



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Π.Μ.Σ. «ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»

ΜΠΑΛΑΤΣΟΣ ΛΑΜ. ΙΩΑΝΝΗΣ

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ
ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ
«ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΕΛ.ΑΣ»

Διπλωματική εργασία
για την λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου
με ειδίκευση στο Διοικητικό Δίκαιο

Επιβλέπουσα: κα. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρομάχη,
Καθηγήτρια

Αθήνα,
Δεκέμβριος 2015

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	6
-----------------------------	---

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
1. Γενικές παρατηρήσεις.....	8
2. Οι λόγοι ύπαρξης των συλλογικών οργάνων της διοίκησης.....	9
3. Στόχος διπλωματικής εργασίας.....	10

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΑ	11
----------------------------------	----

§1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

1.1 Έννοια διοικητικού οργάνου	11
1.2 Είδη διοικητικών οργάνων.	15
1.2.1 Αποφασιστικά- Γνωμοδοτικά και Γενικής- Ειδικής Αρμοδιότητας.....	15
1.2.2 Ατομικά- Συλλογικά.	16
1.2.3 Κρατικά- Δημοτικά.	17
1.2.4 Άμεσα- Έμμεσα.....	17
1.2.5 Υπαγωγή στο Δημόσιο ή Ιδιωτικό Δίκαιο.....	18
1.3 Εννοιολογικά γνωρίσματα του διοικητικού οργάνου.....	19
1.3.1 Ιεραρχική εξάρτηση.....	19
1.3.2 Ιεραρχικός έλεγχος.....	21
1.3.3 Υπακοή.....	21
1.4 Η νόμιμη υπόσταση του οργάνου.....	22
1.5 De facto διοικητικό όργανο.	23
1.6 Έλεγχος διοικητικών οργάνων.	24
1.6.1 Η διοικητική εποπτεία.	24
1.6.2 Δημοσιονομικός, κοινοβουλευτικός και δικαστικός έλεγχος.....	27
Α) Ο δημοσιονομικός έλεγχος.....	27
Β) Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.	28
Γ) Ο δικαστικός έλεγχος.....	29
1.6.3 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	29

§2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

2.1 Έννοια διοικητικής αρχής.....	32
2.2 Κατηγορίες διοικητικών αρχών.....	33
2.3 Εννοιολογική διαφορά διοικητικής αρχής και διοικητικού οργάνου.....	34
2.4 Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές	35

§ 3- ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

3.1 Έννοια και είδη συλλογικών οργάνων	39
3.2. Η νόμιμη υπόσταση και σύσταση των συλλογικών οργάνων της διοίκησης	41
3.2.1 Η νόμιμος υπόσταση του οργάνου.	41
3.2.2 Η Σύσταση του συλλογικού οργάνου.	42
3.3 Το γενικό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων	43
3.4 Τα κυβερνητικά συλλογικά όργανα.....	45

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΝΟΜΙΜΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ,

ΣΥΝΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ	48
-------------------------------------------------------	----

§4 ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ(ΑΡΘΡΟ 13 ΚΔΔσίας)

4.1 Άρθρο 13 Κδδσίας	48
4.2 Προϋποθέσεις νόμιμης συγκρότησης	49
4.2.1 Ορισμός και πράξη συγκρότησης.	49
4.2.2 Συγκρότηση από τρία μέλη.	51
4.2.3 Συμμετοχή με διπλή ιδιότητα.	51
4.2.4 Αιρετά ή υποδεικνυόμενα μέλη.....	53
4.2.5 Ορισμός του Γραμματέα.....	54
4.2.6 Προεδρία συλλογικού οργάνου.	55
4.2.7 Παράνομη κτήση ιδιότητας.....	56
4.2.8 Λειτουργία με ελλιπή συγκρότηση.	57
4.2.9 Λήξη θητείας συλλογικού οργάνου.	59
4.2.10 Αντικατάσταση μελών συλλογικού οργάνου με ορισμένη θητεία.....	59
4.5 Νομολογιακή προσέγγιση άρθρου 13 Κδδσίας.....	61

§5 - ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ (ΑΡΘΡΟ 14 ΚΔΔσας)

5.1 Άρθρο 14 κδδσας	64
5.2 Προϋποθέσεις νόμιμης σύνθεσης	66
5.2.1 Απαρτία.....	67
5.2.2 Πρόσκληση μελών.....	70
5.2.3 Συμμετοχή αναπληρωματικών μελών.....	72
5.2.4 Αρχή της αμεροληψίας.	74
Α) Έννοια – περιεχόμενο.....	74
Β) Νομολογιακή επισκόπηση.....	77
Γ) Εξαιρέσεις από την εφαρμογή της αρχής.	78
Δ) Αίτηση εξαίρεσης του ενδιαφερομένου.	79
5.3 Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας.....	79
5.3.1 Ημερήσια διάταξη.....	80
5.3.2 Μυστικότητα των συνεδριάσεων-παρουσία τρίτων προσώπων.....	80
5.3.3 Η συμμετοχή του εισηγητή.....	82
5.3.4 Τηλεδιάσκεψη.....	82
5.7 Νομολογιακή προσέγγιση άρθρου 14 Κδδσας.....	83

§6 – ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΩΝ (ΑΡΘΡΟ 15 ΚΔΔσας)

6.1 Άρθρο 15 Κδδσας	96
6.2 Ερμηνεία άρθρου 15 Κδδσας.....	96
6.2.1 Ψηφοφορία και λήψη αποφάσεων-πλειοψηφία.....	97
6.2.2 Μεταβολή σύνθεσης-παρουσία μελών	98
6.2.3 Τήρηση πρακτικών.....	99
6.2.4 Η νομιμότητα υπόστασης των πράξεων των συλλογικών οργάνων.....	101
6.3 Νομολογιακή προσέγγιση άρθρου 15 Κδδσας.....	101

§7 ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

7.1 Αρχή της νομιμότητας.....	109
7.2 Παραβίαση ουσιώδους τύπου	110

ΜΕΡΟΣ Γ΄	
ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΛ.ΑΣ.....	114

§8 ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΛ.ΑΣ ΩΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

8.1. Νομικό πλαίσιο	114
8.2. Είδη πειθαρχικών οργάνων και αρμοδιότητες.....	115
8.3 Σύσταση, σύνθεση και λειτουργία Πειθαρχικών Συμβουλίων	120
8.3.1 Κωλύματα και λόγοι εξαίρεσης των μελών Πειθαρχικών Συμβουλίων.....	120
8.3.2 Καθήκοντα Προέδρου και Γραμματέα Πειθαρχικού Συμβουλίου.....	123
8.3.3 Ακροαματική διαδικασία.	124
8.3.4 Διάσκεψη του συμβουλίου.	126
8.3.5 Πρακτικό Πειθαρχικού Συμβουλίου.....	128
8.4 Σύγκριση συλλογικών οργάνων με τα Πειθαρχικά Συμβούλια της ΕΛ.ΑΣ	131
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	132
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ.....	136
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	140

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΑ	Ανεξάρτητη Αρχή
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
Α.Ε.Ι	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Άρ/αρ.	άρθρο
Βλ.	βλέπε
ΓνΝΣΚ	γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του κράτους
Γ.Γ	Γενικός Γραμματέας
ΔΕΦΑ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΔΔΔ	Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕισΕκθ	Εισηγητική Έκθεση
ΕισΝΑΚ	Εισηγητικός νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΛ.ΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ.	Ελληνικός Οργανισμός Μικρών- Μεσαίων Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας
Επ.	επόμενα
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
κλπ.	και τα λοιπά
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΔικ..	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κ.Πολ.Δ.	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

ΚΔΔικ..	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κ.Πολ.Δ.	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
Ολομ	Ολομέλεια
Ν / ν	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ό.π.	όπως παραπάνω
ΟΠΑΠ	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
Παρ.	παράγραφος
Περ.	περίπτωση
π.δ./ΠΔ	προεδρικό διάταγμα
πρβλ.	παράβαλε
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
Σ / Συντ	Σύνταγμα
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σελ.	σελίδα
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικράτειας
ΤΕΙ	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
τιμ. τομ.	Τιμητικός Τόμος
ΤΝΠ ΔΣΑ	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριων Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η αλματώδης ανάπτυξη του διοικητικού δικαίου, σε συνδυασμό με την συνειδητοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης ότι λόγος ύπαρξής της δεν είναι μόνο η τήρηση της νομιμότητας και η εύρυθμη λειτουργία του Κράτους, αλλά παράλληλα η προστασία και η εξυπηρέτηση των πολιτών, οδήγησαν την πολιτεία στην εκπόνηση μιας σειράς νομοθετημάτων, που αποβλέπουν στη δημιουργία μιας νέας σχέσης κράτους - πολίτη.

Η προσπάθεια της πολιτείας για τη δημιουργία πλαισίου ασφαλείας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ υπηρεσιών και πολιτών, καθώς και για την προστασία των τελευταίων από αυθαιρεσίες και παραβάσεις των οργάνων της, επετεύχθη με την κατάρτιση ενός Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Ν. 2690/1999, που από καιρό αναμενόταν από την Ελληνική νομική επιστήμη.

Η κωδικοποίηση περιλαμβάνει, αφενός γραπτές διατάξεις, διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετήματα και κανονιστικά κείμενα, και αφετέρου τις αρχές από τις οποίες έχει εμπνευστεί η νομολογία για να διαμορφώσει τους κανόνες, στους οποίους υπέβαλλε τη διεξαγωγή κάθε διοικητικής διαδικασίας.

Το ερώτημα όμως που μας απασχολεί στη συγκεκριμένη μελέτη δεν είναι άλλο παρά το ποια η ακριβής θέση των συλλογικών διοικητικών οργάνων στο πλέγμα των ρυθμίσεων, που συνθέτουν τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Ο νομοθέτης στα άρθρα 13-15 του ΚΔΔσίας, δείχνει ιδιαίτερη εύνοια στην ίδρυση των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης και ρυθμίζει τους κανόνες λειτουργίας τους. Οι κανόνες περί λειτουργίας των συλλογικών οργάνων θεωρούνται δεσμευτικοί και αναλύονται με επιμέλεια και προσοχή. Η ενδεχόμενη παραβίασή τους έχει συνέπειες και επιφέρει κυρώσεις, καθώς καθιστά παράνομες τις αποφάσεις και οδηγεί στην ακύρωσή τους, εφόσον έχουν προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως.

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται μία εγγύτερη ενασχόληση για τη θέση των συλλογικών οργάνων στους κανόνες νομιμότητας της διαδικασίας της

διοικητικής δράσης, με αναφορά στην ευρεία χρήση της νομολογίας του Σ.τ.Ε. και στις θεωρητικές εξελίξεις. Γιατί, όπως είναι γνωστό, η οργάνωση και η λειτουργία των συλλογικών οργάνων συμβάλλει στη νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης και εξυπηρετεί τις ανάγκες αύξησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς της. Κατ' επέκταση δε της ίδιας της Διοίκησης, μέσα από μία προσπάθεια μείωσης του αριθμού των ακυροτήτων, που μπορούν να προκύψουν για τις πράξεις των οργάνων της από τυπικές ελλείψεις, κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων από αυτά.

2. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΎΠΑΡΞΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η σύσταση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων έχει επιταθεί πρωτίστως από την ανάγκη εφαρμογής της δημοκρατικής αρχής κατά τη διαδικασία λήψης των διοικητικών αποφάσεων. Η αρχή αυτή επιτάσσει την άμεση ή έμμεση συμμετοχή των διοικουμένων στη διαδικασία διαμόρφωσης του περιεχομένου των διοικητικών πράξεων που τους αφορούν και επηρεάζουν τα συμφέροντά τους άμεσα ή έμμεσα. Αυτή η συμμετοχή προσφέρει τη δυνατότητα στους διοικούμενους να αποδέχονται με μεγαλύτερη ευκολία τις διοικητικές αποφάσεις, ειδικότερα όταν αυτές, αποβλέποντας στο δημόσιο συμφέρον, είναι αντίθετες προς τα στενά συμφέροντά τους. Κατά συνέπεια, η συμμετοχή υποβοηθά και στην νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης από τους τελικούς αποδέκτες της.

Η εξάπλωση της διοικητικής δραστηριότητας στη σφαίρα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής έχει αναπότρεπτα οδηγήσει στη διόγκωση του αριθμού των συλλογικών οργάνων. Παράλληλα η χρησιμότητα της λειτουργίας τους, στα οποία μετέχουν και πρόσωπα με ειδικές γνώσεις, εντός της διοικητικής μηχανής είναι προφανής, από την στιγμή που στο σύγχρονο κράτος η εκτελεστική εξουσία δεν περιορίζεται στην τυπική εκτέλεση ή υλοποίηση των αποφάσεων της νομοθετικής εξουσίας, αλλά επωμίζεται και το έργο του προγραμματισμού και υλοποίησης της μακροπρόθεσμης οικονομικής και κοινωνικής δράσης. Επιπλέον το φαινόμενο της διόγκωσης του αριθμού τους έχει ενταθεί με τη δράση εντός της ΕΕ, καθώς η αυξημένη παραγωγικότητα της διοικητικής μηχανής αποτελεί αναγκαία

προϋπόθεση για την ανταπόκριση της χώρας μας στις υποχρεώσεις και στους δείκτες απόδοσης σε όρους ανταγωνιστικότητας ή οικονομικότητας της δαπάνης.

Εν κατακλείδι, η συμβολή των συλλογικών οργάνων στην εύρυθμη λειτουργία της διοικητικής μηχανής είναι καθοριστική, σε όρους νομιμοποίησης της διοικητικής δράσης και αύξησης της αποδοτικότητας ή αποτελεσματικότητας της.

3. ΣΤΟΧΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα μελέτη χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος, πραγματοποιείται μία σύνδεση του Κράτους με τα Διοικητικά του Όργανα, αναλύονται οι έννοιες και εντοπίζονται διαφορές και ομοιότητες των διοικητικών οργάνων, των διοικητικών αρχών και των συλλογικών οργάνων της διοίκησης.

Στο δεύτερο μέρος, επιχειρείται η εγγύτερη ενασχόληση για τη θέση των συλλογικών οργάνων στους κανόνες νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Επιπρόσθετα, αναλύεται ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων και οι προϋποθέσεις ακυρότητας των εκτελεστών διοικητικών πράξεών τους.

Στο τρίτο μέρος, αναλύονται οι ειδικότεροι όροι συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των Πειθαρχικών Συμβουλίων, ως σημαντική κατηγορία συλλογικών οργάνων, όπως αυτοί περιέχονται στο ισχύον Π.Δ. 120/2008. Οι κανόνες γενικής εφαρμογής δρουν συμπληρωματικά στους κανόνες που διέπουν τα Πειθαρχικά Συμβούλια. Η θέσπιση των γενικών και ειδικών κανόνων αποσκοπεί στην μείωση του αριθμού των ακυροτήτων λόγω τυπικών ελλείψεων κατά την λήψη αποφάσεων των συλλογικών οργάνων και ειδικότερα των Πειθαρχικών Συμβουλίων.

Η χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία περιλαμβάνει την επισκόπηση της νομοθεσίας και της βιβλιογραφίας διοικητικού και πειθαρχικού δικαίου, ενώ στο πρακτικό τμήμα της εργασίας χρησιμοποιούνται στοιχεία από τη νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας.

ΜΕΡΟΣ Α'

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΑ

§1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

1.1 ΕΝΝΟΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ

Η έννοια του διοικητικού οργάνου, είναι μια έννοια σύνθετη. Περιλαμβάνει αφενός ένα στοιχείο λειτουργικό, τη δραστηριότητα δηλαδή του οργάνου (όργανο-λειτουργία), αφετέρου ένα στοιχείο προσωπικό, το φυσικό πρόσωπο δηλαδή που ασκεί αυτή τη δραστηριότητα. Οποιοσδήποτε, κατά συνέπεια, ορισμός της έννοιας «διοικητικό όργανο» πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία που συνδέονται με μία από τις δύο αυτές, ή και τις δύο ταυτόχρονα, πλευρές της έννοιας «όργανο»¹.

Σύμφωνα με μία πρώτη άποψη, που υποστηρίζεται στη θεωρία², διοικητικά είναι όσα δημόσια όργανα δεν ανήκουν στη νομοθετική ή τη δικαστική εξουσία. Ο ορισμός αυτός δεν μπορεί να γίνει αποδεκτός, γιατί, ορίζοντας ως διοικητικό, το όργανο που δεν είναι νομοθετικό ή δικαστικό, δηλαδή με τρόπο «αφαιρετικό», δεν καθορίζουμε τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της έννοιας «διοικητικό όργανο», εκείνα, δηλαδή, τα χαρακτηριστικά που είναι κοινά σε όλα τα διοικητικά όργανα. Επί πλέον, όλα τα όργανα που δεν ανήκουν στη δικαστική ή στη νομοθετική εξουσία, ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία, στην οποία όμως δεν υπάρχουν μόνο διοικητικά όργανα, για να είναι ο προτεινόμενος ορισμός σωστός. Για παράδειγμα, στο ελληνικό δίκαιο, η Κυβέρνηση, όταν, σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, καθορίζει τη γενική πολιτική της χώρας, δεν είναι διοικητικό όργανο.

¹ **Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 66

² **Μ. Στασινόπουλος**, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, 1951, σελ. 58, ΣΤΕ 157/1934, **Π.Δαγτόγλου**, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 465. **Α. Μάνεσης**, Συντακτικόν Δίκαιον, τ. Α' 1967, σελ. 68, **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002, σελ. 19. **Σ. Λύτρας**, Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, 1993, σελ. 74, **Του ιδίου**, Κεφάλαιο Δεύτερο, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 82 σε: **Γέροντα/Λύτρα/Παυλόπουλο/Σιούτη/Φλογαΐτη**. Διοικητικό Δίκαιο, 2004

Ομοίως, δεν είναι διοικητικά όργανα τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που ιδρύονται με απόφαση του Πρωθυπουργού, με βάση το άρθρο 10 του ν. 1558/85 και άρθρο 25 ΠΔ 63/05³.

Σύμφωνα με μία άλλη άποψη, που επίσης υποστηρίζεται στη θεωρία, διοικητικά είναι όσα δημόσια όργανα συνδέονται με το όργανο που λέγεται «Κυβέρνηση», έννοια που γίνεται αντιληπτή με ευρύτητα, ώστε να περιλαμβάνει και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου. Ο ορισμός αυτός είναι απλός και αποτελεί αξιόλογη προσέγγιση στην έννοια του διοικητικού οργάνου, δεν αντανακλά, ωστόσο, όλη τη νομική πραγματικότητα. Δεν ισχύει, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις εκείνες που στα όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δεν ασκείται, από μέρους του κράτους, ούτε απλός έλεγχος νομιμότητας. Και δεν ισχύει στην περίπτωση των λεγόμενων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, στις οποίες επίσης δεν ασκείται από μέρους του κράτους οποιοσδήποτε διοικητικός έλεγχος, έλεγχος ιεραρχικός, πολύ περισσότερο διοικητική εποπτεία⁴.

Σύμφωνα με μία τρίτη άποψη, προς την οποία δείχνει περιστασιακά να συμπλέει η νομολογία⁵, ένα όργανο είναι διοικητικό, όταν εντάσσεται στη διοικητική οργάνωση του κράτους. Όμως, ένα όργανο εντάσσεται στη διοικητική οργάνωση του κράτους, επειδή είναι διοικητικό και όχι το αντίστροφο. Στην καλύτερη περίπτωση, παρόμοια ένταξη μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο κριτήριο για την εντόπιση του διοικητικού χαρακτήρα ορισμένου οργάνου, ποτέ όμως το καθοριστικό στοιχείο για την έννοια του διοικητικού οργάνου⁶.

Περισσότερο προς τα δεδομένα του θετικού δικαίου ανταποκρίνεται ο ακόλουθος ορισμός του διοικητικού οργάνου:

«Διοικητικά είναι όσα όργανα συνδέονται με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, ειδικά δε στην περίπτωση του δημοσίου νομικού προσώπου του κράτους, στο οποίο εντάσσονται ακόμη όργανα της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας, όσα όργανα συνδέονται με το όργανο που λέγεται «Κυβέρνηση» με σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου.

³ ΣΤΕ 2403/97 Ολ.

⁴ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015,σελ 67

⁵ ΣΤΕ 3884/81

⁶ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 67

Ο ορισμός αυτός, αν και δεν στηρίζεται σε σημαντικά στοιχεία της έννοιας του οργάνου, όπως το περιεχόμενο ή η φύση της δραστηριότητάς του, παρουσιάζει δύο σημαντικά πλεονεκτήματα. Θέτει σε πρώτη μοίρα την έννοια του δημοσίου νομικού προσώπου, έννοια που δεσπάζει στο σύγχρονο δημόσιο δίκαιο, και εκφράζει με την ευρύτητά του όλη τη νομική πραγματικότητα του καιρού μας⁷.

Στη βάση του ορισμού αυτού, όσα όργανα συνδέονται με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι διοικητικά, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που διέπει τη δράση τους, τους κανόνες που προσδιορίζουν την προσωπική κατάσταση των φυσικών προσώπων που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες ή τη φύση της δραστηριότητάς τους. Κατ' επέκταση, μπορούμε να θεωρήσουμε ως φορέα ιδιότητας διοικητικού οργάνου, κάθε φυσικό πρόσωπο, του οποίου η δράση καταλογίζεται σε ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο.

Στο πλαίσιο του ελληνικού δικαίου, παρόμοιος ευρύς ορισμός βρίσκει έρεισμα παραδοσιακά, αφενός, στη διατύπωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, σύμφωνα με το οποίο την αστική ευθύνη του κράτους προκαλεί η δράση κάθε φυσικού προσώπου που συνδέεται με αυτό ή με άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο⁸ και όχι μόνον όσων ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες, και, αφετέρου, σε συνταγματικό επίπεδο σήμερα, στο άρθρο 103 παρ. 3 εδ. α' του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου».

Ο όρος «σύνδεση ενός φυσικού προσώπου με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο», παραπέμποντας στους κατά το δίκαιο τρόπους, με τους οποίους ένα φυσικό πρόσωπο αποκτά την ιδιότητα δημοσίου οργάνου, δεν προκαλεί ιδιαίτερα προβλήματα κατανόησης. Αντίθετα, επιβάλλονται ορισμένες διευκρινίσεις, αναφορικά με τον όρο «σύνδεση ενός οργάνου με την Κυβέρνηση», βασικό επίσης στοιχείο του ορισμού της έννοιας του διοικητικού οργάνου⁹.

Κατ' αρχάς, θεωρούμε ότι συνδέονται με την Κυβέρνηση όσα όργανα, στο πλαίσιο της κρατικής οργάνωσης, συνδέονται με άλλα όργανα, και κατ' επέκταση

⁷ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 67

⁸ π.χ. υπαλλήλων, στρατιωτών κ.λπ.

⁹ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 68

με την ίδια την Κυβέρνηση, με δεσμό ιεραρχίας. Κλασσικό παράδειγμα είναι τα όργανα της κεντρικής Διοίκησης.

Ύστερα, θεωρούμε ότι εντάσσονται εδώ τα όργανα που συνδέονται με την Κυβέρνηση, κατ' ευθείαν ή διαμέσου άλλων κρατικών οργάνων, όπως οι κρατικοί Νομάρχες παλαιότερα και οι Γενικοί Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης σήμερα, υποκείμενοι στον άμεσο ιεραρχικό έλεγχο των Υπουργών, με σχέση διοικητικής εποπτείας.

Τέλος, εντάσσονται εδώ και εκείνα τα όργανα που η δραστηριότητά τους ασκείται κάτω από καθεστώς απόλυτης ανεξαρτησίας, όπως συμβαίνει με τις λεγόμενες «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές», τα μέλη των οποίων απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, το κυριότερο γνώρισμα της οποίας είναι, ότι δεν υπόκεινται σε κανενός είδους διοικητικό έλεγχο από μέρους άλλων οργάνων. Βέβαια, οι έννοιες του ιεραρχικού ελέγχου και της διοικητικής εποπτείας δεν βρίσκουν στην περίπτωση αυτή έδαφος εφαρμογής. Το γεγονός, ωστόσο, ότι τα φυσικά πρόσωπα-μέλη ατομικών ή συλλογικών ανεξάρτητων αρχών, ακόμα και όταν δεν επιλέγονται, διορίζονται από την εκτελεστική εξουσία, οι δαπάνες λειτουργίας τους βαρύνουν τον προϋπολογισμό ορισμένης διοικητικής μονάδας και δρουν στο πλαίσιο συγκεκριμένης οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας, μας υποχρεώνει να τα εντάξουμε εδώ.

Η σύνδεση συγκεκριμένου οργάνου με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, ή και με την Κυβέρνηση, αποτελεί και κριτήριο, δηλαδή στοιχείο αναγνωρισιμότητας της ένταξής του στην κατηγορία «διοικητικά όργανα». Η σύνδεση, όμως, αυτή δεν αποτελεί και κριτήριο για επί μέρους κατηγορίες διοικητικών οργάνων, όπως π.χ. τις λεγόμενες διοικητικές αρχές, που εντοπίζονται στη βάση άλλων χαρακτηριστικών, όπως στην τελευταία περίπτωση, η άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας. Τα χαρακτηριστικά αυτά, ωστόσο, που κατά περίπτωση μπορεί να έχουν ιδιαίτερη σημασία για το δίκαιο, αποτελούν αντίστροφα και κριτήρια της ευρύτερης έννοιας του διοικητικού οργάνου.

Η απάντηση στο ερώτημα ποια δημόσια όργανα είναι κατά το θετικό δίκαιο διοικητικά είναι σημαντική, κατά το ότι σηματοδοτεί τις συνέπειες που συνδέονται με βάση το θετικό δίκαιο με την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Για παράδειγμα, σηματοδοτεί την υποχρέωση του κράτους να αποκαταστήσει τη ζημία διοικούμενων από την παράνομη δράση διοικητικών οργάνων, υποχρέωση που

μόνον εξαιρετικά ανακύπτει από τη ζημιόγono δράση οργάνων της δικαστικής ή της νομοθετικής εξουσίας¹⁰.

Το ίδιο σημαντική είναι, τέλος, η απάντηση στο ερώτημα ποια συγκεκριμένα όργανα περιλαμβάνονται στην έννοια «διοικητικό όργανο», γιατί στα όργανα αυτά είναι που θα εφαρμοσθούν οι κανόνες του διοικητικού δικαίου. Το ερώτημα αυτό θέτει το πρόβλημα των κριτηρίων διάκρισης των διοικητικών οργάνων, τα οποία αναλύονται παρακάτω.

1.2 ΕΙΔΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε πολλές επί μέρους κατηγορίες, με βάση διάφορα κριτήρια¹¹, όπως την ασκούμενη από αυτά δραστηριότητα, τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες ή και τα δύο αυτά κριτήρια μαζί.

1.2.1 Αποφασιστικά-Γνωμοδοτικά και Γενικής-Ειδικής αρμοδιότητας

Με βάση την ασκούμενη δραστηριότητα τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε όργανα αποφασιστικά και όργανα γνωμοδοτικά, καθώς επίσης σε όργανα γενικής και όργανα ειδικής αρμοδιότητας.

Αποφασιστικά είναι τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν πράξεις, με τις οποίες τίθεται κανόνας δικαίου και μεταβάλλεται η υπάρχουσα νομική πραγματικότητα. Γνωμοδοτικά είναι, αντίθετα, τα διοικητικά όργανα που δεν αποφασίζουν τα ίδια, αλλά παρέχουν συμβουλές (γνωμοδοτούν) προς τα αποφασιστικά όργανα. Η διάκριση είναι σημαντική για το δίκαιο, γιατί -εκτός εξαιρέσεων- μόνον οι πράξεις των αποφασιστικών οργάνων έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, με συνέπεια να υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως στο αρμόδιο

¹⁰ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015. σελ. 69

¹¹ Α. Μάνεσης, Συνταγματικόν Δίκαιον, 1967, σελ. 72. Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, 2000, σελ. 345. Γ. Παπαχατζής, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 232. Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002, σελ. 132. Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, σελ. 406. Σ. Λύτρας, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοικήσεως, 1993, σελ 81. του ίδιου, Κεφάλαιο Δεύτερο. Η οργάνωση της Δημόσιας Διοικήσεως σε: Γέροντα/Λύτρα/Παυλόπουλο/Σιούτη/Φλογαΐτη σελ 88, Διοικητικό Δίκαιο 2004. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 465, Α. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. 1,2002, σελ 813

διοικητικό δικαστήριο (για τη διάκριση αυτή, βλ. και όσα αναφέρονται παρακάτω για τις διακρίσεις της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων).

Όργανα γενικής αρμοδιότητας είναι τα όργανα εκείνα που η δραστηριότητά τους δεν περιορίζεται σε ορισμένο τομέα, αλλά καταλαμβάνει εκτεταμένο τμήμα -αν όχι το σύνολο- της διοικητικής δράσης. Όργανο γενικής αρμοδιότητας είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο οποίος εκδίδει όλα τα Διατάγματα - ατομικά ή κανονιστικά- ανεξάρτητα από τον τομέα (π.χ. υγεία, παιδεία), στον οποίο αυτά αναφέρονται. Όργανα ειδικής αρμοδιότητας είναι, αντίθετα, τα διοικητικά όργανα που η δραστηριότητά τους περιορίζεται σε ορισμένο μόνο πεδίο διοικητικής δράσης. Όργανα ειδικής αρμοδιότητας είναι, για παράδειγμα, οι Υπουργοί, που ασκούν μόνο τις αρμοδιότητες του Υπουργείου, στο οποίο προΐστανται και περαιτέρω οι Δασάρχες, οι "Λυκειάρχες" κ.ο.κ.

Η σημασία της διάκρισης στο πεδίο του δικαίου είναι περιορισμένη. Είναι σαφές, ωστόσο, ότι ένα όργανο γενικής αρμοδιότητας δύσκολα θα εκδώσει πράξεις κατά κλαδική αναρμοδιότητα, δηλαδή πράξεις σύμφωνα με τη νομολογία¹² ανυπόστατες¹³.

1.2.2 Ατομικά- Συλλογικά

Με βάση τον αριθμό των φυσικών προσώπων που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε μονοπρόσωπα ή ατομικά και πολυπρόσωπα ή συλλογικά. Μονοπρόσωπα όργανα είναι οι Υπουργοί, ενώ πολυπρόσωπα ή συλλογικά όργανα είναι τα Δημοτικά Συμβούλια που αποτελούν τα κατ' εξοχήν συλλογικά όργανα διοίκησης των ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας.

Διάφορη από την έννοια του συλλογικού οργάνου είναι η έννοια του σύνθετου οργάνου. Σύνθετο είναι ένα όργανο, όταν αποτελείται από ένα ή περισσότερα -ατομικά ή συλλογικά- όργανα, τα οποία συμπράττουν στην εκδήλωση ορισμένης δραστηριότητας, ιδιαίτερα στην έκδοση ορισμένης πράξης. Σύνθετο όργανο αποτελούν, έτσι, δύο ή περισσότεροι Υπουργοί, όταν κατά νόμο απαιτείται η σύμπραξή τους για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης. Το

¹² ΣΤΕ 1516/63

¹³ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015. σελ 70

συλλογικό όργανο, αντίθετα, είναι ένα και μοναδικό όργανο που αποτελείται από περισσότερα από ένα μέλη.

Η διάκριση των διοικητικών οργάνων σε ατομικά και συλλογικά δεν στερείται σημασίας. Η σημαντικότερη διαφοροποίηση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών Εντοπίζεται στο γεγονός ότι στα συλλογικά όργανα ισχύουν από τη φύση τους κανόνες -όπως ο κανόνας της απαρτίας- που δεν νοούνται στα ατομικά¹⁴.

1.2.3 Κρατικά- Δημοτικά

Με βάση τα δημόσια νομικά πρόσωπα, με τα οποία συνδέονται ή των οποίων ασκούν τις δραστηριότητες, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε κρατικά, όταν συνδέονται με το κράτος (Δημόσιο) ή ανήκουν σ' αυτό, σε δημοτικά, όταν ανήκουν σε συγκεκριμένο Δήμο κ.ο.κ.

Η διάκριση είναι σημαντική¹⁵, τόσο στο πεδίο της λειτουργικής δραστηριότητας των οργάνων, όσο και σε εκείνο των φυσικών προσώπων που ασκούν οργανικές λειτουργίες. Έτσι, μόνο τα κρατικά όργανα ασκούν έλεγχο στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας σε όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ή ασκούν αρμοδιότητες σε επίπεδο κεντρικής ή περιφερειακής διοίκησης κ.ο.κ. Από την άλλη πλευρά, δημόσιοι υπάλληλοι χαρακτηρίζονται μόνο φυσικά πρόσωπα που ασκούν οργανικές λειτουργίες στο πλαίσιο της κρατικής -σε στενή έννοια- διοίκησης.

1.2.4 Άμεσα- Έμμεσα

Με βάση τη θέσπισή τους κατ' ευθείαν από το Σύνταγμα ή την ίδρυσή τους με πράξη του νομοθέτη ή της Διοίκησης, όταν δρα κανονιστικά, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται, αντίστοιχα, σε άμεσα και έμμεσα. Άμεσα διοικητικά όργανα

¹⁴ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 71

¹⁵ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 71

είναι έτσι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ενώ έμμεσα οι Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων, οι έφοροι (προϊστάμενοι Δ ΟΥ) κ.ο.κ.

Η διάκριση αναφέρεται κυρίως στα όργανα της κρατικής -σε στενή έννοια- Διοίκησης και η πρακτική της σημασία περιορίζεται, βασικά, στην αδυναμία κατάργησης των άμεσων διοικητικών οργάνων με πράξη του νομοθέτη¹⁶.

1.2.5 Υπαγωγή στο δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο

Με βάση το νομικό καθεστώς, τέλος, που ρυθμίζει τη δραστηριότητά τους, τα διοικητικά όργανα, όπως και τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν οργανικές λειτουργίες, διακρίνονται σε όργανα υπαγόμενα στο δημόσιο και όργανα υπαγόμενα στο ιδιωτικό δίκαιο.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία, στη δεύτερη, όσα ασκούν, κατά κανόνα τουλάχιστον, επιχειρηματική ή παραγωγική δραστηριότητα. Σε επίπεδο φυσικών προσώπων, στο δημόσιο δίκαιο υπάγεται το σύνολο σχεδόν των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ στο ιδιωτικό δίκαιο υπάγεται, για παράδειγμα, το επιστημονικό τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος ή το προσωπικό που προσλαμβάνεται για την κάλυψη απρόβλεπτων ή επείγουσών αναγκών της παρ. 2 εδ. β' του ίδιου άρθρου.

Η διάκριση των διοικητικών οργάνων ή των φυσικών προσώπων που ασκούν οργανικές λειτουργίες, με βάση το νομικό καθεστώς που διέπει τη δραστηριότητά τους ή την υπηρεσιακή τους κατάσταση, είναι πρόδηλα σημαντική, αφού προκαθορίζει την ιδιαιτερότητα ή όχι των κανόνων δικαίου που θα εφαρμοσθούν. Προϋποθέτει, ωστόσο, μία διευρυμένη αντίληψη της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης και του διοικητικού οργάνου, την οποία υιοθετούμε¹⁷.

¹⁶ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 71

¹⁷ Γέροντας Απ.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ 72

1.3 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ

Τα πολιτειακά όργανα στα οποία έχει ανατεθεί, κατά κύριο λόγο, η άσκηση της διοικητικής λειτουργίας, έχουν ιεραρχική διάθρωση¹⁸.

1.3.1 Ιεραρχική εξάρτηση

Η ιεραρχία¹⁹ ή ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί την συνδετική δύναμη της εσωτερικής οργάνωσης. Σύμφωνα με την απόφ. του Συμβουλίου της Επικράτειας, αριθ. 1678/55 «η αρχή αυτή είναι θεμελιώδης και εναρμονίζεται προς το εν τη διοικήσει σύστημα της ιεραρχικής αυτής διαρθρώσεως, ένθα αι πράξεις παντός διοικητικού οργάνου κρίνονται και ελέγχονται υπό ετέρου τοιούτου, κατέχοντος εν τη ιεραρχία ανωτέραν βαθμίδα».

Η ιεραρχική σχέση είναι μια σχέση διάρκειας, είναι οργανικός δεσμός, που συναντάται μέσα στα οργανικά πλαίσια του νομικού προσώπου. Η διοικητική ιεραρχία περιλαμβάνει τόσο τη μόνιμη ιεραρχική ιεραρχία, άρθ. 103 του Συντάγματος: «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους» και οφείλουν να εκτελούν την έκφραση της βούλησης των κρατικών οργάνων, σύμφωνα με την ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τα όργανα που βρίσκονται στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας.

Περιλαμβάνει όλα τα όργανα της διοικητικής λειτουργίας, από τον πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον πρωθυπουργό, τους υπουργούς, μέχρι και το ακροτελευταίο

¹⁸ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 56

¹⁹ **Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου**, Η έννοια της Διοικητικής Ιεραρχίας σε κρίση, τμ. **Φ. Βεγλερή**, τ. Α', 1988, σελ. 413, 415. **Α. Τάχος**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, σελ. 399, **Γ. Σακκάς**, Συμβολή εις την οργανική έννοιαν της διοικητικής αρχής, 1968, σελ. 88. **Ν. Μπουρόπουλος**, Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας, 1951, σελ. 150. **Μ. Στασινόπουλος**, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, 1951, σελ. 121-122. **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 258, **του ιδίου**, Αι οργανικαί σχέσεις της διοικητικής ιεραρχίας, στον τμ. **Α. Ζηλήμονος** 1939. **Μ Δένδιας**, Διοικητικόν Δίκαιον, τον α', 1964, σελ. 240. **Μ. Hauriou**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, σελ. 113, Ελληνική μετάφραση 1936, Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, τ. 1, 1982, σελ. 110-111, **Δ. Παπανικολαΐδης**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1992, σελ. 169. **Π. Δαγτόγλου**, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 475, **Φ. Βεγλερή**, Η διοικητική οργάνωσις, 1963, σελ. 50.

εκτελεστικό όργανο της Δημόσιας Διοίκησης, που βρίσκονται σε σχέση ιεραρχίας μεταξύ τους²⁰.

Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας δεν είναι αυτόνομη και αυτοδύναμη. Υπάρχει και εντάσσεται μέσα στο σύστημα των αρχών του Κράτους Δικαίου, του οποίου εξασφαλίζει και διασφαλίζει τη λειτουργία. Όπως η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αφού το διοικητικό όργανο έχει, ως χαρακτηριστικό, την υπαγωγή του σε κάποια βαθμίδα της ιεραρχίας.

Επίσης, η αρχή της ενότητας της κρατικής εξουσίας διασφαλίζεται με την ιεραρχία, καθώς και η ευρυθμία των δημοσίων υπηρεσιών συνδυάζεται με την κλίμακα και την πυραμίδα των οργανικών θέσεων. Επίσης, και η συνταγματική αρχή της ισότητας, που σημαίνει αναλογική ισότητα²¹.

Η ένταξη του διοικητικού οργάνου σε ιεραρχική δομή έχει ως συνέπεια να ασκεί εξουσία, στο πλαίσιο της ιεραρχικής εξάρτησής του, ως υφισταμένου από τη βούληση του προϊσταμένου²². Η ιεραρχία σημαίνει την ύπαρξη εξάρτησης, μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένου, διατάσσοντος και διατασσομένου.

Αυτό σημαίνει ότι, ο διατασσομένος πρέπει να υπακούει, δηλαδή συμμορφώνεται με την εντολή που έλαβε. Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει «να υπακούει στη διαταγή του προϊσταμένου του»²³.

Το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο αφενός κατευθύνει και ελέγχει τις πράξεις των υφισταμένων του οργάνων, αφετέρου, τελεί και υπό την διατακτική εξουσία και τον ιεραρχικό έλεγχο του προϊσταμένου του οργάνου. Έτσι, αν πληρεί τη μία από τις δύο προϋποθέσεις θεωρείται ενταγμένο στη διοικητική ιεραρχία και, επομένως, όργανο της Διοικήσεως.

²⁰ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 57

²¹ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 57

²² Σ.Τ.Ε. 1809/1983. Η έννοια της ιεραρχίας έχει οργανωτικό χαρακτήρα, ο τρόπος αυτός οργάνωσης χαρακτηρίζει την Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας, όσο και αλλού.

²³ Άρθ. 25 § 2 Υ.Κ., **Θ. Παναγόπουλος**, Εγχειρίδιον Υπαλληλικού Δικαίου, στ' εκδ., σελ. 98 όπου γίνεται εκτενής ανάλυση, **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α**, Τα όρια της υπακοής των πολιτικών Διοικητικών υπαλλήλων στις διαταγές των προϊσταμένων τους, 1989, σελ. 11, **Σ Λύτρας**, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοικήσεως, 1993, σελ. 34

1.3.2 Ιεραρχικός έλεγχος

Συνέπεια της ιεραρχίας είναι το δικαίωμα του προϊσταμένου να ασκεί έλεγχο νομιμότητας - σκοπιμότητας στις πράξεις του υφισταμένου²⁴. Ο ιεραρχικός έλεγχος, στόχο έχει να εξασφαλίσει την ενότητα της δράσης των οργάνων της δημοσίας διοικήσεως. Ο έλεγχος αυτός απορρέει από τις γενικές αρχές, χωρίς να υπάρχει ανάγκη νόμου που τον θεσπίζει²⁵.

Το άρθ. 101 του Συντάγματος ορίζει: «τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως ο νόμος ορίζει». Επίσης, σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 190/38 απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε.: «Επειδή, κατά τους εν τω διοικητικώ δικαίω γενικούς κανόνες, οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών εκ της ήν ασκούν ιεραρχικής εξουσίας, εκτός της τοιαύτης του επιτάσσειν, κέκτηνται και την εξουσία της καταστολής των παραβάσεων των υπηρεσιών τοιούτων».

Βέβαια, η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου δεν ταυτίζεται με την άσκηση εποπτείας επί των αυτοδιοικουμένων οργανισμών Δημοσίου Δικαίου. Διότι, όπως γνωρίζουμε, ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται στα όργανα του νομικού προσώπου, δηλαδή, του Κράτους, ενώ η εποπτεία ασκείται στα όργανα άλλου νομικού προσώπου, δηλαδή αυτοδιοικουμένου²⁶.

1.3.3 Υπακοή

Το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο εκδίδει υπηρεσιακές διαταγές, στις οποίες τα υφιστάμενα όργανα οφείλουν να συμμορφωθούν²⁷.

Η ιεραρχική οργανωμένη υπαλληλία υπακούει στο νόμο. Σήμερα, που το Κράτος δεν είναι μόνο «Δικαίου», αλλά και «Διοικητικό», δηλαδή, παραχωρούνται

²⁴ 362/2000 Διοικ. Εφετείο Αθηνών, ΕΔΚΑ 2001, σελ 540, **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002 σελ. 255, **Σ. Λύτρας**, Κεφ. Δεύτερο. Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης σε: **Γέροντα/Λύτρα/Παυλόπουλο/Σιούτη, Φλογαίτη** σελ. 67, Διοικητικό Δίκαιο, 2004.

²⁵ Σ.τ.Ε. 1678/55 Ολομ.

²⁶ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 59

²⁷ Ο **Μ. Hauriou**, στην ελληνική έκδοση, σελ. 113, τονίζει ότι ο ιεραρχικός υφιστάμενος, μόνον όταν διατάσσεται να προβεί σε κάτι αξιόποιο, δικαιούται να μη υπακούσει.

στα διοικητικά όργανα αυξημένες αρμοδιότητες, η σημασία της ιεραρχίας και της διαταγής, ως τρόπος λειτουργίας της ιεραρχίας, είναι τεράστια²⁸.

Την έννοια της διοικητικής ιεραρχίας τη συναντάμε, από λειτουργική άποψη, και στο Σύνταγμα, ακόμη και στις σχέσεις των ανωτάτων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, άρθ. 82 § 2 του Συντάγματος. Ο πρωθυπουργός εξασφαλίζει «την ενότητα» της Κυβέρνησης και «κατευθύνει» τους υπουργούς της και «των δημοσίων, γενικά, υπηρεσιών», δηλαδή είναι προϊστάμενος ολόκληρης της δημόσιας Διοίκησης.

Επίσης κατά το άρθ, 82 § 1: η κυβέρνηση «καθορίζει και κατευθύνει» την γενική πολιτική ζωή της χώρας, δηλαδή, διατάσσει όλα τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης²⁹.

1.4 Η ΝΟΜΙΜΗ ΥΠΟΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ

Το μονομελές διοικητικό όργανο, για να είναι ικανό να εκδώσει τη διοικητική πράξη, πρέπει να έχει νόμιμη υπόσταση, δηλαδή πρέπει να έχουν τηρηθεί όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, με τις οποίες το φυσικό πρόσωπο που αποτελεί το όργανο αποκτά την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Για να λάβει δε νόμιμη υπόσταση το διοικητικό όργανο, πρέπει να μεσολαβήσει μία ειδική πράξη, δηλαδή είτε εκλογή ή επικύρωσή της, είτε διορισμός του προσώπου που το αποτελεί³⁰.

Το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση, εάν: i) δεν υπάρχει τέτοια πράξη ή ii) η πράξη είναι ανυπόστατη, διότι εκδόθηκε κατά παράβαση της κατά κλάδο αρμοδιότητας³¹ ή έπρεπε να δημοσιευθεί και δεν δημοσιεύθηκε. Οι πράξεις του προσώπου που εμφανίσθηκε ως διοικητικό όργανο χωρίς να λάβει νόμιμη υπόσταση δεν έχουν χαρακτήρα διοικητικής πράξης, είναι ανύπαρκτες ή

²⁸ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 59

²⁹ Κατά τον Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 560 «ο υπουργός δεν υπόκειται στην ιεραρχική εξάρτηση, αλλά μόνο σε πολιτική εξάρτηση, αλλά μόνο σε πολιτική εξάρτηση», **Τάχος - Συμεωνίδης**, Ερμηνεία Υ.Κ., 1999, σελ. 184, 199.

³⁰ **Σπηλιωτόπουλος Επ**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 129

³¹ π.χ. εάν ο γενικός γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης διορίσθηκε με απόφαση του Υπουργού Εμπόρια Ναυτιλίας

ανυπόστατες από την άποψη του διοικητικού δικαίου³². Η δε ενέργεια ενός προσώπου, που συνίσταται στην έκδοση πράξεων υπό την ιδιότητα διοικητικού οργάνου, την οποία όμως ποτέ δεν απέκτησε, ονομάζεται συνήθως "νόσφιση εξουσίας" ή "σφετερισμός εξουσίας" ή "αντιποίηση αρχής"³³.

Η νόμιμη υπόσταση του μονομελούς διοικητικού οργάνου διαρκεί έως την ανάκληση ή την ακύρωση ή γενικά την παύση της ισχύος³⁴ της πράξης εκλογής ή διορισμού του προσώπου που το αποτελεί ή έως τη λήξη της θητείας του. Πράξεις που εκδίδονται μετά τη λήξη της νόμιμης υπόστασης του οργάνου ή με συμμετοχή του οργάνου αυτού πάσχουν από ακυρότητα. Επίσης, η νόμιμη υπόσταση του μονομελούς οργάνου διακόπτεται, όταν το πρόσωπο που το αποτελεί οφείλει να απέχει από την άσκηση των καθηκόντων του λόγω διαθεσιμότητας ή αργίας ή προσωρινής παύσης. Οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από δημόσιο υπάλληλο ευρισκόμενο σε τέτοια κατάσταση πάσχουν επίσης από ακυρότητα.

1.5 DE FACTO ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

Εάν η πράξη του διορισμού ή της εκλογής του προσώπου που αποτελεί το μονομελές διοικητικό όργανο δεν είναι, κατά τα προαναφερόμενα, ανυπόστατη, αλλά απλώς παράνομη, και συνεπώς πάσχει από ακυρότητα, αυτό δεν επιδρά στο κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει. Το όργανο αυτό ονομάζεται de facto διοικητικό όργανο. Αναγκαίος όρος, για να θεωρηθεί ένα όργανο ως de facto, είναι να υπάρχει πράξη διορισμού ή εκλογής του προσώπου που το αποτελεί, η οποία είναι μεν παράνομη, αλλά δημιουργεί αντικειμενική επίφαση νομιμότητας. Έχει δε επίφαση νομιμότητας, όταν με τις συνθήκες που ασκούσε τα καθήκοντά του το όργανο το οποίο είχε διορισθεί ή εκλεγεί παράνομα, ο καλόπιστος και σώφρων διοικούμενος μπορούσε εύλογα να θεωρήσει ότι το πρόσωπο αυτό είχε νόμιμα την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Δεν υπάρχει επίφαση νομιμότητας, εάν η πράξη διορισμού ή εκλογής είναι ανυπόστατη και όχι απλώς παράνομη. Το de facto όργανο παύει να υπάρχει, μόνον όταν ακυρωθεί ή ανακληθεί η πράξη του

³² ΣΤΕ 531/1971

³³ **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 129

³⁴ π.χ. με παραίτηση ή έκπτωση κ.λπ.

διορισμού ή της επικύρωσης της εκλογής του προσώπου από το οποίο αποτελείται³⁵.

Οι πράξεις του de facto οργάνου είναι έγκυρες, εάν δεν πάσχουν από ακυρότητα για άλλο λόγο. Ο κανόνας αυτός ανταποκρίνεται στην ανάγκη της σταθερότητας και της ασφάλειας των νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί και της προστασίας όλων των διοικουμένων, οι οποίοι εύλογα πίστευαν ότι το διοικητικό όργανο είχε νόμιμη υπόσταση και συνεπώς δεν επιτρέπεται να υποστούν τις συνέπειες της υφιστάμενης, αλλά όχι εμφανούς, παρανομίας. Ο κανόνας αυτός προέρχεται από το ρωμαϊκό δίκαιο, εφαρμόζεται από τη νομολογία του ΣΤΕ³⁶ και έχει καθιερωθεί νομοθετικά με το άρθρο 20 § 3 ΥΚ.

Στη Γαλλία, γίνεται επίσης δεκτό από τη νομολογία του Conseil d'Etat, ότι υπάρχει de facto όργανο και ισχύει ο κανόνας του κύρους των πράξεών του, όταν, σε εξαιρετικές περιστάσεις (π.χ. σε περίπτωση πολέμου ή επαναστατικών καταστάσεων), τα πρόσωπα, που σύμφωνα με τις διατάξεις αποτελούν τα διοικητικά όργανα, έχουν εξαφανισθεί και άλλα πρόσωπα, χωρίς να έχουν εκλεγεί ή διορισθεί, εγκαθίστανται στη θέση τους και εκδίδουν διοικητικές πράξεις³⁷.

1.6 ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

1.6.1 Η Διοικητική εποπτεία

Η επέμβαση των αρμοδίων κρατικών οργάνων στα όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και στις πράξεις τους καλύπτεται από τον θεσμό της διοικητικής εποπτείας, η οποία επιβάλλεται από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και της ανάγκης για ενότητα της δημόσιας διοίκησης, που καθιερώνουν την υποχρέωση και το δικαίωμα του κράτους να ασκεί έλεγχο στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, που το ίδιο έχει δημιουργήσει, ενώ δεν πρέπει

³⁵ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 130

³⁶ ΣΤΕ 820/1949

³⁷ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 130

να υποβαθμίζεται και το συμφέρον των ίδιων των πολιτών για προστασία, όταν πρόκειται για την εξουσία που ασκούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί³⁸.

Η δυνατότητα επέμβασης των αρμοδίων κρατικών οργάνων πρέπει να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες και καθορίζουν τα μέσα και τα όρια της, καθόσον δεν επιτρέπεται να περιορίζεται υπέρμετρα η αυτοδιοίκηση. Η εποπτεία που δεν έχει την έκταση και την ένταση του ιεραρχικού ελέγχου αναφέρεται στην νομιμότητα των πράξεων και σπάνια στην σκοπιμότητά τους. Η συνταγματική επιταγή ότι η κρατική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους³⁹ εκφράζει μια θεμελιώδη αρχή η οποία επεκτείνεται σε όλους τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. Επίσης στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 16 παρ. 5 κατοχυρώνεται η κρατική εποπτεία στα ΑΕΙ ως αναγκαίος περιορισμός της πλήρους αυτοδιοίκησης⁴⁰.

Όπως κρίθηκε από τη νομολογία, η κρατική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος, αλλά προβλέπεται ειδικώς, οι δε σχετικές διατάξεις που την προβλέπουν καθορίζουν τα μέσα και τα όρια της, όταν όμως δεν ορίζεται ο τρόπος που ασκείται η εποπτεία αυτή, τότε δεν ιδρύεται αρμοδιότητα του Υπουργού προς έκδοση πράξεων συγκεκριμένων επεμβάσεων στη διοίκηση και λειτουργία του νομικού προσώπου, αλλά απλώς η αρμοδιότητα του υπουργού προς παρακολούθηση της δράσης του νομικού αυτού προσώπου⁴¹.

Στην περίπτωση των ΑΕΙ το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας, ως αναγκαίος περιορισμός της πλήρους αυτοδιοίκησης⁴², είναι η άσκηση ελέγχου νομιμότητας από κρατικό όργανο στις πράξεις των οργάνων των ΑΕΙ. Ο έλεγχος αυτός⁴³, μπορεί να έχει προληπτικό χαρακτήρα και συνίσταται στην έγκριση των πράξεων των οργάνων των ΑΕΙ πριν από τη θέση τους σε ισχύ, αλλά και κατασταλτικό που συνίσταται στην εξουσία του κρατικού οργάνου να ακυρώνει,

³⁸ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ. 290

³⁹ άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α' και β'

⁴⁰ ΣτΕ 2786/1984, 874/1992, 4009/2000, 1633/2002, 411/2008, 32/2009, 982/2012, 96/2013

⁴¹ ΣτΕ 614/2009

⁴² ΣτΕ 874/1992, 1388/2006

⁴³ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ 290

μετά την έκδοσή τους, τις υποκείμενες στον έλεγχό του μη νόμιμες πράξεις των πανεπιστημιακών αρχών⁴⁴.

Εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη νομιμότητας σε οποιοδήποτε στάδιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, ο Υπουργός ακυρώνει την πράξη του Πρύτανη και αναπέμπει την υπόθεση στο οικείο ΑΕΙ προκειμένου να συνεχιστεί η διαδικασία από το σημείο που παρουσιάζεται η έλλειψη νομιμότητας⁴⁵. Σε περίπτωση έκδοσης υπουργικής απόφασης, η οποία ακυρώνει την πρυτανική πράξη, η οποία είναι, κατά νόμον, δημοσιευτέα στην ΕΤΚ, πρέπει να δημοσιευθεί και η σχετική ακυρωτική υπουργική απόφαση⁴⁶. Σε άλλες περιπτώσεις προβλέπεται π.χ. η εποπτική αρμοδιότητα της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, με σκοπό την ομαλή λειτουργία της Κεφαλαιαγοράς αλλά και την προστασία των επενδύσεων και του γενικού συμφέροντος. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται κατά βάση προληπτικά, με τον έλεγχο της συνδρομής των όρων που απαιτεί ο νόμος για τη χορήγηση της άδειας και με τακτικούς ελέγχους που αφορούν την κεφαλαιακή επάρκεια, αξιοπιστία και φερεγγυότητα των εταιρειών αυτών, ώστε να αποτραπεί ο κίνδυνος περιέλευσής τους σε αδυναμία εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους έναντι των επενδυτών και η συνακόλουθη βλάβη στα συμφέροντα των τελευταίων.

Η δε κατασταλτική εποπτεία συνίσταται σε περίπτωση τέλεσης παράνομων πράξεων στην επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων και της λήψης των αναγκαίων μέτρων για την αποφυγή της επανάληψης τέλεσης παράνομων πράξεων⁴⁷.

Η εποπτεία ασκείται καταρχήν αυτεπάγγελα, αλλά ο νόμος σε ορισμένες περιπτώσεις επιβάλλει, είτε υποχρέωση του δημόσιου νομικού προσώπου να υποβάλει ορισμένες πράξεις του προς έγκριση στο εποπτεύον όργανο, είτε δικαίωμα των ενδιαφερομένων ιδιωτών να ασκήσουν διοικητική προσφυγή. Αντίθετα από ότι συμβαίνει με τον ιεραρχικό έλεγχο, η άσκηση της εποπτείας, όταν εκδηλώνεται με πράξεις, μπορεί να προσβληθεί δικαστικά από κάθε ενδιαφερόμενο ιδιώτη που έχει έννομο συμφέρον⁴⁸, αλλά και από τον εποπτευόμενο οργανισμό. Έτσι, η έγκριση του κανονισμού λειτουργίας των

⁴⁴ ΣτΕ 4647/2012

⁴⁵ ΣτΕ 3574/2010

⁴⁶ ΣτΕ 1290/2007, 1375/2008

⁴⁷ ΔΕφΑΘ 1367/2008

⁴⁸ άρθρο 227 του ν. 3852/2010

πρακτορείων του ΟΠΑΠ ΑΕ συνιστά εκδήλωση της κρατικής εποπτείας και αποτελεί διοικητική πράξη, η οποία δημιουργεί διοικητική διαφορά και προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως⁴⁹.

1.6.2 Δημοσιονομικός, κοινοβουλευτικός και δικαστικός Έλεγχος

A) Ο δημοσιονομικός έλεγχος

Ο ιεραρχικός έλεγχος και η διοικητική εποπτεία αποτελούν μορφές του διοικητικού αυτοελέγχου. Μια άλλη, ιδιότυπη μορφή διοικητικού αυτοελέγχου είναι ο δημοσιονομικός έλεγχος, ο οποίος αν και έχει διοικητικό χαρακτήρα ασκείται κατά τρόπο που προσομοιάζει με τον δικαστικό έλεγχο, δηλαδή υπό συνθήκες δικαστικής ανεξαρτησίας και τυπικότητας, γιατί με τον έλεγχο αυτόν επιφορτίζεται κατεξοχήν το Ελεγκτικό Συνέδριο⁵⁰.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος περιλαμβάνει τον έλεγχο της διοίκησης, των δημοσίων εσόδων, εξόδων και κεφαλαίων, καθώς και του λογιστικού του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ασκείται από τον εκάστοτε Υπουργό⁵¹ ή τον Υπουργό των Οικονομικών, που ασκεί τον έλεγχο μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, εποπτεύοντας και ελέγχοντας τη διαχείριση των δημόσιων χρημάτων και της δημόσιας περιουσίας, καθώς επίσης και στις διαχειρίσεις των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο επιφορτίζεται αφενός με τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του κράτους και των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων και δημόσιους οργανισμούς⁵² και αφετέρου με τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων, οι οποίοι διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος, στους ΟΤΑ ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου⁵³. Η άσκηση τέτοιων διαχειριστικών πράξεων από τον υπόλογο, του

⁴⁹ ΣτΕ 1776/2007

⁵⁰ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ 292

⁵¹ ο οποίος είναι ο κύριος διατάκτης κάθε δαπάνης που αφορά το υπουργείο του, εκτός αν ο νόμος ορίζει άλλο όργανο, δευτερεύοντα διατάκτη, άρθρο 65 του ν. 4270/2014

⁵² άρθρο 98 παρ. 1 στοιχ. α' Σ, άρθρο 69 του ν. 4270/ 2014

⁵³ άρθρο 150 παρ. 1 του ν. 4270/2014, ΣτΕ 275/2013

επιβάλλει την υποχρέωση λογοδοσίας με την έννοια της υποβολής λογαριασμού, οι δε διαφορές που αναφύονται από τον έλεγχο του λογαριασμού αυτού υπάγονται στην δικαιοδοσία του ΕΣ. Ειδικότερα μέσα σε δύο (2) μήνες από τη λήξη του οικονομικού έτους ή από την με οποιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχείρισής τους, οι δημόσιοι υπόλογοι αποδίδουν λογαριασμό στο ΕΣ, με την επιφύλαξη της ισχύος ειδικών διατάξεων, το οποίο ελέγχει τους λογαριασμούς των υπολόγων που είναι υπόχρεοι σε λογοδοσία σε αυτό και αποφαίνεται για την ορθότητα ή μη αυτών. Οι σχετικές με τον παραπάνω έλεγχο πράξεις ή αποφάσεις του ΕΣ υπόκεινται στα προβλεπόμενα από τον οργανισμό αυτού ένδικα μέσα⁵⁴.

Η ιδιότητα του δημόσιου υπολόγου δεν αίρεται ούτε αποκλείεται όταν αυτός αναλαμβάνει την διαχείριση χρημάτων ή υλικών του Δημοσίου μετά από νόμιμη εντολή διαχείρισης που του δίνεται από σύμβαση, η οποία καταρτίζεται από το Δημόσιο. Ως διαχειριστικές πράξεις αυτού θεωρούνται και η αγορά, συγκέντρωση και αποθήκευση του υλικού του συνοδεύεται και με το δικαίωμα διαχείρισης αυτού⁵⁵.

B) Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται, σύμφωνα με το Σύνταγμα, από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως ορίζεται από τον Κανονισμό (άρθρο 133) τουλάχιστον δύο φορές την εβδομάδα (άρθρο 70 παρ. 6 Σ) και αφορά την Κυβέρνηση συνολικά ή ατομικά τον Πρωθυπουργό, τους υπουργούς και τους υφυπουργούς⁵⁶. Επειδή ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί, κατεξοχήν, δικαίωμα της αντιπολίτευσης, πρέπει η οργάνωσή του να εγγυάται τη δυνατότητα της μειοψηφίας να το επιβάλλει. Το σύνταγμα όμως δεν δίνει τη δυνατότητα της ευδοκίμησης της πρωτοβουλίας όταν εκδηλώνεται από τους βουλευτές της, δηλαδή τον έλεγχο της κυβέρνησης με τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών⁵⁷.

Τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι οι αιτήσεις καταθέσεως εγγράφων, οι αναφορές, οι ερωτήσεις, οι επερωτήσεις, οι εξεταστικές επιτροπές, η ψήφος εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας της Βουλής προς την Κυβέρνηση ή μέλος της.

⁵⁴ άρθρο 155 1 και 2 του ν. 4270/2014

⁵⁵ ΣτΕ 1621/2003, 2548/2004

⁵⁶ επομένως και τα υπουργεία των οποίων προΐστανται και τους δημόσιους οργανισμούς που εποπτεύουν δηλαδή το σύνολο της δημόσιας διοίκησης

⁵⁷ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ 293

Γ) Ο δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος, ασκείται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 82 Σ), το Συμβούλιο της Επικράτειας (άρθρο 95 Σ), το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 Σ) και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100 Σ). Το Σύνταγμα επομένως, για τον έλεγχο της διοίκησης και την προστασία του ιδιώτη απέναντι της, θεσπίζει ιδιαίτερα δικαστήρια και ιδιαίτερα ένδικα βοηθήματα (αίτηση ακυρώσεως, προσφυγή, ανακοπή, αγωγή κ.λπ.)⁵⁸.

1.6.3 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Με τη διάταξη του άρθρου 1 του ν. 3074/2002 συστήθηκε θέση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Ο Γενικός Επιθεωρητής: α. μπορεί να διατάσσει, αυτεπαγγέλτως, τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και από τα ιδιαίτερα σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων και άλλων υπηρεσιών, β. παρακολουθεί τη δράση του ΣΕΕΔΔ και ειδικότερα παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών οποτεδήποτε το ζητήσει, γ. αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και ελέγχου, δ. μπορεί να διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνας στο Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ., του ΟΤΑ και άλλες υπηρεσίες, διεξάγει δε ο ίδιος ή με τους βοηθούς του⁵⁹ ή τους ειδικούς επιστημονικούς συνεργάτες του ή τα αρμόδια όργανο ένορκη διοικητική εξέταση και σε κάθε περίπτωση μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων, μπορεί δε επίσης να παραπέμψει υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα, ε. διεξάγει έλεγχο των ετήσιων

⁵⁸ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ. 293

⁵⁹ ΣΤΕ 181/2007

δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, στ. συγκαλεί και προεδρεύει του συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και μπορεί να ελέγχει τραπεζικούς λογαριασμούς υπαλλήλων μετά από παραγγελία του εισαγγελέα στο πλαίσιο διενεργούμενης σε βάρος τους προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης, ζ. μπορεί να ελέγχει καταγγελίες, οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του, σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς της περ. α' και στα Σώματα Ελέγχου αυτών και συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις, που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Στην παρ. 3 ορίζεται ότι Γενικός Επιθεωρητής διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, που διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας αποδοχής (περ. α'), επιλέγεται δε από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης⁶⁰ και διορίζεται με π.δ., που εκδίδεται μετά από πρόταση του ίδιου υπουργού, απολαμβάνει δε αυτός και οι βοηθοί του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κατά δε τη νομολογία ανήκει την κατηγορία των μετακλητών ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας⁶¹.

Ο Γενικός Επιθεωρητής απολαμβάνει των εγγυήσεων της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και η πρόωρη λήξη της θητείας του υπονομεύει την ελεγκτική του αποστολή και πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά ανεξάρτητη αρχή. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να ασκεί ενώπιον της κατά νόμο αμέσως ανώτερης πειθαρχικής δικαιοδοσίας, τα προβλεπόμενα από τον νόμο ένδικα μέσα κατά πειθαρχικών αποφάσεων κατώτερης πειθαρχικής δικαιοδοσίας⁶².

Τέλος, ο Γενικός Επιθεωρητής έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων του άρθρου 3 παρ. 4 εδ. πρώτο του ν. 3613/2007, για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων

⁶⁰ π.δ. 65/2011

⁶¹ ΣτΕ 1849/2008, 1401/2010, 96/2013

⁶² ΣτΕ 3403/2006

αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων⁶³. Η προσφυγή υπογράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή και κατά τη συζήτηση παρίσταται μέλος του ΝΣΚ, η δε προθεσμία για την άσκηση των ενστάσεων και προσφυγών αρχίζει από την υποχρεωτική κοινοποίηση των πειθαρχικών αποφάσεων στο Γραφείο του⁶⁴.

Στη συνέχεια με τον ν. 4057/2012 προβλέφθηκε ότι ο Γενικός Επιθεωρητής έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ μόνον κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Πρόκειται για μια μορφή πειθαρχικής αγωγής, που στοχεύει στην συνέχιση της διαδικασίας πειθαρχικού ελέγχου του συγκεκριμένου υπαλλήλου⁶⁵.

⁶³ άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 3613/2007

⁶⁴ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ 297

⁶⁵ ΣτΕ 329/2012

§2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

2.1 ΕΝΝΟΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ

Κατά τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, η διοικητική αρχή εντάσσεται στους κόλπους της διοικητικής οργάνωσης της Πολιτείας, η οποία περιλαμβάνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση. Η διοικητική αρχή διαθέτει διατακτική εξουσία, έχει δηλαδή την αρμοδιότητα να εκδίδει πράξεις⁶⁶ που επιφέρουν συνέπειες στο νομικό κόσμο με τη θέσπιση ατομικών ή γενικών αφηρημένων κανόνων.

Με άλλα λόγια οι διοικητικές αρχές, ενταγμένες στη διοικητική οργάνωση της Πολιτείας, έχουν από το Σύνταγμα και την κοινή νομοθεσία την εξουσία να εκδίδουν ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις οι οποίες μπορεί να ενδύονται, κατά περίπτωση, τον τύπο του προεδρικού διατάγματος, της υπουργικής απόφασης, της απόφασης των αποκεντρωμένων οργάνων της Διοίκησης⁶⁷, της απόφασης οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, της απόφασης προϊσταμένων των οργανικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης κ.λ.π..

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι ως διοικητική αρχή νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 95 του Συντάγματος, μόνον αυτή για την οποία συντρέχουν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: α) ανήκει κατά κανόνα στο νομικό πρόσωπο του κράτους και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν συσταθεί δυνάμει νόμου, και β) ασκεί δημόσια εξουσία.

Επομένως, ως διοικητική αρχή, κατά την εξεταζόμενη εκδοχή, δεν μπορεί να θεωρηθεί, καταρχήν, νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν έχει συσταθεί προς θεραπεία δημοσίου συμφέροντος και εξυπηρετεί βασικές ανάγκες και λειτουργίες του κοινωνικού συνόλου. Αυτά τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημοσίου ενδιαφέροντος, που συνιστώνται άλλοτε με νομοθετική ρύθμιση και άλλοτε με απόφαση οργάνων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αποτελούν τμήματα της δημόσιας διοίκησης υπό λειτουργική αλλά όχι υπό οργανική έννοια. Οι δε πράξεις τους κινούνται, κατά κανόνα, στον κύκλο των σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου και δεν γεννούν διοικητικές διαφορές αλλά

⁶⁶ ή να εκδηλώνει παράλειψη προς έκδοση πράξεων

⁶⁷ Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας

διαφορές ιδιωτικού δικαίου. Εξαίρεση υφίσταται στην περίπτωση που τα εν λόγω ν.π.ι.δ. έχουν διφυή χαρακτήρα και ασκούν ορισμένες αρμοδιότητες ως ν.π.δ.δ., όπως συμβαίνει με τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης όταν προβαίνουν στην κήρυξη απαλλοτρίωσης ή στη σύσταση δουλείας σε βάρος ακινήτων αναγκαίων για τα εκτελούμενα από αυτές έργα δημόσιας ωφέλειας⁶⁸, ή όπως συμβαίνει με τον Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ. που αποτελεί μεν ν.π.ι.δ. αλλά όταν ασκεί αρμοδιότητα σχετική με την έκδοση πράξεων υπαγωγής ή ανάκλησης υπαγωγής επένδυσης στο ν. 1892/1990 ενεργεί ως όργανο με δημόσια εξουσία⁶⁹.

Σύμφωνα με τη δεύτερη από τις ανωτέρω προϋποθέσεις η διοικητική αρχή για να εκδώσει εκτελεστή διοικητική πράξη δεν αρκεί να ανήκει στην οργανική δημόσια διοίκηση, να είναι δηλαδή ενταγμένη στο νομικό πρόσωπο του κράτους ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αλλά πρέπει να ασκεί δημόσια εξουσία. Τούτο πρακτικά σημαίνει ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο που είναι ενταγμένο στη διοικητική οργάνωση της Πολιτείας, υπό την οργανική της εκδοχή, ενεργεί χωρίς το περίβλημα της δημόσιας εξουσίας, δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις προσβλητές με το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως, αλλά πράξεις που κινούνται στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και ανήκουν στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων .

2.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

Με βάση διακρίσεως τον αριθμό των μελών, οι διοικητικές αρχές διαιρούνται σε πολυμελείς, μονομελείς και πολυπρόσωπες.

Με βάση διακρίσεως τη βαθμίδα, την οποία κατέχει η διοικητική αρχή στην ιεραρχική κλίμακα, διαιρούνται σε «προϊστάμενες» και «υφιστάμενες».

Η διάκριση αυτή συναρτάται, όχι πάντοτε αναγκαία, με τη βαθμολογική διαφορά, όσο με την υπάρχουσα μεταξύ τους οργανική σχέση διοικητικής ιεραρχίας. Ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να διαστέλλεται από τις ως άνω διακρίσεις, διότι εννοιολογικά, τελεί εκτός των οργανικών πλαισίων της

⁶⁸ ΣΤΕ 1809/2003, 3445/1991, 108/1991 Ολομ.

⁶⁹ ΣΤΕ 745/2005

Κυβέρνησης και των δημόσιων υπηρεσιών, η δε θέση του είναι επί κεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας της πολιτείας και εμπεριέχεται σ' αυτή⁷⁰.

2.3 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ

Η εννοιολογική συνάφεια, μεταξύ του όρου «διοικητική αρχή» και του όρου «διοικητικό όργανο» είναι σχέση μέρους προς όλον. Οι διοικητικές αρχές αποτελούν ένα τμήμα, απλώς, του συνόλου των διοικητικών οργάνων και, μάλιστα, εκείνο το τμήμα που έχει τις ουσιωδέστερες αρμοδιότητες⁷¹.

Η έννοια του οργάνου είναι ευρύτερη από την έννοια της αρχής και η διαφορά έγκειται στο ότι η αρχή έχει εξωτερικές αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν εξαντλούνται μόνο στην έκδοση διοικητικών πράξεων. Προϋποθέτουν την ύπαρξη νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, που ασκεί πολιτική εξουσία, υπερκείμενη, δηλαδή, εξουσία βουλήσεως⁷².

Ο όρος Αρχή στο άρθ. 10 του Συντ/τος σημαίνει κάθε διοικητική υπηρεσία. Τον όρο «διοικητική αρχή», με το ίδιο περιεχόμενο χρησιμοποίησε το Σύνταγμα στη διάταξη του άρθ. 100 παρ. 1, εδ. δ. Το Συνταγματικό κείμενο δεν χρησιμοποιεί σε άλλη διάταξη τον όρο «διοικητική αρχή». Ο εννοιολογικός προσδιορισμός ανατίθεται στην επιστήμη και τη νομολογία.

Το θέμα της διάκρισης μεταξύ «διοικητικών αρχών» και «απλών οργάνων» κρίνεται με κριτήρια διοικητικού δικαίου. Ως βάση διάκρισης λαμβάνουμε υπ' όψιν την ύπαρξη αρμοδιότητος αποφασιστικής.

⁷⁰ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογική προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 40

⁷¹ Πολλές φορές συγχέεται ο όρος «διοικητική αρχή» με την έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας». Και οι δύο είναι έννοιες οργανικές της δημόσιας διοίκησης. Η μεν διοικητική υπηρεσία αποτελεί συντεταγμένο οργανικό συγκρότημα διοικητικών αρχών και υπαλλήλων των γραφείων και εκτελεστικών οργάνων, η δε δομική αρχή είναι η επικεφαλής της όλης υπηρεσίας, που στηρίζει τη δράση της δημόσιας υπηρεσίας και κατευθύνει το έργο της. Η οργανική θεωρία περιλαμβάνει τις οργανικές θέσεις των ασκούντων τη δημόσια λειτουργία, το έμπυχο στοιχείο, το απαραίτητο για την οργάνωση, τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τη σύνθεση της κρατικής υπηρεσίας..

Η διοικητική αρχή είναι το μονομελές κρατικό όργανο, ή το συλλογικό όργανο, που τελεί σε θέση προϊσταμένου, σε σχέση προς την οργανική έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, π.χ., το υπουργείο αποτελεί την κεντρική διοικητική υπηρεσία, ενώ ο υπουργός αποτελεί διοικητική αρχή, Γ. Σακκά, Συμβολή εις την οργανικήν έννοια της διοικητικής αρχής, 1968 σελ. 14.

⁷² **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογική προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 39

Στην περιοχή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η βούληση είναι πάντοτε υπερκείμενης εξουσίας βουλήσεως. Ενώ, όμως, τα άλλα «όργανα εκτελέσεως» ή οι «κυρίως υπάλληλοι» ασκούν την εξουσία αυτή χωρίς να μπορούν να εκδώσουν πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, οι «διοικητικές αρχές» έχουν αρμοδιότητα «αποφασιστική» να εκδίδουν πράξεις «εκτελεστές» που παράγουν έννομα αποτελέσματα, ηθελημένα. Τόσο οι διοικητικές αρχές όσο και τα όργανα είναι όργανα δημόσιας εξουσίας στην περιοχή «των ασκούντων διοίκησην νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», κατά μείζονα δε λόγο, όταν πρόκειται γι' αυτήν την πολιτεία⁷³.

Η ασκούμενη, όμως, δημόσια εξουσία, προκειμένου περί «απλών οργάνων» εξωτερικεύεται με τη μορφή «μέτρων εκτελέσεως», ενώ στις διοικητικές αρχές εξωτερικεύεται με τη μορφή αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Το μεν «όργανο» είναι έννοια γένους, η δε διοικητική αρχή αποτελεί έννοια είδους⁷⁴.

Η θέση της «διοικητικής αρχής» προς το οικείο νομικό πρόσωπο είναι διπλή: αφενός συνάπτεται με οργανική απλώς σχέση, αφετέρου εμπεριέχει ίδια δικαιώματα και ιδίως έννομες υποχρεώσεις, που υπάρχουν μεταξύ νομικών προσώπων και κρατικών υπαλλήλων. Η Οργανική απλή σχέση υπάρχει μεταξύ πολιτείας και διοικητικής αρχής, όταν η τελευταία δρα ως όργανο του Κράτους, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της. Δεν έχει νομική προσωπικότητα και ταυτίζεται με το πρόσωπο του Κράτους. Ασκή την εξουσία της πολιτείας.

2.4 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Από το 1989 ο νομοθέτης θέσπισε μια σειρά συλλογικών οργάνων με τη μορφή των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών⁷⁵, οι οποίες επιφορτίζονται με γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες σχετικά με την προστασία των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων, τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης κ.λπ.

⁷³ Γ. Σακκάς, Συμβολή εις την οργανικήν έννοιαν της διοικητικής αρχής, 1968, σελ. 67.

⁷⁴ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα (Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 40, Της ίδιας, Οι ελληνικές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Αθήνα 2000, σελ. 152

⁷⁵ άρθρο 101Α Σ.

Στις αρμοδιότητές τους εντάσσεται και η έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες ρυθμίζεται η δράση των ιδιωτών και νομικών προσώπων. Η προσφυγή σε αυτή τη νομική κατασκευή των ανεξάρτητων αρχών επιδιώκει την ανεξαρτησία από την εκάστοτε πολιτική εξουσία. Τα δε μέλη τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας⁷⁶, αν και στην πράξη πρόκειται για ένα μύθο και η χρήση του όρου ανεξάρτητη αρχή έχει υπονομευθεί σημαντικά από τα ίδια τα πολιτικά κόμματα, τα οποία προωθούν ως μέλη αυτών των αρχών πρόσωπα προσκείμενα σε αυτά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα η εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας να υφίσταται σημαντικές ρωγμές, ενώ δεν αμφισβητείται ότι η εμφάνισή τους ουσιαστικά συνεπάγεται την εκχώρηση πολιτικής ύλης από τη Βουλή και την Κυβέρνηση σε αυτές και την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις της κοινωνικής ζωής και της τεχνολογίας, χωρίς να παραβλέπεται και η ασυλία τους όσον αφορά την υπαγωγή τους στον κοινοβουλευτικό έλεγχο⁷⁷.

Οι ανεξάρτητες αρχές⁷⁸ εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους, διαθέτουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και η σύστασή τους οδήγησε σε μια μορφή ασυλίας που δεν συμβιβάζεται με το κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Σύνταγμα προέβλεπε το 2001⁷⁹ τις ανεξάρτητες αρχές και ορίζει ότι τα πρόσωπα που τις στελεχώνουν πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα και η επιλογή τους ΝΑ γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, η Διάσκεψη των Προέδρων οφείλει μέσα σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα από τη λήξη της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών, να εκλέξει νέα μέλη αν δεν το πράξει, οι πράξεις τους οι οποίες έχουν εκδοθεί με παράνομη συγκρότηση θα υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως και στην περίπτωση αυτή οι αρχές δεν θα είναι σε θέση να ασκήσουν

⁷⁶ ν. 3051/2002

⁷⁷ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014. Σελ 294

⁷⁸ **Α. Ράικος**, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, 2002, σελ. 865, **Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη**, Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, 1998, σελ. 107, **της ίδιας**, Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «σώμα επιθεωρητών-ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», 1999, σελ. 29. **Ν. Κουλούρης**, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΔΜερ 34/1988. **του ίδιου**, Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέχτυπα ΔιΔικ 1999, σελ. 1140. **Ιφ. Καμτσιδου**, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σελ. 543, **Αικ. Ηλιάδου**, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Δι.Δικ. 2000, σελ. 784

⁷⁹ άρθρο 101Α και άρθρο 14 ΚτΒ

τη συνταγματική τους αποστολή⁸⁰. Ειδικότερα είναι ανεκτή η συνέχιση της λειτουργίας τους. Μετά τη λήξη της θητείας των μελών και μέχρι την επιλογή νέων, μόνον όμως για εύλογο χρονικό διάστημα, μετά δε την παρέλευση αυτού το χρόνου, η ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει νόμιμη συγκρότηση⁸¹. Η ρύθμιση του άρθρου 57 παρ. 1 του ν. 3979/2011, που επιτρέπει την αυτοδίκαιη παράταση της αρχικής θητείας για μια ακόμη τετραετία, δηλαδή για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τον ανεκτό, κατά το άρθρο 101Α Σ, εύλογο χρόνο, είναι ανίσχυρη και αντιβαίνει στην παραπάνω συνταγματική διάταξη.

Το σύνταγμα προβλέπει πέντε (5) ανεξάρτητες αρχές, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, που διέπεται από τον ν. 1866/1989⁸², τον Συνήγορο του Πολίτη⁸³, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού⁸⁴, την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων⁸⁵ και την Αρχή της Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών⁸⁶. Η Βουλή ασκεί έλεγχο στις ανεξάρτητες αρχές και συγκεκριμένα το άρθρο 138Α του ΚτΒ προβλέπει ότι κάθε ανεξάρτητη αρχή υποβάλλει ετησίως έκθεση για το έργο της στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος τη διαβιβάζει στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Η ανωτέρω επιτροπή μπορεί να καλεί σε ακρόαση τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε ειδική επιτροπή που συνιστά η Διάσκεψη των Προέδρων. Οι επιτροπές αυτές μετά τη συζήτηση των σχετικών εκθέσεων, υποβάλλουν πόρισμα στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος το κοινοποιεί στον αρμόδιο υπουργό και στην ελεγχόμενη αρχή. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο⁸⁷, αλλά σε έναν υποτυπώδη κοινοβουλευτικό έλεγχο, οι πράξεις τους όμως προσβάλλονται ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων⁸⁸. Το δε Δημόσιο ευθύνεται για τις παράνομες πράξεις ή τις παραλείψεις τους, σύμφωνα με το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ.

Εκτός από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές προβλέπονται και οι νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, όπως η επιτροπή ανταγωνισμού⁸⁹,

⁸⁰ ΣτΕ 3578/2010, 1098/2011

⁸¹ ΣτΕ 2006/2012, 3515/2013

⁸² για τη συγκρότηση και τη θητεία των μελών του, ΣτΕ 858/2010

⁸³ ν. 2477/1997 και 3094/2003

⁸⁴ ΑΣΕΠ ν. 2190/1994, ΔΕφΑΘ 527/2011

⁸⁵ ν. 2472/1997

⁸⁶ ν. 3115/2003

⁸⁷ ΣτΕ 2543/1999

⁸⁸ ΣτΕ 96/2003, 3305/2004, 577/2005, 1668/2008, 51/2009, πρόσληψη υπαλλήλων που δεν χαρακτηρίζονται ως ανώτατοι υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου

⁸⁹ ν. 703/1997

η ΕΕΤΤ⁹⁰, η ρυθμιστική αρχή ενέργειας⁹¹, ο συνήγορος του καταναλωτή⁹², η ενιαία ανεξάρτητη αρχή δημοσίων συμβάσεων⁹³, οι οποίες ιδρύονται με τυπικό νόμο, απολαμβάνουν μειωμένης προστασίας και μπορούν να καταργηθούν με νεότερο νόμο. Επιδιώκουν κυρίως τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς και ιδιαίτερα την προστασία των καταναλωτών στους ιδιωτικοποιημένους τομείς της οικονομίας. Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδας, η ανεξαρτησία του οποίου προβλέπεται στο άρθρο 3 του ν. 2548/1999, καθώς και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) που συστήθηκε με το άρθρο 10 του ν. 3832/2010 ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με σκοπό την συστηματική παραγωγή επίσημων στατιστικών και την διενέργεια σχετικών επιστημονικών ερευνών και μελετών. Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. είναι η αρμόδια εθνική αρχή για την κατάρτιση και την αποστολή στη Eurostat των εθνικών στατιστικών και του συνόλου των στοιχείων σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Τα στοιχεία αυτά γνωστοποιούνται τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο.

Επίσης η αρχή αυτή είναι αρμόδια για την κατάρτιση του «Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης», όπου κατατάσσονται όλοι οι φορείς, των οποίων τα στοιχεία οικονομικής διαχείρισης λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους⁹⁴.

⁹⁰ ν. 2075, 2867/2000, 3431/2006, ΔΕΦΑΘ 3416/2012. Κατά των κανονιστικών πράξεων της ΕΕΤΤ ασκείται αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, κατά των αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις ασκείται προσφυγή ενώπιον του ΔΕΦΑΘ και κατά των λοιπών ατομικών διοικητικών αποφάσεων ασκείται αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΦΑΘ, άρθρο 78 παρ. 1 του ν. 4070/2012

⁹¹ ΠΑΕ, ν. 2773/1999

⁹² ν. 3294/2004

⁹³ ν. 4013/2011

⁹⁴ Κανονισμός 479/2009, άρθρα 126 ΣΛΕΕ, 1Β του ν. 2363/1995, 50 παρ. 1 περ. α' του ν. 3943/2011, ΣτΕ 2497/2013

§ 3- ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

3.1 ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Συλλογικά όργανα του Δημοσίου και των Νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου, είναι τα συλλογικά όργανα της Διοίκησης, που εφαρμόζουν εντός των πλαισίων των νόμων, το κυβερνητικό πρόγραμμα και είναι, για τους λόγους αυτούς ενταγμένα σε κλάδο της Διοίκησης, υποκείμενα στον διοικητικό έλεγχο του προϊσταμένου του κλάδου υπουργού⁹⁵.

Όπως γνωρίζουμε, από την άποψη της μορφής με την οποία συνιστώνται, δηλαδή, από τον αριθμό των προσώπων που είναι ταγμένα για αυτοδύναμη και αυτοτελή εκδήλωση της βούλησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε μονομελή και σε συλλογικά. Τα συλλογικά όργανα φέρουν ειδική ονομασία, δηλωτική της συγκεκριμένης τους αρμοδιότητας, π.χ. δημοτικά ή κοινοτικά Συμβούλια, νομαρχιακές Επιτροπές, υπηρεσιακά Συμβούλια.

Τα συλλογικά όργανα αποτελούνται⁹⁶ από περισσότερα μέλη. Το κάθε συλλογικό όργανο είναι ενιαίο όργανο και εκδίδει από κοινού πράξεις της πολιτείας ή των άλλων νομικών προσώπων. Τα μέλη του δεν είναι αυθύπαρκτα όργανα, ούτε ενεργούν αυτοτελώς, αλλά είναι απλά μέλη οργάνου. Π.χ., τα υπηρεσιακά Συμβούλια των δημοσίων υπηρεσιών, των νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, νομοπαρασκευαστικές Επιτροπές, επιστημονικά ή γνωμοδοτικά συμβούλια.

Συλλογικά όργανα είναι, επίσης, οι επιτροπές απαλλοτριώσεων του αγροτικού νόμου στις οποίες μετέχουν και ισόβιοι δικαστικοί υπάλληλοι. Υπάρχουν, όμως, και διοικητικά δικαστήρια που φέρουν την ονομασία «συμβούλια» ή «επιτροπές», π.χ. Συμβούλιο της Επικράτειας ή Ελεγκτικό

⁹⁵ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα (Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 64

⁹⁶ **Δ. Κόρσος**, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό μέρος, 1995, σελ. 373, **Μ. Στασινόπουλος**, Δίκαιο Διοικητικών πράξεων, 1956, σελ. 194, **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 238, **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002, σελ. 132, **Α. Τάχος**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, σελ. 420, **Ηλ. Κυριακόπουλος**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, τ. Β', σελ. 20, **Π. Δαγτόγλου**, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 467, 469, **P. Dagtoglou**, Kollegialorgane und Kollegialakte der verwaltung, 1960 σελ. 58.

Συνέδριο. Τα ως άνω, όπως αναφέραμε και αναλύσαμε σε προηγούμενη παράγραφο, δεν είναι διοικητικά όργανα.

Χαρακτηριστικό εννοιολογικό γνώρισμα του συλλογικού οργάνου είναι ότι δεν έχει αρμοδιότητα να ασκήσει δικαστικό, κατ' ουσίαν, έργο. Το Σύνταγμα, άρθ. 94, αποκλείει τα όργανα αυτά να λύουν διοικητικές διαφορές με δύναμη δεδικασμένου⁹⁷.

Το διοικητικό δίκαιο, με τους δικούς του κανόνες δικαίου, περιορίζεται στην οργάνωση και στη ρύθμιση λειτουργίας των διοικητικών, μόνο, οργάνων και όχι των δικαστικών. Τα δικαστικά όργανα λειτουργούν με καθεστώς άλλων δικονομικών εγγυήσεων, π.χ. δημοσιότητας συνεδριάσεων δικαστηρίου, υποχρέωση για ειδική αιτιολογία και δημόσια απαγγελία των δικαστικών αποφάσεων, ενώ τα όργανα της διοίκησης ακολουθούν διαφορετική διαδικασία⁹⁸.

Τα συλλογικά όργανα άλλοτε έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες και άλλοτε γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όταν εκδίδουν όχι εκτελεστές, άλλα προπαρασκευαστικές πράξεις. Πρόκειται για γνωμοδοτικά συμβούλια⁹⁹ με πρόταση του υπουργού.

Επίσης, το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τα γνωμοδοτικά όργανα εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας, που διέπουν τα συλλογικά όργανα¹⁰⁰.

Η σύσταση των γνωμοδοτικών οργάνων γίνεται, συνήθως, με νόμο. Μπορεί, όμως, να γίνει και με κανονιστική πράξη, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της οικειοθελούς γνωμοδοτήσεως, η

⁹⁷ Και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας απέβλεψε στο έργο του συλλογικού οργάνου, ως κριτήριο του χαρακτήρα του ως διοικητικό δικαστήριο ή ως συλλογικό όργανο της ενεργού διοίκησης, **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 237, **Στ. Παπαφράγκος**, Πορίσματα εκ της νομολογίας του Σ.τ.Ε., 1935, σελ. 92, **Ν Μπουρόπουλος**, Διοικητικά δικαστήρια και Διοικητικά όργανα, 1943

⁹⁸ **Δ. Παπανικολαΐδης**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1992, σελ. 150, **Μ. Στασινόπουλος**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 206. **Ν Μπουρόπουλος**, Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας, σελ 100, υποσ. 5, όπου επισημαίνεται η αρχή μεταστροφής της νομολογίας του Σ.τ.Ε. και η καθιέρωση λόγω εξαιρέσεως του διοικητικού οργάνου. Ως προς την έκταση της εφαρμογής της δημοσιότητας στις συνεδριάσεις των συλλογικών οργάνων της διοίκησης. Βλ. **Ηλ. Γλυκοφρύδη**, Η συνταγματική αρχή της φανερός δράσης των οργάνων του Κράτους, ΕΔΔΔ, 1959, σελ 383.

⁹⁹ **Πρ. Δαγτόγλου**, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. ,551, υποσ. 1, Τά άρθρα 4 και 5 του Ν. 2026/92, η εξαίρεση από το μέτρο των διορισμών, ή αναθέσεων καθηκόντων ή της συγκροτήσεως των συλλογικών οργάνων, ή μονομελών οργάνων που έγιναν μετά την 15 Οκτωβρίου (δηλ μετά τις βουλευτικές εκλογές) δεν αφήνει αμφιβολία για την πρόθεση του νομοθέτη

¹⁰⁰ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 66

διοικητική αρχή με την αποφασιστική αρμοδιότητα του να ιδρύει, πρέπει να είναι αρμόδια, όχι μόνο για τη σύστασή τους, αλλά και για τη λήψη αποφάσεων επί του θέματος για το οποίο θα συζητηθεί και θα δοθεί η γνωμοδότηση. Στην αντίθετη περίπτωση, τα γνωμοδοτικά όργανα στερούνται νομικής υπόστασης.

Στο πλαίσιο της προβλεπόμενης γνωμοδότησης, η δημοσίευση της συστατικής πράξης, είναι υποχρεωτική. Πριν από τη διατύπωση γνώμης, το κείμενο το οποίο ιδρύει την γνωμοδοτική ικανότητα του οργάνου, πρέπει να δημοσιεύεται, για να είναι υποχρεωτικό και εκτελεστό έναντι των τρίτων. Η δημοσίευση προστατεύει τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των τρίτων.

Στην περίπτωση της οικειοθελούς γνωμοδότησης, η σύσταση του οργάνου συνιστά, πλέον, εσωτερική υπόθεση της Διοικήσεως και η συστατική πράξη δεν δημοσιεύεται. Δεδομένου όμως, δη, από τη στιγμή που η Διοίκηση οικειοθελώς ιδρύει μία γνωμοδοτική διαδικασία, ακολουθεί, πλέον, όλους τους κανόνες νομιμότητας και εξομοιώνεται το νομικό καθεστώς και στις δύο περιπτώσεις¹⁰¹.

Επίσης, η αρμοδιότητα των γνωμοδοτικών οργάνων προσδιορίζεται από τη διάταξη που τα προβλέπει και η οποία τα δεσμεύει να την ασκήσουν υποχρεωτικά σε όλο το φάσμα. Στην περίπτωση που δεν τηρηθούν κάποιοι από τους κανόνες, που προέβλεπαν τα της γνωμοδότησης, η εκτελεστή διοικητική πράξη που στηρίζεται «επί αναρμοδίως εκδοθείσης γνωμοδότησης» ακυρούται, ακόμη και αν ο λόγος αυτός δεν έχει προβλεφθεί, διότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.Τ.Ε.¹⁰², οι παραβάσεις ουσιωδών τύπων της διαδικασίας ερευνώνται αυτεπαγγέλτως¹⁰³.

3.2. Η ΝΟΜΙΜΗ ΥΠΟΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.2.1 Η Νόμιμη υπόσταση του οργάνου

Απαραίτητη προϋπόθεση της εννόμου λειτουργίας του συλλογικού οργάνου είναι η νόμιμη υπόστασή του¹⁰⁴. Το όργανο αποκτά νόμιμη υπόσταση με την

¹⁰¹ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογική προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 67

¹⁰² Σ.Τ.Ε. 4602/84, 1107/64

¹⁰³ **Στ. Δεληκωστόπουλος**, Η παράβασις ουσιώδους τύπου, ως λόγος ακυρώσεων των διοικητικών πράξεων, 1970, σελ. 24.

¹⁰⁴ **Μ. Στασινόπουλος**, Δίκαιον των Διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 114, **Δ. Κόρσος**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 1995, σελ. 37, **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 452, 453, **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002, σελ. 153, **Στ. Δεληκωστόπουλος**, Διοικητικόν Δίκαιον, 1972, σελ. 182.

πράξη τού διορισμού ή, αν πρόκειται για αιρετό όργανο, με την εκλογή του και την επικύρωσή της.

Όταν το όργανο έχει νόμιμη υπόσταση, οι πράξεις του είναι έγκυρες, με την έννοια ότι από την έκδοσή τους αποτελούν μέρος της εννόμου τάξεως. Εάν δεν υπάρχουν οι πράξεις διορισμού ή εκλογής, το όργανο δεν υπάρχει νομίμως και δεν εκφράζει πολιτειακή βούληση, αλλά βούληση απλού ιδιώτη. Πρόκειται για πρόσωπο παρείσακτο στη διοίκηση¹⁰⁵.

Λείπει η απαραίτητη οργανική σύνδεσή του με την πολιτεία και οι πράξεις του είναι, όχι απλώς άκυρες, αλλά ανυπόστατες, ήτοι νομικώς ανύπαρκτες¹⁰⁶.

Η νόμιμη υπόσταση του οργάνου διαρκεί έως την ανάκληση ή την ακύρωση της πράξης διορισμού. Εάν επέλθει, όμως, διακοπή της ικανότητας του υπαλλήλου, η εκδοθείσα πράξη του είναι άκυρη, ως αναρμόδιος εκδοθείσα. Επίσης, διακόπτεται η ιδιότητα του οργάνου, όταν το όργανο βρίσκεται σε αναγκαστική άδεια ή διαθεσιμότητα, αργία ή προσωρινή παύση. Δεν διακόπτεται, όμως, η ιδιότητα του οργάνου, όταν αυτό τελεί σε κατάσταση αδειάς.

Πράξη που εκδίδεται μετά τη λήξη της νόμιμης υπόστασης του οργάνου, ή με συμμετοχή του οργάνου αυτού, πάσχει από ακυρότητα¹⁰⁷.

3.2.2 Η σύσταση του συλλογικού οργάνου

Η σύσταση των συλλογικών διοικητικών οργάνων επιβάλλεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, για να καταστεί δυνατή η συμμετοχή των διοικουμένων στη διαδικασία διαμόρφωσης του περιεχομένου των διοικητικών πράξεων που τους αφορούν. Η συμμετοχή των διοικουμένων στα συλλογικά όργανα, των οποίων η δραστηριότητα ασκεί επιρροή στα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντά τους, απαιτεί την συστηματική ρύθμιση των κανόνων οργάνωσης των

¹⁰⁵ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 68

¹⁰⁶ **Μ. - Ε. Παναγοπούλου**, Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων, 1995, σελ. 78, όπου γίνεται εκτεταμένη και εμπειριστατωμένη ανάλυση, με αναφορές στο Γερμανικό Δίκαιο, **Δ. Κόρσος**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος, 1995, σελ. 428, Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004.

¹⁰⁷ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 69

συλλογικών οργάνων, στα πλαίσια του Κράτους Δικαίου και της νομιμότητας της Διοίκησης¹⁰⁸.

Η σύσταση του συλλογικού οργάνου πρέπει να προβλέπεται από τις διατάξεις του Συντάγματος, νομοθετικές πράξεις, ή διοικητικές κανονιστικές πράξεις, που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η σύσταση του συλλογικού οργάνου είναι κανονιστική πράξη και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως¹⁰⁹.

Μόνη της η διοίκηση, επειδή δεν έχει κανονιστική αυτονομία χωρίς νομοθετική παρέμβαση, δεν δύναται να ιδρύσει διοικητικό όργανο. Σε περίπτωση νομοθετικής εξουσιοδότησης, η Διοίκηση, ή η αρμόδια διοικητική αρχή, επιτρέπεται να προβεί στη σύσταση του οργάνου, μόνο στο πλαίσιο της εξουσιοδότησεως. Η διοικητική αρχή πρέπει να είναι αρμόδια για τη σύστασή τους, διαφορετικά τα συλλογικά όργανα στερούνται νομίμου υποστάσεως. Η ίδρυση των συλλογικών οργάνων γίνεται, πάντα, σε σχέση με ορισμένο δημόσιο νομικό πρόσωπο, στο οποίο εντάσσονται και ανήκουν¹¹⁰.

3.3 ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΥ ΔΙΕΠΕΙ ΤΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ, ΤΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Μέχρι το 1986 υπήρξε συστηματική απουσία ρύθμισης των κανόνων συγκρότησης και κυρίως λειτουργίας των συλλογικών οργάνων οδηγώντας μοιραία σε αποσπασματική θέσπισή τους σε νομοθετήματα ή ειδικές ρυθμίσεις. Τα κενά κλήθηκαν να καλύψουν η νομολογία του ΣτΕ και των διοικητικών δικαστηρίων, που με την πάροδο των ετών διαμόρφωσαν ένα συνολικό πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών οργάνων. Με το άρθρο 19 του Ν.1599/1986 «Σχέσεις Κράτους- Πολίτη καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α775) επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η συστηματική ρύθμιση και

¹⁰⁸ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ 71

¹⁰⁹ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ. 72

¹¹⁰ **Σ. Λύτρας**, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, 1993, σελ. 93, όπου αναφέρει ότι και για τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των μελών τους δεν σημαίνει και έλλειψη ένταξής τους σε Νομικό Πρόσωπο και, ιδιαίτερα, στο Κράτος.

κωδικοποίηση των κανόνων. Με τη ρύθμιση αυτή υιοθετήθηκε και απέκτησε ισχύ τυπικού νόμου ένα αρκετά σημαντικό μέρος των κανόνων που είχαν διαμορφωθεί με βάση τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και την νομολογία του ΣτΕ. Παράλληλα, όμως, σε νέα θέματα οι κανόνες ανέτρεψαν πάγιες νομολογιακές λύσεις στοχεύοντας στην ταχύτερη λήψη αποφάσεων και στον περιορισμό των οικονομικών ακυροτήτων, που απορρέουν από επουσιώδεις παραλείψεις.

Η ρύθμιση αυτή ήταν ανεπαρκής και για πολλά έτη υπήρξε απαίτηση θεσμοθέτησης ορθολογικού πλαισίου λειτουργίας που θα συνδυάζει και θα εγγυάται αφενός την τήρηση των διαδικαστικών τύπων για την προστασία του πολίτη, που αναπότρεπτα θα προβάλλουν προσκόμματα στη διοικητική μηχανή, και αφετέρου την ταχεία και αποτελεσματική λήψη και εκτέλεση των διοικητικών αποφάσεων, που όμως θα συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγικότητας της διοικητικής μηχανής.

Η μόνιμη και συστηματική λύση έλλειψης του πάγιου τρόπου αντιμετώπισης των συλλογικών οργάνων δόθηκε με την εισαγωγή στη χώρα μας του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ/σίας) - Ν.2690/1999, ΦΕΚ Α' 45 9.3.1999- στα άρθρα 13- 15. όπου ρυθμίζονται συγκεντρωτικά οι κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων για το σύνολο του λειτουργικού δημοσίου τομέα. Οι κανόνες του ΚΔΔ/σίας εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα των αντίστοιχων διατάξεων του άρθρου 19 του Ν.1599 1986. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι για επιμέρους λεπτομέρειες λειτουργούν συμπληρωματικά με τον ΚΔΔ/σίας, λοιποί κανόνες νομολογιακής προέλευσης.

Το πεδίο εφαρμογής του ΚΔΔ/σίας είναι το Δημόσιο, οι ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ με διφυή νομικό χαρακτήρα¹¹¹, οι Υπηρεσίες των Ενόπλων Δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού και του Πυροσβεστικού Σώματος. Οι διατάξεις του ΚΔΔ/σίας δεν έχουν εφαρμογή στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που διέπονται από ειδικές διατάξεις¹¹² και τα ΝΠΙΔ, που ανήκουν στο δημόσιο τομέα.

Οι κανόνες για την συγκρότηση, την σύνθεση και την λειτουργία των συλλογικών οργάνων που προβλέπονται στον ΚΔΔ/σίας είναι γενικής εφαρμογής. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις μπορεί να προβλέπονται με διαφορετικές

¹¹¹ π.χ Τράπεζα Ελλάδος, Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος, Χρηματιστήριο Αξιών, ορισμένες επιχειρήσεις των ΟΤΑ και ΔΕΗ

¹¹² Σύνταγμα και άρθ. 1- 5 Ν.1558/1985, ΦΕΚ 137 Α'

ρυθμίσεις ειδικές διατάξεις για συγκεκριμένο πολυμελές όργανο¹¹³. Οι πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις ειδικών διατάξεων αφορούν την απαρτία, τη μυστική ψηφοφορία, την λήψη απόφασης με αυξημένη πλειοψηφία συγκριτικά με τον γενικό κανόνα της απόλυτης πλειοψηφίας. τη θεώρηση της λευκής ψήφου ως θετικής ή ακόμα και την λήψη απόφασης με αυξημένη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του συλλογικού οργάνου.

3.4 ΤΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Το π.δ. 63/2005 προβλέπει ορισμένες μόνιμες επιτροπές από Υπουργούς, οι οποίες έχουν σημαντικές αρμοδιότητες ώστε στην πράξη να αντικαθιστούν συχνά το πολυμελές και δυσκίνητο Υπουργικό Συμβούλιο. Τα συλλογικά αυτά κυβερνητικά όργανα¹¹⁴ είναι:

Η Κυβερνητική Επιτροπή αποφασίζει για τη λήψη μέτρων που είναι αναγκαία για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την παρακολούθηση και τον συντονισμό της εκτέλεσης των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και τη λήψη αποφάσεων για τα θέματα που παραπέμπει σε αυτήν ο Πρωθυπουργός. Η Κυβερνητική Επιτροπή αποτελεί τον πυρήνα δύναμης μέσα στο Υπουργικό Συμβούλιο τόσο από άποψη σύνθεσης όσο και από άποψη αρμοδιοτήτων.

Το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής και Εθνικής Άμυνας (ΚΥΣΕΑ), διαμορφώνει την πολιτική εθνικής άμυνας και εθνικής ασφάλειας της χώρας, αποφασίζει για θέματα εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής, καθώς και σε θέματα πληροφοριών και δημόσιας τάξης, που σχετίζονται με την εξωτερική και αμυντική πολιτική, αποφασίζει για θέματα που αφορούν τη δομή των Ενόπλων Δυνάμεων, εγκρίνει τα μακροπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα προγράμματα ανάπτυξης των αμυντικών ικανοτήτων της χώρας, καθώς και τα μείζονα προγράμματα εκσυγχρονισμού, έρευνας, προμήθειας, και παραγωγής αμυντικών μέσων και υλικού, αποφασίζει την κήρυξη και άρση μέτρων και σταδίων συναγερμού για τη μερική ή γενική κινητοποίηση της χώρας, εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό να εισηγηθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση

¹¹³ π.χ Πρυτανικά Συμβούλια

¹¹⁴ **Γέροντας Απ.**, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ. 302

του Υπουργού Εθνικής Άμυνας, την κήρυξη και άρση γενικής ή μερικής επιστράτευσης και την κήρυξη πολέμου, αποφασίζει τη διάθεση εθνικών δυνάμεων στο πλαίσιο διεθνών υποχρεώσεων, επιλέγει τους αρχηγούς των γενικών επιτελείων των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του Λιμενικού Σώματος και άλλους ανώτατους αξιωματικούς, τοποθετεί τους αρχηγούς και υπαρχηγούς του Στόλου, του Αρχηγείου Τακτικής Αεροπορίας¹¹⁵ κ.λπ.

Η Επιτροπή Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής. Αυτή η Επιτροπή αποφασίζει για κάθε θέμα οικονομικής πολιτικής γενικότερης σημασίας και λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή του οικονομικού προγράμματος της Κυβέρνησης, παρακολουθεί, εποπτεύει και συντονίζει την εφαρμογή του προγράμματος αυτού και των αποφάσεων της, καθώς επίσης εξετάζει τα αναγκαία μέτρα για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της συνολικής αναβάθμισης των ποιοτικών χαρακτηριστικών του τρόπου και των συνθηκών ζωής.

Η Επιτροπή Θεσμών επιφορτίζεται με τον συντονισμό της κυβερνητικής δράσης ως προς τους θεσμούς, καθώς και την επεξεργασία προτάσεων προς τον Πρωθυπουργό για τον εκσυγχρονισμό και την αρτιότερη λειτουργία τους και των αναγκαίων μέτρων για την ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας.

Η Επιτροπή μεγάλων υποδομών συντονίζει την προώθηση των μεγάλων έργων και υποδομών, εξετάζει και ιεραρχεί τις διάφορες εναλλακτικές λύσεις αναφορικά με τα προς εκτέλεση μεγάλα έργα, διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για κάθε έργο προς το Υπουργικό Συμβούλιο και καθορίζει τα χρονοδιαγράμματα και ελέγχει την πορεία ολοκλήρωσης των έργων αυτών.

Η Επιτροπή για τον καθορισμό της στρατηγικής και την ανάπτυξη της πληροφορικής, διαμορφώνει τις γενικές κατευθύνσεις και στόχους της κυβερνητικής πολιτικής για την πληροφορική σε διάφορους τομείς, όπως η εκπαίδευση, η έρευνα και η τεχνολογία, προσδιορίζει το πλαίσιο ανάπτυξης και λειτουργίας ίων συστημάτων πληροφορίας του Δημοσίου, προωθεί τη διείσδυση της κοινωνίας της πληροφορίας στο δημόσιο τομέα και διαμορφώνει τη στρατηγική για τη σύγκλιση της έρευνας και τεχνολογίας και της ανάπτυξης τεχνολογιών πληροφορικής σε εθνικό επίπεδο.

¹¹⁵ **Γέροντας Απ.**, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ. 303

Με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού, είναι δυνατόν να καταργούνται τα προβλεπόμενα από τον ν. 1558/1985 ή και τα με οποιονδήποτε τρόπο συνιστώμενα συλλογικά κυβερνητικά όργανα ή να μεταβάλλονται οι αρμοδιότητές τους¹¹⁶.

¹¹⁶ άρθρο 15 παρ. 2 του π.δ. 63/2005

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΝΟΜΙΜΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ,

ΣΥΝΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ

ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

§4 ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ(ΑΡΘΡΟ 13 ΚΔΔσας)

4.1 ΑΡΘΡΟ 13 ΚΔΔσας

Άρθρο 13

Συγκρότηση

1. Για τη νόμιμη συγκρότηση συλλογικού οργάνου απαιτείται ο ορισμός, με πράξη, όλων των μελών (τακτικών και αναπληρωματικών) που προβλέπει ο νόμος. Ο ορισμός του ίδιου προσώπου με περισσότερες από μια ιδιότητες δεν επιτρέπεται. Αν ορισμένα μέλη εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους και τα μέλη αυτά δεν έχουν ακόμη ελεγεί ή υποδειχθεί από τα αρμόδια όργανα, η συγκρότηση είναι νόμιμη αν έχει εγκαίρως ζητηθεί εγγράφως η εκλογή ή η υπόδειξή τους και τα υπόλοιπα μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία.

2. Τα συλλογικά όργανα, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, συγκροτούνται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη.

3. Ο πρόεδρος και ο γραμματέας του συλλογικού οργάνου ορίζονται, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, με την πράξη συγκροτήσής του. Αν το συλλογικό όργανο συγκροτείται αποκλειστικώς από αιρετά μέλη, ο

πρόεδρος, ο γραμματέας και τα λοιπά μέλη στα οποία ανατίθεται συγκεκριμένο αξίωμα, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, εκλέγονται, με μυστική ψηφοφορία, από τα μέλη του συλλογικού οργάνου.

4. Η τυχόν κατά παράνομο τρόπο κτήση της ιδιότητας υπό την οποία κάποιος ορίζεται μέλος συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της συγκρότησης του οργάνου.

5. Το συλλογικό όργανο μπορεί να λειτουργήσει, όχι όμως πέρα από ένα τρίμηνο, αν κάποια από τα μέλη του εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απολέσουν την ιδιότητα βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον, κατά τις συνεδριάσεις του, τα λοιπά μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία.

6. Όταν ο νόμος προβλέπει θητεία για τα μέλη του συλλογικού οργάνου, η αντικατάσταση μέλους πριν από τη λήξη της θητείας του είναι δυνατή μόνο για λόγον αναγόμενο στην άσκηση των καθηκόντων του, ο οποίος και πρέπει να βεβαιώνεται στη σχετική πράξη.

4.2 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΝΟΜΙΜΗΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

Ως προς την συγκρότηση των συλλογικών οργάνων, το άρθρο 13 του ΚΔΔ/σίας¹¹⁷ περιέχει έναν ορισμό και ορισμένους κανόνες που διέπουν τη διαμόρφωσή της, ενώ η εν λόγω διάταξη απηχεί και πάγιες θέσεις της νομολογίας¹¹⁸.

4.2.1 Ορισμός και πράξη συγκρότησης

Στο άρθρ. 13§ 1 ορίζεται ότι η συγκρότηση αποτελεί τον καθορισμό του αριθμού των φυσικών προσώπων και της ιδιότητας των μελών, ανεξάρτητα αν τα μέλη του οργάνου διορίζονται, εκλέγονται ή υποδεικνύονται. Από αυτό τον ορισμό προκύπτει ότι ένα συλλογικό όργανο έχει νομίμως συγκροτηθεί όταν έχει

¹¹⁷ όπως και το άρθρο 19 του Ν.1599 1986

¹¹⁸ Απτιολογική Έκθεση του Ν.2690 1999

ολοκληρωθεί η διαδικασία ανάδειξης των τακτικών μελών του με την σύνταξη έγγραφης πράξης και ότι αυτό απαρτίζεται από όλα τα πρόσωπα που ορίζει ο νόμος¹¹⁹.

Για τη νόμιμη υπόσταση συλλογικού οργάνου, δηλαδή, απαιτείται αφενός η σύστασή του με διάταξη νόμου ή κανονιστική διοικητική πράξη κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης¹²⁰, υπό την έννοια του προσδιορισμού του αριθμού, της ιδιότητας και της θητείας των μελών του, αφετέρου η συγκρότησή του, με ατομική διοικητική πράξη, με την οποία ορίζονται ονομαστικά όλα τα μέλη¹²¹, τακτικά και αναπληρωματικά, εφόσον προβλέπονται από το νόμο.¹²²

Στην πράξη συγκρότησης θα πρέπει να αναφέρονται τα ονόματα των διοριζομένων τακτικών και αναπληρωματικών μελών και να ορίζονται ο πρόεδρος και ο γραμματέας, χωρίς όμως ο τελευταίος να αποτελεί υποχρεωτικό μέλος του οργάνου. Η παρανομία της συγκρότησης προβλέπεται ρητά ότι αποτελεί λόγο ακύρωσης της πράξης του συλλογικού οργάνου¹²³. Η πράξη συγκρότησης έχει χαρακτήρα ατομικής πράξης¹²⁴ και δεν απαιτείται η δημοσίευσή της, εκτός από τις περιπτώσεις για τις οποίες υπάρχει ρητή πρόβλεψη¹²⁵.

Επιπρόσθετα, από τη διάταξη του άρθ. 13 § 1 ΚΔΔιαδ συνάγεται ότι ο νομοθέτης θέτει ως κανόνα για τη νόμιμη συγκρότηση συλλογικού οργάνου τον ορισμό όλων των προβλεπόμενων από τον οικείο νόμο, τακτικών και αναπληρωματικών, μελών αυτού. Και τούτο, διότι ο νομοθέτης αποβλέπει στη συμμετοχή όλων των μελών του συλλογικού οργάνου κατά την άσκηση των ανατεθειμένων σε αυτό αρμοδιοτήτων, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός η ορθή και αντικειμενική διερεύνηση των υποθέσεων και η εντεύθεν προστασία των διοικουμένων και αφετέρου η εύρυθμη λειτουργία της Διοικήσεως. Την απαίτηση

¹¹⁹ **Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Α**, Δημόσιο. Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα (θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση). Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005

¹²⁰ ΣτΕ 370, 520/2010: η απευθείας έκδοση ατομικής πράξης ορισμού των μελών της Επιτροπής αξιολόγησης χωρίς να έχει προηγηθεί κανονιστική απόφαση με την οποία να ορίζεται ο αριθμός των μελών της και οι ιδιότητές τους, καθιστά μη νόμιμη τη συγκρότηση της επιτροπής και, συνεπώς, μη νόμιμη και ακυρωτέα την απόφασή της για την επιλογή των υποψηφίων

¹²¹ ΣτΕ 4649/2012, 3756/2010, 243/2010, 191/2009, 95/2004. 1471/1999 με πράξη, η οποία έχει τον χαρακτήρα ατομικής [κατά κανόνα σωρευτικής] πράξης

¹²² ΕΛΣυν 118/2009 ΤΝΠ-ΔΣΑ

¹²³ άρθ. 79§3α', ΚΔΔικ. ΦΕΚ 97 Α71999

¹²⁴ **Σπηλιωτόπουλος Π. Ε.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12^η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα 2005

¹²⁵ ΣτΕ 1413 /1982, 453/1987, 671/1994, 1411/1995, 1306/1997, 623/1999 και ΝΣΚ 130/1998

δε αυτή για τη νόμιμη συγκρότηση του οργάνου δεν καλύπτει η ύπαρξη τόσων μόνον μελών, όσα αρκούν για την επίτευξη της αναγκαίας για τη λήψη αποφάσεως απαρτίας, διότι προϋπόθεση της υπό νόμιμης απαρτίας λειτουργίας του οργάνου αποτελεί προ παντός η νόμιμη συγκρότηση αυτού και, περαιτέρω, η κλήση όλων των συγκροτούντων αυτό μελών να μετέχουν στη συνεδρίαση¹²⁶. Για τον ορισμό αναπληρωματικών μελών, πρέπει γι' αυτά να υπάρχει πρόβλεψη στο σχετικό νόμο¹²⁷.

Ως προς τα πρόσωπα που μπορούν να συμμετέχουν στο συλλογικό όργανο, αυτά μπορεί να είναι δημόσιοι υπάλληλοι¹²⁸ ή επίτιμοι και αιρετοί λειτουργοί¹²⁹.

Επιπλέον σύμφωνα το άρθρο 1 § 1 του Ν.2993 2002 (ΦΕΚ 58 Α') επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση συμμετοχή δικαστικών λειτουργών σε συμβούλια ή επιτροπές αμιγώς πειθαρχικού, δικαιοδοτικού ή ελεγκτικού χαρακτήρα, όπως άλλωστε ορίζεται και στο άρθρο 89§2 του Συντάγματος. Για τους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή τους σε επιτροπές ή συμβούλια πρέπει να συμβιβάζεται με την αρχή της προσωπικής ανεξαρτησίας τους, κατ' ευθεία εφαρμογή του άρθρου 89§3 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται.

Για τη διατήρηση της δικαστικής ανεξαρτησίας απαιτούνται ορισμένες εγγυήσεις εξασφάλισής της. Οι ελάχιστες από αυτές είναι η προηγούμενη πρόταση του Προέδρου του οικείου δικαστηρίου¹³⁰ για το πρόσωπο του δικαστή με σχετική δεσμευτική για τη Διοίκηση πράξη¹³¹ και η συγκατάθεση του ίδιου του δικαστή στην ανάληψη των διοικητικών καθηκόντων. Μάλιστα αν μετά την ανάληψη των διοικητικών καθηκόντων από δικαστικό λειτουργό με ρητή δήλωσή του αρθεί η σχετική συναίνεσή του, η Διοίκηση έχει την υποχρέωση να τον απαλλάξει, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου¹³². Τα σχετικά με την αντικατάσταση δικαστικών λειτουργών που μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές ορίζονται στο άρθρο 2 του Ν.2993/2002.

¹²⁶ πρβλ. ΣτΕ 593/2008, 4027/1989, 3879/1983 και ΔΕφαΘ 2938/2014

¹²⁷ ΣτΕ 4087/2009

¹²⁸ π.χ στα Υπηρεσιακά Συμβούλια κατά το άρθ.103 Συντάγματος, άρθ. 157-163 ΥΚ

¹²⁹ π.χ στα όργανα των ΟΤΑ άρθ. 102 Συντάγματος

¹³⁰ άρθ.7 Ν. 1232 1982- ΦΕΚ 22 Α\ 41 §3 Ν. 1756/1988- ΦΕΚ 35 Α* και 75 Ν.1943/1991- ΦΕΚ 50 Α'

¹³¹ ΣτΕ 1730/1982

¹³² ΣτΕ 5203/1987

Τα συλλογικά όργανα πρέπει να έχουν πάγια συγκρότηση και να μην συγκροτούνται πρόσκαιρα και αποκλειστικά μόνο για την κρίση μιας υπόθεσης. Η εν λόγω προϋπόθεση επιβάλλεται από την αρχή της ισότητας¹³³.

4.2.2 Συγκρότηση από τρία μέλη

Η βασική αρχή που εισάγεται ρητά με το άρθρο 13§2 του Ν.2690/1999 είναι ότι το συλλογικό όργανο συγκροτείται όταν περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία μέλη. Ο αριθμός των μελών διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος του συλλογικού οργάνου¹³⁴.

Κρίθηκε ότι, από καμία διάταξη δεν προκύπτει η υποχρέωση της Διοικήσεως να συγκροτεί επιτροπές με περιττό αριθμό μελών.¹³⁵ Ο περιττός αριθμός των μελών διευκολύνει την εύρυθμη και ευέλικτη λειτουργία των συλλογικών οργάνων αλλά καμία νομοθετική διάταξη δεν αποκλείει την συγκρότηση συλλογικού οργάνου με άρτιο αριθμό μελών¹³⁶. Προβλέπεται ωστόσο μια εξαίρεση για τη δυνατότητα συγκρότησης συλλογικού οργάνου μόνο με δυο μέλη, όταν υπάρχει ρητή πρόβλεψη σε νομοθετική διάταξη ή κανονιστική πράξη που εκδίδεται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης¹³⁷. Στην περίπτωση αυτή βέβαια δεν πρόκειται στην ουσία για συλλογικό όργανο αφού η λήψη απόφασης απαιτεί ομοφωνία και των δυο μελών¹³⁸.

4.2.3 Συμμετοχή με διπλή ιδιότητα

Ως προς την ιδιότητα, ο ορισμός του ίδιου προσώπου με περισσότερες ιδιότητες απαγορεύεται¹³⁹. Η απαγόρευση ισχύει όταν για κάθε ιδιότητα

¹³³ άρθ. 4§1 Συντάγματος

¹³⁴ ΣτΕ 2816/1985, 341/1997

¹³⁵ Από καμία διάταξη δεν προκύπτει η υποχρέωση της Διοίκησης να συγκροτεί επιτροπές με περιττό αριθμό μελών ΣτΕ 1626/2008, 410/2002, 4341/1997 και ΣτΕ 1626/2008 ΤΝΠ- ΔΣΑ

¹³⁶ ΣτΕ 1493/1970, 1676/1979, 2143/1989

¹³⁷ ΣτΕ 1756/1985, 1721/1988

¹³⁸ ΣτΕ 3548/1972

¹³⁹ Ο ορισμός του ίδιου προσώπου με περισσότερες από μια ιδιότητες δεν επιτρέπεται (ΣτΕ 3056/1997). Αν ορισμένα μέλη εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους και τα μέλη αυτά δεν έχουν ακόμη εκλεγεί ή υποδειχθεί από τα αρμόδια όργανα, η συγκρότηση είναι νόμιμη αν έχει

προβλέπεται ξεχωριστά μια ψήφος, ώστε να αποφευχθεί το φαινόμενο το ίδιο άτομο να έχει διπλή ψήφο. Κατά συνέπεια, το ίδιο άτομο μπορεί να συμμετάσχει στο συλλογικό όργανο με δυο ιδιότητες, αλλά με μια ψήφο¹⁴⁰. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη υπάρχει γιατί τα μέλη του συλλογικού οργάνου εκτελούν συγκεκριμένο έργο ανάλογα με την θέση, το βαθμό, την ιδιότητα, την ειδίκευση ή την εμπειρία που διαθέτουν. Η συμμετοχή ορισμένου προσώπου σε συλλογικό όργανο με περισσότερες από μια ιδιότητες θα καθιστούσε δύσκολη την αποστολή του και θα καταστρατηγούσε τη βασική αρχή σύμφωνα με την οποία τα συλλογικά όργανα περιλαμβάνουν τρία τουλάχιστον μέλη¹⁴¹.

4.2.4 Αιρετά ή υποδεικνυόμενα μέλη

Στο συλλογικό όργανο μπορούν να συμμετάσχουν μέλη τα οποία είναι αιρετά ή υποδεικνυόμενα από αρμόδια όργανα. Η συμμετοχή τους για την νόμιμη συγκρότηση απαιτεί να έχει ζητηθεί έγκαιρα η υπόδειξή τους ή η εκλογή τους και τα υπόλοιπα μέλη να επαρκούν για την ύπαρξη απαρτίας¹⁴²

Στην περίπτωση αυτή, το συλλογικό όργανο νόμιμα συγκροτείται με λιγότερα μέλη και μπορεί να λειτουργήσει με τα μέλη αυτά για ολόκληρη τη διάρκεια της θητείας του¹⁴³.

Η διάταξη για τη δυνατότητα συμμετοχής αυτών των μελών αντανακλά το πνεύμα της εποχής για τη διευρυμένη συμμετοχή των διοικουμένων στα συλλογικά όργανα, που επιπρόσθετα εξυπηρετεί τον σκοπό αποτροπής αγκυλώσεων της διοικητικής μηχανής. Επισημαίνεται ότι ο νόμος δεν ορίζει συγκεκριμένο χρονικό διάστημα εντός του οποίου θα πρέπει να ζητηθεί από το αρμόδιο όργανο η εκλογή

εγκαιρώς ζητηθεί εγγράφως η εκλογή ή υπόδειξή τους και τα υπόλοιπα μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία (ΣτΕ 3700/2010, 593/2008).

π.χ προέδρου και ταυτόχρονα γραμματέα, άρθ. 13§ 1 Ν.2690 1999. άρθ.3 Ν.1599 1986

¹⁴⁰ **Τάχος Α**, Ερμηνεία Κώδικα. Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε), 3η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006,

π.χ ως εισηγητής χωρίς ψήφο και ως μέλος με ψήφο

¹⁴¹ **Παυλόπουλος Π.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως- Μια σύγχρονη έποψη τον Κράτους Δικαίου, '10" Τόμος. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή 1982

¹⁴² άρθ. 13 § 1 Ν.2690/1999. άρθ.19§2 Ν.1599/1986

¹⁴³ ΝΣΚ 362/2002

ή υπόδειξη και με βάση την αρχή της χρηστής διοίκησης και του εύλογου χρόνου θα έπρεπε να υπάρχει αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη¹⁴⁴.

Όταν τα μέλη είναι αποκλειστικά αιρετά¹⁴⁵ ο αντιπρόεδρος, ο γραμματέας και τα μέλη που ασκούν τα λοιπά αξιώματα εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου¹⁴⁶.

4.2.5 Ορισμός του Γραμματέα

Ο γραμματέας δεν αποτελεί μέλος του συλλογικού οργάνου, με την έννοια ότι δεν μετέχει στη λήψη αποφάσεων. Ο γραμματέας, όπως και ο Πρόεδρος του συλλογικού οργάνου ορίζεται, μαζί με τον αναπληρωτή του, με την πράξη συγκρότησής του οργάνου. Αν το συλλογικό όργανο συγκροτείται αποκλειστικώς από αιρετά μέλη¹⁴⁷, ο γραμματέας μαζί με τον αναπληρωτή του εκλέγεται, με μυστική ψηφοφορία, από τα μέλη του συλλογικού οργάνου. Η ύπαρξη γραμματέα θεωρείται απαραίτητη από τον νόμο, αφού αυτός, σύμφωνα με το άρθ. 15 § 7 ΚΔΔιαδ, είναι αρμόδιος για τη σύνταξη των πρακτικών της συνεδρίασης, το οποίο, κατ' άρθ. 15 § 8 ΚΔΔιαδ, είναι απαραίτητο για τη νόμιμη υπόσταση της απόφασης¹⁴⁸.

Η πλημμέλεια στον ορισμό και την συμμετοχή του γραμματέα στα συλλογικά όργανα μπορεί επιφέρει συνέπειες, όπως καθορίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 13 παρ.1 και 3, 13 παρ. 1 και 10, 15 παρ. 7 του ΚΔΔ/σίας. Ειδικότερα, υπάρχουν δυο περιπτώσεις εκ των οποίων η πρώτη αφορά στα μέλη που ορίζονται ευθέως από τον νόμο ή με πράξη της διοίκησης και συνεπώς ο γραμματέας δεν είναι μέλος του συλλογικού οργάνου, ενώ η δεύτερη περίπτωση είναι εκείνη στην οποία τα μέλη του οργάνου είναι αιρετά και συνεπώς μέλος αποκτά την ιδιότητα του γραμματέα.

Για την πρώτη περίπτωση η πλημμέλεια στον ορισμό και την συμμετοχή του γραμματέα έχει έμμεση επίδραση στη συνολική νομιμότητα συγκρότησης,

¹⁴⁴ **Παυλόπουλος Π.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως- Μια σύγχρονη έποψη τον Κράτους Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή 1982

¹⁴⁵ π.χ στα ΔΣ των Δικηγορικών Συλλόγων

¹⁴⁶ άρθ. 13 §3 ν.2690/1999

¹⁴⁷ π.χ. δημοτικό συμβούλιο, διοικητικό συμβούλιο δικηγορικού ή άλλου επιστημονικού συλλόγου

¹⁴⁸ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015

σύνθεσης και λειτουργίας του οργάνου. Αυτό συμβαίνει διότι εφόσον ο γραμματέας δεν είναι μέλος του οργάνου, η συγκρότηση και η σύνθεση θεωρούνται νόμιμες και δεν υπάρχει επίδραση στην νομιμότητα λειτουργίας του¹⁴⁹. Αντίθετα, η πλημμέλεια έχει επίδραση στην απόφαση καθώς η παρουσία του γραμματέα απαιτείται να είναι συνεχής για να ασκήσει την αρμοδιότητα της σύνταξης των πρακτικών διαφορετικά δεν μπορεί να εφαρμοστεί το άρθρο 15§7 του ΚΔΔσίας.

Είναι φανερό ότι στη δεύτερη περίπτωση η πλημμέλεια στον ορισμό και την συμμετοχή του γραμματέα, που αποτελεί μέλος του οργάνου, επιδρά άμεσα και ευθέως συνολικά στη νομιμότητα συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας του συλλογικού οργάνου¹⁵⁰.

4.2.6 Προεδρία συλλογικού οργάνου

Έχει αναφερθεί ότι η νόμιμη πράξη συγκρότησης ορίζει τον πρόεδρο και τον γραμματέα με τους αντίστοιχους αναπληρωτές τους. Ο πρόεδρος διευθύνει τις εργασίες του οργάνου και φροντίζει για την τήρηση νομιμότητας σε όλα τα στάδια διεξαγωγής τους. Ο πρόεδρος είναι εκείνος που καθορίζει την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων και καλεί τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη να συμμετάσχουν στην συνεδρίαση. Περαιτέρω, κηρύσσει την έναρξη και την λήξη των συνεδριάσεων, διευθύνει τις εργασίες, μεριμνά για την τήρηση του νόμου και την εύρυθμη λειτουργία του συλλογικού οργάνου.

Όταν συμμετέχει δικαστικός λειτουργός στα συμβούλια και τις επιτροπές του Δημόσιου Τομέα θα πρέπει σύμφωνα με το άρθ. 13§§ 1, 2 του Ν.1320/1983 (ΦΕΚ 6 Α'), η προεδρία να ανατίθεται σε αυτόν. Η προεδρία επίσης ανατίθεται στους ανώτατους δημόσιους λειτουργούς α' βαθμού της κατηγορίας ειδικών θέσεων, όπως είναι ο πρόεδρος ΔΣ ή οι διοικητές ΝΠΔΔ. Οι δικαστικοί λειτουργοί όμως δεν προεδρεύουν όταν στο όργανο μετέχει επίσης υπουργός, υφυπουργός ή γενικός γραμματέας υπουργείου¹⁵¹ ή ανώτατος δημόσιος λειτουργός α' βαθμού της κατηγορίας ειδικών θέσεων¹⁵² υπουργείου.

¹⁴⁹ ΣΤΕ 2549/1969, 1698/1981, 1173/1985

¹⁵⁰ **Τάχος Α**, Ερμηνεία Κώδικα. Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε), 3η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006

¹⁵¹ άρθ. 1 § 1 Ν.2993 2002

¹⁵² άρθ. 13 §3 Ν.1320/1983

4.2.7 Παράνομη κτήση ιδιότητας

Η νομιμότητα της συγκρότησης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται όταν μέλος του απέκτησε παράνομα την ιδιότητα βάσει της οποίας διορίστηκε στο όργανο¹⁵³. Η ακυρότητα εκλογής μέλους δεν επιδρά επίσης στην νομιμότητα συγκρότησης, όταν συλλογικό όργανο συγκροτείται από αιρετά μέλη. Η διάταξη αυτή εξυπηρετεί τη διευκόλυνση της διεκπεραίωσης των κύριων εργασιών του συλλογικού οργάνου, διαφορετικά θα υπήρχε κάθε φορά η υποχρέωση ελέγχου της νομιμότητας για τον τρόπο κτήσης της ιδιότητας ως μέλους του οργάνου¹⁵⁴.

Τα όργανα στις παραπάνω περιπτώσεις αντιμετωπίζονται στο ελληνικό θετικό δίκαιο ως *de facto* όργανα. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει η πράξη ολοκλήρωσης του οργάνου που πάσχει από ακυρότητα, αλλά ταυτόχρονα υπάρχει και αντικειμενική επίφαση νομιμότητας ώστε ο σύμφρων και καλόπιστος διοικούμενος να θεωρεί ότι το διοικητικό όργανο έχει εγκατασταθεί και λειτουργεί νόμιμα. Η διάταξη λοιπόν θεσπίστηκε προκειμένου να διευκολύνεται η απρόσκοπτη λειτουργία και διεξαγωγή των κύριων εργασιών των συλλογικών οργάνων και η αποφυγή ενδεχόμενων ακυροτήτων των εκδιδόμενων πράξεών του.

Όμως η εκδοθείσα από συλλογικό όργανο πράξη μετά από ανάκληση ή ακύρωση πράξης διορισμού ή εκλογής ως μέλους του οργάνου, είναι ακυρώσιμη¹⁵⁵ ακόμα και μετά από το τρίμηνο, αρχόμενο από την ανάκληση ή ακύρωση. Επισημαίνεται ότι κώλυμα διορισμού ως μέλους συλλογικού οργάνου δεν επιφέρει η ύπαρξη εκκρεμούς ποινικής ή πειθαρχικής δίκης, αλλά η ποινική ή πειθαρχική καταδίκη και η ανάκληση των καθηκόντων (κύριων και παρεπομένων) του μέλους στην κύρια θέση του¹⁵⁶. Συνεπώς είναι νόμιμη η συγκρότηση όταν υπάλληλος γίνεται μέλος του συλλογικού οργάνου βάσει του βαθμού του στον

¹⁵³ Η κατά παράνομο τρόπο κτήσης της ιδιότητας υπό την οποία κάποιος ορίζεται μέλος συλλογικού οργάνου (*ex officio* όργανο) δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της συγκρότησης του οργάνου. ΣτΕ 1620/2007, ΣτΕ 1514/1996 και άρθ. 13§4 Ν.2690 1999

¹⁵⁴ **Τάχος Α.**, Ερμηνεία Κώδικα. Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε), 3η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006

¹⁵⁵ Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 13 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ καθίστανται μη νόμιμες μόνο οι πράξεις του συλλογικού οργάνου, οι οποίες εκδίδονται με τη συμμετοχή των ως άνω μελών μετά την ακύρωση του διορισμού τους στις ως άνω θέσεις (ΣτΕ Ολ 3059/2009, Ολ 2802/1984) και (ΣτΕ 1514/1996)

¹⁵⁶ άρθ. 19§4, Ν.1599 1986

οποίο έχει προαχθεί παράνομα ή έχει συμπληρώσει το όριο ηλικίας και δεν έχει εκδοθεί η πράξη απόλυσής του¹⁵⁷.

Σε σειρά αποφάσεων του ΣΤΕ¹⁵⁸ που βρίσκουν επιβεβαίωση στο άρθρο 13 του ΚΔΔ/σίας ως αποτέλεσμα εφαρμογής του κριτηρίου νομιμότητας, έχει γίνει δεκτό ότι το συλλογικό όργανο στις προαναφερόμενες περιπτώσεις παράγει δεσμευτικές και έγκυρες αποφάσεις¹⁵⁹.

Εάν όμως κανένα μέλος του συλλογικού οργάνου δεν έχει εκλεγεί ή διοριστεί θεωρείται ότι το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση και οι πράξεις του συνόλου των προσώπων που εμφανίζονται ως διοικητικό όργανο λογίζονται ως ανυπόστατες.

4.2.8 Λειτουργία με ελλιπή συγκρότηση

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η νόμιμη συγκρότηση συνίσταται στον ορισμό όλων των τακτικών και αναπληρωματικών μελών, ενώ συναφής προς αυτό τον κανόνα είναι ότι η νόμιμη συγκρότηση παύει όταν «ελλείπει» ένα ή περισσότερα από τα τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη του οργάνου. Διευκρινίζεται ότι η έλλειψη μέλους υπάρχει όταν αυτό αποβιώσει, όταν χάσει οριστικά την ιδιότητα του μέλους λόγω παραίτησης, απόλυσης ή έκπτωσης¹⁶⁰, όταν χάσει την ιδιότητα βάσει της οποίας έγινε ή διορίστηκε μέλος του συλλογικού οργάνου¹⁶¹ λόγω παραίτησης ή έκπτωσης ή λήξης της θητείας του¹⁶² ή και μετάθεσης¹⁶³ ή τέλος όταν ανασταλεί η άσκηση των καθηκόντων για τα οποία ορίστηκε μέλος του οργάνου¹⁶⁴. Η έλλειψη δεν μπορεί να γίνει δεκτή στην περίπτωση ποινικής ή πεθαρχικής καταδίκης, όπου το μέλος θα πρέπει να αντικατασταθεί οπωσδήποτε, διότι η χρηστή διοίκηση δεν μπορεί να ανεχθεί την έστω και προσωρινή παραμονή ως μέλους του συλλογικού

¹⁵⁷ ΣΤΕ 490/1949

¹⁵⁸ ΣΤΕ 601/1935, 820/1949, 423/1988

¹⁵⁹ **Λύτρας Σ.**, Το Πειθαρχικό Φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή 1989

¹⁶⁰ ΣΤΕ 3267/1967

¹⁶¹ ΣΤΕ 382/1962

¹⁶² ΣΤΕ 2068/1968

¹⁶³ ΣΤΕ 2295/1964

¹⁶⁴ ΣΤΕ 382 1962. 2900 1968, Σπηλιωτόπουλος Π. Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 12η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα

οργάνου προσώπου που έχει απωλέσει την υπαλληλική ή άλλη ιδιότητά του συνεπεία καταδίκης για πειθαρχικό ή ποινικό παράπτωμα¹⁶⁵.

Επιτρέπεται ωστόσο η δυνατότητα νόμιμης λειτουργίας όχι όμως πέρα από ένα τρίμηνο¹⁶⁶ ακόμα και όταν ελλείπουν μέλη, με την προϋπόθεση ότι σχηματίζεται απαρτία σε κάθε συνεδρίαση ώστε να μην λαμβάνονται οι αποφάσεις από την μειοψηφία. Η μη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου λόγω «έλλειψης» μελών του θεραπεύεται με το διορισμό των μελών που ελλείπουν. Οι διατάξεις του Ν.1599/1986 συνιστούσαν παρέκκλιση από την μέχρι τότε νομολογία και θεσπίστηκαν για τη διευκόλυνση της συνεχούς λειτουργίας των οργάνων ενώ δεν εγκυμονούν κίνδυνοι για το διωκόμενο από την στιγμή που ισχύει το αυστηρό χρονικό περιθώριο του τριμήνου¹⁶⁷.

Όταν υπάλληλος έχει παραιτηθεί, μπορεί να συμμετέχει νόμιμα στο συλλογικό όργανο μέχρι την αποδοχή παραίτησης από την οικεία αρχή και τη δημοσίευση στην Ε.τ.Κ της πράξης αποδοχής της παραίτησης.

Η έλλειψη του Προέδρου του συλλογικού οργάνου οδηγεί σε αδυναμία λειτουργίας του ακόμα και για το τρίμηνο χρονικό περιθώριο που παρέχει ο ΚΔΔ/σίας και η Διοίκηση οφείλει να επαναπροσδιορίσει άμεσα το μέλος που ελλείπει, δηλαδή να διορίσει νέο Πρόεδρο.

Επομένως, τα τριμελή συλλογικά όργανα δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσουν ούτε για ένα τρίμηνο, αν κάποιο μέλος εκλείψει, εφόσον δεν υπάρχει απαρτία¹⁶⁸.

Τα αναπληρωματικά μέλη μπορούν να μετέχουν στη θέση τακτικού μέλους της ίδιας κατηγορίας, όταν η αντιστοιχία αυτή προβλέπεται στην πράξη ορισμού των μελών. Στην περίπτωση που αναπληρωματικό μέλος συμμετέχει στο συλλογικό όργανο αντικαθιστώντας τακτικό μέλος που ελλείπει, αυτό συνεπάγεται παράνομη συγκρότηση¹⁶⁹.

Να σημειωθεί ότι, όπως συνάγεται από τις διατάξεις των άρθ. 13 και 14 ΚΔΔιαδ, τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση των απάντων ή

¹⁶⁵ Επίσημα Πρακτικά Β' Συνεδρίου Διοικητικών Δικαστών, εισηγητής **Παναγιωτόπουλος Ι.**, Οι νέοι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών- διοικητικών οργάνων (άρθ. 19 Ν.1599/1986), Υπουργείο Δικαιοσύνης. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1990

¹⁶⁶ ΣτΕ 894/1997

¹⁶⁷ ΣτΕ 894/1997

¹⁶⁸ ΔΕφΑθ 2328/2008 ΤΝΠ-ΔΣΑ

¹⁶⁹ ΣτΕ 402/1989

προσκαίρως κωλυομένων τακτικών μελών του συλλογικού οργάνου, όχι δε και των ελλειπόντων τακτικών μελών¹⁷⁰.

Κρίθηκε ότι το συλλογικό όργανο μπορεί να λειτουργεί με ελλιπή συγκρότηση, όχι όμως πέρα από ένα τρίμηνο, όταν, κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της, μέλη της επιτροπής απεβίωσαν ή δεν αποδέχθηκαν το διορισμό τους ή αποχώρησαν για οποιονδήποτε λόγο¹⁷¹.

4.2.9 Λήξη θητείας συλλογικού οργάνου

Οι γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου επιτάσσουν την συνέχεια των δημοσίων υπηρεσιών, άρα η διακοπή της λειτουργίας τους δεν επιτρέπεται όπως ακριβώς και η διακοπή της λειτουργίας των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης¹⁷². Πολλές φορές ο νόμος παρατείνει την λειτουργία του συλλογικού οργάνου¹⁷³. Το ίδιο ισχύει και βάσει της νομολογίας του ΣτΕ¹⁷⁴.

4.2.10 Αντικατάσταση μελών συλλογικού οργάνου με ορισμένη θητεία

Για τα διοικητικά όργανα, που προβλέπεται θητεία των μελών τους, η αντικατάσταση μέλους πριν την λήξη της θητείας επιτρέπεται αποκλειστικά και μόνο για λόγο αναγόμενο στην άσκηση των καθηκόντων του¹⁷⁵ ενώ η πράξη αντικατάστασής του πρέπει να είναι προς τούτο ειδικά αιτιολογημένη¹⁷⁶, εκτός και αν ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα αντικατάστασης. Η παράνομη αντικατάσταση μέλους συνεπάγεται κακή συγκρότηση του συλλογικού οργάνου,

¹⁷⁰ ΣτΕ 195/2011, ΣτΕ 518/2009, ΣτΕ 1211/2002

¹⁷¹ ΣτΕ 1626/2008 ΤΝΠ-ΔΣΑ

¹⁷² **Σπηλιωτόπουλος Ε.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2005

¹⁷³ π.χ στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων υπάρχει παράταση λειτουργίας των παλιών δημοτικών ή κοινοτικών αρχών για 15 ημέρες μέχρι την τελεσίδικη επικύρωση εκλογής των νέων

¹⁷⁴ π.χ για την λήξη της θητείας του προέδρου και των οργάνων διοίκησης των ΤΕΙ

¹⁷⁵ Όταν ο νόμος προβλέπει θητεία για τα μέλη του 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 και πρέπει να βεβαιώνεται στη σχετική πράξη (ΣτΕ 1784/2012, 1711/2011, 3973/2010, 3370/2007, 422/2006, βλ. και ΣτΕ 239/2012).

π.χ λόγοι αμεροληψίας, παράνομη ή πλημμελή προσφορά υπηρεσίας, αδυναμία προσέλευσης λόγω υπηρεσιακής μεταβολής, προαγωγή, μετάθεση, απαλλαγή λόγω φόρτου εργασίας, απόσπαση, ΝΣΚ 494 1991

Το μέλος έχει τη δυνατότητα υποβολής παραίτησης οικειοθελώς (ΣτΕ 2485/2010).

¹⁷⁶ άρθ.13§6 Ν.2690 1999. άρθ.19§2 Ν.1599/1986, ΣτΕ 2028/1981, 1945/2003

ενώ η παράλειψη αναγραφής της αιτιολογίας στην πράξη αντικατάστασης συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου. Συνεπώς η Διοίκηση δεν μπορεί να αποφασίσει ελεύθερα για την αντικατάσταση κατά την κρίση της¹⁷⁷. Οι λόγοι αντικατάστασης που αφορούν την άσκηση καθηκόντων εφαρμόζονται για να μπορεί να ελεγχθεί η σοβαρότητα των υπηρεσιακών λόγων, που θα πρέπει να θεμελιώνονται από τα πραγματικά περιστατικά¹⁷⁸.

Κατά την έννοια της διάταξης της § 6 του άρθ. 13 ΚΔΔιαδ, ερμηνευόμενης ενόψει της οικείας εισηγητικής έκθεσης και της προγενέστερης σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου, στην οποία η εισηγητική αυτή έκθεση αναφέρεται, ως λόγος αναγόμενος στην άσκηση των καθηκόντων του μέλους που αντικαθίσταται ή παύεται νοείται όχι μόνο η συμπεριφορά του μέλους κατά την άσκηση των καθηκόντων του, αλλά κάθε άλλος λόγος που μπορεί, κατά την ανέλεγκτη ακυρωτικά ουσιαστική κρίση του αρμόδιου για την παύση ή αντικατάσταση διοικητικού οργάνου, να καθιστά το μέλος αυτό ακατάλληλο για την άσκηση των νόμιμων καθηκόντων του¹⁷⁹.

Η παραπάνω διάταξη της § 6 του άρθ. 13 ΚΔΔιαδ, αποβλέποντας στην κατοχύρωση του ανεπηρέαστου της γνώμης των μελών του συλλογικού οργάνου, απαγορεύει την, κατά τη διάρκεια της θητείας του, αντικατάστασή τους χωρίς να μνημονεύονται οι λόγοι, υπηρεσιακοί ή προσωπικοί, που επέβαλαν την αντικατάσταση¹⁸⁰. Επίσης, δεν αποκλείεται, κατά την έννοια της ίδιας διάταξης, και η κατόπιν δικού τους αιτήματος αντικατάσταση των μελών του συλλογικού οργάνου, και μάλιστα λόγω υπηρεσιακών αναγκών¹⁸¹.

¹⁷⁷ ΣτΕ 2028/1981, 2695/1987

¹⁷⁸ ΣτΕ 1748/1976. 2143/1984, ΔΕφΑΘ. 374/1990

¹⁷⁹ ΣτΕ 3370/2007 ΤΝΠ-ΔΣΑ

¹⁸⁰ ΣτΕ 1945/2003 ΤΝΠ-ΔΣΑ, ΔΕφΑΘ 1460/2007 ΤΝΠ-Νόμος

¹⁸¹ ΣτΕ 472/1997 ΤΝΠ-ΔΣΑ

4.4 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΑΡΘΡΟΥ 13 ΚΔΔσσιας

➤ **22/2015 ΣΤΕ (ΑΣΦ)**

Εφόσον, εν προκειμένω, η Διακομματική Επιτροπή συνεδρίασε κατά τις εν λόγω 2 ημερομηνίες, μετά την πάροδο τριμήνου από την ημερομηνία από την οποία, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο Σύμβουλος (και ήδη Αντιπρόεδρος) του Ελεγκτικού Συνεδρίου τελούσε σε ειδική κανονική άδεια χωρίς αποδοχές και υπηρετούσε στο Ε.Σ. της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως εκ τούτου δε, δεν ασκούσε, κατά τον νόμο, τα καθήκοντα της κύριας θέσης του, μη νοουμένης αναπλήρωσής του από το ορισθέν αναπληρωματικό μέλος, παρά τους περί του αντιθέτου ισχυρισμούς της παρεμβαίνουσας ένωσης εταιρειών, πιθανολογείται σοβαρά ότι η Διακομματική Επιτροπή δεν είχε νόμιμη συγκρότηση. Η δε απόφαση του Δ/ντος Συμβούλου της καθής, με την οποία απορρίφθηκε το μεν η προσφυγή της αιτούσας, το δε, κατά μερική αποδοχή των προσφυγών των παρεμβαινουσών, η προσφορά της, ερειδόμενη και επί των εν λόγω πρακτικών της Διακομματικής Επιτροπής, συμμετέχουσας στην επίμαχη διαδικασία με τις εγκριτικές αρμοδιότητες που της απονέμονται από τις μνημονευόμενες στη διακήρυξη διατάξεις, φαίνεται ότι πάσχει, σύμφωνα με τον σοβαρώς πιθανολογούμενο ως βάσιμο σχετικό λόγο της κρινόμενης αίτησης, απορριπτομένων των περί του αντιθέτου ισχυρισμών της καθ' ης και των παρεμβαινουσών.

Δέχεται την αίτηση. Απορρίπτει τις παρεμβάσεις.

➤ **ΣΤΕ 1256/2014**

Αναπληρωματικά μέλη. Κατά την έννοια των άρθ. 13 §§ 1 και 5 και 14 § 3 ΚΔΔιαδ (ν. 2690/1999, Α 45), τα αναπληρωματικά μέλη των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης καλούνται προς αναπλήρωση των απόντων ή προσκαίρως κωλυομένων τακτικών μελών τους, όχι δε και των ελλειπόντων τακτικών μελών (βλ. ΣΤΕ 195/2011, σκ. 8, 518/2009, σκ. 4, 1582/2003, σκ. 8 κ.ά.).

➤ **ΣΤΕ 1180/2014**

Κώλυμα μέλους. Ούτε από τις διατάξεις του ΚΔΔιαδ ούτε από άλλες κείμενες διατάξεις προβλέπεται ότι σε περίπτωση αναπλήρωσης, λόγω κωλύματος, του

Προέδρου ή μέλους του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, πρέπει να αναγράφεται ρητώς στην απόφαση του Συμβουλίου το συγκεκριμένο κώλυμα του Προέδρου ή του μέλους αυτού να παραστεί και ότι η παράλειψη αναγραφής του συγκεκριμένου αυτού κωλύματος καθιστά μη νόμιμη τη σύνθεση του ως άνω συλλογικού οργάνου (πρβλ. ΣτΕ 116/2004).

➤ **419/2014 Δ.ΕΦ.ΘΕΣΣΑΛ (ΑΚΥΡ)**

Η αιτούσα έχει έννομο συμφέρον άσκησης της αίτησης ακύρωσης, ανεξάρτητα από τη σειρά κατάταξής της. Η πράξη συγκρότησης του Συμβουλίου Προσλήψεων Κρίσεων με Ανοιχτές Προκηρύξεις μετά από την προκήρυξη της θέσης και κατόπιν κλήρωσης από τον Κατάλογο Επιμελητών Α΄ που διατηρεί το νοσοκομείο, των οποίων αναγράφονται τα ονόματα και όχι μόνο η ιδιότητα.

Μη νόμιμη η συγκρότηση του Συμβουλίου για την επίδικη εκλογή. Δεκτή η αίτηση ακύρωσης του προσβαλλόμενου πρακτικού.

➤ **2001/2013 ΔΕΦ ΑΘ (ΑΚΥΡ)**

Μη νόμιμη εν προκειμένω η σύνθεση του συλλογικού οργάνου, καθόσον στην σχετική απόφαση περί συγκρότησης αυτού δεν έχει ορισθεί το τρίτο τακτικό μέλος με το οικείο αναπληρωματικό μέλος, ήτοι ο Συντονιστής Δ/ντής του οικείου τμήματος, που αναπληρώνεται από τον νόμιμο αντικαταστάτη του, εφόσον είναι ιατροί κλάδου Ε.Σ.Υ. και εφόσον δεν συντρέχει η περίπτωση αυτή αντικαθίστανται από τους αρχαιότερους σε προϋπηρεσία ιατρούς του τμήματος. Επομένως μη νομίμως συνεδρίασε το Συμβούλιο με μικρότερο αριθμό μελών, δεδομένου μάλιστα ότι δεν εξέλειψε ή αποχώρησε εκ των υστέρων κάποιο μέλος.

➤ **343/2013 ΓΝΜΔ ΝΣΚ (633247)**

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 13 του Ν. 2690/1999 αντιμετωπίζεται η περίπτωση αδυναμίας ανασυγκρότησης του συλλογικού οργάνου, στην περίπτωση μη υπόδειξης μελών από το προτείνον όργανο, καθόσον το συλλογικό

όργανο νόμιμα ανασυγκροτείται με λιγότερα μέλη, εφόσον έχει προηγουμένως γίνει έγγραφη αίτηση στον προτείνοντα φορέα και αυτός εμμένει σε πρόταση με περιεχόμενο αντίθετο ή μη σύμφωνο με τις επιταγές του νόμου και ειδικότερα στον διορισμό του ίδιου ήδη εκλιπόντος μέλους, που ισοδυναμεί με «ανυπαρξία πρότασης». (ομοφ.).

➤ **914/2012 ΣΤΕ (574777)**

Για ένα τρίμηνο από το χρόνο κατά τον οποίο αποχώρησε από την υπηρεσία λόγω παραιτήσεως μέλος συλλογικού οργάνου, το τελευταίο δύναται να λειτουργεί νομίμως με ελλιπή συγκρότηση, εφόσον υπάρχει απαρτία. Το Κεντρικό Πειθαρχικό Συμβούλιο Ιατρών του Ε.Σ.Υ. δεν είχε νόμιμη συγκρότηση και ο τυπικός αυτός λόγος λυσιτελώς προβάλλεται και επί προσφυγής ουσίας.

➤ **1604/2012 ΣΤΕ (575401)**

Εφόσον ο προσφεύγων υπαγόταν για τα ζητήματα της υπηρεσιακής του κατάστασης στην Διεύθυνση Προσωπικού Τελωνείων, της οποίας προϊστάτο ιεραρχικώς η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης, θα έπρεπε, στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, να μετέχει ως τακτικό μέλος ο Προϊστάμενος της ως άνω Γενικής Διεύθυνσης και όχι ο Διευθυντής Προσωπικού Τελωνείων. Η πλημμέλεια αυτή εξετάζεται αυτεπάγγελτα. Δεκτή η προσφυγή.

➤ **4649/2012 ΣΤΕ (596265)**

Παραδεκτά προσβάλλεται μόνο η απόφαση πρόσληψης της επιλεγείσας, στην οποία ενσωματώνονται οι πράξεις της Επιτροπής. Δεν απαιτείται η έκδοση ειδικής πράξης συγκρότησης της επιτροπής. Αν και ο αιτών έχει καταταγεί τρίτος, με έννομο συμφέρον ασκεί την αίτηση ακύρωσης. Κατά την προκήρυξη, οι υποψήφιοι μπορεί να είναι δικηγόροι μέλη των δικηγορικών συλλόγων του νομού και στην πενταμελή επιτροπή μη νόμιμα δεν συμμετείχαν δικηγόροι από τους οικείους συλλόγους. Δεκτή η αίτηση ακύρωσης.

§5 - ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ (ΑΡΘΡΟ 14 ΚΔΔσας)

5.1 ΑΡΘΡΟ 14 ΚΔΔσας

Αρθρο 14

Σύνθεση - Συνεδριάσεις - Λειτουργία

1. Το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως όταν στη σύνθεσή του μετέχουν, ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη, περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών (απαρτία). Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης. Αν, κατά την πρώτη συνεδρίαση, διαπιστωθεί έλλειψη απαρτίας, το όργανο καλείται εκ νέου σε συνεδρίαση, η οποία πραγματοποιείται το νωρίτερο σε είκοσι τέσσερις (24) ώρες, στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη. Κατά τη συνεδρίαση αυτή, υπάρχει απαρτία αν μετέχουν στη σύνθεση τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη που παριστούν τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) του συνόλου των διορισμένων τακτικών μελών του και εν πάση περιπτώσει όχι λιγότερα των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών. Στα τριμελή συλλογικά όργανα, για την ύπαρξη απαρτίας, απαιτείται η παρουσία και των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών.

2. Ο πρόεδρος καθορίζει την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων και καλεί τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη να συμμετάσχουν. Η πρόσκληση η οποία περιλαμβάνει την ημερήσια διάταξη, γνωστοποιείται, από το γραμματέα, στα μέλη του συλλογικού οργάνου τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, μπορεί δε να γίνει και με τηλεφώνημα, τηλεγράφημα, τηλεμοιοτυπία ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον το γεγονός τούτο αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο, η οποία πρέπει να φέρει χρονολογία και την υπογραφή του προσώπου που έκανε την πρόσκληση. Η προθεσμία αυτή μπορεί, σε περίπτωση κατεπείγοντος, να συντημηθεί, η πρόσκληση όμως, τότε, πρέπει να είναι έγγραφη και να βεβαιώνονται σε αυτήν οι λόγοι που κατέστησαν τη σύντημηση αναγκαία. Πρόσκληση των μελών του συλλογικού οργάνου δεν απαιτείται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε ημερομηνίες τακτές, που ορίζονται με απόφασή του, η οποία και γνωστοποιείται στα μέλη του. Πρόσκληση δεν απαιτείται, επίσης, όταν μέλος έχει δηλώσει, πριν από τη συνεδρίαση, κώλυμα συμμετοχής του σε αυτήν, ή όταν το κώλυμα τούτο

είναι γνωστό στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου.

3. Τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση απόντων ή κωλυόμενων μελών της ίδιας κατηγορίας, εκτός αν ο ορισμός τους δεν έχει γίνει κατά τέτοια αντιστοιχία.

4. Αν κατά τη συνεδρίαση απουσιάσει τακτικό μέλος το οποίο δεν είχε προσκληθεί, η συνεδρίαση είναι παράνομη. Το ίδιο ισχύει ακόμη και αν, αντ' αυτού, είχε μετάσχει το αντίστοιχο αναπληρωματικό μέλος. Αν υπήρξαν πλημμέλειες ως προς την κλήτευση μέλους, το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως αν αυτό είναι παρόν και δεν αντιλέγει για την πραγματοποίηση της συνεδρίασης.

5. Η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις.

6. Μέλη συλλογικού οργάνου, τα οποία είναι σύζυγοι ή συνδέονται μεταξύ τους με συγγένεια έως και τέταρτου βαθμού εξ αίματος ή αγχιστείας, δεν επιτρέπεται να μετάσχουν στην ίδια συνεδρίαση¹⁸².

7. Η σύγκληση του συλλογικού οργάνου προς συνεδρίαση είναι υποχρεωτική αν το ένα τρίτο (1/3) τουλάχιστον του συνόλου των τακτικών μελών του το ζητήσει εγγράφως από τον πρόεδρο, προσδιορίζοντας και προς συζήτηση θέμα.

8. Η ημερήσια διάταξη συντάσσεται από τον πρόεδρο, ο οποίος λαμβάνει προς τούτο υπόψη του και απόψεις που τυχόν διατυπώνονται από μέλη του συλλογικού οργάνου.

9. Αντικείμενο της συνεδρίασης είναι μόνο τα θέματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη. Κατ' εξαίρεση, μπορούν να συζητηθούν και θέματα που δεν περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη αν είναι παρόντα όλα τα τακτικά μέλη και συμφωνούν για τη συζήτησή τους.

10. Οι συνεδριάσεις, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, είναι

¹⁸² Σύμφωνα με την παρ.41 του άρθρου 14 του Ν.2817/2000 ΦΕΚ Α` 78/14.03.2000 ορίζεται ότι: "Οι διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 14 του ν. 2690/1999 δεν εφαρμόζονται προκειμένου για τα συλλογικά όργανα Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι.

Η παρ. 41 του άρθρου 14 του Ν.2817/2000 ΚΑΤΑΡΓΕΙΤΑΙ με το άρθρο 81 παρ.19 του Ν.4009/2011 (ΦΕΚ Α 195/6-9-2011) με την επιφύλαξη των μεταβατικών διατάξεων των άρθρων 76 έως και 80 του αυτού νόμου.

μυστικές. Η κατά τη συζήτηση παρουσία άλλων προσώπων, πλην των μελών και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στο νόμο προσώπων, δεν επιτρέπεται. Το συλλογικό όργανο, όμως, μπορεί να καλέσει, προς παροχή πληροφοριών ή προσαγωγή στοιχείων, υπηρεσιακά ή άλλα πρόσωπα, τα οποία και αποχωρούν πριν από την έναρξη της συζήτησης.

11. Όταν ο νόμος προβλέπει δημόσια συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, ανακοινώνονται εγκαίρως, και πάντως τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, με πρόσφορο τρόπο, ώστε να καθίσταται δυνατή η προσέλευση και η παρουσία των ενδιαφερομένων. Η τήρηση της δημοσιότητας πρέπει να βεβαιώνεται στο οικείο πρακτικό.

12. 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.

13. Τα συλλογικά όργανα είναι δυνατό να συνεδριάζουν και με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων (τηλεδιάσκεψη). Στις περιπτώσεις αυτές, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται ο τόπος της συνεδρίασης, ο τρόπος διαπίστωσης της απαρτίας και διασφάλισης της μυστικότητας της συνεδρίασης, ο τρόπος τήρησης των πρακτικών και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναφορικά με τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων¹⁸³.

5.2 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΝΟΜΙΜΗΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

Ως σύνθεση νοείται η συμμετοχή των τακτικών ή αναπληρωματικών μελών σε συγκεκριμένη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Είναι δυνατόν να είναι το όργανο νομίμως συγκροτημένο και να έχει κακή σύνθεση.

Αντίθετα προς την συγκρότηση του συλλογικού οργάνου που αναφέρεται αφηρημένα στην υπόστασή του, η σύνθεση σχετίζεται πάντοτε με την ενέργεια του

¹⁸³ Η παρ. 13 προστέθηκε με το άρθρο 6 παρ.7 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

Σύμφωνα με την παρ.2 άρθρ.3 Ν.3263/2004 "Μειοδοτικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α 179/28.9.2004, για την συγκρότηση σύνθεση και λειτουργία της Επιτροπής Διαγωνισμού εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 21 και 22 ΠΔ 609/1985 και συμπληρωματικά των άρθρων 13-15 του παρόντος

συλλογικού οργάνου που πρέπει να υπάρχει σε όλες τις συνεδριάσεις. Με τον όρο σύνθεση αναφερόμαστε στην νόμιμη συμμετοχή των τακτικών ή σε περίπτωση κωλύματος των αναπληρωματικών μελών στις συνεδριάσεις με σκοπό την συζήτηση και την λήψη απόφασης. Οι κανόνες που αναφέρονται στην νόμιμη σύνθεση του οργάνου συνιστούν γενικές αρχές του δικαίου ή έχουν νομολογιακή προέλευση και οι βασικότεροι από αυτούς στηρίζονται στον Ν.1599/1986 και ιδιαίτερα στον ΚΔΔ/σίας, εφόσον δεν υπάρχει άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.

Οι προϋποθέσεις νόμιμης σύνθεσης αναφέρονται στα φυσικά πρόσωπα ή μέλη του συλλογικού οργάνου και σχετίζονται με τα ακόλουθα στοιχεία:

- τον αριθμό και την ιδιότητα των φυσικών προσώπων που απαιτούνται για την νόμιμη λειτουργία του οργάνου (απαρτία)
- την σύμφωνα με τον νόμο κλήση τους προκειμένου να λάβουν μέρος στην λειτουργία του οργάνου (πρόσκληση)
- την σύνδεσή ή τον ιδιαίτερο δεσμό τους με ορισμένη υπόθεση στην εξέταση της οποίας συμμετέχουν (αμεροληψία)

Η παραβίαση κάποιας από τις παραπάνω προϋποθέσεις συνεπάγεται την έκδοση πλημμελούς απόφασης, επειδή το όργανο θεωρείται ότι δεν έχει νόμιμη σύνθεση. Οι αποφάσεις του οργάνου που δεν έχει νόμιμη σύνθεση πάσχουν από ακυρότητα¹⁸⁴ που θεραπεύεται μόνο όταν η ακυρώσιμη απόφαση περιληφθεί σε νεότερη απόφαση του ίδιου οργάνου με κανονική σύνθεση ή σε απόφαση δευτεροβάθμιου οργάνου, που κρίνει την υπόθεση από την αρχή¹⁸⁵.

5.2.1 Απαρτία

Σημαντικός όρος της σύννομης σύνθεσης είναι ο σχηματισμός απαρτίας, δηλαδή η παρουσία και συμμετοχή ενός ελάχιστου αριθμού τακτικών ή αναπληρωματικών μελών, που αντιστοιχεί σε περισσότερο από το ήμισυ του

¹⁸⁴ ΣτΕ 2060/1961, 1188/1987

⁹⁴Στο δευτεροβάθμιο όργανο θα πρέπει να μην μετέχουν πρόσωπα που έλαβαν μέρος στην λήψη απόφασης στον πρώτο βαθμό, εκτός και αν ορίζεται διαφορετικά με νόμο (ΣτΕ 3600/1975), (ΣτΕ 171 1968. 2573/1966)

αριθμού των διοριζόμενων τακτικών μελών¹⁸⁶. Για τα τριμελή όργανα η απαρτία προϋποθέτει την παρουσία και των τριών μελών¹⁸⁷.

Σε αυτό το σημείο υπάρχει και διαφοροποίηση σε σχέση με την παλαιότερη νομολογία σύμφωνα με την οποία στις συνεδριάσεις έπρεπε να συμμετέχει το σύνολο των τακτικών ή αναπληρωματικών μελών¹⁸⁸. Ο κανόνας αυτός δεν έρχεται σε αντίθεση με τις νεότερες ρυθμίσεις που εισήγαγε ο ΚΔΔ/σίας, από την στιγμή που ο ελάχιστος αριθμός μελών (απαρτία) δεν αναιρεί τον μέγιστο αριθμό για την συμμετοχή όλων των μελών.

Η απαρτία διευκολύνει την λειτουργία του συλλογικού οργάνου διότι η παρουσία του συνόλου των μελών θα οδηγούσε σε συχνές καθυστερήσεις ή ματαιώσεις των αποφάσεων, δυσχεραίνοντας την λειτουργία του. Ο νόμος μπορεί να προβλέπει η απαρτία να είναι συνήθης ή αυξημένη, δηλαδή να απαιτείται ένας ιδιαίτερα αυξημένος αριθμός μελών που συνήθως απαιτείται στην λήψη κρίσιμων και σοβαρών αποφάσεων. Όταν η απαρτία δεν καθορίζεται από τις ιδρυτικές διατάξεις, το όργανο συνεδριάζει νόμιμα όταν τα παρόντα μέλη του υπερβαίνουν τα μη παριστάμενα, δηλαδή την πλειοψηφία του συνόλου των μελών¹⁸⁹.

Είναι σαφές ότι η απαρτία είναι απαραίτητη σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης και σε όλα τα επιμέρους στάδια της συζήτησης της υπόθεσης, την λήψη της σχετικής απόφασης ή διατύπωσης γνωμοδότησης¹⁹⁰. Αν το συλλογικό όργανο παύει να έχει απαρτία και μάλιστα ανεξάρτητα από το γεγονός της τυχόν υπάρξεως απαρτίας κατά την έναρξη της συνεδρίασεως, η απόφαση είναι ακυρωτέα^{191 192}.

¹⁸⁶ άρθ. 14§1α, Ν.2690/1999

¹⁸⁷ ΣτΕ 1371/1968, 1971/1987, άρθ. 14§ 1ε' Ν.2690/1999

¹⁸⁸ ΣτΕ 1846, 4603/1988, 3288/1989, 1424/1990, 1612/1996

¹⁸⁹ ΣτΕ 1513/1977

¹⁹⁰ Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης (αποκλείεται η πλασματική απαρτία η οποία είχε καθιερωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ, ΣτΕ 6376/1995

¹⁹¹ Στον κανόνα αυτό έχει εισαχθεί μια σημαντική εξαίρεση σύμφωνα με την νομολογία (ΣτΕ 3085/1966) για τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια εισάγοντας την έννοια της πλασματικής απαρτίας για τη διευκόλυνση της λειτουργίας τους. Τα συμβούλια αυτά εξακολουθούν να έχουν απαρτία ακόμα και όταν αποχωρήσουν από την συνεδρίαση τόσα μέλη ώστε με τα υπόλοιπα να μην μπορούν να συνεδριάσουν νόμιμα τα μέλη.

¹⁹² Στο σημείο αυτό μπορούμε να εντοπίσουμε διαφοροποιήσεις στην νομολογία του ΣτΕ σε σχέση με την προαναφερόμενη. αφού για ορισμένες αποφάσεις είχε οριστεί ότι αν στην έναρξη της συνεδρίασης υπήρξε απαρτία και στην συνέχεια αποχώρησαν τόσα μέλη ώστε να μην σχηματίζεται απαρτία, για να μην ματαιωθεί η συνεδρίαση τα μέλη που αποχώρησαν' θεωρούνται παριστάμενα (π.χ ΣτΕ 6376/1995). (ΣτΕ 3905/1983)

Συμπληρωματικά προς την προηγούμενη διάταξη, ορίστηκαν και τα εδάφια γ' και δ' του άρθρου 14§ 1 Ν.2690/1999, σύμφωνα με τα οποία η διαπίστωση έλλειψης απαρτίας στην πρώτη συνεδρίαση οδηγεί σε νέα συνεδρίαση το πολύ εντός 24 ωρών στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη. Σε αυτή την νέα συνεδρίαση η απαρτία υπάρχει όταν μετέχει αριθμός τακτικών ή αναπληρωματικών μελών ίσος τουλάχιστον προς το 1/3 του αριθμού των τακτικών μελών και σε κάθε περίπτωση όχι λιγότερα των τριών μελών. Ο κανόνας αυτός είναι σύμφωνος με την νομολογία¹⁹³ κατά την οποία εκτός αντίθετης ρητής διάταξης νόμου¹⁹⁴, δεν μπορεί να υπάρξει συλλογικό όργανο με δυο μέλη¹⁹⁵.

Για τη νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου¹⁹⁶ δεν απαιτείται η μεία στην απόφαση του συγκεκριμένου κωλύματος συμμετοχής των μη παριστάμενων μελών¹⁹⁷.

Όταν ο νομοθέτης προβλέπει¹⁹⁸, σε συλλογικό όργανο της Διοικήσεως, τη συμμετοχή μη υπηρεσιακών μελών, λόγω της ιδιότητάς τους ή λόγω ορισμένων ειδικών γνώσεων, τα μέλη αυτά, αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, μετέχουν ισοτίμως με τα λοιπά μέλη στο συλλογικό όργανο. Επομένως, ελλείψει ειδικών ρυθμίσεων, οι διατάξεις του άρθ. 14 ΚΔΔιαδ, περί νομίμου συνθέσεως των συλλογικών οργάνων εξ απόψεως απαρτίας, εφαρμόζονται και στην περίπτωση αυτή¹⁹⁹.

Η απαρτία πρέπει να υπάρχει²⁰⁰, σε κάθε περίπτωση, και κατά τον χρόνο της ψηφοφορίας²⁰¹.

¹⁹³ ΣΤΕ 3548/1972

¹⁹⁴ ΣΤΕ 5349 1987

¹⁹⁵ **Γέροντας Α., Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος. Γ. Σιούτη. Σ. Φλογαΐτης**, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

¹⁹⁶ **Κατράς Ι**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 260

¹⁹⁷ ΣΤΕ 1718/2014

¹⁹⁸ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 260

¹⁹⁹ ΣΤΕ 1289/2014

²⁰⁰ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 260

²⁰¹ **Α. Κρητικός**, Όρια νόμιμης λειτουργίας συλλογικών οργάνων σωματείων, συνδικαλιστικών οργανώσεων και συνεταιρισμών, έκδ. 1994, αριθ.256

5.2.2 Πρόσκληση μελών

Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και το άρθρο 14§2 του ΚΔΔ/σίας για την νόμιμη σύνθεση δεν αρκεί η νόμιμη απαρτία, αλλά απαιτείται και η εξασφάλιση δυνατότητας συμμετοχής των μελών²⁰², δηλαδή η έγκαιρη και έγγραφη πρόσκληση όλων των τακτικών και αναπληρωματικών μελών σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν την συνεδρίαση²⁰³.

Η κλήτευση των μελών πρέπει να γίνει με τρόπο που ορίζει ο νόμος²⁰⁴, είναι συνήθως ατομική, διενεργείται από τον πρόεδρο και γνωστοποιείται από το γραμματέα. Στην πρόσκληση των μελών καθορίζεται ημέρα, ώρα, τόπος συνεδρίασης και ημερήσια διάταξη. Η πρόσκληση θα πρέπει να αποδεικνύεται²⁰⁵ από έγγραφα προγενέστερα της ημερομηνίας συνεδρίασης όπως το αποδεικτικό επίδοσης, η βεβαίωση του καλούμενου μέλους, η υπογραφή του βιβλίου πρόσκλησης από το μέλος²⁰⁶.

Η τήρηση του τύπου αυτού δεν απαιτείται μόνον όταν η ημέρα συνεδρίασεως ορίσθηκε σε προγενέστερη συνεδρίαση, στην οποία μετείχαν όλα τα τακτικά μέλη, ή όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε τακτές και εκ των προτέρων καθορισμένες ημερομηνίες, αποδεδειγμένως γνωστές σε όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου, καθώς και όταν υπάρχει αντικειμενική αδυναμία προσελεύσεως του μέλους στη συνεδρίαση ή όταν το μέλος δήλωσε εγγράφως πριν από τη συνεδρίαση κώλυμα συμμετοχής του σ' αυτήν²⁰⁷.

Κατά κανόνα η πρόσκληση είναι έγγραφη, όμως προβλέπεται και η δυνατότητα χρησιμοποίησης κάθε πρόσφορου μέσου²⁰⁸ όπως τηλεφώνημα, τηλεγράφημα, τηλεομοιοτυπία ή ακόμα και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο²⁰⁹ εφόσον αυτό αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο ή κάθε άλλο τρόπο ή

²⁰² ΣτΕ 1738/2000

²⁰³ ΣτΕ 4647/2012, 759/2012, 2670/2010

²⁰⁴ ΣτΕ 4356/1987

²⁰⁵ **Κατράς Ι**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 262

²⁰⁶ ΣτΕ 3220 1982, ΣτΕ 1195/2012

²⁰⁷ ΣτΕ 2920/1998, ΔιΔικ 11/365

²⁰⁸ άρθ.14§4. Ν.2690 1999

²⁰⁹ Ο αποστολέας του μηνύματος του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποτελεί και τον εκδότη του κειμένου που συνοδεύει το μήνυμα, ενώ η ηλεκτρονική διεύθυνση έχει τον χαρακτήρα ιδιόχειρης υπογραφής (άρθ. 3 ΠΔ 150/2001- ΦΕΚ 125 Α). (άρθ.14 Ν.2672/1998- ΦΕΚ 290 Α\ άρθ.22 Ν.2539/1997- ΦΕΚ 244 Α\ άρθ.1,2 ΠΔ 342 2002- ΦΕΚ 284 Α')

μέσο αποδείξεως²¹⁰ που φέρει χρονολογία και υπογραφή του προσώπου που έκανε την πρόσκληση. Η πρόβλεψη χρήσης κάθε πρόσφορου μέσου αποσκοπεί στην μείωση των γραφειοκρατικών διατυπώσεων και στη διευκόλυνση της λειτουργίας των συλλογικών οργάνων.

Η Διοίκηση υποχρεούται²¹¹ να αποδείξει τη νομότυπη πρόσκληση των μελών συλλογικού οργάνου με τηλεφώνημα ή τηλεγράφημα, μόνο δε νόμιμο μέσο αποδείξεως κατά τη ρητή διατύπωση του νόμου είναι η προσκομιδή του προβλεπόμενου ειδικού βιβλίου²¹². Αν η κλήτευση εστάλη στα μέλη με fax, δεν απαιτείται να αναγράφονται στο σχετικό βιβλίο οι αριθμοί των τηλεφώνων των μελών αυτών ούτε να βεβαιώνεται ότι ελήφθη το fax από αυτά²¹³.

Σε περίπτωση κατεπείγοντος το όργανο καλείται σε συνεδρίαση νωρίτερα από σαράντα οκτώ (48) ώρες και η πρόσκληση θα πρέπει να είναι έγγραφη και να αναφέρει τους λόγους του κατεπείγοντος. Η έλλειψη πρόσκλησης ή η πλημμέλεια στην κλήτευση, που συνιστούν πλημμέλεια της νόμιμης σύνθεσης του οργάνου, θεραπεύεται²¹⁴ όταν το μέλος παρουσιαστεί στην συνεδρίαση και δεν αντιλέγει για την πραγματοποίησή της²¹⁵.

Η πρόσκληση δεν απαιτείται στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- όταν έχουν προκαθοριστεί τακτές μέρες συνεδριάσεων με ρητή πράξη του συλλογικού οργάνου, που γνωρίζουν αναμφίβολα όλα τα τακτικά και αναπληρωματικά²¹⁶ μέλη²¹⁷
- όταν υπάρχει αντικειμενικό κώλυμα εκ των προτέρων γνωστό στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου²¹⁸ που δημιουργεί απόλυτη αδυναμία προσέλευσης στις συνεδριάσεις ή

²¹⁰ ΣτΕ 327/2012, 3007/2010, 3831, 3660/2009, 3968, 1449/2008, 2893/2007, 2723/2004, 1432/1998, 1192 1988

²¹¹ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 260

²¹² ΣτΕ 1432/1998 ΕΛΔ 40/957

²¹³ ΣτΕ 1718/2014

²¹⁴ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 261

²¹⁵ ΣτΕ 2255/1967, άρθ. 14§1α Ν.2690/1999

²¹⁶ ΣτΕ 327/2012, 3542/2010, 1505, 3990/2005

²¹⁷ Το βάρος της απόδειξης τω τακτικών συνεδριάσεων ή της μεταβολής τους και της γνώσης από τα μέλη φέρει η Διοίκηση, που απαιτείται να διασφαλίζει τις νόμιμες προϋποθέσεις. (ΔΕΦΑ 361/1996), **Γκέρτσος Β.-Πυργάκης Δ.**, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ. 242

²¹⁸ π.χ εκτός έδρας μετάβαση- ΣτΕ 2626/1988, 966/1989, 1442/1997

- όταν τα μέλη έχουν δηλώσει εγγράφως κώλυμα συμμετοχής²¹⁹

Το συλλογικό όργανο μπορεί να κληθεί σε συνεδρίαση από τον πρόεδρο κατά την κρίση του. Η σύγκληση όμως είναι υποχρεωτική όταν αυτό ζητηθεί από το 1/3 τουλάχιστον του συνόλου των τακτικών μελών με έγγραφο αίτημα προς τον πρόεδρο, στο οποίο προσδιορίζεται το προς συζήτηση θέμα²²⁰.

Οι συνεδριάσεις μπορεί να διενεργούνται και με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων μετά από απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών²²¹, στην οποία καθορίζονται ο τόπος της συνεδρίασης, ο τρόπος τήρησης των πρακτικών, ο τρόπος διαπίστωσης της απαρτίας και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια της λειτουργίας²²².

Αν κατά τη συνεδρίαση απουσιάσει τακτικό μέλος, το οποίο δεν είχε προσκληθεί, η συνεδρίαση είναι παράνομη²²³. Το ίδιο ισχύει ακόμη και αν, αντ' αυτού, είχε μετάσχει το αντίστοιχο αναπληρωματικό μέλος. Η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις²²⁴.

5.2.3 Συμμετοχή αναπληρωματικών μελών

Τα αναπληρωματικά μέλη συμμετέχουν στην συνεδρίαση στην θέση των τακτικών μελών όταν αυτά έχουν κληθεί νόμιμα, αλλά λόγω απουσίας ή κωλύματος δεν μπορούν να παραστούν²²⁵. Η αναπλήρωση των μελών γίνεται από μέλη της ίδιας κατηγορίας²²⁶ για όσες συνεδριάσεις απαιτηθεί²²⁷. Όταν όμως τα τακτικά μέλη δεν παραστούν και τα αναπληρωματικά δεν έχουν κληθεί νόμιμα,

²¹⁹ άρθ. 14§2 Ν.2690/1999

²²⁰ άρθ. 14§§ 1- 6 Ν.2690/1999

²²¹ Στην εργασία το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης θα αναφέρεται με την ονομασία που επικράτησε μετά την συγχώνευσή του με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (ΦΕΚ 231 Α719.09.2007).

²²² άρθ.6§7 Ν.3242/2004

²²³ ΣτΕ 417,1195,4296/2012

²²⁴ **Κατράς Ι.**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 61

²²⁵ ΣτΕ 1612/1996

²²⁶ π.χ αντικατάσταση μεταξύ αιρετών μελών, εκτός και αν στην πράξη συγκρότησης δεν προβλέπεται αυτή η αντιστοιχία, άρθ.14§3. Ν.2690 1999

²²⁷ ΝΣΚ 659/1995

ακόμα και όταν υπάρχει απαρτία το όργανο δεν συνεδριάζει νόμιμα²²⁸. Στο κείμενο της απόφασης θα πρέπει να αναφέρεται ότι αναπληρωματικό μέλος συμμετέχει έναντι τακτικού μέλους λόγω κωλύματος του τελευταίου, διαφορετικά η συμμετοχή του αναπληρωματικού μέλους συνιστά κακή σύνθεση του οργάνου. Το συγκεκριμένο κώλυμα όμως δεν είναι απαραίτητο να αναφερθεί²²⁹.

Η νομολογία δέχεται ότι εάν μέλος του συλλογικού οργάνου αποκλειστεί από την συνεδρίαση χωρίς νόμιμο λόγο ακόμα και με εντολή του προεδρεύοντος του οργάνου ή άλλου διοικητικού οργάνου υπάρχει κακή σύνθεση και κατά συνέπεια το συλλογικό όργανο δεν αποφασίζει έγκυρα²³⁰.

Τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση απόντων ή κωλυόμενων μελών της ίδιας κατηγορίας, εκτός αν ο ορισμός τους δεν έχει γίνει κατά τέτοια αντιστοιχία. Η συμμετοχή του ορισθέντος²³¹ κατά τη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου τακτικού μέλους στη σύνθεση του οργάνου αυτού, δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του εν λόγω μέλους, ώστε να δύναται αυτό να εκχωρεί τη συγκεκριμένη υποχρέωσή του για συμμετοχή σε εξουσιοδοτούμενο από αυτόν πρόσωπο, ακόμη κι αν το πρόσωπο αυτό είναι ο εκ του νόμου αναπληρωτής του, αλλά απαιτείται να πιστοποιείται ότι η αδυναμία συμμετοχής είναι αποτέλεσμα κωλύματος ή απουσίας του²³².

Από τον νόμο δεν απαγορεύεται η αναπλήρωση, λόγω κωλύματος, τόσων τακτικών μελών, ώστε τα αναπληρωματικά μέλη που μετέχουν στη σύνθεση του συμβουλίου, σε αναπλήρωση των κωλυόμενων τακτικών μελών του²³³, να είναι περισσότερα από τα λοιπά τακτικά μέλη που μετέχουν στην εν λόγω σύνθεση²³⁴.

Το αναπληρωματικό μέλος συλλογικού οργάνου²³⁵ δεν δύναται να συμμετάσχει σε αυτό παρά μόνο αν το τακτικό μέλος το οποίο αναπληρώνει είναι απόν ή κωλύεται. Τούτου δε έπεται ότι δεν είναι νόμιμη η συμμετοχή στο ίδιο

²²⁸ ΣΤΕ 1244/1979

²²⁹ ΣΤΕ 1927/1996

²³⁰ ΣΤΕ 273/1971, Σπηλιωτόπουλος Π. Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 12η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα 2005

²³¹ Κατράς Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 262

²³² ΔΕφΑΘ 2659/2013 αδημ. - Δημ. Μίχου

²³³ Κατράς Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 262

²³⁴ ΣΤΕ 116/2004 ΤΝΠ-ΔΣΑ

²³⁵ Κατράς Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015, σελ. 262

συλλογικό όργανο τόσο του τακτικού μέλους αυτού όσο και του αναπληρωτή του²³⁶.

5.2.4 Αρχή της Αμεροληψίας

A) Έννοια – περιεχόμενο

Τα μέλη των συλλογικών οργάνων πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης, ώστε να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση ότι η απόφαση του οργάνου υπήρξε αδιάβλητη. Δηλ. να μην επηρεάζεται η γνώμη του ή η κρίση του από υποκειμενικούς παράγοντες, όπως συμπάθειες ή αντιπάθειες. Τα αμερόληπτα διοικητικά όργανα αίρονται πάνω από πρόσωπα και καταστάσεις²³⁷. Όταν το διοικητικό όργανο συνδέεται με ιδιαίτερο δεσμό η σχέση με τα πρόσωπα ή αντικείμενα στα οποία αφορά η διοικητική κρίση οφείλει να μην εκδώσει ή συμπράξει στην έκδοση της πράξης²³⁸.

Η αρχή της αμεροληψίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων περιλήφθηκε ρητά στο αρθρ. 7 παρ. 2 του Ν. 2690/1999 ΚΔΔιαδ, όπου ορίζεται ότι «τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί γενική αρχή συνταγματικού επιπέδου και αποτελεί ειδικότερη έκφανση του Κράτους Δικαίου. Στο Σύνταγμα η αρχή της αμεροληψίας αναγνωρίζεται ρητά με τον όρο «διαφάνεια» ως εγγύηση τηρήσεως της νομιμότητας αρθρ. 14 παρ. 9, 29 παρ. 2, 102 παρ. 5, 103 παρ. 7.

Προσέτι η αμεροληψία αποτελεί εφαρμογή της αρχής της ισότητας των πολιτών, ενώπιον του νόμου, αρθρ. 4 παρ. 1 Συν. Αμεροληψία και ισότητα διασταυρώνονται. Μια μεροληπτική συμπεριφορά διαρρηγνύει την αρχή της ισότητας, ενώ μια διακριτική συμπεριφορά προδιαθέτει για υποκρυπτόμενη μεροληψία. Συνδέεται δε και με την αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αρθρ. 27 περ. 3 ΥΚ.

²³⁶ ΣΤΕ 3906/2003, 380/2007, ΔΕφΑΘ 1094/2014 αδημ. - Παρασκευή Καρκαντζού

²³⁷ **Κόρσος Δημήτριος**, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό μέρος, 1995, σελ 392

²³⁸ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή- Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013, σελ 204

Η ουδετερότητα αποτελεί μία αυστηρή υποχρέωση αμεροληψίας η οποία βαρύνει τους δημοσίους υπαλλήλους. Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε μια δημόσια υπηρεσία αμερόληπτα και χωρίς διακρίσεις λόγω πολιτικών ή θρησκευτικών πεποιθήσεων²³⁹.

Επίσης σπουδαία έκφραση της αρχής της αμεροληψίας των δημοσίων υπαλλήλων και επαλήθευση αυτής συνιστά το άρθρ. 29 παρ. 3 Σ και αρθρ. 103 παρ. 1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι πλήρως αμερόληπτη, στο μέτρο που αποσκοπεί αποκλειστικά στο δημόσιο συμφέρον, εφόσον φροντίζει αποκλειστικά, των υποθέσεων της ολότητας. Η επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί απόρροια της αμερόληπτης άσκησης των διοικητικών καθηκόντων, της δέσμευσης δηλ. της διοικητικής δράσης από αντικειμενικά κριτήρια. Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο η αρχή της αμεροληψίας συνδέεται, ως κατ' εξοχήν κανόνας διοικητικής ηθικής με τη γενική αρχή της χρηστής διοικήσεως, καθόσον υποχρεώνει την διοίκηση να προστατεύει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του. Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ κατοχυρώνει στο αρθρ. 41 την αμεροληψία των διοικητικών οργάνων ως τμήμα του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως. Και η ελληνική νομολογία θεμελιώνει την αμερόληπτη άσκηση της διοικητικής αρμοδιότητας -όταν λείπει ρητή διάταξη νόμου περί κωλυμάτων και λόγω εξαίρεσης-, στις γενικές αρχές περί ευρύθμου και χρηστής διοικήσεως²⁴⁰.

Το Συμβούλιο της Επικράτειας έχει κάνει δεκτό στα πλαίσια του πειθαρχικού δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, ότι η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής του Κράτους Δικαίου, και η οποία απορρέει από το Σύνταγμα, καθώς και την αρχή της δίκαιης δίκης, που θεσπίζει το αρθρ. 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το αρθρ. 6 ΕΣΔΑ εφαρμόζεται και στις ιδιωτικές σχέσεις του Κράτους προς τους πολίτες.

Η αρχή της αμεροληψίας ανευρίσκεται και στο ενωσιακό δίκαιο²⁴¹. Πάγια νομολογία του ΔΕΚ αναγνωρίζει την αμεροληψία ως κανόνα του κοινοτικού δικαίου, ο οποίος εφαρμόζεται κατά την διοικητική διαδικασία ενώπιον των

²³⁹ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή- Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013, σελ. 205

²⁴⁰ ΣΤΕ 162/1961

²⁴¹ πρώην Κοινοτικό δίκαιο

κοινοτικών οργάνων. Συναντάμε την εφαρμογή της αμεροληψίας κυρίως στις περιπτώσεις ευρείας διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων. Συνεπώς η αμεροληψία συνιστά κανόνα ελέγχου της υπέρβασης των ακραίων ορίων της αρμοδιότητας του κοινοτικού οργάνου. Κατέληξε δε ως δικαίωμα του προσώπου στην ρητή τυποποίησή του στο αρθρ. 6 του χάρτη των θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενσωμάτωσή του στο Σχέδιο Συνθήκη, για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης. Σύμφωνα με το αρθρ. αυτό, το οποίο κατοχυρώνει το ευρύτερο δικαίωμα χρηστής διοικήσεως «κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα στην αμερόληπτη δίκαια και εντός εύλογης προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης...».

Η υποχρέωση αποχής από υποθέσεις όπου δημιουργούνται υπόνοιες αμεροληψίας, καθίσταται επιπλέον υπαλληλικό καθήκον, σύμφωνα με το αρθρ. 36 ΥΚ. Το άρθρο ορίζει ότι «ο υπάλληλος δεν επιτρέπεται, είτε ατομικά είτε ως μέλος συλλογικού οργάνου να αναλαμβάνει την επίλυση ζητήματος ή να συμπράττει στην έκδοση πράξεως, εάν ο ίδιος ή η σύζυγός του ή συγγενής του εξ αίματος ή εξ αγχιστείας έως και τον τρίτο βαθμό, ή πρόσωπο με το οποίο τελεί σε σχέση ιδιαίτερης φιλίας ή έχθρας έχει πρόδηλο συμφέρον στην έκβαση της υπόθεσης».

Η διάταξη του αρθρ. 36 διευκρινίζει ότι η παράβασή της συνιστά λόγο ακυρώσεως της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης και υποχρεώνει τον υπάλληλο να ζητήσει την εξαίρεσή του, εφόσον κωλύεται.

Επίσης το αρθρ. 127 ΥΚ παρ. 2 ως προς την ανάκριση ορίζει ότι «η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται από υπάλληλο που μπορεί να είναι και μέλος του υπηρεσιακού συμβουλίου, τουλάχιστον ομοιόβαθμο του διωκόμενου» ενώ δεν διενεργούν πειθαρχική ανάκριση α) «τα πρόσωπα κατά των οποίων στρέφεται το πειθαρχικό παράπτωμα, β) οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι που έχουν εκδώσει την πειθαρχική απόφαση η οποία κρίνεται κατ' ένσταση, γ) τα πρόσωπα που έχουν ενεργήσει ένορκη διοικητική εξέταση και δ) τα πρόσωπα που έχουν ασκήσει την πειθαρχική διαδικασία».

Στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου η αμεροληψία αποτελεί διπλή λειτουργία. Αφενός η παραβίασή της περιλαμβάνεται στον κατάλογο των πειθαρχικών παραπτωμάτων ως εγγύηση τηρήσεως των κανόνων δεοντολογικής

συμπεριφοράς της διοίκησης, και αφετέρου η αμεροληψία αποτελεί κανόνα της πειθαρχικής αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου²⁴².

Στο αρθρ. 107 ΕΚ μεταξύ των πειθαρχικών παραπτώματων περιλαμβάνονται η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας.

Οι λόγοι αμεροληψίας του διοικητικού οργάνου σύμφωνα με το αρθρ. 7 του ΚΔΔιαδ ερμηνεύονται από τη νομολογία και διακρίνονται σε τυπικούς και ουσιαστικούς. Στους τυπικούς υπάγονται όσοι λόγοι στοιχειοθετούνται με βάση ορισμένο αντικειμενικό δεδομένο π.χ. η σχέση συγγένειας μέχρι ορισμένου βαθμού. Ενώ ουσιαστικοί λόγοι είναι εκείνοι για τη συνδρομή των οποίων, προϋποτίθεται ουσιαστική εκτίμηση της σχέσης που συνδέει το όργανο με τον ενδιαφερόμενο στη διοικητική διαδικασία, π.χ. έχθρα, φιλία, συμφέρον.

B) Νομολογιακή επισκόπηση

Δεν υφίσταται κακή σύνθεση πειθαρχικού συμβουλίου φοιτητών πανεπιστημίων, από τη συμμετοχή Καθηγητή του οποίου ο γιος ήταν πρόεδρος φοιτητικού συλλόγου, με έγγραφο του οποίου είχε ζητηθεί η πειθαρχική δίωξη του ενδιαφερομένου μέλους ΔΕΠ. Το ΣΤΕ έκρινε ότι τα εν λόγω περιστατικά δεν τεκμηριώνουν ανάμειξη του Καθηγητή στην υπόθεση και ούτε ιδιάζουσα σχέση έχθρας με τον ενδιαφερόμενο²⁴³. Επίσης το ΣΤΕ έκρινε ότι εφοπλιστής κωλύεται να συμμετέχει στη συνεδρίαση, αφού είναι μέλος της Επιτροπής Δρομολογίων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, που αφορούσε δρομολόγηση πλοίων στη γραμμή, την οποία εξυπηρετούν τα πλοία της εταιρείας του²⁴⁴.

Επίσης δεν αποτελεί «λόγο κακής σύνθεσης το γεγονός ότι του Συμβουλίου μετέσχε μέλος καθ' ου ο κριθείς παρά του Συμβουλίου υπάλληλος είχε υποβάλλει μήνυση, εφόσον εκ του φακέλου δεν συνάγεται δημιουργία ειδικών συνθηκών οξείας εχθρότητας» ΣΤΕ 758/82. Πλήττει η αρχή της αμεροληψίας από τη συμμετοχή του ιδίου προσώπου τόσο στο γνωμοδοτικό όσο και στο αποφασίζον όργανο. Στην Επιτροπή διενέργειας διαγωνισμού προμήθειας νοσηλευτικού ιδρύματος προήδρευε πρόσωπο το οποίο συμμετείχε ως μέλος του ΔΣ.

²⁴² **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή- Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013, σελ. 207

²⁴³ ΣΤΕ 2088/1977

²⁴⁴ ΣΤΕ 1696/1960

Ακυρώνεται απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου για την επιλογή προϊσταμένων Διευθύνσεων, εφ' όσον στην σχετική συνεδρίαση συμμετείχε ως μέλος επιθεωρητής που συνέταξε ένορκη διοικητική εξέταση σε βάρος του κρινομένου υπαλλήλου²⁴⁵.

Επίσης υπάρχει κώλυμα στο μέλος, όταν έχει εκφράσει προσωπικές εκτιμήσεις, οι οποίες δημιούργησαν δυσμενείς εντυπώσεις για το έργο του αιτούντος και επιπλέον διαμαρτυρήθηκε εγγράφως στον πρόεδρο του τμήματος²⁴⁶.

Η αρχή της αμεροληψίας που αναφέρεται σε ιδιαίτερους δεσμούς ή ιδιάζουσες σχέσεις, δεν αφορά την επιστημονική συνεργασία ή τη συγγραφή από κοινού εργασίας, αρκεί το μέλος του συλλογικού οργάνου να περιορισθεί στην αξιολόγηση ποιοτικά και ποσοτικά της προσωπικής συμβολής του υποψηφίου στην εργασία και να μην επεκταθεί στην αξιολόγηση της όλης εργασίας.

Γ) Εξαιρέσεις από την εφαρμογή της αρχής

Εξαίρεση από την εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας μπορεί να προβλέψει διάταξη νόμου. Το αρθρ. 7 παρ. 6 ΚΔΔιαδ προβλέπει στην περίπτωση που λόγω της εξαίρεσης μέλους του το συλλογικό όργανο δεν σχηματίζει απαραίτητα εξής. Το αρθρ. ορίζει ότι «οι κανόνες περί αποχής ή εξαίρεσης λόγω μεροληψίας δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που δηλώνει αποχή, ή ζητείται η εξαίρεση τόσων μελών συλλογικού οργάνου, ώστε τα απομένοντα να μην σχηματίζουν την κατά την παρ. 1 του αρθρ. 14 απαραίτητα».

Έτσι η αρχή της αμεροληψίας εφαρμόζεται εφόσον δεν οδηγεί σε αδυναμία λειτουργίας του οργάνου. Θέμα προκύπτει στην περίπτωση τριμελούς διοικητικού οργάνου που δεν προβλέπονται αναπληρωματικά μέλη. Εδώ δεν είναι εφικτή η τήρηση της αρχής της αμεροληψίας. Η επίκληση λόγων μεροληψίας τριμερούς διοικητικού οργάνου είναι εξ ορισμού απορριπτέα ως αβάσιμη. Επίσης η αρχή της εξαίρεσης δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση της δεσμευμένης αρμοδιότητας. Σ' αυτή την περίπτωση ο υπάλληλος δεν έχει ελευθερία αποφάσεων. Οφείλει να ενεργεί προς μια ορισμένη κατεύθυνση²⁴⁷. Νόμος μπορεί να ορίζει παρεκκλίσεις από την αρχή της αμεροληψίας. Επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς να

²⁴⁵ ΣΤΕ 1582/2000

²⁴⁶ ΣΤΕ 5263/96

²⁴⁷ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή- Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013, σελ 207

μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητα πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, εφόσον η συμμετοχή τους αυτή προβλέπεται ειδικά από το νόμο²⁴⁸.

Δ) Αίτηση εξαίρεσης του ενδιαφερομένου

Ο ΚΔΔιαδ καθιερώνει στο αρθρ. 7 ως γενικό κανόνα την δυνατότητα κάθε ενδιαφερομένου να ζητήσει την εξαίρεση διοικητικού οργάνου.

Η υποβολή από τον ενδιαφερόμενο αίτησης εξαίρεσης αποτελεί ένα διαδικαστικό δικαίωμα αν θέλει να το υποβάλει. Εάν όμως ο ίδιος δεν ασκήσει το δικαίωμά του να υποβάλει αίτηση εξαίρεσης είτε το ίδιο το όργανο είτε η διοίκηση αυτεπάγγελα έχουν υποχρέωση να εφαρμόσουν την αρχή της αμεροληψίας. Η αίτηση εξαίρεσης υποβάλλεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας.

Τα στάδια της διαδικασίας αφορούν το διάστημα από την έναρξη της διοικητικής διαδικασίας μέχρι την έκδοση της πράξης ή την απόρριψή της.

Το όργανο ή μέλος μετά τη δήλωση εξαίρεσης οφείλει να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια στη συγκεκριμένη υπόθεση για την οποία συντρέχουν λόγοι μεροληψίας. Το αποφασίζουν επί της δήλωσης εξαίρεσης μονομελές ή συλλογικό όργανο αποφαινεται «το ταχύτερον δυνατόν»²⁴⁹. Η κρίση των στοιχείων του φακέλου γίνεται κατ' ουσία.

Η νομολογία απαιτεί, ο λόγος μεροληψίας να είναι λυσιτελής, δηλ. να μπορεί να οδηγήσει την παραδοχή της αίτησης εξαίρεσης²⁵⁰.

5.3 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΝΟΜΙΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Στους ειδικότερους κανόνες λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων περιλαμβάνονται και εκείνοι, που ρυθμίζουν την λειτουργία του οργάνου μετά την σύγκλησή του. Αναφερόμαστε συνεπώς στη δραστηριότητα που αναπτύσσεται σε χρόνο μεταγενέστερο της σύγκλησής τους και αφού έχει προηγουμένως διαπιστωθεί ότι εκπληρώνονται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις,

²⁴⁸ ΕΣ ΟΛ 2103/2003

²⁴⁹ αρθρ. 7 παρ. 3 εδ. β' ΚΔΔιαδ

²⁵⁰ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή- Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013, σελ. 208

που επιτρέπουν στο όργανο να παράγει το σύννομο έργο του. Οι κανόνες αυτοί αναφέρονται στα. ακόλουθα, στοιχεία:

- στον τρόπο με τον οποίο διεξάγονται οι συζητήσεις και διενεργούνται οι ψηφοφορίες
- στις προϋποθέσεις που ισχύουν για να θεωρηθεί ότι έχει αποφασίσει στην πραγματικότητα το όργανο

5.3.1 Ημερήσια διάταξη

Η ημερήσια διάταξη συντάσσεται από τον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου, ο οποίος λαμβάνει υπόψη του και τις απόψεις που έχουν διατυπωθεί από μέλη συλλογικού οργάνου. Αντικείμενο της συνεδρίασης είναι μόνο τα θέματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη.

Κατ' εξαίρεση μπορούν να συζητηθούν και θέματα εκτός ημερήσιας διάταξης, εάν είναι παρόντα όλα τα τακτικά μέλη και συμφωνούν για τη συζήτησή τους.

Σε περίπτωση απουσίας των μελών του συλλογικού οργάνου κατά τη συνεδρίαση, πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο αναμφίβολο και από προγενέστερα της συνεδρίασης στοιχεία ότι έγινε εγκαίρως και με την τήρηση των αναφερθέντων ορισμών του ΚΔΔιαδ η γνωστοποίηση της ημερήσιας διάταξης προς τους απόντες, διότι διαφορετικά η συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου δεν είναι νόμιμη²⁵¹.

5.3.2 Μυστικότητα των συνεδριάσεων- παρουσία τρίτων προσώπων

Σε προηγούμενο σημείο της ανάλυσης αναφέρθηκε ότι ο κανόνας σύμφωνα με τον ΚΔΔσίας είναι η μυστικότητα των συνεδριάσεων. Πρόσωπα που τυχόν κλήθηκαν στη συνεδρίαση οργάνου του οποίου δεν είναι μέλη, απαγορεύεται να παρίστανται κατά την ώρα της διαλογικής συζήτησης και της ψηφοφορίας, πλην του γραμματέα,²⁵² εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά από τον νόμο²⁵³. Στο άρθ.

²⁵¹ ΣτΕ 1195/2012, 447, 1147/2010, 1674/2008, 109/2007, 183, 1389/2006, 3928/2005

²⁵² Η κατά τη συζήτηση παρουσία άλλων προσώπων δεν επιτρέπεται (ΣτΕ 542/2010, 1317/2005, 3136/2003, 227/2002, 2637, 4205/2000, 4176/1998), πλην των μελών και του γραμματέα (ΣτΕ 1967/2011) ή των τυχόν ειδικώς οριζομένων στον νόμο προσώπων (πχ μέλη της

14§ 10 του ΚΔΔ/σίας ορίζεται ότι απαγορεύεται η παρουσία προσώπων που δεν περιλαμβάνονται στην νόμιμη συγκρότηση ή των οποίων δεν προβλέπεται ρητά η συμμετοχή στις συνεδριάσεις, κατά τη διάρκεια της συζήτησης και της ψηφοφορίας για την λήψη απόφασης.

Όπως προκύπτει από τις προαναφερόμενες διατάξεις, η διαδικασία της συζήτησης διακρίνεται σε δυο χρονικά στάδια: το πρώτο είναι η γενική συζήτηση, που έχει πληροφοριακό χαρακτήρα μεταξύ των μελών και των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στον νόμο προσώπων και το δεύτερο είναι η ειδική συζήτηση, που αφορά στην ανταλλαγή γνώμων μόνο μεταξύ των μελών, δηλαδή αυτών που έχουν δικαίωμα ψήφου.

Εάν κατά την συνεδρίαση παρίστανται λοιπά πρόσωπα, οφείλουν να αποχωρήσουν πριν την έναρξη της συζήτησης και συγκεκριμένα της ειδικής συζήτησης του δεύτερου σταδίου²⁵⁴. Τα πρόσωπα αυτά είναι ενδιαφερόμενοι ή υπηρεσιακοί παράγοντες ή πρόσωπα με ειδικές γνώσεις, που καλούνται συνήθως για να εκφράσουν τις απόψεις τους ή να διαφωτίσουν τα μέλη του συλλογικού οργάνου προσαγάγοντας στοιχεία για καταχωρίζεται στα πρακτικά. Διαφορετικά παραβιάζονται η συνταγματική αρχή της αμεροληψίας²⁵⁵, καταργείται ο κανόνας της μυστικής συνεδρίασης και ψηφοφορίας ενώ δεν μπορούν να προκύψουν ανεπηρέαστα «η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν»²⁵⁶. Οι προαναφερόμενες διατάξεις τροποποιούν το νομολογιακό καθεστώς, όπου η παρουσία τρίτων προσώπων σε οποιαδήποτε φάση της διαδικασίας προκαλούσε νομικά ελαττώματα και συνεπαγόταν ακυρότητα των αποφάσεων²⁵⁷.

εισηγητικής επιτροπής για την εκλογή μελών ΔΕΠ κατά το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, ΣτΕ 3001/2011, 447/2009. Βλ. όμως ΣτΕ 1209/2011 για τους εισηγητές στην ΑΠΔΠΧ). Επίσης το άρθρο 8 παρ. 18 στοιχ. δ', του Ν. 4009/2011 προβλέπει ότι ο πρόεδρος του ΑΕΙ μετέχει χωρίς ψήφο στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου του Ιδρύματος. (ΣτΕ 1934 1972, 4205, 4206 2000. 3230 2003).

²⁵³ Από καμία συνταγματική διάταξη δεν επιβάλλεται η δημοσιότητα των συνεδριάσεων των συλλογικών οργάνων (ΣτΕ 5420/2012). Βλ. όμως ΣτΕ Ολ 3319/2010)

²⁵⁴ ΣτΕ 3022/1980

²⁵⁵ άρθ.4§1. 14§9. 29§2. 102§5. 103§7 Συντάγματος, άρθ.7 Ν.2690/1999

²⁵⁶ άρθ. 15§4, Ν.2690/1999

²⁵⁷ Ειδικότερα, σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, κατά τη συζήτηση και ψηφοφορία για τη λήψη απόφασης του οργάνου δεν επιτρέπεται να παρίστανται πρόσωπα μη περιλαμβανόμενα στη νόμιμη συγκρότησή του, τυχόν δε παριστάμενα κατά τη συνεδρίαση τρίτα πρόσωπα, πλην των μελών του συλλογικού οργάνου και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στο νόμο προσώπων, οφείλουν να αποχωρούν πριν από τη συζήτηση, διότι, διαφορετικά, η παρουσία τους επάγεται ακυρότητα των πράξεων του οργάνου λόγω κακής

5.3.3 Η Συμμετοχή του εισηγητή

Ο εισηγητής μπορεί να είναι μέλος του συλλογικού οργάνου δηλαδή να μετέχει με δικαίωμα ψήφου²⁵⁸ ή να μην είναι μέλος του²⁵⁹. Όταν παραβιάζονται οι διατάξεις που επιβάλλουν τον ορισμό και την συμμετοχή εισηγητή παραβιάζεται ουσιώδης τύπος της διαδικασίας και η εκδιδόμενη απόφαση είναι παράνομη²⁶⁰. Η συμμετοχή εισηγητή χωρίς ψήφο προσώπου διαφορετικού από αυτό που προβλέπει ο νόμος, η μη υποβολή πλήρους εισήγησης όταν αυτή επιβάλλεται από τον νόμο ως ουσιώδης τύπος, συνιστούν επίσης λόγους ακυρότητας της απόφασης²⁶¹. Ο εισηγητής οφείλει να αιτιολογεί την πρότασή του με παράθεση στοιχείων²⁶². Ο εισηγητής ακόμα και αν δεν έχει δικαίωμα ψήφου, δηλαδή ακόμα και όταν δεν είναι μέλος του συλλογικού οργάνου, μπορεί να παραστεί στην ²⁶³ συνεδρίαση κατά την λήψη απόφασης χωρίς να υπάρχει λόγος κακής σύνθεσης γιατί θεωρείται ότι μετέχει ενεργά στο συμβούλιο, αφού εκπροσωπεί την υπηρεσία, τις απόψεις της και διαφωτίζει σχετικά τα μέλη του συμβουλίου²⁶⁴

5.3.4 Τηλεδιάσκεψη

Τα συλλογικά όργανα είναι δυνατόν να συνεδριάζουν και με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων²⁶⁵. Στις περιπτώσεις αυτές, με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, καθορίζονται ο τόπος της συνεδρίασης, ο τρόπος διαπίστωσης της απαρτίας και της διασφάλισης της μυστικότητας της συνεδρίασης, ο τρόπος τήρησης των πρακτικών και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναφορικά με τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων²⁶⁶.

σύνθεσής του (ΣτΕ 542/2010, ΣτΕ 1317/2005, 3136/2003, 227/2002, 2637/2000, άρθρο 14 παρ. 10 ΚΔΔιαδ).

²⁵⁸ π.χ άρθ. 17§ 1 Ν.3320. 2005

²⁵⁹ π.χ άρθ.17§3, Ν.3320 2005- ΦΕΚ 48 Α'

²⁶⁰ ΣτΕ 2946/2002

²⁶¹ ΣτΕ 632/1976. 618/1978. 4678/1983

²⁶² ΣτΕ 134/1996

²⁶³ Με αυτές τις διατάξεις καθίσταται αμφίβολη η ισχύς της ρύθμισης του άρθ.19§9 του Ν. 1599/1986. σύμφωνα με την οποία μπορούν να παραστούν σε φάσεις της συνεδρίασης πριν την συζήτηση και πρόσωπα πέραν όσων αναφέρονται στον Ν.2690/1999. άρθ.14§10 .

²⁶⁴ ΣτΕ 372/1986, 4391/1988

²⁶⁵ τηλεδιάσκεψη

²⁶⁶ βλ. απόφαση ΔΙΑΔΠ/Α/7841, Συνεδρίαση συλλογικών οργάνων με τηλεδιάσκεψη , ΦΕΚ Β 539 της 21ης Απριλίου 2005

5.4 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΑΡΘΡΟΥ 14 ΚΔΔσσιας

➤ 405/2015 ΣΤΕ

Απαιτείται η έγκαιρη γνωστοποίηση της ημερήσιας διάταξης προς όλα τα μέλη της γενικής συνέλευσης και του εκλεκτορικού σώματος για τη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου. Η γνωστοποίηση της εισηγητικής έκθεσης και η πρόσκληση των απόντων μελών της γενικής συνέλευσης και του εκλεκτορικού σώματος δεν ήταν νόμιμη. Η πρυτανική πράξη περί διορισμού του παρεμβαίνοντος είναι η μόνη παραδεκτά προσβαλλόμενη πράξη, ενώ η προκήρυξη δεν είναι πλέον αυτοτελώς προσβλητή. Μετά την ακύρωση της απόφασης του εκλεκτορικού σώματος, με την οποία η εκλογή κηρύχθηκε άγονη, τα όργανα του ΑΕΙ οφείλουν να επαναλάβουν τη διαδικασία από το σημείο κατά το οποίο εμφιλοχώρησε η παρανομία. Η επαναπροκήρυξη της επίμαχης θέσης (σε άλλη βαθμίδα και με άλλο γνωστικό αντικείμενο) και η εκλογή και διορισμός σ' αυτή του παρεμβαίνοντος δεν βλάπτουν τον αιτούντα, αφού δεν κωλύουν το διορισμό του σε περίπτωση εκλογής του και αυτός στερείται εννόμου συμφέροντος για την άσκηση της αίτησης ακύρωσης.

Στην προκείμενη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ενόψει της κένωσης μίας θέσης ΔΕΠ, με τη συνταξιοδότηση του Καθηγητή της ΣΗΜΜΥ του ΕΜΠ, προκηρύχθηκε μία θέση ΔΕΠ στη βαθμίδα του Καθηγητή του Τομέα Σημάτων Ελέγχου και Ρομποτικής της ανωτέρω Σχολής με γνωστικό αντικείμενο «Επεξεργασία Σημάτων και Εφαρμογές» (ΦΕΚ Γ'610/17.8.2007). Υποψηφιότητα για την πλήρωση της θέσης υπέβαλαν ο αιτών και 4 ακόμη ενδιαφερόμενοι, από τους οποίους μεταγενεστέρως οι 2 παραιτήθηκαν. Στη συνεδρίαση της 23.11.2007 της γενικής συνέλευσης ειδικής σύνθεσης της Σχολής συγκροτήθηκε το οικείο εκλεκτορικό σώμα, το οποίο στις 11.12.2007 όρισε την τριμελή εισηγητική επιτροπή. Στις 10.6.2008 κατατέθηκε η εισηγητική έκθεση και, στη συνέχεια, στις 15.7.2008, έλαβε χώρα η κοινή συνεδρίαση της γενικής συνέλευσης και του εκλεκτορικού σώματος της ΣΗΜΜΥ. Κατά την ψηφοφορία των μελών του εκλεκτορικού σώματος ο αιτών έλαβε 15 ψήφους, ο υποψήφιος 7 και 4 εκλέκτορες ψήφισαν λευκό, με αποτέλεσμα η θέση να κηρυχθεί άγονη.

Με την πρώτη από τις κρινόμενες αιτήσεις προβάλλεται ότι κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 6 Κεφ. Δ παρ. 5 του ν. 2083/1992, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 24 παρ. 3 περ. ε΄ του ν. 3549/2007, και 14 παρ. 2 και 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δεν προσκλήθηκαν νομίμως να παραστούν στη συνεδρίαση της εκλογής της 15.7.2008 και απουσίαζαν, όπως προκύπτει από το οικείο πρακτικό, μεταξύ άλλων, τα μέλη της γενικής συνέλευσης και του εκλεκτορικού σώματος Καθηγητές, η Λέκτορας .., οι εκπρόσωποι του Ε.Τ.Ε.Π. .. και .., η εκπρόσωπος του Ε.Ε.Δ.Ι.Π. ... δέκα πέντε (15) εκπρόσωποι των προπτυχιακών και όλοι (6) οι εκπρόσωποι των μεταπτυχιακών φοιτητών. Με τα από 6.10.2014 και 11.11.2014 έγγραφα του εισηγητή δικαστή ζητήθηκαν σχετικά στοιχεία από το ΕΜΠ, το οποίο απέστειλε στο Δικαστήριο τα 19981/10.11.2014 και 20269/11.11.2014 έγγραφα του Κοσμήτορα της ΣΗΜΜΥ. Με τα έγγραφα αυτά βεβαιώνεται ότι: η γνωστοποίηση της ημερήσιας διάταξης έγινε με την έντυπη αποστολή της στις θυρίδες αλληλογραφίας, καθώς και με e-mail της 7.7.2008, ώρα 11:37΄, της 13551/7.7.2008 πρόσκλησης. Εξάλλου, στους Καθηγητές ..., .., .. και .., η πρόσκληση στάλθηκε ηλεκτρονικά στη λίστα ... , στην οποία περιλαμβάνονται και αυτοί, στους δε προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς φοιτητές στάλθηκε στην αντίστοιχη λίστα Ο εκπρόσωπος του ΕΤΕΠ .. ενημερώθηκε μόνο με έντυπη αποστολή της πρόσκλησης στη θυρίδα του. Τέλος, βεβαιώνεται ότι «δεν έχει υπάρξει ποτέ ειδικό βιβλίο με χρονολογία και υπογραφή του αποστολέα στη Σχολή και γενικότερα στο Ίδρυμα φυλάσσονται σε ειδικό ντοσιέ οι υπογεγραμμένες προσκλήσεις του αποστολέα και τα αποδεικτικά e-mails αποστολής τους».

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η γνωστοποίηση της εισηγητικής έκθεσης και η πρόσκληση των ανωτέρω απόντων μελών της γενικής συνέλευσης και του εκλεκτορικού σώματος δεν ήταν σύμφωνη προς τις παρατεθείσες στην πέμπτη σκέψη διατάξεις. Συνεπώς, για το λόγο αυτό, που βασίμως προβάλλεται, πρέπει να γίνει δεκτή η πρώτη από τις κρινόμενες αιτήσεις, να ακυρωθεί η από 15.7.2008 απόφαση του εκλεκτορικού σώματος της Σχολής Ηλεκτρολόγων Μηχανικών και Μηχανικών Υπολογιστών (ΣΗΜΜΥ) του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ), με την οποία η εκλογή για την πλήρωση μίας θέσης ΔΕΠ στη βαθμίδα του Καθηγητή του Τομέα Σημάτων Ελέγχου και Ρομποτικής της ανωτέρω Σχολής με γνωστικό αντικείμενο «Επεξεργασία Σημάτων και Εφαρμογές» κηρύχθηκε άγονη και να αναπεμφθεί η υπόθεση αυτή στο ΕΜΠ,

για να προβεί στις νόμιμες ενέργειες, παρέλκει δε η εξέταση των λοιπών προβαλλόμενων με την αίτηση αυτή λόγων ακυρώσεως.

➤ **898/2015 ΣΤΕ**

Νόμιμη η συγκρότηση του ΕΣΡ αφού κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης δεν είχε παρέλθει τετραετία από τον επαναδιορισμό του Προέδρου, ο οποίος συμμετείχε στη λήψη της απόφασης. Η συμμετοχή κατά την τελευταία συνεδρίαση μελών που δεν είχαν παραστεί προηγουμένως, δεν επηρεάζει τη νόμιμη συγκρότηση της Αρχής. Δεν απαιτείται να αναφέρονται στο σώμα της πράξης το πρόσωπο και τα στοιχεία του γραμματέα και του εισηγητή.

Πιο συγκεκριμένα, ο διορίσθηκε εκ νέου ως Πρόεδρος του Ε.Σ.Ρ. με την απόφαση 6194/1α/28.2.2008 του Υπουργού Επικρατείας (ΦΕΚ 91/28.2.2008, τεύχος Υπαλλήλων Ειδικών Θέσεων και Οργάνων Διοίκησης Φορέων του Δημοσίου και Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα), με τετραετή θητεία, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του εκτελεστικού του άρθρου 101Α του Συντάγματος ν. 3051/2002 (Α' 220). Ως εκ τούτου, κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης (18. 2. 2011) δεν είχε παρέλθει τετραετία από τον επαναδιορισμό του και πρέπει να απορριφθεί ο λόγος ακυρώσεως κατά τον οποίον το Ε.Σ.Ρ. εστερείτο νόμιμης συγκρότησης λόγω της συμμετοχής του Προέδρου στη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης (ΣΤΕ 3914/2013 κ.ά.). Εξ άλλου, κατά το μέρος που με την υπό κρίση αίτηση προβάλλεται κακή συγκρότηση του Ε.Σ.Ρ., λόγω μη νόμιμης συμμετοχής «τριών μελών» του Ε.Σ.Ρ., των οποίων είχε λήξει η θητεία, ο λόγος είναι απορριπτός ως αόριστος, διότι τα μέλη αυτά δεν αναφέρονται στο δικόγραφο της αιτήσεως ονομαστικώς (ΣΤΕ 4042/2014, 2905/2014), η δε αοριστία αυτή δεν μπορεί να θεραπευθεί με το υπόμνημα που υπέβαλε η αιτούσα μετά τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο και με το οποίο προσδιορίζονται το πρώτον τα εν λόγω μέλη του Ε.Σ.Ρ. (ΣΤΕ 4042/2014).

Στο μεν άρθρο 14 παρ. 5 του ν. 2690/1999 («Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», Α' 45) ορίζεται ότι «η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις», στο δε άρθρο 15 παρ. 2 του ίδιου νόμου

προβλέπεται ότι, «αν η συζήτηση της υπόθεσης διαρκεί περισσότερες από μία συνεδριάσεις, η απόφαση λαμβάνεται από τα μέλη που μετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση, αφού προηγουμένως, τα μέλη που δεν μετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις, ενημερωθούν πλήρως ως προς τα ουσιώδη σημεία των κατ' αυτές συζητήσεων. Η ενημέρωση πρέπει να προκύπτει από δήλωση των μελών αυτών, η οποία και καταχωρίζεται στα πρακτικά». [Ταυτόσημου περιεχομένου ρύθμιση με αυτήν του άρθρου 15 παρ. 2 του ν. 2690/1999 περιέχει, ήδη, ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας του Ε.Σ.Ρ. (Β' 1202/2002), στο άρθρο 16 παρ. 6].

Προβάλλεται στη συνέχεια ότι από το σώμα της προσβαλλόμενης πράξης δεν προκύπτουν το πρόσωπο και τα στοιχεία του γραμματέα που συμμετείχε στη συνεδρίαση του Ε.Σ.Ρ., ούτε του ορισθέντος εισηγητή της υπόθεσης, σύμφωνα με τα άρθρα 5 του ν. 2863/2000 (Α' 262) και 8 παρ. 2 και 14 παρ. 1 και 3 της απόφασης 20291/Ε/6.9.2002 του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. (Β' 1202). Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος διότι οι ως άνω διατάξεις δεν απαιτούν, και μάλιστα επί ποινή ακυρότητας, να αναφέρονται τα στοιχεία αυτά στο σώμα της πράξης (βλ. ΣΤΕ 5004/2013, 4042/2014).

➤ **755/2014 ΣΤΕ**

Προβάλλεται, περαιτέρω, ότι το ΚΣΝΜ δεν είχε νόμιμη σύνθεση κατά τη συνεδρίαση της 7.9.2005, κατά την οποία ελήφθη, όπως προεκτέθηκε η 28/7.9.2005 γνωμοδότησή του, βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη. Ειδικότερα, προβάλλεται ότι στην επίμαχη συνεδρίαση δεν παρέστησαν τα μέλη του Συμβουλίου και οι αναπληρωτές τους, ότι διαλαμβάνεται μεν στο οικείο πρακτικό η φράση «δεν παραβρέθηκαν αν και προσκλήθηκαν με νόμιμο τρόπο», πλην δεν αποδεικνύεται η νόμιμη πρόσκληση των ανωτέρω μελών, ότι δεν παρέστησαν επίσης τα τακτικά, Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και, Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Αναστηλώσεων Μουσείων και Τεχνικών Έργων, χωρίς να γίνεται μνεία στο πρακτικό εάν προσκλήθηκαν και για ποιον λόγο αναπληρώθηκαν, και ότι, συνεπώς, δεν προκύπτει νόμιμη κλήτευση των απόντων τακτικών και αναπληρωματικών μελών.

Κατά το άρθρο 52 παρ. 5 του ν. 3028/2002, «Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ρυθμίζονται τα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των Συμβουλίων και της γραμματείας τους ...». Στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, μετά δηλαδή την αντικατάσταση του πρώτου εδαφίου με το άρθρο 10 παρ. 22 του ν. 3207/2003 (Α' 302), ορίζεται, περαιτέρω, ότι «Στις συνεδριάσεις των Συμβουλίων μετέχουν τα μέλη τους και οι εισηγητές. Στις συνεδριάσεις των Κεντρικών Συμβουλίων οι εισηγητές μετέχουν άνευ ψήφου. Πρόσωπα, των οποίων οι υποθέσεις άγονται ενώπιον του Συμβουλίου μπορούν να παρίστανται και με ή διά δικηγόρου και να χρησιμοποιούν τεχνικούς συμβούλους, προκειμένου να εκθέσουν τις απόψεις τους και να απαντήσουν σε τυχόν ερωτήσεις των μελών ή εισηγητών». Κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων της παραγράφου 5 εκδόθηκε η ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/14/3698/2004 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Β' 70), στην οποία ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: Άρθρο 1: «1. Οι ημέρες των συνεδριάσεων των συμβουλίων ορίζονται με απόφαση των Προέδρων αυτών. 2. Πέρα από τις ειδικότερες ρυθμίσεις της παρούσης, η οργάνωση και λειτουργία των Συμβουλίων του ΥΠΠΟ διέπεται από τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας». Άρθρο 2: «1. ... 6. Το Συμβούλιο μπορεί να καλέσει, προς παροχή πληροφοριών ή προσαγωγή στοιχείων, υπηρεσιακά ή άλλα πρόσωπα, μεταξύ των οποίων και τα πρόσωπα που αφορά η υπόθεση, τα οποία, εφόσον έχουν ζητήσει να παραστούν, καλούνται υποχρεωτικά. 7. Πρόσωπα των οποίων οι υποθέσεις άγονται ενώπιον του Συμβουλίου έχουν δικαίωμα να παρίστανται και με ή δια δικηγόρου και να χρησιμοποιούν τεχνικούς συμβούλους, προκειμένου να εκθέσουν τις απόψεις τους και να απαντήσουν σε τυχόν ερωτήσεις των μελών ή των εισηγητών. 8.

Σε όλες τις προηγούμενες περιπτώσεις η συζήτηση συνεχίζεται μετά την αποχώρηση των ως άνω προσώπων ...». Άρθρο 5: «1. Στην έδρα των Συμβουλίων λειτουργεί Γραμματεία, η οποία τηρεί του φακέλους και το αρχείο των πρακτικών ... 4. Ειδικότερα από τον εκάστοτε Γραμματέα του Συμβουλίου συντάσσεται περιληπτικό πρακτικό με συνοπτική, αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενο των συνεδριάσεων, όπου καταγράφονται και οι απόψεις όσων μειοψήφησαν. 5. Η Γραμματεία προχωρεί, βάσει των πρακτικών, στη σύνταξη των σχετικών γνωμοδοτήσεων». Εξ άλλου, στο άρθρο 14 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ), που κυρώθηκε με τον ν. 2690/1999 (Α' 45), ορίζονται τα εξής:

«1. Το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως όταν στη σύνθεσή του μετέχουν, ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη, περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών (απαρτία) ... 2. Ο πρόεδρος καθορίζει την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων και καλεί τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη να συμμετάσχουν. Η πρόσκληση, η οποία περιλαμβάνει την ημερήσια διάταξη, γνωστοποιείται, από το γραμματέα, στα μέλη του συλλογικού οργάνου τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, μπορεί δε να γίνει και με τηλεφώνημα, τηλεγράφημα, τηλεομοιοτυπία ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον το γεγονός τούτο αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο, η οποία πρέπει να φέρει χρονολογία και την υπογραφή του προσώπου που έκανε την πρόσκληση

Πρόσκληση των μελών του συλλογικού οργάνου δεν απαιτείται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε ημερομηνίες τακτές, που ορίζονται με απόφασή του, η οποία και γνωστοποιείται στα μέλη του. Πρόσκληση δεν απαιτείται, επίσης, όταν μέλος έχει δηλώσει, πριν από τη συνεδρίαση, κώλυμα συμμετοχής του σε αυτήν ή όταν το κώλυμα τούτο είναι γνωστό στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου. 3. Τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση απόντων ή κωλυομένων μελών της ίδιας κατηγορίας, εκτός αν ο ορισμός τους δεν έχει γίνει κατά τέτοια αντιστοιχία. 4. Αν κατά τη συνεδρίαση απουσιάσει τακτικό μέλος το οποίο δεν είχε προσκληθεί, η συνεδρίαση είναι παράνομη. Το ίδιο ισχύει ακόμη και αν, αντ' αυτού, είχε μετάσχει το αντίστοιχο αναπληρωματικό μέλος ...».

Προβάλλεται, επίσης, ότι κατά παράβαση του άρθρου 52 παρ. 6 του ν. 3028/2002, στην κρίσιμη συνεδρίαση του ΚΣΝΜ παρέστη και ανέπτυξε τις απόψεις του εκπρόσωπος του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδος, ο οποίος κατά τον αιτούντα ουδεμία σχέση είχε με το υπό εξέταση ζήτημα. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, κατά την ανωτέρω συνεδρίαση της 7.9.2005, εκλήθη στο Συμβούλιο και εξέθεσε τις απόψεις του ο , Πρόεδρος του Περιφερειακού Τμήματος Ανατολικής Κρήτης του ΤΕΕ. Ο ανωτέρω κλήθηκε, ενόψει των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 52 παρ. 6 του ν. 3028/2002 και του άρθρου 2 της ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/14/3698/2004 υπουργικής απόφασης, κατ' αποδοχή σχετικού αιτήματός του, ως εκπρόσωπος του νομικού αυτού προσώπου, το οποίο είναι παρόδιος ιδιοκτήτης, ωφελείται από τη ρυμοτομική απαλλοτρίωση του επίδικου ακινήτου και είχε εκδηλώσει επανειλημμένως, στην

προηγηθείσα διοικητική διαδικασία, την αντίθεσή του στο ενδεχόμενο χαρακτηρισμού του επίμαχου κτηρίου ως μνημείου. Συνεπώς, και δοθέντος ότι, όπως βεβαιώνεται στο οικείο πρακτικό, ο προαναφερθείς εκπρόσωπος του Τεχνικού Επιμελητηρίου αποχώρησε προ της διεξαχθείσης συζητήσεως, δεν στοιχειοθετείται κακή σύνθεση του ΚΣΝΜ, όπως αβασίμως προβάλλεται.

Επειδή, προβάλλεται ότι η ανωτέρω γνωμοδότηση του ΚΣΝΜ εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ειδικότερα, κατά τους ισχυρισμούς του αιτούντος, από τα αποσπάσματα της κρίσιμης συνεδριάσεως, που παρατίθενται στο δικόγραφο προσθέτων λόγων, προκύπτει ότι ορισμένα μέλη του Συμβουλίου εξέφρασαν αρνητικές κρίσεις για το επίδικο κτήριο, επηρεάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο και τα υπόλοιπα μέλη, ότι πολλές φορές έγινε αναφορά στην ολοκλήρωση της διαδικασίας ρυμοτομικής απαλλοτριώσεως του επίδικου ακινήτου, σε στοιχείο δηλαδή που δεν είναι κρίσιμο για τον χαρακτηρισμό του και ότι, αντιθέτως, δεν εξετάσθηκαν τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά δεδομένα.

Κατά το άρθρο 7 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το οποίο αποδίδει παρόμοιου περιεχομένου γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσεως κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, τα διοικητικά όργανα και, ειδικότερα, τα μέλη των συλλογικών οργάνων της Διοικήσεως, δεν παρέχουν εγγυήσεις αμεροληψίας όχι μόνον όταν έχουν προσωπικό συμφέρον από την έκβαση της συγκεκριμένης υποθέσεως ή ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους, αλλά και όταν, γενικότερα, είναι δυνατόν να δημιουργηθεί εύλογα η υπόνοια ότι έχουν ήδη σχηματισμένη και, κατά συνέπεια, προειλημμένη γνώμη για τη συγκεκριμένη υπόθεση. Υπόνοια μεροληψίας, όμως, δεν δημιουργείται από την έκφραση της γνώμης μέλους συλλογικού οργάνου κατά την άσκηση των καθηκόντων του (ΣΕ 3220/2012, 4611/2009, 676/2005 Ολομέλεια κ.ά.). Εν προκειμένω, από το περιεχόμενο των πρακτικών της οικείας συνεδριάσεως του ΚΣΝΜ προκύπτει ότι εξετάσθηκαν η αρχιτεκτονική, πολεοδομική, ιστορική και εν γένει πολιτιστική αξία του επίδικου κτηρίου, η κρίση δε του οργάνου αυτού δεν στηρίχθηκε μόνο στο γεγονός ότι είχε ήδη ολοκληρωθεί η ρυμοτομική απαλλοτρίωση του ακινήτου. Εξ άλλου, από το ίδιο πρακτικό ουδόλως προκύπτει ότι οι διατυπωθείσες απόψεις των μελών του Συμβουλίου θα

μπορούσαν, κατ' αντικειμενική κρίση, να δημιουργήσουν στον αιτούντα δικαιολογημένες υπόνοιες μεροληψίας.

Ενόψει τούτων και δοθέντος ότι η έκφραση απόψεων από τα μέλη του ΚΣΝΜ επί του θέματος που ήχθη ενώπιόν τους, κατά τη συζήτηση η οποία προηγήθηκε της λήψεως της αποφάσεως του συλλογικού αυτού οργάνου, και η εκ μέρους τους υποβολή ερωτήσεων για τη διερεύνηση όλων των πτυχών του ζητήματος, προκειμένου να σχηματίσουν γνώμη ώστε να δυνηθούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους, δεν αντίκειται στην αρχή της αμεροληψίας, ο ανωτέρω προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος, ως αβάσιμος.

➤ **1177/2014 ΣΤΕ**

Το Συμβούλιο του οικείου ΤΕΙ οφείλει να προβαίνει σε συγκριτική ουσιαστική αξιολόγηση των πραγματικών δεδομένων των υποψηφίων που έχουν τα νόμιμα προσόντα. Στοιχεία που πρέπει να εκτίθενται στο πρακτικό του Συμβουλίου ή στην εισήγηση της τριμελούς επιτροπής, την οποία το Συμβούλιο υιοθετεί. Το Συμβούλιο προέβη στην ένδικη κρίση με νόμιμη απαρτία και πλειοψηφία. Η απόφασή του είναι πλημμελώς αιτιολογημένη διότι το Συμβούλιο περιορίσθηκε στην αναφορά δεδομένων και στοιχείων μόνον για τον παρεμβαίνοντα.

Δεκτή η αίτηση ακύρωσης.

➤ **1180/2014 ΣΤΕ**

Αιτιολογία της απόφασης του ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου απαιτείται μόνον σε περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου που παραλείπεται. Η πρόβλεψη αυτή δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Αν το συμβούλιο παραθέσει οικειοθελώς αιτιολογία, ελέγχεται η νομιμότητά της.

Εφόσον οι προσκλήσεις για την επίμαχη συνεδρίαση συντάχθηκαν από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου, δεν απαιτείτο να κοινοποιηθούν και στον ίδιο. Σε περίπτωση αναπλήρωσης, λόγω κωλύματος, του Προέδρου ή μέλους του Συμβουλίου, δεν πρέπει να αναγράφεται ρητώς στην απόφαση το συγκεκριμένο κώλυμα.

Νομίμως εκδόθηκε η απόφαση του Νομάρχη για την τοποθέτηση του παρεμβαίνοντος, δυνάμει βεβαίωσης του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Απαράδεκτα πλήσσει η κρίση του Συμβουλίου ως προς τη σημασία της συμμετοχής του παρεμβαίνοντος σε ομάδα εργασίας και τη συνάφεια των γνώσεών του με το αντικείμενο της επίμαχης θέσης.

Η Διοίκηση όφειλε, σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση, να καλέσει προς νέα σύγκριση όλους τους αρχικώς επιλεγέντες. Η αιτούσα είχε υποβάλει υποψηφιότητα και για άλλη θέση, για την οποία όμως δεν κρίθηκε.

➤ **1289/2014 ΣΤΕ**

Δεν αρκεί απλή επίκληση της ιδιότητας του αντιρρησία, αλλά απαιτείται η απόδειξη ενεργητικής τηρήσεως ορισμένης συμπεριφοράς επί ικανό χρονικό διάστημα. Αιτιολογημένα απορρίφθηκε το επίδικο αίτημα. Εφόσον όλα τα μέλη της επιτροπής που εξετάζει τα αιτήματα μετέχουν ισοτίμως, η απουσία δύο εκ των πέντε μελών της, δεν αλλοιώνει τη φυσιογνωμία της. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

➤ **1718/2014 ΣΤΕ**

Συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα η άσκηση ελευθέρου επαγγέλματος από ιατρό του ΕΣΥ πλήρους και αποκλειστικής απασχολήσεως. Απαιτείται πρόσκληση των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του πειθαρχικού συμβουλίου. Δεν απαιτείται η μνεία στην πειθαρχική απόφαση του συγκεκριμένου κωλύματος συμμετοχής των μη παρασάντων μελών. Δεν ήταν υποχρεωτική η διενέργεια ανακρίσεως εν προκειμένω. Ο προσφεύγων υπέπεσε στο αποδοθέν πειθαρχικό παράπτωμα.

➤ **2344/2014 ΣΤΕ**

Το ΚΣΝΜ είχε νόμιμη σύνθεση κατά την επίμαχη συνεδρίαση, αφού είχαν προσκληθεί νομίμως τα μέλη του. Δεν παραβιάστηκε η αρχή της αμεροληψίας από τα μέλη του ΚΣΝΜ. Κριτήρια για το χαρακτηρισμό ακινήτου ως μνημείου. Ακυρωτικός έλεγχος των σχετικών πράξεων. Αιτιολογημένος ο μη χαρακτηρισμός του επίδικου κτηρίου.

Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης. Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με την αριθ. 755/2014 απόφαση του ΣτΕ.

➤ **2352/2014 ΣΤΕ**

Τα μέλη της εισηγητικής επιτροπής, που δεν είναι και μέλη του εκλεκτορικού σώματος ή της ΓΣ, δεν απαιτείται να αποχωρούν πριν από τη λήψη της αποφάσεως. Αν υποβληθεί εισηγητική έκθεση και χρησιμεύσει για τη διαφώτιση του σώματος των εκλεκτόρων, τυχόν ακυρότητά της συνεπάγεται ακυρότητα της εκλογής ή της κρίσης για εξέλιξη.

Η εισηγητική επιτροπή δεν οφείλει να αναλύσει όλες τις εργασίες των υποψηφίων, αλλά τις πλέον χαρακτηριστικές, χωρίς να υποχρεούται στην τήρηση ορισμένης μεθοδολογίας ή συστήματος. Αιτιολογημένη η αξιολόγηση του διδακτικού, του επιστημονικού και του συγγραφικού έργου της αιτούσας. Οι εκλέκτορες, που στηρίχθηκαν στην αιτιολογημένη εισηγητική έκθεση, αιτιολογούν νομίμως την ψήφο τους.

Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης. Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με την αριθ. 3001/2011 απόφαση του ΣτΕ.

➤ **2774/2014 ΣΤΕ**

Δεν προκύπτει μεροληψία των υπαλλήλων της Γενικής Διευθύνσεως Ανταγωνισμού, επιφέρουσα ακυρότητα της εισηγήσεως και της καταλογιστικής πράξης.

Πότε η μη τήρηση της προθεσμίας κλήσης της επιχείρησης δικαιολογεί την ακύρωση της καταλογιστικής πράξης. Μη κοινοποίηση ενοχοποιητικών εγγράφων στους εμπλεκόμενους.

Ο οικείος λόγος προσφυγής καθίστατο αλυσιτελής, αν η προσφεύγουσα επιχείρηση δεν επικαλεστεί ότι η Επιτροπή θα κατέληγε σε διαφορετικό συμπέρασμα. Η Επιτροπή δεν κωλύεται να κλητεύσει ενώπιόν της πρόσωπα, τα οποία, αν και έχουν σχέση με τα «ενδιαφερόμενα μέρη», δεν συμπεριελήφθησαν στον κατάλογο των μαρτύρων που προτάθηκαν. Νομίμως εκδόθηκε η επίδικη απόφαση, χωρίς το μέλος της ΕΑ που μετέσχε στις επίμαχες συνεδριάσεις, να λάβει μέρος στις διασκέψεις και στη λήψη της αποφάσεως. Απορρίπτεται η αναίρεση (επικυρώνει την αριθμ. 1682/2009 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών).

➤ **2917/2014 ΣΤΕ**

Δεν παραβιάστηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας λόγω συμμετοχής κατά την τελευταία συνεδρίαση του ΕΣΡ μέλους που δεν είχε παραστεί κατά την προηγούμενη.

➤ **3094/2014 ΣΤΕ**

Η αρμοδιότητα συγκρότησης της Επιτροπής περιήλθε με το ν. 3220/2004 στο ΓΓΓΠ, που είναι πλέον αρμόδιος για την επικύρωση της σχετικής έκθεσης. Μη νόμιμη η συγκρότηση της Επιτροπής, διότι δεν προκύπτει ότι τα τακτικά μέλη της κλήθηκαν να παραβρεθούν κατά τη συγκεκριμένη συνεδρίαση, ούτε ότι οι συνεδριάσεις γίνονταν σε τακτές ημερομηνίες. Δεκτή η αίτηση ακύρωσης.

➤ **3285/2014 ΣΤΕ**

Η απόφαση του Πρύτανη περί διορισμού του εκλεγέντος είναι η μόνη παραδεκτώως προσβαλλομένη. Ο Πρύτανης, μετά την πάροδο ενός μηνός από την περιέλευση σε αυτόν των πρακτικών εκλογής για να ασκήσει προκαταρκτικό έλεγχο νομιμότητας, οφείλει να προβεί στην έκδοση της πράξης διορισμού του εκλεγέντος και στη διαβίβαση του φακέλου στον Υπουργό Παιδείας, για τον οριστικό έλεγχο νομιμότητας. Η αιτίαση περί μεροληψίας μελών των συλλογικών οργάνων προβάλλεται παραδεκτά το πρώτον με την αίτηση ακυρώσεως, εφόσον δεν προκύπτει ότι ο αιτών είχε λάβει γνώση του υπομνήματος πριν από την κοινή συνεδρίαση των πανεπιστημιακών οργάνων. Οι ανωτέρω εκφρασθείσες από μέλη

της εισηγητικής επιτροπής και του εκλεκτορικού σώματος κρίσεις συνιστούν προσωπικές αξιολογήσεις, από τη διατύπωση των οποίων και μόνον δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα περί μεροληψίας αυτών. Η μη εμπρόθεσμη κλήτευση του αιτούντος καλύφθηκε, αφού αυτός παρέστη κατά την κοινή συνεδρίαση του εκλεκτορικού σώματος και της ΓΣ, χωρίς να προβάλει σχετική αιτίαση. Δεν επιβάλλεται η διαδικασία εκλογής να ολοκληρώνεται σε μία και μόνο συνεδρίαση. Οι εκλέκτορες αιτιολόγησαν την ψήφο τους. Δεκτή η αίτηση, απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

➤ **975/2013 Δ.ΕΦ.ΑΘ (ΑΚΥΡ)**

Σύνθεση Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Μπορούν να λειτουργήσουν νόμιμα χωρίς να οριστούν αναπληρωματικά μέλη των μονίμων υπαλλήλων, όχι όμως, και χωρίς τον ορισμό αναπληρωματικών των, αιρετών μελών.

Για τη νόμιμη σύνθεση συλλογικού οργάνου της Διοικήσεως, δεν αρκεί η παρουσία στη συνεδρίαση των μελών που αποτελούν τη νόμιμη απαρτία, αλλά απαιτείται να εξασφαλίζεται η δυνατότητα συμμετοχής όλων των τακτικών μελών, καθώς και των αναπληρωματικών, για την περίπτωση κωλύματος των πρώτων, με την έγκαιρη και έγγραφη πρόσκλησή τους, η οποία πρέπει να αποδεικνύεται με στοιχεία προγενέστερα της συνεδρίασεως.

Η τήρηση του τύπου αυτού δεν απαιτείται μόνον όταν η ημέρα συνεδρίασεως ορίσθηκε σε προγενέστερη συνεδρίαση, στην οποία μετείχαν όλα τα τακτικά μέλη ή όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε καθορισμένες και γνωστές σε όλα τα μέλη ημερομηνίες, καθώς και όταν υπάρχει αντικειμενική αδυναμία προσελεύσεως του μέλους στη συνεδρίαση, γνωστή εκ των προτέρων. Αν δεν έχει τηρηθεί ο τύπος αυτός και το συλλογικό όργανο συνεδριάσει, χωρίς τη συμμετοχή τακτικού μέλους ή του αναπληρωματικού του, η σχετική απόφαση είναι παράνομη, λόγω κακής συνθέσεως.

Στην προκείμενη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο αιτών είναι υπάλληλος του κλάδου ΠΕ/ΔΟ με βαθμό Β`, διορίστηκε στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ στις 13-11-1984 (ΦΕΚ 198) και ανέλαβε υπηρεσία στις 4-1-1985. Ο Διοικητής του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ με την Ρ25/3/10-1-2011 απόφασή του, προκήρυξε, σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του 5ου άρθρου του ν. 3839/2010 και του άρθρου 85 του ν. 3528/2007, την πλήρωση θέσεων προϊσταμένων Διεύθυνσης -

Υποδιεύθυνσης του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ. Ο αιτών κατέθεσε την 1596/26-1-2011 εμπρόθεσμη αίτησή του. Κατά τη συνεδρίαση του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, για την οποία συντάχθηκε το με αριθμό 188/συν9/29-3-2011/πρακτικό, παρόντες ήταν ο Πρόεδρος, Προϊστάμενος της Δ/σης και τα τακτικά μέλη, Προϊστάμενος Δ/σης,, Προϊσταμένη Δ/σης, Προϊστάμενο Τμήματος και, Προϊσταμένη Τμήματος. Τα τακτικά - αιρετά μέλη και αποχώρησαν, πριν την έναρξη της εκδίκασης της υπό κρίση υπόθεσης, αφού κατέθεσαν σχετικό υπόμνημα και εξέθεσαν τους λόγους, για τους οποίους δεν παραμένουν κατά την εκδίκαση της υποθέσεως. Τα αναπληρωματικά μέλη αυτών απουσίασαν και αυτά από τη συνεδρίαση και δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι είχαν λάβει γνώση της εν λόγω Συνεδρίασεως, αφού δεν προκύπτει ότι κλητεύθηκαν με οποιοδήποτε νόμιμο τρόπο για να παραστούν στη συζήτηση αυτή. Τα παρόντα μέλη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου γνωμοδότησαν σχετικά με τη μοριοδότηση των υποψηφίων. Τέλος, με την προσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή του ΙΚΑ ΕΤΑΜ τοποθετήθηκαν οι Προϊστάμενοι Δ/σεων - Υποδ/σεων.

Από τα προαναφερθέντα πραγματικά περιστατικά προκύπτει ότι, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο που επιλήφθηκε της υπόθεσης, συνεδρίασε και κατέληξε στην κρίσιμη, κατά τα άνω γνωμοδότηση, με την παρουσία μόνο των τριών τακτικών μελών των μονίμων υπαλλήλων, μετά την αποχώρηση των δύο αιρετών υπαλλήλων. Εξάλλου, από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως δεν αποδεικνύεται ότι τα αναπληρωματικά αιρετά μέλη των ως άνω δύο αιρετών τακτικών μελών, που αποχώρησαν από τη επίμαχη συνεδρίαση του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου πριν την έναρξη της συζήτησης, είχαν κληθεί πριν την επίμαχη συνεδρίαση, έτσι ώστε να διασφαλίζεται το αδιάβλητο της συνθέσεως του Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Ενόψει αυτών, σε συνδυασμό με όσα έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά στην 5η σκέψη της παρούσας, η προσβαλλόμενη απόφαση, στην οποία έχει ενσωματωθεί η γνωμοδότηση του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου, το οποίο συνεδρίασε με μη νόμιμη σύνθεση, πρέπει, κατ' αποδοχή του βάσιμα προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης, να ακυρωθεί κατά το μέρος που αφορά την παράλειψη του αιτούντος, ενώ παρέλκει η εξέταση των υπολοίπων λόγων της αίτησης.

§6 – ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΩΝ (ΑΡΘΡΟ 15 ΚΔΔσσιας)

6.1 ΑΡΘΡΟ 15 ΚΔΔσσιας

Άρθρο 15

Αποφάσεις

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών.

Αν δεν καθίσταται δυνατός ο σχηματισμός της πλειοψηφίας αυτής, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ωσότου σχηματιστεί απόλυτη πλειοψηφία με την υποχρεωτική προσχώρηση, κάθε φορά, εκείνου ή εκείνων που διατυπώνουν την ασθενέστερη γνώμη, σε μια από τις επικρατέστερες. Σε κάθε περίπτωση, αν υπάρξει ισοψηφία, υπερισχύει η ψήφος του προέδρου, εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική, οπότε αυτή επαναλαμβάνεται για μια ακόμη φορά, η τυχόν δε νέα ισοψηφία ισοδυναμεί με απόρριψη. Το μέλος που απέχει από την ψηφοφορία ή δίδει λευκή ψήφο θεωρείται απόν.

2. Αν η συζήτηση της υπόθεσης διαρκεί περισσότερες από μια συνεδριάσεις, η απόφαση λαμβάνεται από τα μέλη που μετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση, αφού προηγουμένως, τα μέλη που δεν μετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις, ενημερωθούν πλήρως ως προς τα ουσιώδη σημεία των κατ' αυτές συζητήσεων. Η ενημέρωση πρέπει να προκύπτει από δήλωση των μελών αυτών, η οποία και καταχωρίζεται στα πρακτικά.

3. Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.

4. Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παριστάμενων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική αλλά περιεκτική Αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν.

5. Στο πρακτικό καταχωρίζονται οι γνώμες των μελών που μειοψήφισαν, σε περίπτωση δε φανερής ψηφοφορίας και τα ονόματα τούτων.

6. Αν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης,

στο οικείο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικώς όλες οι επί μέρους γνώμες που διατυπώθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία.

7. Το πρακτικό συντάσσεται από το γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο.

8. Η υπογραφή του προέδρου ή του αναπληρωτή του αρκεί για τη νόμιμη υπόσταση κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου²⁶⁷.

6.2 ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΑΡΘΡΟΥ 15 ΚΔΔσίας

6.2.1 Ψηφοφορία και λήψη αποφάσεων-πλειοψηφία

Οι αποφάσεις λαμβάνονται με φανερή ψηφοφορία²⁶⁸, εκτός και αν υπάρχουν ειδικές διατάξεις που ορίζουν ότι η ψηφοφορία είναι μυστική²⁶⁹, ενώ η απόφαση λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία²⁷⁰ των παρόντων μελών. Η φανερή ψηφοφορία συμβαδίζει με την αρχή της φανερής δράσεως της Διοίκησης, επιτρέπει την συζήτηση και την ανταλλαγή γνώμων και γίνεται με ονομαστική κλήση κάθε μέλους, που δηλώνει την απόρριψη ή αποδοχή της θέσης του εισηγητή.

Ο κανόνας της απόλυτης πλειοψηφίας των παρόντων μελών είναι αυστηρότερος του αντίστοιχου με τον Ν.1599/1986. που στο άρθ. 19§6 αναφέρει την απλή πλειοψηφία και επιλέγει για να προκύπτει μια απόφαση ευρύτερα αποδεκτή χωρίς να αρκεί απλώς ένας ελάχιστος αριθμός μελών. Εάν π.χ το όργανο αποτελείται από εννέα (9) μέλη για την νόμιμη απαρτία απαιτείται η παρουσία των πέντε (5) μελών και για την λήψη απόφασης σύμφωνα με την απόλυτη πλειοψηφία η σύμπτωση απόψεων τριών (3) τουλάχιστον μελών.

²⁶⁷ Σύμφωνα με την παρ.2 άρθρ.3 Ν.3263/2004 "Μειοδοτικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α 179/28.9.2004, για την συγκρότηση σύνθεσης και λειτουργία της Επιτροπής Διαγωνισμού εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 21 και 22 ΠΔ 609/1985 και συμπληρωματικά των άρθρων 13-15 του παρόντος

²⁶⁸ άρθ. 15§3 Ν.2690 1999

²⁶⁹ ΣτΕ 1851/2003, για την εκλογή αντιπροέδρου, γενικό γραμματέα και ταμία Δικηγορικού Συλλόγου, ΣτΕ 3534/2010, 3169/2006 για τις αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων, ΣτΕ 2543/1999, για κάποιες κυρώσεις του ΕΣΡ

²⁷⁰ ΣτΕ 2135/2011, 505/2010

Αντιθέτως, με την σχετική πλειοψηφία η απόφαση θα μπορούσε να ληφθεί με σύμφωνα με την απόλυτη πλειοψηφία η σύμπτωση απόψεων τριών (3) τουλάχιστον μελών. Αντιθέτως, με την σχετική πλειοψηφία η απόφαση θα μπορούσε να ληφθεί με δυο ψήφους²⁷¹. Όταν ο νόμος πλέον ορίζει ότι η απόφαση λαμβάνεται με «πλειοψηφία», εννοείται η απόλυτη πλειοψηφία²⁷².

Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του προέδρου, εκτός και αν η ψηφοφορία είναι μυστική. Η υπεροχή της ψήφου του προέδρου διευκολύνει την λήψη αποφάσεων καθώς αποτρέπει τις αδιάκοπες επαναλήψεις ψηφοφοριών, αλλά μπορεί να οδηγήσει σε δυσανάλογα σημαντική ενίσχυση της θέσης του προέδρου στα ολιγομελή όργανα. Εάν είναι αδύνατος ο σχηματισμός απόλυτης πλειοψηφίας η ψηφοφορία πρέπει να επαναληφθεί ωστόσο σχηματιστεί απόλυτη πλειοψηφία με την υποχρεωτική προσχώρηση κάθε φορά εκείνων που διατύπωσαν την ασθενέστερη γνώμη σε μια από τις επικρατέστερες^{273 274}.

Όταν η ψηφοφορία είναι μυστική αυτή επαναλαμβάνεται για μια ακόμη φορά και σε περίπτωση ισοψηφίας δεν λαμβάνεται απόφαση γιατί δεν υπερισχύει η ψήφος του προέδρου²⁷⁵. Τα μέλη που κατά την συμμετοχή στην συζήτηση αρνούνται να ψηφίσουν ή δηλώνουν λευκή ψήφο θεωρούνται απόντα, αλλά ισχύουν και εξαιρέσεις²⁷⁶.

6.2.2 Μεταβολή σύνθεσης-παρουσία μελών

Η μεταβολή των μετεχόντων σε αυτές μελών δεν επηρεάζει την νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου²⁷⁷. Τα μέλη που συμμετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση για την λήψη απόφασης χωρίς όμως να έχουν συμμετάσχει και σε όλες τις προηγούμενες, οφείλουν να δηλώσουν ότι ενημερώθηκαν πλήρως

²⁷¹ αν από τα πέντε παρόντα μέλη τα δυο ψήφισαν υπέρ της ίδιας άποψης και τα υπόλοιπα τρία μέλη υποστήριξαν το καθένα διαφορετική άποψη

²⁷² ΣτΕ 1551 1994

²⁷³ ΣτΕ 3542/2010, 3990/2005 ΣτΕ 2360 2004

²⁷⁴ Σύμφωνα με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1995 (ΦΕΚ 231 Α) στο άρθρ. 95§5 περιέχεται ο ορισμός της απόλυτης πλειοψηφίας, «απόλυτη πλειοψηφία είναι ο ακέραιος αριθμός, που είναι αμέσως μεγαλύτερος από το ένα δεύτερο του αριθμού των μελών».

²⁷⁵ άρθρ. 15§§ 1.2 Ν.2690 1999

²⁷⁶ π.χ για τα Α.Ε.Ι η άρνηση ψήφου ή η λευκή ψήφος θεωρείται αρνητική ψήφος (άρθρ. 1 §7 Ν.2517 1997- ΦΕΚ 160 Α').

²⁷⁷ ΣτΕ 173, 2014, 4287/2012, 2085, 4753/2011, 553/2003

ως προς τα ουσιώδη σημεία των προηγούμενων συζητήσεων με δήλωσή τους, που καταχωρίζεται στα πρακτικά²⁷⁸.

Οι προηγούμενες διατάξεις διαφοροποιούνται σε σχέση με τις επιταγές της νομολογίας, καθώς σε διαδοχικές συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου θα έπρεπε να παρίσταται ο ίδιος αριθμός μελών, τα ίδια φυσικά πρόσωπα σε κάθε συνεδρίαση²⁷⁹ και ενώ πρακτικές ανάγκες υποχρέωσαν την νομολογία να δεχτεί πως το όργανο συνεδριάζει νόμιμα ακόμα και όταν στις μεταγενέστερες συνεδριάσεις του παραστούν νέα μέλη, η συζήτηση που έγινε χωρίς την παρουσία τους απαιτούνταν να επαναληφθεί εξ αρχής²⁸⁰.

Το σύνολο των μελών του συλλογικού οργάνου που λαμβάνουν την απόφαση πρέπει να παραστεί σε όλη τη διάρκεια εξέτασης της υπόθεσης ως την λήψη της απόφασης²⁸¹. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται η πλήρης ενημέρωση κάθε μέλους προκειμένου να κριθεί η υπόθεση με γνώση και στάθμιση των στοιχείων που προκύπτουν κατά την εξέτασή της.

Όταν η συζήτηση υπόθεσης εξελιχθεί σε περισσότερες συνεδριάσεις, τυχόν πλημμέλεια της σύνθεσης κατά την πρώτη συνεδρίαση, στην οποία αποφασίστηκε η διενέργεια πράξεων για την προώθηση της σχετικής διαδικασίας, καθιστά παράνομη την απόφαση που θα ληφθεί στην τελική συνεδρίαση²⁸².

6.2.3 Τήρηση πρακτικών

Τα πρακτικά της συνεδρίασης του συλλογικού οργάνου συντάσσονται από τον γραμματέα και επικυρώνονται από τον πρόεδρο ή τον αναπληρωτή του, ενώ αν ο γραμματέας αρνηθεί να το συντάξει ή να το προσυπογράψει μόνη η υπογραφή του προέδρου καθιστά το πρακτικό έγκυρο²⁸³. Στο πρακτικό πρέπει να μνημονεύονται τα ονόματα και η ιδιότητα των παρισταμένων μελών, συνοπτικά αλλά περιεκτικά τα θέματα που συζητήθηκαν, η μορφή και τα θέματα της

²⁷⁸ ΣτΕ 2014/2012, 2085/2011, 553/2003, άρθ. 15§2 Ν.2690/1999, ΣτΕ 4070/1989. 5541/1995

²⁷⁹ ΣτΕ 1763 1982, 17/1983

²⁸⁰ ΣτΕ 2257/1983

²⁸¹ ΣτΕ 167, 1298, 1579/1979

²⁸² ΣτΕ 736/2005

²⁸³ ΣτΕ 2970, 3648/2010, 2719/2007, 250, 2974, 3496/2006, 2253/2002, άρθ. 15§§7.8 Ν. 2690 1999

ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν, η καταχώριση της γνώμης των μελών που μειοψήφησαν και τα ονόματά τους, αν η ψηφοφορία είναι φανερή και η αιτιολογία της απόφασης²⁸⁴.

Η συμπερίληψη της γνώμης της μειοψηφίας στα πρακτικά συνδέεται με το ζήτημα της ατομικής ευθύνης των μελών του συλλογικού οργάνου. Η απαρίθμηση των περιεχομένων είναι ενδεικτική και θα πρέπει να περιληφθούν τα στοιχεία βάσει των οποίων θεμελιώνεται η νομιμότητα των αποφάσεων του συλλογικού οργάνου. Οι παραβάσεις των προαναφερομένων στοιχείων δεν έχουν επίδραση στην υπόσταση των αποφάσεων που εκδίδονται, αλλά μπορούν να προσδώσουν παρανομία σε αυτές ανάλογα με την περίπτωση.

Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 9^α του Ν.1599/1986. αναφέρεται ότι δεν «επιφέρει ακυρότητα των πράξεων του συλλογικού οργάνου η εσφαλμένη μνεία ή παράλειψη αναγραφής στο κείμενο της πράξης ή στο πρακτικό» στοιχείων άσχετων με την κρίση για την λήψη της απόφασης όπως οι πράξεις συγκρότησης του οργάνου, οι πράξεις διορισμού των μελών, η ιδιότητα των μελών, οι διατάξεις που καθορίζουν την σύνθεση, το όνομα του εισηγητή της υπόθεσης, το κώλυμα παράστασης μέλους, ο λόγος αναπλήρωσης του μέλους, ο τόπος κατοικίας ή διαμονής μέλους²⁸⁵.

Όταν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης στο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικά όλες οι γνώμες που διατυπώθηκαν στην ψηφοφορία.

Στο παρελθόν ίσχυαν πολύ αυστηρότεροι κανόνες καθώς τα πρακτικά έπρεπε να υπογράφονται από όλα τα μέλη του οργάνου, που ήταν παρόντα στην συνεδρίαση, στην οποία έχει ληφθεί η απόφαση.

Συνήθως το πρακτικό και η απόφαση του συλλογικού οργάνου περιέχονται στο ίδιο έγγραφο, άλλοτε όμως σε χωριστό. Στη δεύτερη περίπτωση, το πρακτικό και η απόφαση θα πρέπει να βρίσκονται σε αρμονία. Στον ΚΔΔ/σίας δεν προβλέπεται τρόπος κατάρτισης του πρακτικού όσον αφορά την μέθοδο κατάρτισης ή σύνταξης. Αυτό σημαίνει ότι δίνεται η δυνατότητα στο συλλογικό όργανο να αποφασίσει το ίδιο για τον πάγιο τρόπο κατάρτισης των πρακτικών. Τα

²⁸⁴ άρθ.15§4 Ν.2690/1999

²⁸⁵ ΣΤΕ 2634, 2635, 2636/2005, 2248, 2253/2002, 3542/2010 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

πρακτικά αποτελούν δημόσια έγγραφα και παρέχουν πλήρη απόδειξη για όσα βεβαιώνεται ότι έγιναν στις συνεδριάσεις²⁸⁶.

6.2.4 Η νομιμότητα υπόστασης των πράξεων των συλλογικών οργάνων

Ο βασικότερος κανόνας για να θεωρηθεί ότι έχει πράγματι αποφασίσει το συλλογικό όργανο είναι ότι η νομιμότητα υπόστασης κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου διασφαλίζεται με μόνη την υπογραφή τον προέδρου ή του αναπληρωτή του²⁸⁷. Πρόκειται για ρυθμίσεις που υπαγορεύτηκαν από την ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, που θα μπορούσε να παρακωλυθεί αν τα μειοψηφούντα μέλη αρνούσαν ή εντοπίζονταν δύσκολα για την υπογραφή των αποφάσεων.

6.3 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΑΡΘΡΟΥ 15ΚΔΔσίας

➤ 898/2015 ΣΤΕ

Η συμμετοχή κατά την τελευταία συνεδρίαση μελών που δεν είχαν παραστεί προηγουμένως, δεν επηρεάζει τη νόμιμη συγκρότηση της Αρχής. Δεν απαιτείται να αναφέρονται στο σώμα της πράξης το πρόσωπο και τα στοιχεία του γραμματέα και του εισηγητή.

Προβάλλεται ότι μη νομίμως ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, διότι εκδόθηκε κατά τη συνεδρίαση της 18ης .2.2011 με τη συμμετοχή των μελών του Ε.Σ.Ρ. και , τα οποία, όμως, δεν είχαν μετάσχει στην πρώτη συνεδρίαση του Ε.Σ.Ρ. της 25ης.1.2011, κατά τη διάρκεια της οποίας διεξήχθη η ακρόαση της αιτούσας. Όπως, όμως, προκύπτει από την ίδια την προσβαλλόμενη απόφαση του Ε.Σ.Ρ. η κατ' ουσίαν συζήτηση της υποθέσεως για τη λήψη της απόφασης σχετικά με το αν πρέπει ή όχι να επιβληθεί κύρωση στην αιτούσα έλαβε χώρα εξ υπαρχής

²⁸⁶ άρθ.438 Κ.Πολ.Δ.- ΦΕΚ 182 Α\ άρθ.171 ΚΔΔικ.- ΦΕΚ 97 Α\ άρθ. 13 ΚΔΔ/σίας

²⁸⁷ Εξαίρεση υπάρχει για τις πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου που θα πρέπει να υπογραφούν από όλα τα μέλη (Κανονισμός Λειτουργίας της Βουλής). (άρθ. 15§8 Ν. 2690 1999. άρθ.19§7 Ν. 1599/1986, ΣΤΕ 3215 1999)

κατά την συνεδρίαση της 18.2.2011 του Ε.Σ.Ρ, με βάση τους ισχυρισμούς της αιτούσας εταιρείας κατά τη διαδικασία ακρόασής της, την ακρόαση της επίμαχης ραδιοφωνικής εκπομπής και όλα τα στοιχεία του φακέλου. Επομένως, το γεγονός ότι κατά την τελευταία αυτή συνεδρίαση παρέστησαν τα μέλη του Ε.Σ.Ρ. , τα οποία δεν είχαν παραστεί κατά την προηγούμενη συνεδρίαση της Αρχής, στις 25.1.2011, δεν συνιστά παράβαση των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, όπως αβασίμως προβάλλεται, ούτε δημιουργούσε, περαιτέρω, υποχρέωση καταχωρίσεως δηλώσεως τους στα πρακτικά της συνεδριάσεως, κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, περί ενημερώσεώς τους σχετικά με τα ουσιώδη σημεία των συζητηθέντων κατά την προηγηθείσα συνεδρίαση, κατά την οποία διεξήχθη η ακρόαση της αιτούσας (βλ. ΣΤΕ 2013- 4/2012, 1337/2013, 2917/2014). Και τούτο, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι στο σώμα του Πρακτικού της συνεδρίασης του Ε.Σ.Ρ. της 18.2.2011 βεβαιώνεται, όπως επί λέξει αναγράφεται, ότι «Ο Πρόεδρος ενημέρωσε τα μέλη που δεν συμμετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις ως προς τα ουσιώδη σημεία των κατ' αυτές τις συνεδριάσεις συζητήσεων της Ολομελείας».

➤ **1418/2015 ΣΤΕ**

Στο πρακτικό της συνεδρίασης της ΡΑΕ αναφέρονται τα πρόσωπα που έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση, η ιδιότητά τους και η μειοψηφία.

Ο ν. 2773/1999 (Α' 286), ο οποίος ρυθμίζει τα θέματα λειτουργίας της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας που είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή, όπως και το π.δ. 139/2001 «Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.)» (Α' 121), που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 8 του ως άνω νόμου, δεν αναφέρονται ειδικά στο περιεχόμενο των αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων της Ρ.Α.Ε., ούτε και στο περιεχόμενο των πρακτικών, που συντάσσονται, κατά το άρθρο 5 του ως άνω Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας της Ρ.Α.Ε., για τις συνεδριάσεις της. Συνεπώς, για τα θέματα αυτά έχουν εφαρμογή οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κυρώθηκε με το ν. 2690/1999 (Α'45) και με τον οποίο ορίζεται στο άρθρο 15 παρ. 4, 5 και 6 ότι: «...4. Για τις συνεδριάσεις του

συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παριστάμενων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. 5. Στο πρακτικό καταχωρίζονται οι γνώμες των μελών που μειοψήφισαν, σε περίπτωση δε φανεράς ψηφοφορίας και τα ονόματα τούτων. 6. Αν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης, στο οικείο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικώς όλες οι επί μέρους γνώμες που διατυπώθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία». Από τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 15 συνάγεται ότι τα στοιχεία που αναφέρονται στον ανωτέρω λόγο ακυρώσεως, δηλαδή τα ονόματα των παριστάμενων μελών και η ιδιότητά τους, καθώς και τα ονόματα των μειοψηφούντων, δεν απαιτείται να αναγράφονται στο ίδιο το σώμα της πράξης, την οποία εκδίδει συλλογικό όργανο, κατά την άσκηση και γνωμοδοτικής αρμοδιότητας, αλλά τα παριστάμενα κατά τη συνεδρίαση μέλη, η γνώμη της μειοψηφίας και το όνομα των μελών που μειοψήφησαν μπορούν να προκύπτουν από το πρακτικό της συνεδρίασης, η δε ιδιότητα των μελών του συλλογικού οργάνου μπορεί να προκύπτει από άλλα στοιχεία του φακέλου, όπως η πράξη συγκρότησής του (πρβλ. ΣτΕ 1662/2009 Ολομ., 248/2009, 3496/2006, 2636/2005, 2248/2002). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, για την επίμαχη συνεδρίαση της 19.3.2009 της Ολομέλειας της Ρ.Α.Ε., κατά την οποία διατυπώθηκε η 129/2009 γνωμοδότηση, συντάχθηκε το 11/2009 πρακτικό, στο οποίο αναφέρονται τα μέλη, που ήταν παρόντα κατά τη συνεδρίαση αυτή (βλ. πρώτη σελίδα του αποσπάσματος του 11/2009 πρακτικού) και η ιδιότητά τους ως μελών της ΡΑΕ (Α΄ αντιπρόεδρος, Β΄ αντιπρόεδρος, μέλη). Επίσης, στην προτελευταία σελίδα του αποσπάσματος αυτού του 11/2009 πρακτικού εκτίθεται η γνώμη του μέλους Ε. Ροδάκη, που μειοψήφησε. Περαιτέρω, η ειδικότερη ιδιότητα με την οποία διορίστηκαν οι ανωτέρω ως μέλη της Ρ.Α.Ε. προκύπτει από τις σχετικές πράξεις διορισμού που δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και διαβιβάστηκαν στο Δικαστήριο με το Ο- 48256/5.8.2011 έγγραφο της Ρ.Α.Ε και, συγκεκριμένα, από την 29/2005 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (Α΄ 288), με την οποία διορίστηκαν οι Αντιπρόεδροι Α΄ και Β΄ Θ., και την Δ13/Β/Φ9.5.12/20794/2005 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης (Β΄ 1561), με την οποία διορίστηκαν τα μέλη Ενόψει αυτών, ο ως άνω λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

➤ **1756/2015 ΔΕΦ ΘΕΣΣΑΛ (ΑΚΥΡ)**

Το άρθρο 15 του ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας - Α` 45) ορίζει στην παρ. 1 ότι: «Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. ...» και στην παρ. 3 ότι: «Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο».

Επειδή, από το περιεχόμενο της ως άνω πράξης συνάγεται ότι σ` αυτή δεν παρατίθενται αναλυτικώς και δεν αξιολογούνται τα προσόντα των υποψηφίων, ούτε γίνεται κάποια σύγκριση αυτών, αλλά με μυστική ψηφοφορία, που προβλέπεται μεν μετά την τροποποίηση της διατάξεως του άρθρου 1 του ν. 3848/2010 με το άρθρο 20 του ν. 4327/2015, δεν προβλεπόταν όμως κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, ο σύλλογος των καθηγητών του σχολείου αιτιολογώντας γενικόλογα τη γνώμη του και παραθέτοντας τα προσόντα της επιλεγείσας χωρίς αναφορά σε εκείνα της αιτούσας, πρότεινε για τη θέση της υποδιευθύντριας την προαναφερόμενη Ακολούθησε η 61/19-11-2014 απόφαση του ΠΥΣΔΕ Δυτικής Θεσσαλονίκης, με την οποία κατά τον έλεγχο νομιμότητας, θεωρήθηκε ως αιτιολογημένη η ως άνω πράξη του Συλλόγου Καθηγητών και προτάθηκε η τοποθέτηση της στη θέση της Υποδιευθύντριας. Κατόπιν αυτών, η προσβαλλόμενη απόφαση, που στηρίζεται στην παραπάνω πράξη του Συλλόγου Καθηγητών, που, όμως, κατά τα προαναφερόμενα, δεν περιέχει τα απαιτούμενα κατά νόμο στοιχεία, είναι ακυρωτέα ως αναιτιολόγητη.

➤ **1177/2014 ΣΤΕ**

Το Συμβούλιο του οικείου ΤΕΙ οφείλει να προβαίνει σε συγκριτική ουσιαστική αξιολόγηση των πραγματικών δεδομένων των υποψηφίων που έχουν τα νόμιμα προσόντα. Στοιχεία που πρέπει να εκτίθενται στο πρακτικό του Συμβουλίου ή στην εισήγηση της τριμελούς επιτροπής, την οποία το Συμβούλιο υιοθετεί.

Πιο συγκεκριμένα, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι μη νόμιμη γιατί ο παρεμβαίνων δεν εξελέγη εφόσον δεν έλαβε τις ψήφους της πλειοψηφίας των μελών του Συμβουλίου του ΤΕΙ Χαλκίδας, συγκεκριμένα δε έλαβε τις ψήφους τριών μόνον μελών αφού ένα μέλος ψήφισε υπέρ του και δύο ψήφισαν λευκό. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως είναι απορριπτός ως αβάσιμος. Και τούτο διότι το Συμβούλιο του Τ.Ε.Ι. Χαλκίδας ήταν εξαμελές, απαρτιζόμενο από τον Πρόεδρο, τους δύο Αντιπροέδρους, τους Διευθυντές των δύο Σχολών και έναν εκπρόσωπο των σπουδαστών, ενώ η Γενική Γραμματέας του Τ.Ε.Ι. μετείχε μεν, κατά νόμο, στο Συμβούλιο, αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου για το επίμαχο θέμα. Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου και ο εκπρόσωπος των σπουδαστών ψήφισαν λευκό και επομένως θεωρούνται απόντες. Ως εκ τούτου θεωρείται ότι παρίσταντο τα λοιπά τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, τα οποία αρκούσαν για τη λήψη απόφασης, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες στη σκέψη 6 διατάξεις, ο δε παρεμβαίνων ψηφίσθηκε από τα τρία μέλη του Συμβουλίου, δηλαδή έλαβε την πλειοψηφία των παρόντων μελών.

➤ **1274/2014 ΣΤΕ**

Εξάλλου, στο μεν άρθρο 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α` 45/9.3.1999) και άρχισε να ισχύει από τη δημοσίευση του νόμου αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρο τρίτο ν. 2690/1999), ορίζεται ότι οι διατάξεις του παραπάνω Κώδικα εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στο δε άρθρο 15 αυτού ορίζονται τα εξής: «1. ... 4. Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παρισταμένων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. 5. ... 7. Το πρακτικό συντάσσεται από το γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο. 8. Η υπογραφή του προέδρου ή του αναπληρωτή του αρκεί για τη

νόμιμη υπόσταση κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου». Από τις ανωτέρω διατάξεις, που εντάσσονται στις γενικές διατάξεις περί των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης και οι οποίες εφαρμόζονται εν προκειμένω, εν όψει και του ότι ο ίδιος Κώδικας όρισε ότι από την έναρξη της ισχύος του «... καταργείται κάθε γενική διάταξη, η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν» (άρθρο 33 παρ. 1), συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι η υπογραφή του Προέδρου ή του αναπληρωτή του, που τίθεται στην οικεία απόφαση, αρκεί για την νόμιμη υπόσταση της πράξης του συλλογικού οργάνου, χωρίς να απαιτείται και η υπογραφή των λοιπών μελών αυτού (Βλ. ΣτΕ 3496/2006 7μ., 2974/2006, 2253/2002 7μ., πρβλ. ΣτΕ 3240/1999 κ.α.). Επομένως, εφόσον για τη νόμιμη υπόσταση πράξης συλλογικού οργάνου αρκεί η υπογραφή του Προέδρου του, κατά μείζονα λόγο προσθήκη ή διόρθωση στο περιεχόμενο πράξης συλλογικού οργάνου είναι νόμιμη εφόσον επικυρώνεται με την υπογραφή του Προέδρου του οργάνου αυτού (πρβλ. ΣτΕ 215/1996), εφόσον, πάντως, δεν αμφισβητείται η γνησιότητα της εν λόγω πράξης με την προσβολή της ως πλαστής, οπότε θα είχαν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 461 έως 463 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, σύμφωνα με το άρθρο 40 του π.δ. 18/1989.

Επειδή, σύμφωνα με όσα ανωτέρω έγιναν δεκτά, αφενός μεν η έλλειψη των υπογραφών των λοιπών, πλην του Προέδρου, μελών της αρμόδιας Πρωτοβάθμιας Υγειονομικής Επιτροπής του Ι.Κ.Α. κάτω από την προσθήκη της φράσης «ισόβια ανίκανος» και κάτω από τη φερόμενη διόρθωση του ποσοστού αναπηρίας δεν καθιστούσε τις ανωτέρω γνωματεύσεις της Επιτροπής αυτής ανίσχυρες, ώστε να μη ληφθούν υπόψη από την αρμόδια Επιτροπή του ΟΑΕΔ, αφετέρου δε, εφόσον ο εφεσίβλητος είχε υποβάλει εμπρόθεσμα τις ανωτέρω γνωματεύσεις, η αρχή της χρηστής διοίκησης επέβαλε στην αρμόδια Επιτροπή του ΟΑΕΔ, εφόσον αμφισβητούσε το περιεχόμενο των εν λόγω δικαιολογητικών, να παράσχει στον υποψήφιο μία σύντομη προθεσμία προκειμένου να αποδείξει με άλλα στοιχεία το περιεχόμενο των δικαιολογητικών ή να υποβάλει άλλα με το αυτό αναμφισβήτητο περιεχόμενο, δεδομένου ότι δεν θα επρόκειτο για υποβολή νέων δικαιολογητικών μετά την εκπνοή της τεθείσης από το νόμο προθεσμίας, αλλά για δικαιολογητικά που θα συμπλήρωναν τα ήδη εμπροθέσμως υποβληθέντα και θα αποσκοπούσαν στην διευκρίνιση της εννοίας τους ή στην ενίσχυση του αποδεικτικού τους κύρους. Συνεπώς, η εκκαλουμένη απόφαση ορθά τον νόμο ερμήνευσε και εφήρμοσε, ο δε λόγος έφεσης, με τον οποίο προβάλλεται ότι οι

διαπιστωθείσες παρατυπίες (προσθήκες και διορθώσεις) στις ιατρικές γνωματεύσεις ήταν τόσο ουσιώδεις που τις καθιστούσαν ανυπόστατες, χωρίς καμία αποδεικτική ισχύ, οι εν λόγω δε πλημμέλειες δεν μπορούσαν να αναπληρωθούν με απλή προσκόμιση νέων γνωματεύσεων, χωρίς την ταυτόχρονη επανεξέταση των προσώπων που αφορούσαν, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

➤ **1519/2014 ΣΤΕ**

Προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη, διότι δεν περιέχει μνεία περί του αν έγινε ψηφοφορία μεταξύ των μελών του Ε.Σ.Ρ. Σύμφωνα, όμως, με το άρθρο 15 παρ. 4 του, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α' 45), Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η παράλειψη αναφοράς στο σώμα της διοικητικής πράξεως των προβλεπομένων από τη διάταξη αυτή στοιχείων δεν αποτελεί πλημμέλεια αυτής, αρκεί τα στοιχεία αυτά να αναφέρονται στο σχετικό πρακτικό του συλλογικού οργάνου. Συνεπώς και, δεδομένου ότι, εν προκειμένω, στο οικείο πρακτικό της κρίσιμης συνεδρίασης του Ε.Σ.Ρ. ρητώς αναφέρεται ότι τα μέλη του αποφάσισαν, ύστερα από συζήτηση, κατά πλειοψηφία, την επιβολή του επιδίκου προστίμου, καθώς και ότι μειοψήφησε ο Πρόεδρος του, ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

➤ **1738/2014 ΣΤΕ**

Δεν συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας η παράθεση στο πρακτικό στοιχείων αναφερομένων στην πρόσκληση των μελών του ΕΥΣ ή η αναφορά του είδους του κωλύματος μη παρισταμένων μελών ή των λόγων της μη συμμετοχής τους στη συνεδρίαση.

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 15 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999, Α' 45) ορίζει στις παραγράφους 4 και 5 τα εξής: «4. Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παρισταμένων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική

αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. 5. Στο πρακτικό καταχωρίζονται οι γνώμες των μελών που μειοψήφησαν, σε περίπτωση δε φανεράς ψηφοφορίας και τα ονόματα τούτων». Από τις διατάξεις αυτές, οι οποίες καθορίζουν ενδεικτικώς το περιεχόμενο του πρακτικού συνεδριάσεως του συλλογικού οργάνου, προκύπτει ότι δεν συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας η παράθεση στο εν λόγω πρακτικό στοιχείων αναφερομένων στον τρόπο προσκλήσεως των μελών του συλλογικού οργάνου ή που αποδεικνύουν την πρόσκληση αυτών ούτε η αναφορά του είδους του κωλύματος μη παρισταμένων μελών ή των λόγων της μη συμμετοχής τους στη συνεδρίαση (πρβλ. ΣτΕ 1576/1997, 3191/1991). Συνεπώς, ο λόγος ακυρώσεως, κατά τον οποίο στο πρακτικό της από 13.1.2011 συνεδριάσεως του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου δεν αναφέρεται κανένα από τα ανωτέρω στοιχεία, είναι απορριπτός, με τον τρόπο που προβάλλεται, ως αβάσιμος.

§7 ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

7.1 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η διοικητική δραστηριότητα εξελίσσεται μέσα στα πλαίσια του κράτους δικαίου. Το κράτος δικαίου είναι «εκείνο το κράτος το οποίο όχι μόνο θεσπίζει κανόνες σχετικούς με την άσκηση της διοικητικής εξουσίας, αλλά και εξασφαλίζει υπέρ των διοικουμένων ως κύρωση των κανόνων αυτών, μια νομική δυνατότητα να απευθυνθούν σε μια δικαστική αρχή, με σκοπό να επιτύχουν την ακύρωση, την μετατροπή ή σε τελική ανάλυση, την μη εφαρμογή των διοικητικών πράξεων, που τους προκάλεσαν μια βλάβη»²⁸⁸.

Από τον παραπάνω ορισμό προκύπτει ότι τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν την έννοια του κράτους δικαίου είναι η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η αρχή της νομιμότητας και η αρχή του ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Ειδικότερα όμως, η φύση και η δομή των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ της διοικητικής δράσης και των κανόνων δικαίου προσδιορίζονται από την αρχή της νομιμότητας, που αποτελεί και το σημαντικότερο στοιχείο του κράτους δικαίου. Κατά συνέπεια η δράση των οργάνων των δημοσίων νομικών προσώπων οριοθετείται καθώς με την αρχή της νομιμότητας οι κανόνες δικαίου είναι εκείνοι που προσδιορίζουν τους όρους, το περιεχόμενο αλλά και τις προϋποθέσεις εξέλιξής της.

Η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης συμπληρώνεται και διασφαλίζεται μέσα από την καθιέρωση και λειτουργία ειδικών μηχανισμών. Μια από τις μορφές ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι ο δικαστικός έλεγχος, που παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα λόγω των εγγυήσεων ανεξαρτησίας, αντικειμενικότητας και αποτελεσματικότητας. Η αρχή αυτή του ελέγχου απορρέει από το αξίωμα σύμφωνα με το οποίο «όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος».

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Συντάγματος, το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας αποτελεί ένα από τα θεμελιακά δομικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα

²⁸⁸ **Παυλόπουλος Π.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως- Μια σύγχρονη έποψη τον Κράτους Δικαίου, 10^ο Τόμος. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή 1982

της Ελληνικής Συνταγματικής έννομης τάξης και του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. « Το ελεγκτικό δικαίωμα του διοικούμενου» εκφράζεται κυρίως με την άσκηση του ένδικου μέσου της αίτησης ακυρώσεως των διοικητικών πράξεων ενώπιων του Σ.τ.Ε.²⁸⁹.

Ο δικαστικός έλεγχος αφορά τα συλλογικά όργανα όταν ασκούν αποφασιστική αρμοδιότητα επειδή οφείλουν να ακολουθούν συγκεκριμένες διαδικαστικές ενέργειες για την έκδοση των διοικητικών τους πράξεων. Οι διοικητικές πράξεις τους εκδίδονται βάσει των θεσπιζόμενων από τη διοικητική νομοθεσία κανόνων, που χαρακτηρίζονται ως «ουσιώδεις τύποι» και η παραβίαση τους μπορεί να οδηγήσει σε μια απόφαση διαφορετικού περιεχομένου από εκείνη που θα προέκυπτε με την νομοθετικά καθορισμένη διαδικασία. Η εφαρμογή τους λοιπόν κρίνεται ως υποχρεωτική για την εξυπηρέτηση της χρηστής διοίκησης και των συμφερόντων των διοικουμένων.

Σημειώνεται ότι στους ουσιώδεις τύπους που οφείλουν να ακολουθούν τα συλλογικά όργανα εμπίπτουν οι κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας τους, η παράβαση των οποίων καθιστά τις εκδιδόμενες πράξεις τους παράνομες.

7.2 ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΟΥΣΙΩΔΟΥΣ ΤΥΠΟΥ

Η δράση της δημόσιας διοίκησης δεν είναι νόμιμη, όταν δεν τηρούνται οι τύποι, οι επιβαλλόμενοι από τους νόμους στις διάφορες διοικητικές ενέργειες.

Ως είναι γνωστό, οι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας καθορίζουν τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων, που είναι αναγκαίες για την έκδοση των διοικητικών πράξεων. Οι διαδικαστικές αυτές ενέργειες, αναφέρονται ως «τύπος», τόσο από τη θεωρία, όσο και από τη νομολογία²⁹⁰. Ο κάθε θεσπιζόμενος από τη διοικητική νομοθεσία τύπος είναι, κατά κανόνα, «ουσιώδης».

²⁸⁹ **Π. Κουρνούτος**, Διδακτορική Διατριβή με θέμα: Έννοια, κριτήρια και συνέπειες της Κυβερνητικής πράξεως κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης/Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2003

²⁹⁰ **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σελ. 514. Ο λόγος ακυρώσεως, «παραβίαση ουσιώδους τύπου» που προβλεπεται από το άρθ. 48 του Δ/τος 18/1989, συνίσταται ακριβώς στην παράβαση των ως άνω διαδικαστικών κανόνων, που συντελείται με την παράλειψη ή πλημμελή τέλεση των προβλεπόμενων εντολών. **Δ. Κόρσος**, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, 1977 τ. Β' τεύχ Α', σελ. 176 επ. **Στ. Δεληκωστόπουλος**, Η παράβασις ουσιώδους τύπου ως λόγος ακυρώσεως των Διοικητικών πράξεων, 1970, σελ. 56. **Μ. Στασινόπουλος**, Παρατηρήσεις επί της σημασίας των τύπων εις την διοικητικήν διαδικασίαν, τιμ. τ. **Μ. Δένδια**, 1978, σελ. 756, **του ιδίου**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 207, 253., **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 666

Η διοικητική νομοθεσία, και συγκεκριμένα ο Κώδικας διοικητικής διαδικασίας, επιβάλλει την τήρηση ορισμένης διαδικασίας, με σκοπό η σχετική βούληση, που εκφράζεται μέσω της διοικητικής πράξης, να διαμορφωθεί και εκφρασθεί τηρώντας αυτή τη διαδικασία. Και τούτο γιατί έτσι εξυπηρετούνται καλύτερα τα συμφέροντα της χρηστής διοίκησης και, κατ' επέκταση, των διοικουμένων.

Αν παραβιαστεί ο τύπος, η ληφθείσα απόφαση είναι δυνατόν να είναι, κατά περιεχόμενο, διαφορετική εκείνης που θα ελαμβάνετο, αν ακολουθήτο η κανονική οδός²⁹¹. Συνεπώς, χαρακτηρίζονται ως ουσιώδεις οι διαδικαστικές διατυπώσεις, που αφορούν την συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων (συμβούλια, επιτροπές) που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα²⁹².

Έτσι, η ακυρότητα για μη προηγούμενη γνωμοδότηση του αρμοδίου συλλογικού οργάνου, χωρίς να γίνεται διαχωρισμός ως προς την σπουδαιότητα του αντικειμένου της γνωμοδότησης, ή για τη νόμιμη συγκρότηση ή για κακή σύνθεση, με ιδιαίτερο, πάντοτε, τονισμό των διαδικαστικών διατυπώσεων, που αφορούν την πρόσκληση των μελών, την αναπλήρωση ή την εξαίρεσή τους και, γενικότερα, την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται στους κανόνες λειτουργίας των συλλογικών οργάνων, αποβλέπει, κατ' ουσίαν, στην εξυπηρέτηση της επαρκούς διαφωτίσεως της διοίκησης, αλλά και την εξασφάλιση ορισμένων εγγυήσεων υπέρ των διοικουμένων. Η παράλειψη λοιπόν αυτή, των ως άνω κανόνων της διαδικασίας, που χαρακτηρίζονται ως «ουσιώδεις», έχει ως συνέπεια παραβάσεις της διοικητικής νομιμότητας και ακυρότητες. Διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά παράβαση των κανόνων αυτών είναι ακυρώσιμες²⁹³.

Το θέμα, βέβαια, της διάκρισης των «τύπων» του νόμου σε ουσιώδεις και μη, είναι, σε τελική ανάλυση, θέμα εκτίμησης του δικαστού της αιτήσεως

²⁹¹ **Επ. Σπηλιωτόπουλος**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ΙΙ 2001, σελ. 514. Ο λόγος ακυρώσεως, «παραβίαση ουσιώδους τύπου» που προβλεπεται από το άρθ. 48 του Δ/τος 18/1989, συνίσταται ακριβώς στην παράβαση των ως άνω διαδικαστικών κανόνων, που συντελείται με την παράλειψη ή πλημμελή τέλεση των προβλεπομένων εντολών, **Δ. Κόρσος**, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, 1977 τ. Β' τεύχ Α', σελ. 176 επ. **Στ. Δεληκωστόπουλος**, Η παράβασις ουσιώδους τύπου ως λόγος ακυρώσεως των Διοικητικών πράξεων, 1970, σελ. 56. **Μ. Στασινόπουλος**, Παρατηρήσεις επί της σημασίας των τύπων εις την διοικητικήν διαδικασίαν, τιμ. τ. **Μ. Δένδια**, 1978, σελ. 756, **του ιδίου**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 207, 253. - **Γ. Παπαχατζής**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 666.

²⁹² **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ 150

²⁹³ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ 151

ακυρώσεως. Από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας έχει κριθεί ότι αποτελούν «ουσιώδεις τύποις», η τήρηση των κανόνων για τη νόμιμη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων, που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα. Έτσι, έχει κριθεί ότι η μη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου, που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, καθιστά την πράξη του συλλογικού οργάνου ακυρώσιμη, λόγω αναρμοδιότητας του οργάνου²⁹⁴.

Αλλά, εκτός της νομολογίας, έχει νομοθετικά καθιερωθεί, άρθ. 79 παρ. 3 Ν. 2717/99, Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ), ότι το δικαστήριο ακυρώνει την πράξη, αν η πράξη έχει εκδοθεί από αναρμόδιο όργανο, ή από συλλογικό όργανο που δεν έχει νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση.

Η ακυρότητα αυτή θεραπεύεται μόνο στην περίπτωση που η απόφαση του ίδιου οργάνου ενσωματωθεί σε νεότερη απόφαση του ίδιου οργάνου με κανονική σύνθεση, ή σε απόφαση δευτεροβαθμίου οργάνου, το οποίο κρίνει την υπόθεση μετά από αίτηση ανάθεωρήσεως ή ενστάσεως και η υπόθεση εξετάζεται από το δευτεροβάθμιο εξ ύπαρξης, κατ'ουσίαν και στο σύνολό της.

Και ο λόγος της κακής σύνθεσης και συγκρότησης του συλλογικού οργάνου εξετάζεται αυτεπαγγέλτως. Γιατί το έννομο αγαθό που προστατεύει η δικαιοσύνη, είναι η εννόμως λειτουργούσα διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται μέσω αυτής²⁹⁵.

Οι ίδιοι κανόνες ισχύουν και για τα γνωμοδοτικά συλλογικά όργανα. Έχει κριθεί ότι η μη τήρηση των κανόνων της νόμιμης συγκρότησης, νόμιμης σύνθεσης και νόμιμης λειτουργίας του έχοντος γνωμοδοτική αρμοδιότητα συλλογικού οργάνου, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου. Συνεπώς, η διοικητική πράξη που εκδόθηκε, βάσει της διατυπωθείσης υπ' αυτού γνώμης ή πρότασης, πάσχει από ακυρότητα²⁹⁶.

Επίσης, ακυρότητα της σχετικής διοικητικής πράξης συνεπάγεται κάθε ενέργεια που γίνεται παρά τη συνδρομή λόγων εξαιρέσης, λόγω του δημιουργούμενου τεκμηρίου επηρεασμού του ενεργήσαντος οργάνου, έστω και αν δεν αποδεικνύεται ότι η ληφθείσα απόφαση υπήρξε, πραγματικά, μεροληπτική²⁹⁷.

²⁹⁴ ΣΤΕ 359/64

²⁹⁵ **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005, σελ 152

²⁹⁶ Γνωμ. ΝΣΚ, 905/94, Σ.Τ.Ε. 3892/83

²⁹⁷ **Π. Δαγτόγλου**, Η αρχή της αμεροληψίας, 1962, σελ. 92.

Οι λόγοι είναι να αποφεύγεται η διάσπασις της υπόθεσης σε πολλές δίκες, με αποτέλεσμα την επιβράδυνση και της απώλεια της γενικής εικόνας²⁹⁸.

Το συλλογικό όργανο, στο οποίο επανέρχεται η υπόθεση μετά από ακυρωτική απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου, επιλαμβάνεται με τη νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση²⁹⁹ που έχει κάθε φορά και όχι μ' αυτήν που είχε κατά τον χρόνο που εκδόθηκε η ακυρωθείσα πράξη, προφανώς ενόψει της αρχής του εφικτού ή του ανέφικτου.

²⁹⁸ **Α. Τάχος**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, σελ. 434, ΣΤΕ 1425/89

²⁹⁹ **Γκέρτσος Β.-Πυργάκης Δ.**, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ. 241

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΛ.ΑΣ

§8 ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΕΛ.ΑΣ ΩΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

8.1. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το «Πειθαρχικό Δίκαιο του Αστυνομικού Προσωπικού», χωρίς περιθώριο αμφισβήτησης, αποτελεί το πλέον «ζωντανό» και «δυναμικά εξελισσόμενο» κανονιστικό πλαίσιο της Ελληνικής Αστυνομίας. Περίτρανη απόδειξη αποτελεί η, μετά παρέλευση τεσσάρων ετών περίπου, έκδοση νέου Προεδρικού Διατάγματος³⁰⁰, το οποίο κωδικοποιεί σε ενιαίο κείμενο τις διατάξεις των Π. Δ/των 31/2001 και 3/2004, αλλά και του βασικού αρχικού Διατάγματος³⁰¹, σε μια προσπάθεια επαναπροσδιορισμού του συνόλου των διατάξεών του, οι οποίες στοχεύουν ξεκάθαρα στη δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου σύγχρονου και αποτελεσματικού, με ταυτόχρονη πρόβλεψη επιβολής κυρώσεων με τρόπο άμεσο, δίκαιο και αντικειμενικό. Η Ηγεσία (Πολιτική και Φυσική) της Ελληνικής Αστυνομίας, διαβλέποντας τις ανάγκες εξορθολογισμού του Δικαίου προς την κατεύθυνση θέσπισης πιο αποτελεσματικών διατάξεων, που θα οδηγούσαν το Σώμα στην έξοδο από το βαρύ κλίμα της δυσβάστακτης κριτικής και της δυσφήμησής του μέσα από το χειρισμό πειθαρχικών υποθέσεων και την, μέσω αυτού, αντιμετώπιση νέων και σύγχρονων μορφών παραβατικότητας, ταχύτερης απονομής του Δικαίου και λήψης πρόσθετων διοικητικών μέτρων, εκ νέου σε ομάδα εξειδικευμένων στο αντικείμενο αυτό, επιστημόνων του χώρου του δικαίου, της δημόσιας διοίκησης και επιτελών Αξιωματικών του Αρχηγείου, τη σε βάθος μελέτη των προβλημάτων που ανέκυψαν από την εφαρμογή του προϊσχύσαντος

³⁰⁰ Π. Δ. 120/2008

³⁰¹ Π. Δ/τος 22/1996

Κανονισμού Πειθαρχίας. Η Ομάδα αυτή, διαμόρφωσε τις απαιτούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, που κινούνται προς την προαναφερόμενη κατεύθυνση³⁰².

Ύστερα από πολυετή προσπάθεια αξιολόγησης πολλών προτάσεων και σύνθετων ιδεών, όλων των εμπλεκόμενων φορέων, προωθήθηκαν εν τέλει πολλές νέες ρυθμίσεις, με τις οποίες τροποποιήθηκαν οι υφιστάμενες ή αντικαταστάθηκαν οι παλαιές διατάξεις, όπου αυτό απαιτείτο, με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση τελικώς ενός νομικού πλαισίου, που καλύπτει τις απαιτήσεις και τις προσδοκίες της Ηγεσίας, και γενικότερα του προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, παρά τις αντιδράσεις του αστυνομικού συνδικαλιστικού κινήματος. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των νέων αυτών ρυθμίσεων, πέραν όλων όσων είχαν θεσμοθετηθεί κατά τα προηγούμενα στάδια³⁰³ είναι για παράδειγμα η περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση των πειθαρχικών παραβάσεων και η αυστηροποίηση του Δικαίου, με ταυτόχρονη συγκεκριμενοποίηση του χρόνου παραγραφής των παραπτωμάτων, η κατάργηση της Προκαταρκτικής Έρευνας και της Προφορικής Διοικητικής Εξέτασης και η αντικατάσταση των διοικητικών αυτών εξετάσεων, με την Προκαταρκτική Διοικητική Εξέταση, που αποτελεί νέα μορφή διοικητικής εξέτασης.

8.2. ΕΙΔΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Στο άρθρο 34 του Π.Δ. 120/2008 προβλέπονται τα είδη και οι αρμοδιότητες των πειθαρχικών οργάνων. Με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, επανακαθορίζονται τα αρμόδια συλλογικά όργανα απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης, με βασική καινοτομία τον περιορισμό τους από δέκα (10) που προέβλεπαν οι αντίστοιχες διατάξεις του άρθρου 34 του καταργηθέντος Π.Δ/τος 22/1996, σε έξι (6) καθώς και την καθιέρωση του θεσμού της αποκλειστικής απασχόλησης των Προέδρων και Εισηγητών-Γραμματέων των Α'/βάθμιων και Β'/βάθμιων Π/Σ Ανθυπαστυνόμων-

³⁰² Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ 9

³⁰³ όπως είναι η αποκέντρωση στη λήψη των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης, η ενεργός συμμετοχή σ' αυτή των συνδικαλιστικών φορέων του προσωπικού, η αύξηση της χρονικής διάρκειας του διοικητικού μέτρου της διαθεσιμότητας για χαρακτηριστικά Παραπτώματα που μαρτυρούν διαφθορά χαρακτήρα, η απάλειψη των γενικών και αόριστων ρυθμίσεων και κυρίως η επέκταση των δικαιωμάτων του εγκαλουμένου

Αρχιφυλάκων και Αστυφυλάκων και μερικής απασχόλησης των ιδίων προσώπων των Α'βάθμιων και Β'βάθμιων Συμβουλίων Αξιωματικών, τα οποία εκδικάζουν σημαντικό αριθμό υποθέσεων, ώστε να τους παρέχεται η ευχέρεια διεξοδικότερης μελέτης των υποθέσεων που εκδικάζονται απ' αυτά, με απώτερο σκοπό την ορθότητα, την πληρότητα και την αιτιολόγηση των εκδιδόμενων αποφάσεων³⁰⁴.

Στις διατάξεις, λοιπόν, του παρόντος άρθρου αναφέρονται αναλυτικά και προσδιορίζονται με σαφήνεια τα συλλογικά διοικητικά όργανα που έχουν πειθαρχική δικαιοδοσία και εξουσία επί του Αστυνομικού προσωπικού.

Ειδικότερα, πειθαρχική εξουσία επί του Αστυνομικού προσωπικού ασκούν:

α) Τα αρμόδια για κάθε βαθμό Πειθαρχικά Συμβούλια (Π/Σ).

β) Τα αρμόδια για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης μονομελή πειθαρχικά όργανα της παρ. 2 του άρθρου 36 του παρόντος Δ/τος³⁰⁵

Για το τι ακριβώς σημαίνει μονομελές πειθαρχικό όργανο και τι Πειθαρχικό Συμβούλιο, λίαν διαφωτιστική και πειστική απάντηση δίνει ο Καθηγητής Γεώργιος Μ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ³⁰⁶.

«Μονομελές πειθαρχικό όργανο είναι το πρόσωπο εκείνο που είναι ταγμένο από τον κανονισμό πειθαρχίας να εκδηλώνει αυτοτελώς τη βούληση της πολιτείας και να εξωτερικεύει αυτό μόνο αυτοδύναμα την κρατική εξουσία³⁰⁷. Τα μονομελή πειθαρχικά όργανα έχουν (ή πρέπει να έχουν ή να διακρίνονται) σε μεγάλο βαθμό για ικανότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και ταχύτητα στη δράση τους. Η αρμοδιότητά τους να επιληφθούν πειθαρχικής υποθέσεως εξαρτάται από τη βαρύτητά της³⁰⁸. Η αρμοδιότητα κρίσεως πειθαρχικών υποθέσεων ανατίθεται σε συγκεκριμένα όργανα, τα οποία ο νομοθέτης έκρινε ότι διαθέτουν δίκαιη κρίση, ταχύτητα στην ανάληψη πρωτοβουλιών, αμεροληψία, σημαντικές ατομικές

³⁰⁴ Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 540

³⁰⁵ ο Υπουργός και ο Υφυπουργός Εσωτερικών, ο Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Τάξης, ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας, όλοι οι Αξιωματικοί του Σώματος, καθώς και οι Ανθυπαστυνόμοι και οι Αρχιφύλακες που ασκούν διοίκηση. Βλέπε σχετική ερμηνεία του εν λόγω άρθρου

³⁰⁶ Γ. Παπαχατζής, «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη - Αθήνα 1983, σελ. 218

³⁰⁷ . Παπαχατζής, «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη - Αθήνα 1983, σελ 219

³⁰⁸ . Παπαχατζής, «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη - Αθήνα 1983, σελ. 281

ικανότητες εκτίμησης γεγονότων, έφεση προς δράση, δυναμισμό, εν γένει «προσωπικότητα» και ικανότητα για εύτολμη ανάληψη ευθύνης³⁰⁹».

Επί των ανωτέρω αναλυτικώς αναφερομένων, έχουμε να προσθέσουμε ενημερωτικά ότι το αρμόδιο κάθε φορά μονομελές πειθαρχικό όργανο, προκειμένου να εκδώσει δίκαιη απόφαση, μπορεί να βασισθεί στις διατυπωθείσες γνώμες και προτάσεις των ενδιάμεσων πειθαρχικών οργάνων, όπου προβλέπεται τέτοια διατύπωση γνώμης.

«Τα Πειθαρχικά Συμβούλια είναι συλλογικά όργανα κρατικής εξουσίας (του νομικού προσώπου της πολιτείας) και έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες³¹⁰. Οι αποφάσεις των Π/Σ υπόκεινται κατά κανόνα περισσότερο σε προσοχή και σε περίσκεψη, ώστε μετά τη συζήτηση της υπόθεσης και την ανταλλαγή γνώμων, πριν την ψηφοφορία, να εξασφαλίζεται μια πιο προσεγμένη, σε σχέση με εκείνη των μονομελών οργάνων, απόφαση. Η αρμοδιότητά τους να επιληφθούν πειθαρχικής υποθέσεως εξαρτάται από τη βαρύτητά της και κυρίως από την επαπειλούμενη ποινή³¹¹. Οι διοικητικές ενέργειες που ακολουθούν την παραπομπή του υπαιτίου ενώπιον του Π/Σ αναλύονται σε δύο στάδια. Στο στάδιο της αποφάσεως, την οποία εκδίδει το συλλογικό αυτό όργανο, επειδή κρίθηκε από το νομοθέτη ότι προέχει όχι η ταχύτητα στη λήψη της, αλλά η απερίσπαστη προσοχή και η ώριμη σκέψη, η αντικειμενικότητα κρίσεως, η λεπτομερής εξέταση των αποδεικτικών στοιχείων, η ανάγκη της ίσης και δίκαιας μεταχείρισης των διοικούμενων, οι «τεχνικές» ειδικές γνώσεις και τα παρόμοια, και στο στάδιο της εκτελέσεως, που απαιτεί ταχεία διενέργεια και γι' αυτό ανατίθεται από το νόμο σε μονομελές στη συνέχεια όργανο. Το μονομελές αυτό πειθαρχικό όργανο δεν έχει εδώ την παραμικρή διακριτική ευχέρεια. Μια μοναδική νόμιμη οδός διανοίγεται μπροστά του: Να εκδώσει την πράξη και μάλιστα να της δώσει ένα περιεχόμενο συγκεκριμένο: Έτσι καθώς η νομική πράξη το έχει καθορίσει³¹²».

Τα Πειθαρχικά Συμβούλια ανάλογα με τη δικαιοδοτική τους αρμοδιότητα διακρίνονται:

³⁰⁹ . Παπαχατζής , «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη - Αθήνα 1983, σελ 282

³¹⁰ ο.π. σελ. 221

³¹¹ π.χ. Αργία με Πρόσκαιρη Παύση ή Αργία με Απόλυση ή Απόταξη

³¹² Γ. Παπαχατζής , «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη - Αθήνα 1983, σελ 281-282

α) Σε Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Πειθαρχικά Συμβούλια ανθυπαστυνόμων, αρχιφυλάκων και αστυφυλάκων, που εκδικάζουν σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, αντιστοίχως, τα πειθαρχικά παραπτώματα αστυνομικών των ανωτέρω βαθμών.

β) Σε Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Πειθαρχικά Συμβούλια αξιωματικών, που εκδικάζουν σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, αντιστοίχως, τα πειθαρχικά παραπτώματα που αφορούν αξιωματικούς από το βαθμό του Υπαστυνόμου Β' μέχρι και το βαθμό του Αστυνομικού Υποδιευθυντή καθώς και τους συμπαραπεμπόμενους σ' αυτά αστυνομικούς κατωτέρων βαθμών.

γ) Σε Ανώτερο Πειθαρχικό Συμβούλιο, που εκδικάζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό τα πειθαρχικά παραπτώματα των Ταξιαρχών και των Αστυνομικών Διευθυντών και

δ) Σε Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο, που εκδικάζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό τα πειθαρχικά παραπτώματα των Αντιστρατήγων και των Υποστρατήγων.

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του παρόντος, τα πειθαρχικά συμβούλια, πλην του ανωτάτου, συγκροτούνται τον Απρίλιο κάθε έτους με απόφαση του Αρχηγού, με την οποία καθορίζεται η αρμοδιότητά τους και ορίζονται τα τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη τους με ετήσια θητεία. Τα τακτικά μέλη σε περίπτωση κωλύματος αναπληρώνονται από τα αντίστοιχα αναπληρωματικά μέλη. Τα πειθαρχικά συμβούλια των εδαφίων α' και β' της προηγούμενης παραγράφου λειτουργούν στην Αθήνα και Θεσσαλονίκη τα δε άλλα μόνο στην Αθήνα. Το ανώτατο πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται στον ίδιο χρόνο με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Τάξης.

Η συγκρότηση τους γίνεται ως εξής:

α) Το Πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο ανθυπαστυνόμων, αρχιφυλάκων και αστυφυλάκων από ένα (1) Αστυνομικό Υποδιευθυντή ως Πρόεδρο, δύο (2) Αστυνόμους Α' και δύο (2) Αστυνόμους Α' ή Β' . Οι δύο (2) τελευταίοι προτείνονται, ανά ένας, από τα διοικητικά συμβούλια των ομοσπονδιών των συνδικαλιστικών ενώσεων των αξιωματικών και αστυνομικών υπαλλήλων.

β) Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο ανθυπαστυνόμων, αρχιφυλάκων και αστυφυλάκων από ένα (1) Αστυνομικό Διευθυντή ως Πρόεδρο, δύο (2) Αστυν. Υποδ/ντές, ως και δύο (2) αξιωματικούς με το βαθμό του Αστυνόμου Α'. Οι δύο (2)

τελευταίοι προτείνονται, ανά ένας, από τα διοικητικά συμβούλια των ομοσπονδιών των συνδικαλιστικών ενώσεων των αξιωματικών και αστυνομικών υπαλλήλων.

γ) Το Πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο αξιωματικών από ένα (1) Ταξίαρχο ως πρόεδρο και τέσσερις (4) Αστυνομικούς Διευθυντές, εκ των οποίων οι δύο (2) προτείνονται, ανά ένας, από τα διοικητικά συμβούλια των ομοσπονδιών των συνδικαλιστικών ενώσεων των Αξιωματικών και αστυνομικών υπαλλήλων.

δ) Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο αξιωματικών από ένα (1) Ταξίαρχο, ως πρόεδρο και τέσσερις (4) Αστυνομικούς Διευθυντές, εκ των οποίων οι δύο (2) προτείνονται, ανά ένας, από τα διοικητικά συμβούλια των ομοσπονδιών των συνδικαλιστικών ενώσεων των αξιωματικών και αστυνομικών υπαλλήλων. Ο Πρόεδρος του πειθαρχικού συμβουλίου είναι αρχαιότερος του προέδρου του Πρωτοβαθμίου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

ε) Το Ανώτερο Πειθαρχικό Συμβούλιο από τρεις (3) Υποστρατήγους εκ των οποίων ο αρχαιότερος εκτελεί καθήκοντα προέδρου και

στ) Το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο από τον Αρχηγό, ως Πρόεδρο, τον Υπαρχηγό και τον αρχαιότερο Αντιστράτηγο της Ελληνικής Αστυνομίας, ως μέλη. Σε περίπτωση που εγκαλούμενος είναι ο Υπαρχηγός ή ο αρχαιότερος Αντιστράτηγος της Ελληνικής Αστυνομίας, τα μέλη του συμβουλίου αναπληρώνονται από δύο (2) ή ένα (1) Αντιστρατήγους του Στρατού Ξηράς αντιστοίχως.

Καθήκοντα εισηγητή του ανωτέρου και ανωτάτου πειθαρχικού συμβουλίου εκτελεί μέλος του συμβουλίου που ορίζεται από τον πρόεδρο και καθήκοντα γραμματέα ανώτερος αξιωματικός που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης τους. Καθήκοντα εισηγητή και γραμματέα στα άλλα πειθαρχικά συμβούλια εκτελεί το νεότερο κατά σειρά αρχαιότητας μέλος του πειθαρχικού συμβουλίου, που έχει προταθεί από την Υπηρεσία. Οι πρόεδροι και οι εισηγητές των μεν πειθαρχικών συμβουλίων των εδαφ. α' και β' της παραγράφου 4 είναι αποκλειστικής απασχόλησης των δε εδαφ. γ' και δ' της ίδιας παραγράφου μερικής απασχόλησης.

Τα πειθαρχικά συμβούλια των εδαφ. α' β' γ' και δ' της παραγράφου 4, βρίσκονται σε απαρτία όταν είναι παρόντα τρία (3) μέλη μεταξύ των οποίων και ο πρόεδρος. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου. Για το σχηματισμό της απαρτίας δεν υπολογίζονται τα μέλη που ορίζονται από τα διοικητικά συμβούλια των συνδικαλιστικών ενώσεων.

8.3 ΣΥΣΤΑΣΗ, ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ

8.3.1 Κωλύματα και λόγοι εξαίρεσης των μελών Πειθαρχικών Συμβουλίων

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 10 του άρθρου 35 του καταργηθέντος Π.Δ/τος. 22/1996, οι διατάξεις της παρ. 9 του άρθρου 35 του Π.Δ. 120/2008, που αναφέρονταν στα κωλύματα των μελών των Π/Σ. δεν είχαν εφαρμογή για τα Πειθαρχικά Συμβούλια που είχαν την αρμοδιότητα να εκδικάζουν πειθαρχικά παραπτώματα των ανώτερων³¹³ και ανώτατων αξιωματικών του Σώματος³¹⁴. Με τις διατάξεις, όμως, του άρθρου 35 του παρόντος διατάγματος, επεκτείνονται τα κωλύματα, που μπορεί να συντρέχουν στο πρόσωπο Αξιωματικών και τα οποία αποκλείουν τη δυνατότητα συμμετοχής τους ως μελών των Πειθαρχικών Συμβουλίων που εκδικάζουν υποθέσεις των Αστυνομικών Διευθυντών και Ταξιάρχων³¹⁵.

Καθιερώνονται, επίσης, νέα πρόσθετα κωλύματα ορισμού Αξιωματικού ως μέλους Πειθαρχικού Συμβουλίου, όπως η επιβολή, έστω και σε πρώτο βαθμό, κατώτερης πειθαρχικής ποινής Προστίμου (οποιουδήποτε ύψους) και η δυσμενής, (βαθμολογική) κρίση του κατά την τελευταία 10ετία³¹⁶.

Κατά τους ορισμούς της παρ. 1 του παρόντος άρθρου υφίσταται νόμιμο κώλυμα για το τακτικό (ή το αναπληρωματικό) μέλος των Συμβουλίων και δεν μπορεί να συμμετέχει στη σύνθεσή τους, όταν:

α) Ενήργησε την Ε.Δ.Ε., για την υπόθεση που πρόκειται να εκδικασθεί, (Στην περίπτωση αυτή ενεργών θεωρείται τόσο ο αρχικά διαταχθείς να την ενεργήσει Αξιωματικός, όσο και ο Αξιωματικός που διατάσσεται, εφόσον προκόψει ανάγκη, να συμπληρώσει την Ε.Δ.Ε., όταν διαταχθεί η επιστροφή της ή ο Αξιωματικός στον οποίο ανατέθηκε η ολοκλήρωση αυτής, σε περίπτωση κωλύματος ή αποστρατείας του αρχικώς ορισθέντος).

³¹³ μόνο Αστόν. Δ/ντών

³¹⁴ Ταξιάρχων, Υποστράτηγων και Αντριστρατήγων

³¹⁵ Ανώτερο. Πειθαρχικό: Συμβούλιο

³¹⁶ **Πανούσης Σ- Τηλελής Γ.**, Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 551

β) Γνωμάτευσε για την παραπομπή του υπαιτίου στο Συμβούλιο (Γνωμάτευση αποκαλείται η διαδικασία καταχώρησης έγκυρης, τεκμηριωμένης, σαφούς και απολύτως αιτιολογημένης αξιολογικής κρίσης επί της Πόρισματικής Έκθεσης της Ε.Δ.Ε., από το αρμόδιο προς τούτο πειθαρχικό όργανο, με την οποία αφενός μεν επιβεβαιώνεται η ουσιαστική και τυπική πληρότητα της δικογραφίας και διατυπώνεται με τον πλέον επίσημο τρόπο η πρόταση για την ενοχή ή την αθωότητα του εγκαλουμένου, αφετέρου δε επικουρείται θετικά το έργο του αποφασιστικού οργάνου.

γ) Εμπíπτει στα κωλύματα που αναφέρονται στις διατάξεις της παρ. 1 του Π.Δ/τος αυτού ήτοι:

- Είναι συγγενής εξ αίματος του εγκαλουμένου ή του κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριόριστα, εκ πλαγίου δε μέχρι τετάρτου βαθμού και εξ' αγχιστείας μέχρι τρίτου ή σύζυγος αυτών. Τα κωλύματα της συγγένειας από αγχιστεία και της συζυγικής σχέσης εξακολουθούν να υφίστανται και μετά τη λύση του γάμου,
- Έχει ιδιαίτερη φιλία ή έχθρα με τον εγκαλούμενο ή τον εγκαλούντα ή συντρέχουν στο πρόσωπό του γεγονότα ικανά να δικαιολογήσουν εύλογη δυσπιστία για την αμεροληψία του,
- Κατήγγειλε την πράξη για την οποία διατάχθηκε η εξέταση,
- Φέρεται βάσει ενδείξεων, ότι έχει ευθύνη για την πράξη που αποτελεί αντικείμενο της εξέτασης,
- Έχει συμφέρον από την έκβαση της υπόθεσης και
- Έχει εξετασθεί ως μάρτυρας ή έχει γνωμοδοτήσει ως πραγματογνώμονας στην ίδια υπόθεση, καθώς και εάν ενήργησε ή συμμετείχε σε οποιαδήποτε πράξη της σχετικής προδικασίας, αλλά και η αθωότητά του φερόμενου ως υπαιτίου, προς δε και κάθε στοιχείο που αφορά την προσωπικότητα αυτού, προκειμένου να αποφασισθεί η παραπομπή του ή μη στο Πειθαρχικό Συμβούλιο,

δ) Τιμωρήθηκε, έστω και σε πρώτο βαθμό, με κατώτερη πειθαρχική ποινή³¹⁷

ε) Εάν η πειθαρχική υπόθεση εκδικάζεται ενώπιον Β'βαθμίου Π/Σ, για να θεωρηθεί ότι υφίσταται κώλυμα στο πρόσωπο Αξιωματικού, μέλους του εν λόγω

³¹⁷ Το ύψος της ποινής εν προκειμένω είναι εντελώς αδιάφορο. Εκείνο που προέχει είναι ο μελλοντικός διοικητικός/πειθαρχικός δικαστής να είναι αυτοπειθαρχημένος, πρότυπό τήρησης των κανόνων του Σώματος, πειθαρχικά άμεμπτος, για να μην δημιουργείται η αίσθηση ότι ορίσθηκε μέλος του Π/Σ απείθαρχος Αξιωματικός για να αποδώσει δίκαιο

Συμβουλίου, θα πρέπει αυτός να συμμετείχε στη σύνθεση του Α/βάθμιου Συμβουλίου, το οποίο εκδίκασε τη συγκεκριμένη υπόθεση. Απόδειξη του γεγονότος αυτού συνιστά η αναγραφή των στοιχείων του και η θέση της υπογραφής του στην προσβαλλόμενη πρωτόδικη απόφαση και στ)Λόγος, επίσης, που συνιστά κώλυμα για τη συμμετοχή Αξιωματικού, με την ιδιότητα του μέλους Π/Σ, στην εκδίκαση πειθαρχικής υπόθεσης είναι και το γεγονός ότι έχει κριθεί δυσμενώς, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 30 του Π. Δ/τος 24/1997, με θέμα «ιεραρχία, καταστάσεις και εξέλιξη των αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας»(Φ.Ε.Κ. Γ. Α' 29/1997), κατά την τελευταία δεκαετία.

Κατά συνέπεια, Αξιωματικός που έχει κριθεί κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, έστω και αν πριν την κρίση αυτή, είχε προηγηθεί η έκδοση της απόφασης συγκρότησης του Π/Σ, υποχρεούται, μετά την κοινοποίηση της δυσμενούς κρίσης, να αναφέρει το υφιστάμενο κώλυμα και να μην συμμετέχει στις εργασίες του Συμβουλίου, μέχρι την αντικατάστασή του.

Από τις διατάξεις της παρ. 10 του άρθρου 28 του παρόντος Κανονισμού, αλλά και της παρ. 2 του ερμηνευόμενου άρθρου, γίνεται εύκολα αντιληπτή η διπλή διάκριση που καθιερώθηκε προς την κατεύθυνση γνωστοποίησης τυχόν υφισταμένου κωλύματος, εκ μέρους των προσώπων που έχουν την αντίστοιχη από το νόμο υποχρέωση ή δικαίωμα στο παρόν Δίκαιο, προς το σκοπό αυτό, συμπεριελήφθησαν δύο νέες νομικές έννοιες που διευκολύνουν τη διάκριση. Αυτές είναι: «η δήλωση κωλύματος» εκ μέρους του Αξιωματικού που είναι μέλος του Π/Σ και «η αίτηση εξαίρεσης» εκ μέρους του παραπεμπόμενου Αστυνομικού. Κατ' ακολουθία, υποχρέωση υποβολής αναφοράς περί δήλωσης κωλύματος (που υφίσταται στο πρόσωπό του) έχει μόνο το μέλος του συλλογικού οργάνου, ενώ ο παραπεμπόμενος Αστυνομικός έχει δικαίωμα να υποβάλει αίτημα εξαίρεσης αυτού, όταν υφίστανται πραγματικοί λόγοι αλλά και αντίστοιχα αποδεικτικά στοιχεία, τα οποία αποδεικνύουν τους ισχυρισμούς που προβάλλονται³¹⁸.

Για τη συμμετοχή των μελών στο Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο που εκδικάζει υποθέσεις Υποστρατήγων και Αντιστρατήγων, δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της παρ. 1 του παρόντος άρθρου, δεν υφίστανται δηλ. για τα μέλη αυτά κωλύματα συμμετοχής.

³¹⁸ βλέπε τις διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 10, 41 παρ. 1δ' και 42, καθώς και τις αντίστοιχες ερμηνείες των άρθρων αυτών. Σχετικά είναι τα ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ «139» και «140» στην ερμηνεία των άρθρων 41 και 42, αντίστοιχα

8.3.2 Καθήκοντα Προέδρου και Γραμματείας Πειθαρχικού Συμβουλίου

Οι ρυθμίσεις που διαλαμβάνονται στο άρθρο 43 του Π.Δ. 120/2008 αναφέρονται κατά κύριο λόγο στις υποχρεώσεις του Προέδρου του Πειθαρχικού Συμβουλίου (Α'θμιου και Β'θμιου), που άρχονται από τη λήψη της παραπεμπτικής διαταγής και της πειθαρχικής δικογραφίας³¹⁹.

Ο Πρόεδρος του Π/Σ και τα μέλη αυτού, τακτικά και αναπληρωματικά διορίζονται με την απόφαση συγκρότησης του Π/Σ, η οποία εκδίδεται από τον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 34 παρ. 3 του παρόντος Δ/τος (ή από το όργανο στο οποίο ο Αρχηγός μεταβίβασε την αρμοδιότητά του αυτή). Οι διαταγές

Ο Πρόεδρος του πειθαρχικού συμβουλίου μετά τη λήψη της παραπεμπτικής διαταγής και της πειθαρχικής δικογραφίας προβαίνει αμέσως στις ακόλουθες ενέργειες:

α) Προσδιορίζει με πράξη του τη δικάσιμο και συγκαλεί το συμβούλιο σε συνεδρίαση σε ορισμένο τόπο και χρόνο.

β) Μεριμνά για την επίδοση της παραπεμπτικής διαταγής και της απόφασης συγκρότησης του συμβουλίου στον εγκαλούμενο, τον οποίο καλεί με ποινή ακυρότητας της διαδικασίας, τουλάχιστον πριν πέντε (5) ημέρες από της συνεδρίασεως, να παραστεί στη συνεδρίαση και να απολογηθεί, γνωστοποιώντας σ' αυτόν τα αναφερόμενα στο άρθρο 41 δικαιώματα. Σε περίπτωση που ο εγκαλούμενος κρατείται σε φυλακή ζητείται η ενώπιον του συμβουλίου μεταγωγή του.

γ) Κοινοποιεί την παραπεμπτική διαταγή και τη δικάσιμο στα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη του συμβουλίου και

δ) Καλεί τους κατά την κρίση του ουσιώδεις μάρτυρες και αν αυτοί διαμένουν μακριά από την έδρα του συμβουλίου και δεν έχουν εξετασθεί, ζητεί αν το κρίνει αναγκαίο, την ένορκη εξέτασή τους από την κατά τόπο αρμόδια

³¹⁹ Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 622

αστυνομική υπηρεσία, αναβάλλοντας κατά την κρίση του την εκδίκαση της υπόθεσης μέχρι δεκαπέντε (15) το πολύ ημέρες.

Σε περίπτωση που έχει υποβληθεί αίτηση εξαίρεσης κατά μέλους του συμβουλίου, ο πρόεδρος την διαβιβάζει σ' αυτό προκειμένου, πριν την έναρξη της συνεδρίασεως, εκφέρει εγγράφως τις απόψεις του σε σχέση με τους προβαλλόμενους λόγους εξαίρεσης.

Στη γραμματεία των συμβουλίων τηρείται:

α) Βιβλίο εισερχομένων υποθέσεων, στο οποίο καταχωρίζονται ο αριθμός της παραπεμπτικής διαταγής, περιληπτικά το πειθαρχικό παράπτωμα, τα στοιχεία του παραπεμπόμενου και η δικάσιμος και

β) Βιβλίο δικασίμων, στο οποίο καταχωρίζονται ο αριθμός της παραπεμπτικής διαταγής, τα στοιχεία του παραπεμπόμενου, η δικάσιμος και η ληφθείσα απόφαση.

8.3.3 Ακροαματική διαδικασία

Οι βασικές αρχές της ακροαματικής διαδικασίας ενώπιον του Συμβουλίου, προσδιορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 44 ΠΔ 120/2008 και είναι οι ακόλουθες³²⁰:

α) Οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου γίνονται κεκλεισμένων των θυρών.

β) Την ώρα έναρξης της συνεδρίασης του Συμβουλίου ο Πρόεδρος προσκαλεί τον εγκαλούμενο Αστυνομικό να παραστεί και αμέσως μετά εκφωνεί τον κατάλογο των μαρτύρων που κλητεύθηκαν να εξετασθούν ενώπιον του Συμβουλίου.

γ) Κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων παρίστανται μόνο ο εγκαλούμενος, ο οποίος δεν επιτρέπεται να οπλοφορεί, ο τυχόν διορισθείς απ' αυτόν συνήγορος³²¹ καθώς και ο μάρτυρας υπεράσπισης που πρόκειται να εξετασθεί³²².

Η ενώπιον του Συμβουλίου εμφάνιση και παράσταση του εγκαλουμένου, εφόσον κρίνει ότι θα εμφανισθεί, δεδομένου ότι ασκεί δικαίωμα και δεν εκτελεί

³²⁰ Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 628

³²¹ βλέπε και απόφαση Δ. Ε. Χανίων 5/2001 στη νομολογία του παρόντος άρθρου

³²² Τον οποίο ο ίδιος εμφάνισε ενώπιον τού Συμβουλίου ή αυτεπαγγέλτως προσκάλεσε ο Πρόεδρος

υποχρέωση νόμιμα επιβαλλόμενη, είναι μείζον ζήτημα, που, αν και δεν σχετίζεται άμεσα με την υπόθεση και τις αποδείξεις, αποδεικνύει το σεβασμό και την εκτίμησή του προς τον Πρόεδρο και τα μέλη του³²³.

Ο εγκαλούμενος εμφανίζεται μετά τη σχετική πρόσκληση του Προέδρου ενώπιον του Συμβουλίου με στολή ή πολιτική περιβολή³²⁴, χωρίς όμως, να φέρει τον ατομικό του οπλισμό (υπηρεσιακό ή ιδιωτικό) και παραμένει στην αίθουσα της συνεδρίασης μέχρι το πέρας της ακροαματικής διαδικασίας,

Παρακολουθεί την εξέλιξη της δίκης και λαμβάνει το λόγο, όταν του το επιτρέψει ο Πρόεδρος, στον οποίο πρέπει να απευθύνεται με ευπρεπή και κόσμιο τρόπο κάθε φορά που επιθυμεί να αναφέρει οτιδήποτε ή να ασκήσει κάποιο δικαίωμά του.

Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου καθορίζει το χώρο όπου θα παραμείνουν οι μάρτυρες υπεράσπισης και κατηγορίας όσο χρόνο χρειαστεί μέχρι να εξετασθούν χωριστά, αφού δεν επιτρέπεται να παρακολουθούν τη διαδικασία της δίκης και ειδικότερα να λαμβάνουν γνώση τι ακριβώς καταθέτουν οι λοιποί μάρτυρες, ώστε να μην επηρεάζονται ή να εναρμονίζονται ή να διαφοροποιούνται, αναλόγως των τυχόν προθέσεών τους, μ' αυτούς³²⁵.

Ο διορισμός του συνηγόρου γίνεται από τον εγκαλούμενο είτε με έγγραφη δήλωση του-αναφορά προς τον Πρόεδρο του Πειθαρχικού Συμβουλίου μέχρι την έναρξη της κύριας διαδικασίας ή με προφορική δήλωση ενώπιον του Συμβουλίου, αμέσως μόλις αρχίσει η ακροαματική διαδικασία που καταχωρείται στο Πρακτικό.

Ο Πρόεδρος του Πειθαρχικού Συμβουλίου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διάταξη της παρ. 2 του παρόντος άρθρου, έχει την αρμοδιότητα απόλυτης διεύθυνσης της διαδικασίας. Με δική του πρωτοβουλία άρχεται η δίκη, με εντολή του καλείται ο κατηγορούμενος, ο συνηγόρός του και οι μάρτυρες για εξέταση, αυτός δίνει το λόγο στους παράγοντες της δίκης, αυτός επιλύει τυχόν διαδικαστικά προβλήματα που θα ανακύψουν πριν και μετά τη διάρκεια της διαδικασίας κλπ. Δεν έχει όμως αρμοδιότητα να επιλύσει τυχόν διαφωνία που θα ανακύψει μεταξύ

³²³ γι' αυτό και η ενδυμασία του πρέπει να είναι άψογα φροντισμένη, ο τρόπος ομιλίας ήπιος, ξεκάθαρος, λογικός και εντός του θέματος, χωρίς ακρότητες, ειρωνείες και οξείες αντιπαραθέσεις, αβάσιμες κατηγορίες, υπεκφυγές και αναπόδεικτες κατηγορίες σε βάρος άλλων προσώπων, ήτοι στοιχεία που αποδεικνύουν μεγαλείο ψυχής, πολιτισμού, ανεβασμένο επίπεδο καλής συμπεριφοράς και συγκροτημένης προσωπικότητας

³²⁴ εάν τελεί στην κατάσταση της διαθεσιμότητας ή εκτίει ποινή Αργίας για άλλη πειθαρχική υπόθεση ή υπηρετεί σε Υπηρεσία που δεν πρέπει να φέρει στολή

³²⁵ βλέπε και άρθρο 350 του Κ.Π.Δ.

της δίκης του άποψης και των λοιπών παραγόντων της δίκης. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στο Πειθαρχικό Συμβούλιο, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 12 του παρόντος άρθρου.

Η ακροαματική διαδικασία διεξάγεται προφορικά. Συνεπώς, όλοι οι παράγοντες της δίκης, όταν λαμβάνουν το λόγο από τον πρόεδρο του Συμβουλίου, αναπτύσσουν την πρότασή τους ή τα επιχειρήματά τους προφορικά.

8.3.4 Διάσκεψη του Συμβουλίου

Οι διατάξεις του άρθρου 45 Π.Δ. 120/2008 αφορούν στη διαδικασία διάσκεψης των Μελών του Πειθαρχικού Συμβουλίου, μετά την επ' ακροατηρίω διαδικασία και τον τρόπο με τον οποίο αυτά λαμβάνουν την απόφασή τους, προσέτι δε ρυθμίζουν τα ζητήματα αυτά με πληρότητα, σαφήνεια και κάθε λεπτομέρεια³²⁶.

Αμέσως μετά το πέρας της ακροαματικής διαδικασίας το συμβούλιο διασκέπτεται για την έκδοση απόφασης. Κατά τη διάρκεια της διάσκεψης τα μέλη του συμβουλίου δεν επιτρέπεται να επικοινωνούν με άλλα πρόσωπα.

Οι αποφάσεις καταρτίζονται από τις ψήφους των μελών του συμβουλίου με φανερή ψηφοφορία. Τα μέλη του Πειθαρχικού Συμβουλίου εκτιμούν ελεύθερα τις αποδείξεις και η απόφασή τους πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να στηρίζεται στα προκύψαντα από τη διαδικασία πραγματικά περιστατικά.

Η βασική αρχή του Διοικητικού Δικαίου περί αιτιολόγησης των αποφάσεων που λαμβάνουν τα μέλη του Πειθαρχικού Συμβουλίου, διατυπώθηκε πλέον πανηγυρικά στο ως ανω εδάφιο της παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Η αιτιολογία των διοικητικών αποφάσεων αποτελεί βασική υποχρέωση διοικητικής ηθικής, η οποία συνδέεται άρρηκτα με τις αρχές της ουσιαστικής νομιμότητας και της διαφανούς δράσης της Διοίκησης. Ο διοικούμενος, βάσει την αιτιολογία της απόφασης μπορεί να διαγνώσει τα λογικά ελατήρια και τα νομικά ερείσματα που οδήγησαν το Συμβούλιο στην έκδοσή της. Ταυτόχρονα, η υποχρέωση της αποδυναμώνει κάθε σκέψη για αυταρχική επιβολή οποιασδήποτε αυθαίρετης άποψης, που μπορεί να εξυπηρετεί άνομες σκοπιμότητες, σε βάρος των εννόμων συμφερόντων του

³²⁶ Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 640

εγκαλουμένου. Περαιτέρω, η αιτιολογία των διοικητικών αποφάσεων συνδέεται ευθέως με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του διοικουμένου, στην περίπτωση που αυτός κρίνει ότι είναι απαραίτητο να προστατέψει τα συμφέροντά του, προσφεύγοντας στο αρμόδιο Διοικητικό Δικαστήριο, ευελπιστώντας να ευδοκιμήσει το σχετικό ένδικο βοήθημα, αφού η ύπαρξη αιτιολογίας αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής πράξης, ιδιαίτερα δε του ελέγχου της τήρησης από τη Διοίκηση του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου. Η αρχή της αιτιολόγησης των διοικητικών αποφάσεων επιβάλλεται πλέον ρητός πέραν της νομολογίας του Σ.τ.Ε. και των Διοικητικών Δικαστηρίων, που επαναλαμβάνεται επί δεκαετίες, και από τις διατάξεις του άρθρου 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας³²⁷.

Σύμφωνα, επίσης, με τον ομότιμο Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών ΕΠΑΜΕΙΝΩΝΔΑ Π. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ³²⁸: «Αιτιολογία είναι, γενικά, η αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της διοικητικής πράξης και της ερμηνείας τους, της διαπίστωσης ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις ενόψει των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης κατ' εφαρμογή των κανόνων αυτών, την εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών, καθώς και των σκέψεων του διοικητικού οργάνου που οδήγησαν στην έκδοση ή στην παράλειψη της έκδοσης της διοικητικής πράξης. Συνεπώς, τα στοιχεία της αιτιολογίας μπορούν να αφορούν είτε τη νομιμότητα είτε τη σκοπιμότητα της πράξης, όταν εκδίδεται βάσει διακριτικής ευχέρειας.

Σκοπός της αιτιολογίας είναι ή δημιουργία δυνατότητας ελέγχου τόσο από τον διοικούμενο όσο και από το δικαστήριο, κατά πόσο η διοικητική πράξη εκδόθηκε για εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ή για τη διασφάλιση του διοικουμένου και κατά πόσο είναι σύμφωνη ή βρίσκεται σε αρμονία προς τους κανόνες δικαίου που καθορίζουν το πλαίσιο νομιμότητας.

Κατά γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου, οι ατομικές διοικητικές πράξεις που δημιουργούν δυσμενείς συνέπειες για τους διοικουμένους πρέπει να αιτιολογούνται. Έτσι, έχει κριθεί ότι έχουν ανάγκη αιτιολόγησης οι πράξεις με τις οποίες απαγγέλλονται δυσμενή μέτρα κατά των διοικουμένων.

³²⁷ **Γώγου Κ**, «Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης» - Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ 49 – 50.

³²⁸ **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι», 'Όγδοη Έκδοση - Εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 171 - 174:

Η έλλειψη αιτιολογίας ή τα ελαττώματά της συνεπάγονται το ακυρώσιμο της πράξης, εφόσον προταθεί σχετικός λόγος και υπάγονται στον ευρύτερο λόγο ακυρώσεως λόγω παράβασης κατ' ουσίαν διάταξης του νόμου.

Η αιτιολογία πρέπει να είναι ειδική, επαρκής και να ανταποκρίνεται στα στοιχεία του φακέλου».

Αμέσως μετά ο πρόεδρος του συμβουλίου καλεί τα μέλη να αποφανθούν αν αποδείχτηκαν ή όχι τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν τα κατά την παραπεμπτική διαταγή πειθαρχικά παραπτώματα. Σε καταφατική περίπτωση το συμβούλιο αποφαινεται αν αυτά συνιστούν τα αποδιδόμενα με την παραπεμπτική διαταγή πειθαρχικά παραπτώματα ή συνιστούν, κατ' ορθότερο νομικό χαρακτηρισμό, διάφορα πειθαρχικά παραπτώματα και τέλος για την επιβλητέα, ανάλογα με τον νομικό χαρακτηρισμό, πειθαρχική ποινή. Ο Πρόεδρος συγκεντρώνει τις ψήφους των μελών αρχίζοντας από το νεότερο κατά βαθμό ενώ ο ίδιος ψηφίζει τελευταίος.

Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία. Αν δεν σχηματισθεί πλειοψηφία, για την επίτευξή της εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α) Αν σχηματισθούν τρεις διαφορετικές γνώμες, ο έχων τη μεμονωμένη γνώμη οφείλει να προσχωρήσει σε μια από τις υπόλοιπες γνώμες. Σε περίπτωση που το συμβούλιο εκδικάζει με τριμελή σύνθεση και σχηματισθούν τρεις διαφορετικές γνώμες, ο έχων την ευμενέστερη για τον εγκαλούμενο γνώμη οφείλει να προσχωρήσει σε μια από τις υπόλοιπες γνώμες.

β) Αν σχηματισθούν τέσσερις διαφορετικές γνώμες, ο καθένας απ' αυτούς που έχουν μεμονωμένες ακραίες γνώμες, οφείλει να προσχωρήσει είτε στην ενδιάμεση μεταξύ αυτών μεμονωμένη γνώμη είτε στην σχετικώς πλειοψηφούσα γνώμη. Αν και πάλι δεν σχηματισθεί πλειοψηφία εφαρμόζεται η διάταξη του εδαφίου α' , και

γ) Αν σχηματισθούν πέντε διαφορετικές γνώμες, ο καθένας απ' αυτούς που έχουν τις δύο ακραίες γνώμες, οφείλει να προσχωρήσει σε μια εκ των τριών υπολοίπων γνωμών. Αν και πάλι δεν σχηματισθεί πλειοψηφία, εφαρμόζεται η διάταξη του εδαφίου α'.

Ο πρόεδρος του συμβουλίου μετά τη λήψη της απόφασης καταχωρεί αυτή στο βιβλίο δικασίμων, θέτοντας στην οικεία στήλη την υπογραφή και την ατομική του σφραγίδα ο δε εγκαλούμενος μπορεί ο ίδιος ή δια του συνηγόρου του, μετά τη λήξη των εργασιών του συμβουλίου, να πληροφορείται από τη γραμματεία την απόφαση αυτή.

8.3.5 Πρακτικό Πειθαρχικού Συμβουλίου

Η πειθαρχική δίκη ολοκληρώνεται με την έκδοση απόφασης και τη σύνταξη πρακτικού, η οποία περιλαμβάνει περιγραφή της επ' ακροατήριω διαδικασίας και τα γεγονότα που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκειά της. Οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 46 του Π.Δ. 120/2008 καθορίζουν με απόλυτη σαφήνεια και νοηματική πληρότητα τις υποχρεώσεις εξωτερίκευσης τής εν λόγω διαδικασίας. Περιγράφουν τις ευθύνες του Γραμματέα του Συμβουλίου, σε ό,τι αφορά την καταγραφή των στοιχείων που θα επιτρέψουν τη σύνταξη αξιόπιστου, σύννομου και απολύτως περιγραφικού πρακτικού, η μελέτη του οποίου θα αποδίδει την πραγματική εικόνα όσων διαδραματίστηκαν, αλλά και όσων διαμείφθηκαν κατά τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Ορίζεται, λοιπόν, ρητά ότι με δική του ευθύνη τηρεί πρόχειρα πρακτικά της συνεδρίασης, στα οποία στηρίζεται στη συνέχεια η σύνταξη του επίσημου πρακτικού του Συμβουλίου, που περιέχει και τη ληφθείσα απόφαση. Τα πρακτικά αυτά υπογράφονται κάθε φορά από όλα τα μέλη του Συμβουλίου που μετέχουν στη διαδικασία, ανεξαρτήτως της γνώμης που μπορεί να έχουν σχηματιστεί για την ενοχή ή την αθωότητά του εγκαλουμένου και της αντίστοιχης ψήφου τους. Ανεξάρτητα από την απόφαση και από το αν αυτή θα ληφθεί ομόφωνα ή κατά πλειοψηφία των μελών του, μετά το πέρας της-πειθαρχικής δίκης συντάσσεται υποχρεωτικά πρακτικό (απόφαση), το οποίο πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που περιγράφονται στις περιπτ. α-η' της παρ. 2 του παρόντος άρθρου. Το πρακτικό του εν λόγω συλλογικού οργάνου αποτελεί, κατά τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 2690/1999³²⁹, διοικητικό έγγραφο³³⁰.

Μετά τη μεταφορά και καθαρογραφή των πρόχειρων πρακτικών στο επίσημο πρακτικό (απόφαση) του Πειθαρχικού Συμβουλίου, σύμφωνα με την παρ. 21γ' της 6004/1/22-κγ' από 14-10-2008 εγκυκλίου διαταγής του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, το 'συντασσόμενο κατά τ' ανωτέρω πρόχειρο πρακτικό, δεν καταστρέφεται αλλά τηρείται στο αρχείο της Γραμματείας των Πειθαρχικών Συμβουλίων, προκειμένου να είναι ευχερής η αναζήτησή του. Πάντως, από τις διατάξεις του παρόντος άρθρου και των άρθρων 140-142 του Κ.Π.Δ., δεν

³²⁹ με θέμα «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Κ.Δ.Δ.) (Φ.Ε.Κ. τ. Α' 45/9-3-1999

³³⁰ Πανούσης Σ- Τηλελής Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008, σελ. 646

προβλέπεται η τήρηση των πρόχειρων πρακτικών είτε στο αρχείο είτε ως συνοδευόντων (το καθαρογραμμένο) πρακτικό του Πειθαρχικού Συμβουλίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στον οποίο αποτάθηκε ενδιαφερόμενος, μετά από αρνητική απάντηση της Διοίκησης για χορήγηση αντιγράφων των «πρακτικών της συνεδρίασης», διατύπωσε την άποψη ότι, επειδή από τις διατάξεις του παρόντος Δ/τος, δεν προβλέπεται ρητώς η τήρηση ολόκληρων πρακτικών της συνεδρίασης, παρά μόνο συνοπτικού πρακτικού αποφάσεων, θα μπορούσε να τεθεί θέμα νομιμότητας αυτής της πρακτικής υπό το πρίσμα του άρθρου 15 παρ. 4 του ν. 2690/1999³³¹, πλην όμως, προκειμένου περί Πειθαρχικών Συμβουλίων το ζήτημα αυτό ανάγεται στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού, πεδίο στο οποίο, όμως, -ο Συνήγορος του Πολίτη- δεν μπορεί να παρέμβει³³².

Ειδικότερα το πρακτικό περιλαμβάνει:

- α) τον τόπο και τον χρόνο της συνεδρίασης.
- β) την απόφαση συγκρότησης του συμβουλίου, τα ονοματεπώνυμα και το βαθμό των μελών αυτού και σε περίπτωση αναπλήρωσης τακτικού μέλους το λόγο αναπλήρωσής του.
- γ) το ονοματεπώνυμο και το βαθμό του εγκαλουμένου, τα στοιχεία και τον αριθμό μητρώου του τυχόν παρισταμένου συνηγόρου, μνεία των εγγράφων που κατατέθηκαν και των αιτημάτων που υποβλήθηκαν.
- δ) Την παραπεμπτική διαταγή (αριθμός, ημερομηνία και το όργανο που την εξέδωσε).
- ε) Τα στοιχεία (ονοματεπώνυμο-κατοικία) των ενώπιον αυτού εξετασθέντων μαρτύρων, των πραγματογνωμόνων, των διορισθέντων διερμηνέων, με μνεία της όρκισης αυτών και των τεχνικών συμβούλων.
- στ) Συνοπτικά τις καταθέσεις των μαρτύρων, των πραγματογνωμόνων και των τεχνικών συμβούλων, την απολογία του εγκαλουμένου και τη θέση του συνηγόρου σχετικά με την τέλεση ή όχι του πειθαρχικού παραπτώματος και την επιβλητέα ποινή.

³³¹ «για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται ...η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν»,

³³² άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 2477/1997, ήδη άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3094/2003, με θέμα: «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» {Φ.Ε.Κ. τ. Α' - 10/22-1-2003}

ζ) Την απόφαση του Συμβουλίου, τα ονόματα των μελών της τυχόν μειοψηφίας , τον αριθμό των ψήφων μειοψηφίας της πλειοψηφίας και σε κάθε περίπτωση την αιτιολογία αυτής και

η) Συνοπτική περιγραφή των όσων έλαβαν χώρα κατά τη συζήτηση.

Η παράλειψη στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 2 δεν συνεπάγεται ακυρότητα της απόφασης, εφόσον αυτά προκύπτουν από το φάκελο της πειθαρχικής υπόθεσης ή δεν επέφεραν βλάβη στον εγκαλούμενο.

8.4 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΜΕ ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΕΛ.ΑΣ

Όπως προαναφέραμε, τα Πειθαρχικά Συμβούλια της ΕΛ.ΑΣ θεσπίστηκαν με το Π.Δ. 120/2008. Από την άλλη πλευρά, ο Ν. 2690/1999 αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο για τα συλλογικά όργανα της διοίκησης. Το ερώτημα που προκύπτει είναι αν κατά πόσο τα Πειθαρχικά Συμβούλια της ΕΛ.ΑΣ συμβαδίζουν με τους κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας που ισχύουν για τα συλλογικά όργανα της διοίκησης, παρά το γεγονός ότι θεσμοθετούνται σε διαφορετικά νομοθετήματα.

Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι ξεκάθαρη, αν αναλογιστεί κανείς ότι τα Πειθαρχικά Συμβούλια αποτελούν ένα συλλογικό όργανο της διοίκησης, το οποίο λειτουργεί σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του Π.Δ. 120/2008. Αξίζει να σημειωθεί ότι, οι κανόνες γενικής εφαρμογής του ΚΔΔσίας δρουν συμπληρωματικά στους κανόνες που διέπουν τα Πειθαρχικά Συμβούλια, στην περίπτωση εκείνη που κάτι δεν ορίζεται ρητά από το ειδικότερο νομοθέτημα.

Συγκρίνοντας τα δύο νομοθετήματα, μπορούμε να διακρίνουμε παρά πολλές ομοιότητες και μάλιστα μπορούμε να φθάσουμε στο συμπέρασμα ότι το ΠΔ 120/2008 έχει θεσπιστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΔΔσίας και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

Όσον αφορά τους κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας, για τα μεν συλλογικά όργανα προβλέπονται στα άρθρα 13-15 του ΚΔΔσίας, για τα δε πειθαρχικά συμβούλια στα άρθρα 34 και επόμενα του ΠΔ 120/2008. Από την ανάλυση των ανωτέρω άρθρων, διακρίνουμε αρκετές ομοιότητες στους κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας σε αμφότερα τα νομοθετήματα, ιδίως στα θέματα απαρτίας, σύνθεσης, αμεροληψίας, διάσκεψης και λειτουργίας των μελών των παραπάνω οργάνων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης εκτελείται από τα κρατικά όργανα. Το μεγαλύτερο όμως βάρος διεξαγωγής αυτής της πολυποίκιλης δράσης φέρουν τα διοικητικά όργανα. Τα διοικητικά όργανα εκδηλώνουν τη βούληση του Νομικού Προσώπου της Πολιτείας επιδιώκοντας την πραγματοποίηση ενός αποτελέσματος, δηλαδή την μεταβολή της υπάρχουσας νομικής κατάστασης και τη θεραπεία του γενικού συμφέροντος. Η δράση κάθε διοικητικού οργάνου επεμβαίνει στον κύκλο ζωής των διοικουμένων επιφέροντας ενδεχόμενους σοβαρούς κινδύνους στα συμφέροντά τους. Ο βαθμός του κινδύνου συναρτάται θετικά της έκτασης της πραγματικής διοικητικής δράσης στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Ο νομοθέτης έχει αναθέσει τη διεξαγωγή της συντριπτικής πλειοψηφίας των κρατικών δραστηριοτήτων στα συλλογικά και όχι στα μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα, διότι αυτά παρέχουν μεγαλύτερες εγγυήσεις αντικειμενικής, ορθολογικής και αμερόληπτης κρίσης. Σε αυτό συνηγορεί καταρχήν ο αριθμός των φυσικών προσώπων που τα συγκροτούν, διότι η βασική λειτουργική τους έκφανση είναι η ανταλλαγή πολλαπλών απόψεων στα πλαίσια διεξαγωγής συζήτησης. Επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εσωτερικής λειτουργίας τους είναι μια τελική απόφαση, προϊόν ανταλλαγής εμπειρίας και εξειδικευμένης γνώσης. Εξάλλου, προαπαιτούμενα προσόντα συμμετοχής για τους συγκεκριμένους ρόλους που αναλαμβάνουν τα μέλη, αποτελούν η γνώση και η εμπειρία τους. Συνεπώς, τα συλλογικά όργανα συντελούν στην εξισορρόπηση αμοιβαίων επιρροών και στον εξορθολογισμό της διοικητικής δράσης.

Επιπλέον, η συμμετοχή των διοικουμένων ανάλογα με τις κατηγορίες των συμφερόντων τους στη διαδικασία λήψης των διοικητικών αποφάσεων, αναμφίβολα συνιστά δημοκρατικό θεσμό που συμβάλλει στην εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής, στο πλαίσιο διαμόρφωσης της διαδικασίας της διοικητικής δράσης.

Ωστόσο, κάθε ενέργεια των διοικητικών οργάνων χωρεί εντός των αυστηρών ορίων, που θέτουν οι κανόνες δικαίου και ένα σύνολο αρχών που

συνοδεύουν τη διοικητική δράση (αρχή της νομιμότητας, του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας του διοικουμένου, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητάς, της αμεροληψίας, της ισότητας). Για μεγάλο χρονικό διάστημα εξέλειπαν συγκεκριμένοι κανόνες ρύθμισης της οργάνωσης και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων και οι όροι υπαγορεύονταν κυρίως από την νομολογία του ΣτΕ και των Διοικητικών Δικαστηρίων. Το κενό αυτό καλύφθηκε μερικώς με το άρθρο 19 του Ν.1599/1986 και σε μεγαλύτερο βαθμό με τα άρθρα 13-15 του ΚΔΔ/σίας, στον οποίο επαναλαμβάνεται η διάταξη του Ν.1599/1986 και περιλαμβάνεται μεγάλο μέρος της νομολογίας.

Τα συλλογικά όργανα επιτελούν την αποστολή τους μέσα στα πλαίσια που θέτει η αρχή της νομιμότητας. Το σύγχρονο κράτος δικαίου διακρίνεται από την μεγάλη και συνεχώς εντεινόμενη επέκταση των δραστηριοτήτων του και επομένως από την μεγαλύτερη εξάρτηση του ιδιώτη από αυτή. Οι αρχές της νομιμότητας και της προστασίας του ιδιώτη επιβάλλουν τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Η εφαρμογή αυτής της αρχής συμπληρώνεται και εξασφαλίζεται με την οργάνωση μέσων και μεθόδων άμυνας κατά της διοικητικής αυθαιρεσίας όπως ο δικαστικός έλεγχος.

Στην παρούσα μελέτη επιχειρήθηκε η παρουσίαση και ανάλυση της λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων, ως φορέων δημόσιας εξουσίας στα πλαίσια της συγχρόνου Δημοσίας Διοίκησης, καθώς και η σύγκρισή τους με τα Πειθαρχικά Συμβούλια της ΕΛ.ΑΣ.

Η εκτενής μελέτη των κανόνων λειτουργίας, μας οδήγησε στο συμπέρασμα ότι μπροστά στον κίνδυνο να μην λειτουργήσει καθόλου ένα όργανο ή να λειτουργήσει μεροληπτικά, η έννομη τάξη επιλέγει να λειτουργήσει το όργανο. Εξάλλου, στο πλαίσιο του κράτους δικαίου ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στη δικαιοσύνη, ζητώντας την προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων του.

Πιο συγκεκριμένα, την παραπάνω άποψη συναντούμε αρχικά στη λειτουργία του de facto οργάνου. Η διάταξη αυτή θεσπίστηκε προκειμένου να διευκολύνεται η απρόσκοπτη λειτουργία και διεξαγωγή των κύριων εργασιών των συλλογικών οργάνων και η αποφυγή ενδεχόμενων ακυροτήτων των εκδιδόμενων πράξεών του.

Επίσης, επιτρέπεται η δυνατότητα νόμιμης λειτουργίας του συλλογικού οργάνου, όχι όμως πέρα από ένα τρίμηνο, ακόμα και όταν ελλείπουν μέλη,³³³ Η μη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου λόγω «έλλειψης» μελών του θεραπεύεται με το διορισμό των μελών που ελλείπουν. Οι διατάξεις του Ν.1599/1986 συνιστούσαν παρέκκλιση από την μέχρι τότε νομολογία και θεσπίστηκαν για τη διευκόλυνση της συνεχούς λειτουργίας των οργάνων ενώ δεν εγκυμονούν κίνδυνοι για το διωκόμενο από την στιγμή που ισχύει το αυστηρό χρονικό περιθώριο του τριμήνου³³⁴.

Το ίδιο σκεπτικό της έννομης τάξης ενισχύεται και από τη θέσπιση της απαρτίας των μελών των συλλογικών οργάνων. Η απαρτία διευκολύνει την λειτουργία του συλλογικού οργάνου διότι η παρουσία του συνόλου των μελών θα οδηγούσε σε συχνές καθυστερήσεις ή ματαιώσεις των αποφάσεων, δυσχεραίνοντας την λειτουργία του.

Όσον αφορά την αρχή της αμεροληψίας, το αρθρ. 7 παρ. 6 ΚΔΔιαδ προβλέπει ότι «οι κανόνες περί αποχής ή εξαίρεσης λόγω μεροληψίας δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που δηλώνει αποχή, ή ζητείται η εξαίρεση τόσων μελών συλλογικού οργάνου, ώστε τα απομένοντα να μην σχηματίζουν την κατά την παρ. 1 του αρθρ. 14 απαρτία».

Η υπεροχή της ψήφου του προέδρου, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 15 παρ. 1 του ΚΔΔσίας, διευκολύνει την λήψη αποφάσεων σε περίπτωση ισοψηφίας των μελών, εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική.

Επιπρόσθετα, έγινε μια ενδελεχής παρουσίαση της νομολογίας των Διοικητικών Δικαστηρίων, κυρίως του Σ.τ.Ε., για αποφάσεις που αφορούν τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων. Από την επισκόπηση αυτής της νομολογίας, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι τα Ελληνικά δικαστήρια δίνουν μεγάλη βαρύτητα στη λειτουργία των συλλογικών οργάνων, προκειμένου να αποτραπούν αγκυλώσεις της διοικητικής μηχανής.

Από το 1999 μέχρι σήμερα, έχει διαμορφωθεί νέα νομολογία, βάσει ερμηνείας των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, χωρίς να αποτελεί απλή επανάληψη των ρυθμίσεών του. Διότι ο δικαστής διατηρεί τη δυνατότητα προσαρμογής του στις ιδιομορφίες της εκάστοτε συγκεκριμένης περιπτώσεως και στις διαρκώς εξελισσόμενες καταστάσεις. Ανάλογα με τις απαντήσεις που θα

³³³ ΣτΕ 894/1997

³³⁴ ΣτΕ 894/1997

δώσει η νομολογία και η επιστήμη, θα αποδειχθεί και ποια θα είναι η συμβολή του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στην εδραίωση της αρχής της νομιμότητας.

Για το λόγο αυτό, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη δημιουργίας ενός νέου νομοθετήματος, το οποίο θα περιλαμβάνει και τη σύγχρονη νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων. Γιατί η διοικητική δράση πρέπει να παρακολουθεί και να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες πολιτειακές και κοινωνικές ανάγκες, ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος αυθαιρεσιών και ο κίνδυνος ακαμψίας του δικαίου.

Τέλος, αφού αναλύθηκαν οι κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των Πειθαρχικών Συμβουλίων, έγινε μια σύγκριση αυτών με τα συλλογικά όργανα της διοίκησης. Από τη σύγκριση αυτή πρόκυψε ότι υπάρχουν αρκετές ομοιότητες στους κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας σε αμφότερα τα νομοθετήματα, ιδίως στα θέματα απαρτίας, σύνθεσης, αμεροληψίας, διάσκεψης και λειτουργίας των μελών των παραπάνω οργάνων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ

Βεγλερής Φαίδων, Η διοικητική οργάνωσις, 1963

Βλαχόπουλος Σπύρος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007

Γέροντας Απόστολος-Λύτρας Σωτήρης-Παυλόπουλος Προκόπης-Σιούτη Γλυκερία-Φλογαίτης Σπυρίδων, Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015

Των ιδίων, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

Γέροντας Απόστολος, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2014

Γκέρτσος Βασίλης-Πυργάκης Δημήτριος, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015

Γλυκοφρύδη Ηλ., Η συνταγματική αρχή της φανερός δράσης των οργάνων του Κράτους, ΕΔΔΔ, 1959

Γώγος Κωνσταντίνος, «Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

Του ιδίου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2004

Dagtoglou P., Kollegialorgane und Kollegialakte der verwaltung, 1960

Δελικωστόπουλος Στέφανος, Η παράβασις ουσιώδους τύπου, ως λόγος ακυρώσεων των διοικητικών πράξεων, 1970

- Δένδιας Μιχαήλ**, Διοικητικόν Δίκαιον, τον α', 1964
- Hauriou M.**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, στην ελληνική έκδοση 1936
- Κατράς Ιωάννης**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2015
- Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου Δήμητρα**, Η έννοια της Διοικητικής Ιεραρχίας σε κρίση, τιμ. τομ. **Φαίδων Βεγλερή**, τ. Α', 1988
- Κόρσος Δημήτριος**, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό μέρος, 1995
- Του ιδίου**, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, τ. Β' τεύχ Α', 1977
- Κουρνούτος Πάνος**, Διδακτορική Διατριβή με θέμα: Έννοια, κριτήρια και συνέπειες της Κυβερνητικής πράξεως κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης/Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2003
- Κρητικός Αθανάσιος.**, Όρια νόμιμης λειτουργίας συλλογικών οργάνων σωματείων, συνδικαλιστικών οργανώσεων και συνεταιρισμών, έκδ. 1994
- Κυριακόπουλος Ηλίας**, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδοση, τ. Β' Γενικό μέρος, 1961
- Λύτρας Σωτήρης**, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1993
- Του ιδίου**, Το Πειθαρχικό Φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή, 1989
- Μάνεσης Αριστόβολος**, Συνταματικόν Δίκαιον, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, τ. Α', 1967
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(Εισαγωγή-Θεμελιώδης Έννοιες), Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσ/νίκη 2013
- Της ίδιας.**, Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα(Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2005
- Της ίδιας**, Οι ελληνικές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Αθήνα, 2000

Της ίδιας, Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

Της ίδιας, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2007

Μαρουλής Αντώνιος, Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, Β* Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Μαυριάς Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000

Μπουρόπουλος Άγγελος, Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας, Εκδοτικών Βιβλιοπωλείον "Το Νομικόν", 1951

Του ιδίου, Διοικητικά δικαστήρια και Διοικητικά όργανα, Εκδοτικών Βιβλιοπωλείον "Το Νομικόν", 1943

Παναγιωτόπουλος Ι., Επίσημα Πρακτικά Β' Συνεδρίου Διοικητικών Δικαστών, εισηγητής με θέμα: Οι νέοι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών- διοικητικών οργάνων (άρθ. 19 Ν.1599/1956), Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1990

Παναγοπούλου Μαρία-Ελένη, Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων, όπου γίνεται εκτεταμένη και εμπειριστατωμένη ανάλυση, με αναφορές στο Γερμανικό Δίκαιο, 1995

Πανούσης Σωτήριος- Τηλελής Γεώργιος., Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού, 4η ιδιωτική έκδοση, Αθήνα 2008

Παυλόπουλος Προκόπης, Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως- Μια σύγχρονη έποψη τον Κράτους Δικαίο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή, 1982

Παπαφράγκος Στάμος, Πορίσματα εκ της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929 – 1934), 2η έκδ., εκδ. Ι. Ν. Ζαχαροπούλου, 1935

Παπανικολαΐδης Δ., Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1992

Παπαχατζής Γεώργιος, «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» έκδοση έκτη , Αθήνα 1983

Του ιδίου, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1991

Του ιδίου, Αι οργανικαί σχέσεις της διοικητικής ιεραρχίας, στον τομ. **A. Ζηλήμονος** 1939

Ράικος Αθανάσιος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. 1, 2002

Σαρμάς Ιωάννης, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία, του Συμβουλίου της Επικράτειας, εξελεγκτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Κομοτηνή, 1990

Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011

Του ιδίου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2005

Του ιδίου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002

Στασινόπουλος Μιχάλης, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήνα 1951

Τάχος - Συμεωνίδης, Ερμηνεία Υ.Κ., 1999

Τάχος Αναστάσιος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε), 3η έκδοση. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006

Του ιδίου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003

Του ιδίου, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

www.lawdb.intrasoftnet.com (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)

www.dsanet.gr (Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ)

www.dpa.gr (Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα)

www.synigoros.gr (Ο Συνήγορος του Πολίτη).