

## Η συλλογική αρχή στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο: Ιστορική αναδρομή και εισαγωγή στην ερμηνεία των κανόνων της

Βασίλης Π. Τσιγαρίδας  
Δ.Ν., Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω

Η ιστορία του δικαίου των συλλογικών οργάνων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι μία μικρογραφία της ιστορίας του ελληνικού διοικητικού δικαίου. Ταυτόχρονα, διαγράφει ένα ευνοϊκό πεδίο για την αντιπαράθεση μεταξύ των διαφορετικών -και κάποτε αντίθετων- αντιλήψεων γύρω από το όργανο που (πρέπει να) είναι επιφορτισμένο με την παραγωγή ή, έστω, τον εμπλουτισμό της δικαιικής ρύθμισης. Το ερώτημα που υπονοείται εδώ απασχολεί διεθνώς και, ανά διαστήματα, επανέρχεται στο προσκήνιο τόσο σε δεοντολογικό όσο και σε οντολογικό επίπεδο μέσω του γνωστού διλήμματος «κωδικοποίηση ή γενικές αρχές»<sup>1</sup>. Η πρώτη είναι έργο του νομοθέτη· οι δεύτερες του δικαστή. Η κωδικοποίηση, δηλαδή, προϋποθέτει και οδηγεί στον (τυπικό) νόμο (ή, έστω, την κανονιστική πράξη). Αντίθετα, οι γενικές αρχές συνάγονται, σύμφωνα με έναν διαδεδομένο ορισμό<sup>2</sup>, από το πνεύμα της νομοθεσίας και διατυπώνονται, ως επί το πλείστον (αν όχι αποκλειστικά), από τον δικαστή. Και εξ αυτού του λόγου, ορισμένοι θεωρητικοί έχουν υποστηρίξει την άποψη ότι η νομολογία είναι πηγή του διοικητικού δικαίου<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Για το ζήτημα αυτό, βλ., εντελώς ενδεικτικά, τις συμβολές που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο *Das Verwaltungsverfahrensgesetz und der Kodifikationsgedanke* στον συλλογικό τόμο Hill H./ Sommermann K.-P./Stelkens U./Ziekow J. (επιμ.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz-Bilanz und Perspektiven*, 2011, σ. 215 επ. Βλ., επίσης ενδεικτικά, Πρεβεδούρου Ε., «*Το διοικητικό δίκαιο πρέπει να ξαναγίνει νομολογιακό; (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1392/2016)*», στο [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr) (τελευταία πρόσβαση: 20.05.2026), όπου και παραπομπές στη σχετική γαλλική βιβλιογραφία και αρθρογραφία. Για τη σύγχρονη προβληματική της σημασίας της κωδικοποίησης στο επίπεδο της ΕΕ, ιδίως υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης, βλ. Stelkens U., «*Kodifikationen des Verwaltungsverfahrenrechts auf EU-Ebene: Wirkungen und Perspektiven*», στο Kahl W./Mager U., *Verwaltungsverfahren (Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht)*, 2025, σ. 141 επ. (159). Ευρύτερα για το ίδιο ζήτημα, βλ. von Danwitz T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, σ. 158 επ.· Kahl W., «*35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz- 35 Jahre Europäisierung des Verwaltungsverfahrenrechts*», *NVwZ* 2011, σ. 449 επ.· Schmidt-Assmann E., «*Το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο ως κοινή αποστολή*», μφρ. Ευστρατίου Π.-Μ., *ΚριτΕ* 1999, σ. 13 επ. Για την επικαιρότητα των γενικών αρχών, μέσα από μία αντιπαραβολή της εμπέλειάς τους στα πεδία του δικονομικού και ουσιαστικού δικαίου, βλ. Leipold D., «*Sozialer Zivilprozess, Prozessmaximen und Prozessgrundrechte im 21. Jahrhundert*», σε Stürmer R./Bruns A., *Globalisierung und Sozialstaatsprinzip*, 2014, σ. 234 επ.

<sup>2</sup> Για την έννοια, βλ. εντελώς ενδεικτικά, Πρεβεδούρου Ε., «*Η αρχή της νομιμότητας*», στο Αντωνίου Θ. (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014, σ. 157 επ. (ιδίως 160-161) με πλούσιες παραπομπές στη νομολογία και, από την κλασική θεωρία: Τσάτσο Θ. Δ., «*Το πρόβλημα της νομικής φύσεως των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου (Παρατηρήσεις επί της ΑΠ 497/1954)*», στο ο ίδιος, *Μελέται διοικητικού δικαίου*, 1957, σ. 19 επ. Από τη νομολογία, βλ. ενδεικτικά: ΟλΣτΕ 2176-7/2004· ΣτΕ (7μ) 2374/2022· 2748/2022· ΣτΕ 576/2021. Βλ., επίσης, ΝΣΚ 9/2020, στην οποία υποστηρίζεται η ενδιαφέρουσα άποψη ότι οι γενικές αρχές διαμορφώνονται (και) από τη θεωρία. Παραπλήσια ιδέα είχε διατυπώσει, σε ανύποπτο χρόνο, ο Στασινόπουλος Μ., «*Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή των και η νομική αξία των*», *ΕΔΔ* 1957, σ. 113 επ. (119-121).

<sup>3</sup> Παυλόπουλος Π., «*Το πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων (Με αφορμή την πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση)*», *NoB* 1986, σ. 1201 επ. (1206-1207), κατά τον οποίο οι γενικές αρχές είναι νομολογιακής προέλευσης κανόνες δικαίου. Ο συγγραφέας εκκινεί, βεβαίως, από την άποψη ότι η νομολογία είναι πηγή του

Στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο, είναι κοινός τόπος ότι γενικές αρχές και νόμος συνυπάρχουν. Συναποτελούν, δε, τις βασικότερες πηγές του διοικητικού δικαίου. Στο τέλος της ημέρας (τουλάχιστον για τις ανάγκες της καθημερινής πράξης), τη μεταξύ τους σχέση φαίνεται να διαρρυθμίζει ο δικαστής<sup>4</sup>. Από τη στάση που τηρεί (όπως αυτή αποκαλύπτεται μέσα από τον νομικό του συλλογισμό), μπορεί να αναδειχθεί και η δογματική θέση από την οποία εκκινεί. Όταν, τώρα, ο δικαστής είναι ένα ανώτατο διοικητικό δικαστήριο (το Συμβούλιο της Επικρατείας [ΣτΕ]· στο εξής θα αναφέρεται και ως: το Δικαστήριο) με, σχεδόν, εκατό χρόνια ιστορίας και περίπλοκο θεσμικό ρόλο, ο μελετητής, παρακολουθώντας την εξέλιξη της νομολογίας του, μπορεί να συνάγει συμπεράσματα σχετικά με τη «φιλοσοφία» ή τη «στρατηγική» του δικαστηρίου. Αυτή, φυσικά, δεν μένει αναλλοίωτη, ούτε και είναι ενιαία στον χρόνο. Τουναντίον, εξαρτάται από πολλούς μεταβαλλόμενους (πολιτικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς κ.ο.κ.) παράγοντες, που αναπόφευκτα ξεπερνούν τα όρια και τις δυνατότητες ενός μικτού υποθετικού συλλογισμού που εξάγεται σε εργαστηριακές συνθήκες και επί τη βάσει δεδομένων που αντλούνται από ένα κλειστό σύστημα κανόνων. Πόσο μάλλον όταν ο εφαρμοστής του δικαίου έχει τη δυνατότητα να διαπλάσει αυτούς τους κανόνες, επηρεάζοντας, σε τελική ανάλυση, τα όρια της αρμοδιότητάς του.

Όλα αυτά είναι ευδιάκριτα στο πεδίο της συλλογικής αρχής, η οποία είναι το σύνολο των κανόνων που διαρρυθμίζουν τη σύσταση ενός συλλογικού οργάνου καθώς και τον τρόπο επικοινωνίας των περισσότερων φυσικών προσώπων που το αποτελούν, τα οποία, όντας οργανωμένα σε νομική ενότητα, συμπράττουν οριζόντια για τη διατύπωση μίας ενιαίας βούλησης<sup>5</sup>. Έχει καταστεί ήδη σαφές ότι οι κανόνες αυτοί προέρχονται από περισσότερες πηγές. Το ενδιαφέρον του μελετητή, όμως, δεν (μπορεί να) εξαντλείται στην επιλογή της πηγής αλλά εκτείνεται (και) στα ερμηνευτικά βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν για την επίλυση του εκάστοτε νομικού ζητήματος (μέσω της ερμηνευτικής επεξεργασίας των εφαρμοστέων κανόνων, ανεξαρτήτως της πηγής από την οποία προέρχονται). Εξάλλου, όσες περισσότερες πηγές του δικαίου υπάρχουν, τόσο περισσότερα είναι τα αναγκαία ερμηνευτικά διαβήματα. Διότι οι πηγές συνυπάρχουν αλλά δεν συνεφαρμίζονται αναπόφευκτα· συχνά συγκρούονται.

Όλα αυτά τα θέματα φαίνονται εκ πρώτης όψεως «τεχνικά». Δεν είναι, όμως, έτσι: Με δεδομένο ότι τα συλλογικά όργανα είναι παρόντα σε κάθε πτυχή και εκδοχή της δημόσιας διοίκησης, οι προεκτάσεις των κρίσιμων ερωτημάτων οδηγούν σε πλείστες όσες αναζητήσεις που υπερβαίνουν μία στεία «θετικιστική προσέγγιση» του διοικητικού δικαίου. Για να φτάσει, όμως, κανείς στις συζητήσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, πρέπει να ξεκινήσει από την ιστορία των κανόνων και τη μέθοδο της ερμηνείας τους· έχοντας κατά νου αυτά, η έρευνα μπορεί να συνεχιστεί σε άλλες κατευθύνσεις (που δεν απασχολούν ευθέως την παρούσα μελέτη).

## 1. Μικρή ιστορία του δικαίου των συλλογικών οργάνων της ελληνικής έννομης τάξης

---

διοικητικού δικαίου, προς την οποία παραμένει συνεπής με αυτήν την τοποθέτησή του. Βλ., επίσης, Δαρζέντα Ε., «*Η νομολογία ως πηγή του διοικητικού δικαίου και το νομολογιακό διοικητικό δίκαιο*», ΕλλΔνη 1999, σ. 108 επ.

<sup>4</sup> Γι' αυτό το ζήτημα, βλ. Γιαννακόπουλο Κ., Ο νεοφευδαρχικός συνταγματισμός, 2022, σ. 196 επ.

<sup>5</sup> Ο ορισμός αυτός, απολύτως αποδεκτός τόσο από τη γερμανική όσο και από την ελληνική θεωρία, οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στον Dagtoglou P., Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, στο ο ίδιος, Abhandlungen zum deutschen öffentlichen Recht, 2004, σ. 267, σ. 303, κατά τον οποίο: "*Kollegialorgan ist ein Organ, das aus mehreren gleich berechtigt zusammenwirkenden und in einer rechtlichen Einheit organisierten Personen besteht.*" (=συλλογικό είναι το όργανο που αποτελείται από περισσότερα πρόσωπα, τα οποία συμπράττουν οριζόντια και είναι οργανωμένα σε νομική ενότητα).

Όπως επισημάνθηκε ήδη στην εισαγωγή, η κύρια πηγή του δικαίου των συλλογικών οργάνων δεν ήταν πάντοτε ο νόμος. Για την ακρίβεια, η νομοθετική παρέμβαση για τη ρύθμιση της συλλογικής αρχής αποτελεί μία σχετικά πρόσφατη εξέλιξη. Πολύ πριν τη θέση σε ισχύ του (πρακτικά κωδικοποιητικού) άρθρου 19 ν. 1599/1986 (και, αυτονόητα, του ΚΔΔ/σίας στο, όχι και τόσο μακρινό, 1999), οι κανόνες για τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων της διοίκησης προέρχονταν από τη νομολογία του ΣτΕ και, ειδικότερα, τις γενικές αρχές που αυτό διατύπωνε και διέπλεθε. Θα μπορούσαμε, λοιπόν, να διακρίνουμε την ιστορία των κανόνων που αφορούν στα συλλογικά όργανα σε δύο περιόδους: Την περίοδο των γενικών αρχών, που εκκινεί από την ίδρυση του Δικαστηρίου το 1929 και φτάνει μέχρι το 1986 και την περίοδο της κωδικοποίησης, η οποία συνεχίζεται ως σήμερα.

Είναι σαφές ότι η διατύπωση και η επεξεργασία των γενικών αρχών εκ μέρους του ΣτΕ αναφορικά με τα συλλογικά όργανα έδωσαν την αφορμή για την υποστήριξη διάφορων επιχειρημάτων κατά της συμπερίληψης των εν λόγω (νομολογιακώς διαπλασθέντων) κανόνων δικαίου στον τυπικό νόμο, στο πλαίσιο της γνωστής θεωρητικής και πρακτικής συζήτησης γύρω από την κωδικοποίηση του διοικητικού δικαίου, που αναφέρθηκε αμέσως παραπάνω. Όπως σημείωνε χαρακτηριστικά η Πρεβεδούρου, δύο χρόνια μετά τη θέσπιση του ν. 2690/1999, «Στις έννομες τάξεις που διαθέτουν ανώτατα διοικητικά δικαστήρια με την παράδοση του γαλλικού *Conseil d'État* ή του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, αμφισβητείται ακριβώς η λυσιτέλεια της κωδικοποίησης της διοικητικής διαδικασίας, λαμβανομένου υπόψη ότι ο διοικητικός δικαστής έχει διαμορφώσει τις γενικές αρχές οι οποίες διέπουν όλες σχεδόν τις πτυχές της διοικητικής δράσεως (...)»<sup>6</sup>. Αρκετές δεκαετίες πριν, οι Heilbronner και Drago -σε ένα κλασικό τους άρθρο για τα συλλογικά όργανα που μεταφράστηκε στα ελληνικά από τον Στασινόπουλο- κατέληγαν στο συμπέρασμα ότι «δεν θα ωφελείτο, εάν εισήγето εν Γαλλία Κώδιξ Διοικητικής Διαδικασίας. Ίσως μάλιστα θα έχανεν εν μέρος της πολυτίμου διαπλαστικής, της γνωστής πλέον, ως πραιτωρικής δημιουργικότητας, την οποία, ως είναι πασίγνωστον, διαθέτει σήμερα.»<sup>7</sup>.

## α. Η διάπλαση των γενικών αρχών και το Προσχέδιο Στασινόπουλου

Στην Ελλάδα, αυτός που διατύπωσε (μάλλον) πρώτος μία συστηματική πρόταση για την κωδικοποίηση των κανόνων που αφορούν στα συλλογικά όργανα ήταν ένας δικαστής του ΣτΕ (και, ίσως, ο κορυφαίος διοικητολόγος της εποχής του), ο Μ. Στασινόπουλος (ο οποίος, μεταξύ άλλων, διετέλεσε Πρόεδρος του Δικαστηρίου). Σε ανύποπτο χρόνο, ο σημαντικός αυτός επιστήμονας είχε επισημάνει ότι η ανάγκη της προσφυγής του ΣτΕ στις γενικές αρχές οφείλεται, ακριβώς, στην έλλειψη κωδικοποίησης<sup>8</sup> και όχι σε άλλους παράγοντες, όπως η εγγενής ευελιξία τούτης της πηγής του δικαίου. Το 1967, μάλιστα, είχε δημοσιεύσει στον νομικό τύπο ένα προσχέδιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα (μάλλον εξαντλητικά) άρθρα 21-43 του οποίου ήταν αφιερωμένα στα συλλογικά όργανα. Το περιεχόμενο των προτεινόμενων διατάξεων αντιστοιχούσε, σε πολύ μεγάλο βαθμό, στις γενικές αρχές που είχε ήδη διατυπώσει το Δικαστήριο, πλην όμως η ratio του εγχειρήματός του ήταν σαφής: Κατά την πειστική του επιχειρηματολογία,

<sup>6</sup> Πρεβεδούρου Ε., «Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας. Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο», ΕΔΔΔ 2001, σ. 417 επ. (417).

<sup>7</sup> Heilbronner A./Drago R., «Γενικά αρχαί λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων γνωμοδοτικής αρμοδιότητας», μτφρ. Στασινόπουλος Μ., ΕΔΔ 1969, σ. 337 επ. (345).

<sup>8</sup> Στασινόπουλος Μ., «Αι μεγάλοι Αποφάσεις του Γαλλικού Συμβουλίου Επικρατείας», στο ο ίδιος, Νομικά Μελέται, 1972, σ. 158.

ένας ΚΔΔ/σίας επρόκειτο να συμβάλει αφενός στη διασφάλιση των εγγυήσεων υπέρ των πολιτών (μέσω της δέσμευσης της διοίκησης) αφετέρου στην απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας<sup>9</sup>. Η σημασία αυτού του κειμένου για την κατανόηση της εξέλιξης της νομολογίας τη συγκεκριμένη περίοδο αλλά και την άντληση (έμμεσων έστω) πληροφοριών για τα καθημερινά προβλήματα της διοίκησης είναι παραπάνω από προφανής.

Μέχρι, πάντως, το (πρωτοποριακό) όραμα του Στασινόπουλου να γίνει πραγματικότητα, οι εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου εντοπιζόνταν αφενός στην ειδική νομοθεσία (κατά βάση αυτή που προέβλεπε τους κανόνες σύστασης του εκάστοτε συλλογικού οργάνου) αφετέρου σε γενικές αρχές, οι οποίες ρύθμιζαν κάθε πτυχή της συλλογικής αρχής (που δεν ρυθμιζόταν από τον ειδικό νόμο). Όπως σημειώθηκε ήδη, η (παλαιότερη και σύγχρονη) νομολογία του ΣτΕ διδάσκει ότι οι γενικές αρχές του δικαίου συνάγονται από το σύνολο της νομοθεσίας, διαπιστώνονται δε απλώς και διατυπώνονται από τα δικαστήρια (στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών κατ' άρθρο 26 Συντάγματος). Αυτό το χωρίο (που επαναλαμβάνεται τόσο συχνά στη θεωρία και στη νομολογία) περικλείει πολλά νοήματα και, πιθανώς, επιδέχεται πολλαπλών ερμηνευτικών προσεγγίσεων. Ίσως, μάλιστα, δεν του έχει δοθεί η προσοχή που του αρμόζει. Θα μπορούσαμε να συμφωνήσουμε, όμως, ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο εννοεί πως δεν διατυπώνει τις γενικές αρχές του δικαίου σε πλήρες ρυθμιστικό κενό. Αντίθετα, η διατύπωση της κάθε γενικής αρχής προϋποθέτει, κατ' ελάχιστον, (1) τη διαπίστωση της ύπαρξης ρυθμίσεων του (θετικού) δικαίου (=τυπικού νόμου) με περιεχόμενο αντίστοιχο αυτού που θα «στελεχώσει» το πραγματικό και τις έννομες συνέπειες της γενικής αρχής και (2) την τελολογική ερμηνεία των εν λόγω ρυθμίσεων, ώστε η γενική αρχή να αποδίδει το πνεύμα τους. Το Δικαστήριο κάνει, εξάλλου, λόγο για «το σύνολο της νομοθεσίας». Δεν αρκείται, δηλαδή, σε μία μεμονωμένη ρύθμιση ενός ειδικού νόμου. Αντίθετα, η ίδια (ή αντίστοιχη) ρύθμιση θα έπρεπε να επαναλαμβάνεται σε περισσότερα, ανεξάρτητα μεταξύ τους, ειδικά νομοθετήματα, ώστε να καθίσταται σαφές ότι η γενική εφαρμογή του περιεχομένου της επιβάλλεται για την εύρυθμη λειτουργία του συνόλου της έννομης τάξης ή, έστω, είναι ανεκτή για τη διευθέτηση ζητημάτων που ο εκάστοτε ειδικός κανόνας δεν καταλαμβάνει (από άποψη υποκειμενικού/αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής).

Τι θα περίμενε, λοιπόν, (ιδανικά) κανείς σε αυτό το (σχετικά πρώιμο για τα σύγχρονα δεδομένα) στάδιο εξέλιξης της έννομης τάξης; Το ΣτΕ να παραθέτει, στον δικανικό του συλλογισμό, επιμέρους ειδικούς κανόνες, από τους οποίους να συνάγεται, κατόπιν της τελολογικής τους ερμηνείας, το περιεχόμενο των γενικών αρχών που διατυπώνει. Για παράδειγμα, η απαίτηση για συγκρότηση του συλλογικού οργάνου από όλα τα τακτικά του μέλη (που αποτελεί μία γνωστή γενική αρχή των συλλογικών οργάνων της περιόδου<sup>10</sup>) θα μπορούσε να συναχθεί από τους επιμέρους, ειδικούς κανόνες σύστασης συλλογικών οργάνων που επιβάλλουν, επί ποινή ακυρότητας των πράξεων της συλλογικής οντότητας, την προσήκουσα συγκρότησή του. Αυτή η καταγραφή, ωστόσο, (που θα ισοδυναμούσε με την τεκμηρίωση του τρόπου άντλησης των γενικών αρχών από τους ισχύοντες, στην κρίσιμη περίοδο, κανόνες δικαίου) δεν παρατηρείται στη σχετική νομολογία. Στην πραγματικότητα, δίνεται η εντύπωση ότι οι κανόνες που «διακηρύσσει» το ΣτΕ δεν απορρέουν τόσο από το πνεύμα της νομοθεσίας όσο στηρίζονται στην εννοιολογική οριοθέτηση του συλλογικού οργάνου, βάσει των χαρακτηριστικών που αυτό αναμένεται να έχει

<sup>9</sup> Στασινόπουλος Μ., «Προσχέδιον Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας», ΕΔΔ 1967, σ. 113 επ. (117 επ.).

<sup>10</sup> Ενδεικτικά: ΟΛΣτΕ 1037/1966· 35/1957· 624/1931. Βλ., περαιτέρω, ΟΛΣτΕ 477/1961, κατά την οποία ο μη ορισμός ενός μέλους (με τον αναπληρωτή του) συνιστά κακή συγκρότηση του συλλογικού οργάνου και η συμμετοχή του (μηδέποτε ορισθέντος) μέλους στη συνεδρίαση οδηγεί σε κακή σύνθεση αυτού.

(σε αντιπαραβολή με ένα μονοπρόσωπο όργανο). Ενώ, δηλαδή, το ΣτΕ υποστήριζε ότι απλώς διαπίστωνε και συνήγαγε τις γενικές αρχές του δικαίου, παραπέμποντας με αυτόν τον τρόπο στην ευρέως υποστηριζόμενη (και κρατούσα τότε στη Γαλλία) θεωρία του δικαστή ως “*bouche de la loi*”, στην πράξη αποφαινόταν ελεύθερα και λειτουργούσε διαπλαστικά.

Η εξήγηση αυτού του ιδιαίτερα ενδιαφέροντος φαινομένου δεν είναι ένα εύκολο εγχείρημα (ούτε και απολύτως αναγκαίο για την παρούσα εργασία). Κάπως πρόχειρα, θα έλεγε κανείς ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο βρίσκεται σε μία ιδιαίτερη θέση τις πρώτες δεκαετίες της λειτουργίας του: Από τη μία πλευρά, παρακολουθεί, ενόψει της στελέχωσής του από επιφανείς νομικούς, τις εξελίξεις σε αλλοδαπές έννομες τάξεις. Από την άλλη, (1) καλείται να εκδικάσει υποθέσεις που αφορούν στη λειτουργία ενός διοικητικού μηχανισμού που ταλανίζεται τόσο από πολιτικά όσο και οργανωτικά προβλήματα, πιθανώς άγνωστα στη γαλλική έννομη τάξη (από την οποία αντλεί τις κύριες εμπνεύσεις του), (2) έχει στη διάθεσή του, μάλλον, περιορισμένα νομικά εργαλεία και, σίγουρα, ουδέν κωδικοποιητικό νομοθέτημα, (3) καλείται να εφαρμόσει ένα σχετικά «νέο» νομικό αντικείμενο (το διοικητικό δίκαιο) και (ίσως το κυριότερο) (4) είναι ένα δικαιοδοτικό όργανο με συγκεκριμένη αυτοαντίληψη για τον δικαιοπλαστικό και «παιδαγωγικό» του ρόλο στο πλαίσιο του κράτους (ήδη από την ίδρυσή του).

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όλο αυτό το διάστημα (που χαρακτηρίζεται από την πολιτική αστάθεια και την εναλλαγή ανοιχτά αυταρχικών καθεστώτων και «καχεκτικής δημοκρατίας»<sup>11</sup>) δεν θα μπορούσε να είναι ιδανική ή, σε πολλές περιπτώσεις, έστω ικανοποιητική από δικαιοκρατική άποψη<sup>12</sup>. Κάποιες φορές, λοιπόν, το ΣτΕ μοιάζει σαν να νομολογεί ανεξάρτητα από όλα τα παραπάνω και με βασικό γνώμονα την προστασία της βούλησης του νομοθέτη. Όχι όμως της βούλησης που συνάγεται από την υποκειμενική/αντικειμενική τελολογική ερμηνεία, ως αυτή προκύπτει, π.χ., από τις συζητήσεις στη Βουλή ή την αιτιολογική έκθεση του εκάστοτε νόμου, αλλά αυτής που διαπλάθει το ίδιο το Δικαστήριο. Της βούλησης, δηλαδή, που θα όφειλε να έχει ο νομοθέτης ώστε το προϊόν του (=ο νόμος) να ανταποκρίνεται σε σύγχρονα (για την εποχή) οργανωτικά πρότυπα της διοίκησης. Ειδικότερα, στο θέμα που μας απασχολεί, η βασική τελολογία που διέπει τις γενικές αρχές που διατύπωσε το ΣτΕ μπορεί να συνοψιστεί στην προσπάθεια του Δικαστηρίου να διασφαλίσει τον σεβασμό της διοίκησης στον νομοθέτη, ο οποίος, μέσω των (κάποτε πρωτόλειων) ρυθμίσεών του, έχει προκρίνει την αναγκαιότητα διεκπεραίωσης κάποιας αρμοδιότητας από ένα συλλογικό όργανο. Έτσι μπορεί να εξηγηθεί, σε έναν βαθμό η αυστηρότητα της νομολογίας ως προς την παραβίαση όλων, πρακτικά, των κανόνων που διέπουν τα συλλογικά όργανα (=ακύρωση των διοικητικών πράξεων στην έκδοση των οποίων

<sup>11</sup> Ο όρος ανήκει στον Νικολακόπουλο Η., *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές 1946-1967*, 2010.

<sup>12</sup> Βασικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης κατά τη συγκεκριμένη περίοδο υπήρξε ο ιδεολογικός χρωματισμός της, ο οποίος είχε καίριες επιπτώσεις στο καθεστώς των ελευθεριών που, ως γνωστόν, καθορίζονταν από τη συνύπαρξη του Συντάγματος με το αυταρχικό «παρασύνταγμα»: βλ. Αλιβιζάτο Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, 1995, ιδίως σ. 335 επ. Αυτός ο χρωματισμός ήταν ρητά κατοχυρωμένος στο Σύνταγμα του 1952 με την πρόβλεψη του άρθρου 100 που προσδιόριζε τις απαγορευμένες για δημοσίους υπαλλήλους ιδεολογίες και είχε εν «μικτόν ύφος, κηρύγματος, απαγορεύσεως και απειλής»: Στασινόπουλος Μ., *Η ελευθερία γνώμης των καθηγητών των Ανωτάτων Σχολών (Η ακαδημαϊκή ελευθερία)*, Επιστημονική Επετηρίς της Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών 1957, σ. 157. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα της δικαιοκρατικά ελλειμματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η εφαρμογή του θεσμού της εκτόπισης για λόγους πολιτικών φρονημάτων, μέτρο το οποίο επιβαλλόταν, σημειωτέον, από συλλογικό όργανο της διοίκησης, τις Επιτροπές Δημοσίας Ασφαλείας: βλ. αντί πολλών Μάνεση Α., «*Ζητήματα του θεσμού της εκτοπίσεως*», στο ο ίδιος, *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1954-1979*, 1980, σ. 372-389.

έχει «εμπλακεί» κάποιο συλλογικό όργανο)<sup>13</sup> αλλά και η διαρκής επιφύλαξη υπέρ ειδικότερων ρυθμίσεων (ακόμη αν τούτο θα σήμαινε την αναίρεση της γενικής αρχής ή, έστω, την εύκολη προσπέλασή της από τον τυπικό, ιδίως, νομοθέτη). Με λίγες λέξεις, το ΣτΕ επιτελεί έναν, τρόπον τινά, εκσυγχρονιστικό ρόλο αυτήν την περίοδο, χωρίς, όμως, να μπορεί να επιβεβαιωθεί ότι τούτος εμπεδώνεται στην καθημερινότητα της διοίκησης. Όπως επεσήμαινε, δε, ο κορυφαίος θεωρητικός Φ. Βεγλερής, το ΣτΕ «[τ]ας γενικάς δε αρχάς ταύτας χρησιμοποιεί είτε ως οδηγόν της ερμηνείας του νόμου, είτε ως φραγμόν της διακριτικής εξουσίας του διοικητικού οργάνου εν τη συγκεκριμένη περιπτώσει.»<sup>14</sup>.

Όπως και να έχει (=ανεξαρτήτως του τρόπου κατασκευής τους), οι γενικές αρχές της περιόδου λειτούργησαν (ως κανόνες δικαίου) σε όσες υποθέσεις έφτασαν στο Δικαστήριο και εφαρμόστηκαν με τον ίδιο τρόπο στις περισσότερες περιπτώσεις συλλογικών οργάνων. Είναι, πάντως, μέχρι σήμερα άγνωστο<sup>15</sup> αν η ελληνική δημόσια διοίκηση της περιόδου μπορούσε να παρακολουθήσει (και να ακολουθήσει στην πράξη, δηλαδή να εφαρμόσει) το σύνολο των σχετικών νομολογιακών εξελίξεων, οι οποίες δεν βρισκόντουσαν πολύ μακριά από τα γαλλικά πρότυπα της εποχής<sup>16</sup>.

## **β. Η πρώτη κωδικοποίηση (άρθρο 19 ν. 1599/1986) και η στάση του ΣτΕ απέναντί της**

Η πρώτη τομή σε αυτήν τη διαδρομή υπήρξε ο ν. 1599/1986, το άρθρο 19 του οποίου τιτλοφορούταν «Κανόνες λειτουργίας συλλογικών οργάνων». Η διάταξη αυτή τέθηκε σε ισχύ λίγα μόλις χρόνια μετά την απόπειρα του νομοθέτη να καταργήσει συλλήβδην τα συλλογικά όργανα<sup>17</sup> και αποτελεί την πρώτη (κωδικοποιητικού χαρακτήρα) ρύθμιση του εξεταζόμενου πεδίου (για τα δεδομένα της ελληνικής έννομης τάξης<sup>18</sup>). Από τη σύγχρονη οπτική γωνία, ο τίτλος της διάταξης

<sup>13</sup> Οι γενικές αρχές που διατυπώθηκαν από το ΣτΕ απέδιδαν ένα σχετικά αυστηρό πλαίσιο, αφού οι κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων (που απέρρεαν από αυτές) ανήχθησαν σε ουσιώδεις τύπους (βλ., ήδη, ΟλΣτΕ 681/1936, κατά την οποία τόσο οι κανόνες συγκρότησης όσο και οι κανόνες σύνθεσης αποτελούν ουσιώδεις τύπους, οι οποίοι είναι διατεταγμένοι «περί την ενέργειαν πράξεως») και η παραβίασή τους είχε ως συνέπεια την ακύρωση της διοικητικής πράξης που εκδιδόταν κατόπιν της απόφασης ή γνωμοδότησης του, εμπλεκόμενου στη διοικητική διαδικασία, συλλογικού οργάνου «αδιαφόρως του εάν τούτο επέδρασεν ή όχι επί της ληφθείσας αποφάσεως» (ΣτΕ 1238/1961).

<sup>14</sup> Βεγλερής Φ., Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, 1955, σ. 142.

<sup>15</sup> Και θα άξιζε να ερευνηθεί.

<sup>16</sup> Βλ., σχετικά, Γώγο Κ., Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων, 2017, σ. 114 επ. και, ιδίως, 119 επ.

<sup>17</sup> Πρόκειται για τα άρθρα 4 και 5 του ν. 1232/1982, με τα οποία επιδιώχθηκε η μείωση (ή καλύτερα: η εξαφάνιση) όλων των συλλογικών οργάνων (πλην αυτών που επιβάλλονταν από το Σύνταγμα) από το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να εκκινούσαν από αγαθά πολιτικά κίνητρα, συνδεδεμένα με την προσπάθεια εκδημοκρατισμού του κράτους μετά την επταετία 1967-1974, ή από μικροπολιτικές σκοπιμότητες [βλ., σχετικά, Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σ. 452-453, υποσημ. 1, ο οποίος επισημαίνει ότι το μέτρο της λήξης της θητείας όλων των μελών των συλλογικών οργάνων (άρθρο 4.2 ν. 1232/1982) αποσκοπούσε στην αντικατάστασή τους με πρόσωπα φιλικά προσκείμενα στην κυβέρνηση] ή από τη διάθεση «τακτοποίησης» και οργάνωσης της διοικητικής μηχανής (βλ., σχετικά, Παυλόπουλο Π., ό.π., σ. 1201, υποσημ. 1) ή και από όλα τα ανωτέρω· ορθά σχολιάστηκε, όμως, ότι η επιδίωξή τους ήταν ουτοπική και, στην πραγματικότητα, δεν εφαρμόστηκαν (ό.π.). Εντούτοις, παρά την αποτυχία της διάταξης, ο νομοθέτης προχώρησε σε ένα αντίστοιχο εγχείρημα με τα άρθρα 4 και 5 ν. 2026/1992. Εκτοτε ουδέποτε αμφισβητήθηκε σε νομοθετικό επίπεδο η αναγκαιότητα των συλλογικών οργάνων.

<sup>18</sup> Η γαλλική έννομη τάξη δεν διέθετε, φυσικά, κατά την κρίσιμη περίοδο αντίστοιχο νομοθέτημα. Αντίθετα, στη Γερμανία, ο (ομοσπονδιακός) ΚΔΔ/σίας (VwVfG) τέθηκε σε ισχύ το 1976, για να ακολουθήσουν τα αντίστοιχα νομοθετήματα των ομόσπονδων κρατιδίων. Βλ. για μία σύντομη (και, μάλλον, ευμενή) παρουσίασή του, Παυλόπουλο Π., «Η κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας», ΕΔΔΔ 1978, σ.

είναι, βέβαια, ανεπιτυχής, αφού τούτη δεν αφορούσε μόνον σε (αυτό που σήμερα αντιλαμβανόμαστε ως) κανόνες λειτουργίας των συλλογικών οργάνων αλλά, επιπλέον, περιλάμβανε ρυθμίσεις για τη συγκρότηση και τη σύνθεσή τους<sup>19</sup>. Στην ουσία, τώρα, με το άρθρο 19 ν. 1599/1986, επιδιώχθηκε η τυποποίηση στον νόμο των γενικών αρχών που είχαν διατυπωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ όλα τα προηγούμενα χρόνια. Εξυπακούεται ότι, για όσα ζητήματα παρέμειναν αρρυθμιστά, ο εφαρμοστής του δικαίου θα έπρεπε να ανατρέξει στις γενικές αρχές (=στη νομολογία). Με άλλες λέξεις, ο νομοθέτης δεν θέλησε να αποκλείσει, από το δίκαιο των συλλογικών οργάνων, τις λύσεις που έδωσε το ΣτΕ· απλώς τυποποίησε κάποιες εξ αυτών στο θετικό δίκαιο.

Η θεωρία της περιόδου δεν φαίνεται να ασχολήθηκε εντατικά με αυτήν την (ομολογουμένως καινοτόμο) εξέλιξη, αν και ο Παυλόπουλος επεσήμανε εγκαίρως τόσο διάφορες εννοιολογικές αστοχίες του νομοθετικού κειμένου όσο και ορισμένες αποκλίσεις επιμέρους κανόνων της διάταξης από τα πορίσματα της δικαστηριακής πρακτικής<sup>20</sup>. Θα έλεγε, όμως, κανείς ότι, για μία ακόμη φορά, το επίκεντρο (του δεύτερου σκέλους) τούτης της κριτικής δεν ήταν αυτές καθαυτές οι επιλογές του τυπικού νομοθέτη -που, στην πράξη, δεν διαφοροποιούνταν ουσιωδώς από τις λύσεις που είχαν, κατά καιρούς, δοθεί από το Δικαστήριο- αλλά, επί της αρχής, η ίδια η «θετικοποίηση» των τελευταίων.

Μία αντίστοιχη «καχυποψία» αποτυπώθηκε στη νομολογία της περιόδου. Ακόμη και σε υποθέσεις που διέπονταν από το άρθρο 19 ν. 1599/1986 -ως εκ του χρόνου έκδοσης της προσβαλλομένης σε σχέση με την έναρξη ισχύος του νόμου<sup>21</sup>- το Δικαστήριο συνέχισε να «οικοδομεί» τη μείζονα πρόταση των νομικών του συλλογισμών, πρωτίστως, γύρω από τις γενικές αρχές του. Διόλου σπάνια, η παραπομπή στον νόμο (που, ενίοτε, παραλείπονταν εντελώς) έμοιαζε περισσότερο με ένα επάλληλο ή ενισχυτικό επιχείρημα, παρά με το σημείο αναφοράς του νομικού σκέλους της σκέψης του ΣτΕ. Έτσι, σε αρκετές από τις σχετικές αποφάσεις θα δούμε να προηγείται η παράθεση και ερμηνεία της γενικής αρχής (διά της παραπομπής στην παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου) και να ακολουθεί, σε αυτοτελή πρόταση που ξεκινά με τον σύνδεσμο «εξάλλου» (όρος ενδεικτικός επάλληλης αιτιολογίας), η νομοθετική διάταξη<sup>22</sup>. Άλλοτε, το ΣτΕ ξεκινά τον συλλογισμό του με τον ίδιο τρόπο, για να διαπιστώσει, στη συνέχεια, ότι προς τη γενική του αρχή συμπορεύεται η διάταξη της κείμενης νομοθεσίας<sup>23</sup>. Κάποιες φορές, πάλι, ο έλεγχος συμφωνίας του τυπικού νόμου προς τη γενική αρχή διεξάγεται με ακόμη πιο προφανή τρόπο, αφού η νομοθετική διάταξη καταλήγει να ερμηνεύεται υπό το φως της γενικής αρχής<sup>24</sup>. Τέλος, μπορεί να παρατηρηθεί ότι οι τυχόν εξαιρέσεις του νόμου από την αντίστοιχη γενική αρχή ερμηνεύονται με αυστηρότερο, από τον συνήθη, τρόπο. Για παράδειγμα, η προθεσμία του τριμήνου για τη δυνατότητα εξακολούθησης λειτουργίας συλλογικού οργάνου που έχει απωλέσει τη νόμιμη

---

348 επ. Τα άρθρα 88 επ. του VwVfG είναι αφιερωμένα σε κάποιους (γενικούς) κανόνες που αφορούν στα συλλογικά όργανα· παραπλήσια είναι η δομή που ακολουθήθηκε (και ακολουθείται) από τους κώδικες των κρατιδίων.

<sup>19</sup> Εντελώς συνοπτικά: Οι παράγραφοι 1-4 αφορούσαν, πρακτικά, σε ζητήματα συγκρότησης· η παράγραφος 5 σε ζητήματα σύνθεσης· οι παράγραφοι 6-7 και 9 σε ζητήματα, συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας.

<sup>20</sup> Παυλόπουλος Π., «Το πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων (Με αφορμή την πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση)», ΝοΒ 1986, σ. 1201 επ.

<sup>21</sup> Κατά το άρθρο 34 του νόμου, η ισχύς του άρχιζε από τη δημοσίευσή του στην ΕτΚ, που έλαβε χώρα την 11.06.1986.

<sup>22</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ 3484/1999· 4065/1998· 1432/1998· 933/1998· 931/1998· 740/1998· 1443/1997· 375/1997· 5457/1995· 5263/1995· 4634/1995· 1344/1994· 2370/1992· 1411/1990. Πρβλ., επίσης, τις περιπτώσεις που, αντί για τον σύνδεσμο «εξάλλου», χρησιμοποιούταν ο όρος «περαιτέρω»: ΣτΕ 3367/1997· 1339-1340/1996· 4050/1995.

<sup>23</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ 4205/2000· 3995/2000· 771/1996· 1911/1994.

<sup>24</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ 4176/1998.

συγκρότησή του<sup>25</sup> ερμηνεύτηκε ως αποκλειστική με βασική αιτιολογία την απόκλιση της από τη γενική αρχή που επέβαλε τη διαρκή, πλήρη συγκρότηση του οργάνου<sup>26</sup>. Η λύση αυτή ήταν, εκ του αποτελέσματος, πειστική· πλην όμως απέκλινε από τη γενική αντίληψη περί του ενδεικτικού ή αποκλειστικού (αλλά μη ανατρεπτικού) χαρακτήρα των προθεσμιών που απευθύνονται στη διοίκηση, όχι επί τη βάση σκέψεων που αποκλείουν τους σχετικούς κανόνες από το πεδίο της συγκρότησης των συλλογικών οργάνων αλλά με το επιχείρημα που επισημάνθηκε λίγο παραπάνω.

Μπορεί, λοιπόν, να υποστηριχθεί ότι, στην πράξη, η επίδραση του ν. 1599/1986 στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων υπήρξε περιορισμένη. Το Δικαστήριο εξακολούθησε να «εμπιστεύεται» τις γενικές του αρχές και, τρόπον τινά, να τις προτεραιοποιεί στον δικανικό συλλογισμό.

### γ. Το Σχέδιο της Επιτροπής Φλογαΐτη

Ούτως ή άλλως, βέβαια, το συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν έμελλε να «μακροημερεύσει»<sup>27</sup>. Ήδη δυνάμει του άρθρου 8.1 ν. 2225/1995 συγκροτήθηκε επιτροπή (υπό τον προεδρία του Σ. Φλογαΐτη και με μέλη διάφορους διακεκριμένους νομικούς) για τη σύνταξη ΚΔΔ/σίας, ο οποίος θα περιελάμβανε, προφανώς, αυτοτελείς ρυθμίσεις για τα συλλογικά όργανα. Η επιτροπή είχε ξεκινήσει τις εργασίες τις από το 1994 και υπέβαλε το Σχέδιό της το 1996, συνοδευόμενο από (εξαντλητική) αιτιολογική (=εισηγητική) έκθεση. Το Κεφάλαιο Στ' τούτου του Σχεδίου (άρθρα 43-46) αφορούσε στα συλλογικά όργανα της διοίκησης, διακρίνοντας μεταξύ κανόνων συγκρότησης (άρθρο 43), λειτουργίας (άρθρο 44), συνεδριάσεων (άρθρο 45) και αποφάσεων (άρθρο 46).

Σε επίπεδο περιεχομένου επελέγησαν σαφώς πιο εύστοχες διατυπώσεις σε σχέση με το άρθρο 19 ν. 1599/1986. Περαιτέρω, τα άρθρα 43-46 του Σχεδίου ήταν νομοτεχνικά άρτια. Γενικά, όμως, επί της ουσίας, οι διαφορές δεν ήταν μεγάλες. Και σε αυτό το νομοθέτημα, εξάλλου, επιδιώχθηκε να συστηματοποιηθούν οι γενικές αρχές της νομολογίας, όπως αποσαφηνίζει η ίδια η εισηγητική έκθεση: *«Οι κανόνες για τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων αποτελούν παράδειγμα χαρακτηριστικό της δικαιοπλαστικής συμβολής της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τις γενικές αυτές αρχές του δικαίου, όπως καταγράφονται στη νομολογία, κωδικοποιεί και το παρόν νομοσχέδιο. Μερική κωδικοποίηση νομολογιακά διαμορφωμένων κανόνων περιέχει και το άρθρο 19 του Ν. 1599/1986. Οι ρυθμίσεις του, καθ' ο μέρος δεν τροποποιούνται με τις προτεινόμενες διατάξεις, εξακολουθούν να ισχύουν.»* Πέραν τούτων, αξίζει να σημειωθεί ότι κάποιες επιμέρους προβλέψεις του συγκεκριμένου Σχεδίου είχαν μία δόση πρωτοτυπίας, η οποία πρέπει να αποδοθεί στην πρόθεση των συντακτών τους να εφαρμόσουν τη δημοκρατική αρχή στο δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας. Πράγματι, στο άρθρο 8 προβλέφθηκε ότι *«Η διοικητική διαδικασία διέπεται από τις αρχές του Κράτους Δικαίου και της νομιμότητας και σέβεται τη δημοκρατική αρχή.»* Η προσέγγιση αυτή βρήκε τη θέση της σε ορισμένους κανόνες των συλλογικών οργάνων, όπως στην εκλογή του προέδρου και του γραμματέα από τα μέλη της συλλογικής οντότητας και στην πρόβλεψη για την, κατά κανόνα, δημοσιότητα των συνεδριάσεων.

<sup>25</sup> Άρθρο 19.4, εδάφιο α' ν. 1599/1986.

<sup>26</sup> ΣτΕ 894/1997.

<sup>27</sup> Βλ., για την ιστορική διαδρομή, το κείμενο του Καράκωστα Β., στο Καράκωστα Β./ Παυλάκη Σ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία-Σχόλια-Νομοθεσία-Νομολογία, 2009, σ. 767 επ. Οι αιτιολογικές εκθέσεις τόσο του Σχεδίου Φλογαΐτη όσο και του ΚΔΔ/σίας περιέχονται, επίσης, στο Παράρτημα του ίδιου έργου (σ. 767 επ.).

Το Σχέδιο έτυχε ευμενούς υποδοχής από την Ένωση Διοικητικών Δικαστών. Διαφορετική στάση τήρησε το μέλος της Επιτροπής Φλογαΐτη και Πρόεδρος του ΣτΕ, Β. Μποτόπουλος, ο οποίος υπέβαλε (αυτοτελώς) παρατηρήσεις στον Υπουργό Προεδρίας, σημειώνοντας μεταξύ άλλων, ότι «Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου είναι σε κάθε περίπτωση προτιμότερο να παραμείνουν εύπλαστη ύλη της νομολογίας, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας.»<sup>28</sup>. Ειδικές ενστάσεις ως προς το Κεφάλαιο Στ' του Σχεδίου δεν διατύπωσε· μπορεί να υποτεθεί εύλογα, όμως, ότι η παραπάνω φράση του αφορούσε (και) αυτό το αντικείμενο ρύθμισης του υπό εκκώλυση ΚΔΔ/σίας.

Η αρνητική προδιάθεση του Προέδρου του ΣτΕ οδήγησε στην απόσυρση του Σχεδίου και στη σύσταση νέας επιτροπής υπό την προεδρία του Συμβούλου της Επικρατείας ε.τ. Χ. Μακρίδη, η οποία και συνέταξε τον (ισχύοντα) ΚΔΔ/σίας. Δεν θα ήταν άστοχο να παρατηρηθεί ότι (και αυτή) η διαφωνία σημειώθηκε (στην πραγματικότητα) επί της αρχής. Όπως επεσήμανε το μέλος της (νεότερης) επιτροπής Β. Καράκωστας, το περιεχόμενο του ν. 2690/1999 (ΚΔΔ/σίας) διαμορφώθηκε υπό την επίδραση της αντίληψης του Μποτόπουλου ότι «οι γενικές αρχές, έργο της νομολογίας, πρέπει να είναι ευλύγιστες, λόγω του αντικειμένου στο οποίο αναφέρονται και γι' αυτό η διάπλαση, η επεξεργασία τους, η προοδευτική βελτίωση ή η αναθεώρησή τους πρέπει να αφεθούν στη νομολογία και να μην περικλεισθούν στα “αγκλωτικά σχήματα” ενός κώδικα (...)»<sup>29</sup>.

#### **δ. Ο ΚΔΔ/σίας και η παγίωση μίας «παράδοσης»**

Παρότι οι κανόνες των συλλογικών οργάνων απέρρεαν από γενικές αρχές, στον ΚΔΔ/σίας περιλήφθηκαν οι ρυθμίσεις των άρθρων 13-16 (υπό το Δεύτερο Κεφάλαιο με τίτλο «Συλλογικά όργανα της διοίκησης»), σχετικά με τη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των (εν γένει) συλλογικών οργάνων της διοίκησης. Τούτο πρέπει να αποδοθεί, προφανώς, στον διαδικαστικό τους χαρακτήρα. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική (=εισηγητική) έκθεση του νομοθετήματος, «Η Επιτροπή, ύστερα από μελέτη του υπό αναθεώρηση Σχεδίου, έκρινε ότι η ύλη του Κώδικα πρέπει να περιοριστεί στους κανόνες διοικητικής διαδικασίας. Γι' αυτό, στο νέο Σχέδιο δεν έχουν περιληφθεί οι περισσότεροι κανόνες ουσιαστικού δικαίου (...).». Με αφορμή, δε, την ανάλυση του άρθρου 13 ΚΔΔ/σίας, στην αιτιολογική έκθεση σημειώθηκε ότι «Οι διατάξεις του άρθρου αυτού, όπως άλλωστε και των λοιπών άρθρων του Κεφαλαίου τούτου, απηχούν, κατ' αρχήν, πάγιες θέσεις της νομολογίας.». Αναπόφευκτα, λοιπόν, στο επίπεδο του περιεχομένου των κανόνων των συλλογικών οργάνων, οι διαφορές μεταξύ του Σχεδίου της Επιτροπής Φλογαΐτη και του (τελικού) κειμένου του ΚΔΔ/σίας δεν είναι κεφαλαιώδους σημασίας.

Το ερώτημα που ανακύπτει σε αυτό το σημείο είναι, φυσικά, κατά πόσο το Δικαστήριο τήρησε (και τηρεί), απέναντι στις προειρημένες ρυθμίσεις του ΚΔΔ/σίας, τη στάση που επεφύλαξε στο άρθρο 19 ν. 1599/1986. Και η αλήθεια είναι ότι η φρασεολογία που επισημάνθηκε παραπάνω δεν έχει εγκαταλειφθεί εντελώς. Η πρακτική εμπέλεια του ΚΔΔ/σίας αποδεικνύεται σαφώς μεγαλύτερη, αλλά δεν λείπουν οι προσεγγίσεις που εστιάζουν στην εκάστοτε γενική αρχή αντί της (εφαρμοστέας) ρύθμισης του νόμου<sup>30</sup>. Και όταν λέμε γενική αρχή δεν εννοούμε το ερμηνευτικό πόρισμα μίας διάταξης αλλά έναν κανόνα δικαίου με αυτούσιο λεκτικό σε σχέση με αυτό της διάταξης του τυπικού νόμου. Έτσι, κάποιες φορές παραπέμπεται η διάταξη του ΚΔΔ/σίας με την

<sup>28</sup> Βλ., σχετικά, Καράκωστας, ό. π.

<sup>29</sup> Ο.π., σ. 773.

<sup>30</sup> Τούτο, μάλιστα, δεν παρατηρείται μόνον στο ΣτΕ αλλά (και) στα κατώτερα δικαστήρια όπως και στο ΝΣΚ.

(μάλλον περιττή) επισήμανση ότι αποτυπώνει γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ή παραπέμπεται η γενική αρχή με την (μάλλον πιο χρήσιμη) επισήμανση ότι έχει αποτυπωθεί σε διάταξη του ΚΔΔ/σίας<sup>31</sup>. Σε αμφοτέρως τις περιπτώσεις, ο νομικός συλλογισμός φαίνεται να περιστρέφεται γύρω από τη γενική αρχή. Κατά παρεμφερή λογική, παραπέμπεται η γενική αρχή με την επισήμανση ότι σε αυτήν συμπορεύεται κάποια διάταξη του ΚΔΔ/σίας ή ότι η διάταξη του ΚΔΔ/σίας στοιχεί προς αυτήν<sup>32</sup>. Δεν λείπουν, τέλος, οι περιπτώσεις που η γενική αρχή παρατίθεται και η διάταξη του ΚΔΔ/σίας παραβλέπεται<sup>33</sup>. Και σε αυτήν την περίοδο, βέβαια, οι διατάξεις του ΚΔΔ/σίας φαίνεται να ερμηνεύονται σε συμφωνία με τις γενικές αρχές και, εν πάση περιπτώσει, οι τελευταίες να διαδραματίζουν τον κρισιμότερο ρόλο στον δικανικό συλλογισμό.

## 2. Μεθοδολογικές παρατηρήσεις επί της ερμηνευτικής προσέγγισης των πηγών του δικαίου των συλλογικών οργάνων

Γενικές αρχές της νομολογίας, κάποιες εκ των οποίων μετρούν περίπου έναν αιώνα ζωής· ένας κωδικοποιητικός νόμος από το 1986 και ένας από το 1999 που τυποποίησαν πολλές εξ αυτών· πολυάριθμες διατάξεις τυπικών νόμων που αφορούν είτε σε ευρύτερες ομαδοποιήσεις συλλογικών οργάνων είτε σε συγκεκριμένα συλλογικά όργανα· κανονιστικές πράξεις που αφορούν, κατά βάση, σε συγκεκριμένα συλλογικά όργανα· τέλος, το Σύνταγμα και οι αρχές του. Αυτές είναι οι πηγές του δικαίου των συλλογικών οργάνων στο σήμερα. Το πώς ρυθμίζονται -σε αφηρημένο μεθοδολογικό επίπεδο- οι μεταξύ τους σχέσεις είναι το αντικείμενο της παρούσας ενότητας. Με εξαίρεση τους υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου (η επίδραση των οποίων στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων είναι, μάλλον, προφανής), τα υπόλοιπα ζητήματα που ανακύπτουν χρήζουν προσοχής, ακόμη και αν, εκ πρώτης όψεως, φαίνονται λυμένα.

Ξεκινάμε με μία κοινότοπη παραδοχή: Λίγο πολύ, τα βασικά ερμηνευτικά προβλήματα όλων των συγκρούσεων των -ευρισκόμενων στο ίδιο επίπεδο τυπικής ισχύος<sup>34</sup>- κανόνων δικαίου (είθισται να) επιλύονται χάρη στην εφαρμογή δύο νομικών κοινών τόπων: *Lex posterior derogat legi priori* και *lex specialis derogat legi generali*. Σε αυτούς αφιερώνονται οι υποενότητες που ακολουθούν.

### α. *Lex posterior derogat legi priori*

---

<sup>31</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ (7μ) 2143/2022· 28/2020· ΣτΕ 1847/2024· ΔΕφΑθ 2695/2024. Αυτό συμβαίνει, συχνά, στην περίπτωση της αρχής της αμεροληψίας, η οποία εφαρμόζεται, όπως είδαμε (βλ. υπό Α.1.γ.ii.) στα συλλογικά όργανα. Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ (7μ) 2344/2014· 755/2014· 3574/2010· ΣτΕ 2180/2019· ΔΕφΑθ 3161/2015· 2627/2014· ΝΣΚ 78/2024.

<sup>32</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ 607-608/2025· 2569/2022· 2067/2020· 327/2012· ΔΕφΑθ 813/2023· 538/2023· ΔΕφΘεσσαλ 1087/2008.

<sup>33</sup> Ενδεικτικά: ΣτΕ (7μ) 1482-3/2022· 2589/2020· ΣτΕ 1359/2023· 114/2023· 2817/2019· 2237/2019· 413/2019· 405/2015· 4647/2013· ΔΕφΑθ 2356/2024· 1821/2015· ΝΣΚ 89/2024.

<sup>34</sup> Η τυπική ισχύς των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου υψώνεται καταρχήν στο ίδιο επίπεδο με την ισχύ του τελευταίου, αφού με την εξουσιοδότηση ο τυπικός νομοθέτης «δανείζει» (μέρος από) τη δική του εξουσία στα όργανα της διοίκησης. Βλ., εντελώς ενδεικτικά, Πρεβεδούρου Ε., «Οι κανονιστικές πράξεις», σε [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr) (τελευταία πρόσβαση: 20.05.2026)· Σπυρόπουλο Φ., Συναγματικό Δίκαιο, 2020, σ. 115-116· Τάχο Α., Διοικητικό Δίκαιο, 2008, σ. 110· Χρυσόγονο Κ., Συναγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 418. Διαφορετικό, εντελώς, ζήτημα είναι ποιο είναι το επιτρεπτό περιεχόμενο της κανονιστικής πράξης και πώς μπορεί να εισάγει απόκλιση από τον τυπικό νόμο ή τις γενικές αρχές. Σχετικά με την επιτρεπτή εισαγωγή αποκλίσεων, διά κανονιστικών πράξεων, στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων, βλ. Παυλόπουλο, όπ. π., σ. 1206, η θέση του οποίου είναι η κρατούσα τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία.

Στο πεδίο που μας απασχολεί, η εφαρμογή του πρώτου κανόνα σημαίνει ότι μετά τη θέση σε ισχύ του ΚΔΔ/σίας καταργήθηκε κάθε προγενέστερη γενική διάταξη αλλά όχι κάθε προγενέστερη ειδική. Και τούτο διότι σύγκρουση μεταξύ παλαιότερης και νεότερης ρύθμισης προϋποθέτει όχι μόνον ταυτότητα αντικειμένου ρύθμισης αλλά και ταυτότητα επιπέδου ρύθμισης (αντίστοιχα γενικές ή αντίστοιχα ειδικές διατάξεις). Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από το άρθρο 33.1 ΚΔΔ/σίας, το οποίο (χωρίς να προσφέρει κάτι ιδιαίτερο στην ερμηνευτική προσπάθεια, πλην της τυποποίησης του, ούτως ή άλλως, εφαρμοστέου ερμηνευτικού κανόνα) προβλέπει ότι «*Από την έναρξη ισχύος του Κώδικα, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά, καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν.*». Είναι, λοιπόν, αδιάφορο αν η ειδική διάταξη είναι προγενέστερη ή μεταγενέστερη του ΚΔΔ/σίας· άπαξ και υφίσταται, διεκδικεί εφαρμογή. Από τη σκοπιά του *lex posterior derogat legi priori* (του διαχρονικού δικαίου, δηλαδή), τα πράγματα είναι, μάλλον, απλά.

### **β. Lex specialis derogat legi generali**

Δεν είναι, όμως εξίσου εύκολο να εφαρμοστεί ο δεύτερος ερμηνευτικός κανόνας, που επιβάλλει την εφαρμογή της ειδικότερης έναντι της γενικότερης ρύθμισης. Ερωτήματα ανακύπτουν ακόμη και σε πρωτόλεια ζητήματα. Για παράδειγμα, θα συμπεραίναμε σχετικά εύκολα ότι μετά τη θέση σε ισχύ του ΚΔΔ/σίας, είναι λογικά και νομικά ανέφικτο να υπάρξει εξίσου γενική ρύθμιση που να συνεφαρμόζεται με αυτόν. Έτσι, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 19 ν. 1599/1986 καταργήθηκε<sup>35</sup>. Στη νομολογία, όμως, έχει υποστηριχθεί, και, μάλιστα, ευρύτατα, η αντίθετη άποψη, κατά την οποία η παράγραφος 9 του ως άνω άρθρου (που περιέχει κάποιες προβλέψεις που δεν απαντώνται αυτούσιες στα άρθρα 13-15 ΚΔΔ/σίας) «*ως ειδική εξακολουθεί να ισχύει και μετά τη θέση σε ισχύ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*»<sup>36</sup>. Εντούτοις, το άρθρο 19 ν. 1599/1986 αποτελούσε μία γενική ρύθμιση (εξίσου γενική με τα άρθρα 13-15 ΚΔΔ/σίας) και, σε κάθε περίπτωση, όχι ειδικότερη σε σχέση με τις ισχύουσες γενικές διατάξεις για τα συλλογικά όργανα, ούτε ως προς το υποκειμενικό ούτε και ως προς το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της<sup>37</sup>. Αυτό που συμβαίνει (και, ίσως, αυτό να είναι που εννοεί το ΣτΕ) είναι ότι ο ν. 1599/1986 ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο κάποια επιμέρους ζητήματα ή, ακριβέστερα, ότι περιέχει προβλέψεις που δεν έχουν ενταχθεί στον ΚΔΔ/σίας. Τούτο, όμως, δεν καθιστά την παράγραφο 9 του άρθρου 19 ν. 1599/1986 ειδικότερη του ισχύοντος νομοθετήματος αλλά, απλά, διαφορετική (και, ως εκ τούτου, πιθανώς εφαρμοστέα, αφού, υπό αυτήν την εκδοχή δεν καταργήθηκε εξαιτίας της θέσης σε ισχύ των ρυθμίσεων των άρθρων 13-15 ΚΔΔ/σίας). Μπορεί, πάντως, να σημειωθεί ότι αυτές οι αποφάσεις εισάγουν μία εξαιρετική<sup>38</sup>, για τα δεδομένα του ΣτΕ, μεθοδολογική αντίληψη, αφού αντί το Δικαστήριο να προσφύγει στις γενικές του αρχές, θεμελίωσε την κρίση του στον τυπικό νόμο<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Πρβλ. τη διατύπωση του Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σ. 452-453, κατά τον οποίο «*Ο ΚΔΔ (...) επαναλαμβάνει το άρθρο 19 του νόμου 1599/1986*».

<sup>36</sup> ΣτΕ (7μ) 4078/2014· 3457/2009· ΣτΕ 107/2022· 2689/2020· 2249/2019· 5522/2012.

<sup>37</sup> Το υποκειμενικό και αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής φαίνεται να είχαν κατά νου οι συντάκτες του ΚΔΔ/σίας όταν συνέταξαν το άρθρο 33 του νομοθετήματος. Το παράδειγμα που δίνουν στην αιτιολογική έκθεση του νόμου είναι αυτό του άρθρου 5 ν. 1943/1991, το οποίο καταλαμβάνει περισσότερους φορείς σε σχέση με αυτούς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΚΔΔ/σίας, αφού αναφέρεται (και) στους λοιπούς φορείς του δημόσιου τομέα.

<sup>38</sup> Με την έννοια της εξαίρεσης.

<sup>39</sup> Οι κανόνες της παραγράφου 9 του άρθρου 19 ν. 1599/1986 θα μπορούσαν να προκύψουν ερμηνευτικά από τις υφιστάμενες διατάξεις ή από τις γενικές αρχές που διέπλεσε (και εξακολουθεί να εφαρμόζει) το ΣτΕ.

Σε πιο αναμενόμενους προβληματισμούς, τώρα, ο ΚΔΔ/σίας αποτελεί ένα νομοθέτημα επικουρικής εφαρμογής. Αυτό σημαίνει, πολύ απλά, ότι κάθε ειδική διάταξη (ανεξάρτητα από τον χρόνο θέσπισής της) κατισχύει των διατάξεών του, εφόσον ρυθμίζει το ίδιο ζήτημα με αυτόν. Παρότι αυτό το συμπέρασμα μοιάζει αυτονόητο, στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων (άρθρα 13-15 και 7 ΚΔΔ/σίας) υπάρχουν πολλές, ρητές ή υπονοούμενες, παραπομπές στον ειδικότερο νόμο (στις οποίες θα εστιάσουμε στις οικείες θέσεις): Στο άρθρο 13.2· στο άρθρο 14.10, εδάφιο α'· στο άρθρο 14.10, εδάφιο β'· στο άρθρο 15.1, εδάφιο α'· στο άρθρο 15.3. Όλες αυτές οι επιφυλάξεις (·περί τέτοιων πρόκειται) -που είναι, σε μεγάλο βαθμό, ερμηνευτικές αδιάφορες λόγω του προειρημένου νομικού κοινού τόπου *lex specialis derogat legi generali*- έχουν μία συμβολική και (θα μπορούσαν να έχουν) μία νομική χρησιμότητα. Στο συμβολικό επίπεδο, υπενθυμίζουν τόσο στον τυπικό νομοθέτη όσο και στον εφαρμοστή του δικαίου το επιτρεπτό και, ενίοτε, αναγκαίο της απόκλισης από τον ΚΔΔ/σίας. Στο νομικό επίπεδο, (θα μπορούσαν να) προβλέπουν τις έννομες συνέπειες της ειδικότερης ρύθμισης. Αυτό είναι χρήσιμο αν δεν έχει προνοήσει σχετικά ο νομοθέτης της τελευταίας. Ωστόσο, οι διατάξεις που περιέχουν επιφύλαξη υπέρ του ειδικότερου νόμου αφορούν σε ζητήματα, τα οποία επιδέχονται δύο, μόνον, νοητών εναλλακτικών ρυθμίσεων. Λόγου χάρι: Το άρθρο 13.2 ΚΔΔ/σίας προβλέπει ότι «αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά», τα συλλογικά όργανα συγκροτούνται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη. Μοναδική εναλλακτική αυτής της πρόβλεψης είναι η συγκρότηση του οργάνου από δύο (2) μέλη. Το άρθρο 15.3 προβλέπει ότι η ψηφοφορία είναι φανερή «εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.». Η μοναδική νοητή εναλλακτική της φανερής ψηφοφορίας είναι η μυστική. Αντίστοιχα, κατά το άρθρο 14.10, εδάφιο α', η συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου είναι μυστική «αν στον νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά». Και πάλι, η μοναδική εναλλακτική της μυστικής είναι η δημόσια συνεδρίαση.

Κοντολογίς, όταν μία ειδική διάταξη (τυπικού ή ουσιαστικού νόμου) ρυθμίζει το αυτό ζήτημα με τον ΚΔΔ/σίας, κατισχύει του τελευταίου. Ένα σχολικό παράδειγμα: Το άρθρο 14.7 ΚΔΔ/σίας προβλέπει ότι «*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 το προς συζήτηση θέμα.*». Το άρθρο 13.2 ν. 4957/2022, που αφορά στο Συμβούλιο Διοίκησης του ΑΕΙ, προβλέπει ότι «*Οποιοδήποτε μέλος του Σ.Δ. δύναται να ζητήσει από τον Πρότανη την εισαγωγή θέματος στην ημερήσια διάταξη (...).*». Άρα: Στο συγκεκριμένο συλλογικό όργανο δεν απαιτείται η σύμπτωση της βούλησης του 1/3 των μελών για την εισαγωγή κάποιου θέματος στην ημερήσια διάταξη· αρκεί τούτο να ζητηθεί από ένα μέλος, ως προβλέπει η ειδικότερη διάταξη του ν. 4957/2022 (που είναι ειδικότερη διότι αφορά στο συγκεκριμένο συλλογικό όργανο). Αντίστοιχα επιλύονται τα προβλήματα όταν ανακύπτουν συγκρούσεις μεταξύ ειδικότερων του ΚΔΔ/σίας νομοθετημάτων αλλά γενικότερων από τους εξειδικευμένους κανόνες του εκάστοτε συλλογικού οργάνου. Ένα ακόμη σχολικό παράδειγμα: Το άρθρο 2.7 ν. 3051/2002, που αφορά, γενικά, στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και τη λειτουργία τους, προβλέπει ότι το συλλογικό τους όργανο συνεδριάζει μυστικά «*εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από άλλη διάταξη νόμου ή τον κανονισμό τους.*». Αν υπήρχε τέτοια διάταξη για κάποια συγκεκριμένη ανεξάρτητη αρχή, τότε θα κατίσχυε της (γενικότερης) ρύθμισης του ν. 3051/2002, η οποία, με τη σειρά της, είναι ειδικότερη του ΚΔΔ/σίας.

Το μεγάλο ερώτημα που ανακύπτει, βέβαια, είναι τι συμβαίνει όταν οι ειδικοί κανόνες παραλείπουν να ρυθμίσουν κάποιο ζήτημα, το οποίο, ωστόσο, ρυθμίζεται από τον ΚΔΔ/σίας. Βρισκόμαστε, πλέον, ενώπιον του κορυφαίου ζητήματος των κενών στο δίκαιο.

### γ. Τα βήματα επίλυσης των νομικών προβλημάτων στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων με έμφαση στην πλήρωση των κενών

Στην περίπτωση που μία ειδική διάταξη (τυπικού ή ουσιαστικού) νόμου παραλείπει να ρυθμίσει κάποιο ζήτημα<sup>40</sup>, τα δύο κύρια ενδεχόμενα για τη συμπλήρωση τούτου του κενού -με γνώμονα, πάντα, την προοπτική εφαρμογής του ΚΔΔ/σίας- είναι τα εξής: (α) Να εφαρμοστεί η σχετική ρύθμιση του ΚΔΔ/σίας ή (β) να μην εφαρμοστεί η σχετική ρύθμιση του ΚΔΔ/σίας.

Η υιοθέτηση της πρώτης απάντησης, χωρίς τη διενέργεια πρόσθετων ερμηνευτικών συλλογισμών, αντιστοιχεί στην πρόσληψη του ΚΔΔ/σίας ως ενός ιδεοτυπικού κωδικοποιητικού νομοθετήματος, το οποίο πετυχαίνει να εκμηδενίσει κάθε κενό του δικαίου ως προς το ρυθμιστικό του αντικείμενο (εν προκειμένω: το δίκαιο των συλλογικών οργάνων που μας απασχολεί). Ο στόχος αυτός είναι ανέφικτος· περιγράφει, απλώς, έναν ιδεότυπο. Την ίδια στιγμή, όμως, συνεπάγεται μία απλή, πρακτική λύση: Αν υπάρχει κενό στον ειδικό νόμο, εφαρμόζεται άνευ ετέρου τινός η διάταξη του Κώδικα. Τούτη η προσέγγιση έχει υιοθετηθεί από το ΣτΕ σε αρκετές περιπτώσεις συλλογικών οργάνων. Η χαρακτηριστική, σχετική διατύπωση του Δικαστηρίου είναι ότι «ως προς το ζήτημα (...) δεν υπάρχει ίδια ρύθμιση (...)» και, άρα, «εφαρμογή έχει, όπως άλλωστε και σε κάθε άλλη περίπτωση στην οποία δεν υπάρχει ειδικότερη ρύθμιση, η διάταξη (...) του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.»<sup>41</sup>. Αν, από την άλλη πλευρά, δοθεί εξίσου αυτόματα η δεύτερη απάντηση, τότε η χρησιμότητα του ΚΔΔ/σίας εκμηδενίζεται και, ταυτόχρονα, εκμηδενίζεται το κανονιστικό του φορτίο. Τούτη η λύση (ορθώς) δεν έχει αξιοποιηθεί στην πράξη. Ακόμη και στις αποφάσεις που καταλήγουν στη μη εφαρμογή του ΚΔΔ/σίας για τη συμπλήρωση κάποιου κενού του δικαίου<sup>42</sup>, έχει προηγηθεί κάποια ερμηνευτική έρευνα που αποκλείει, για διάφορους λόγους, τη χρήση του νομοθετήματος. Συνεπώς, όταν για ένα συλλογικό όργανο υφίστανται ειδικοί κανόνες δικαίου που περιέχουν κενά (όσα και αν είναι αυτά)<sup>43</sup>, δεν αποκλείεται a priori η πλήρωσή τους από τον ΚΔΔ/σίας. Ούτε, όμως, επιβάλλεται.

Το πρόβλημα ανακύπτει ήδη στον τρόπο διατύπωσης του ερωτήματος. Διότι το ζήτημα που (θα έπρεπε να) μας απασχολεί δεν είναι πότε εφαρμόζεται ο ΚΔΔ/σίας (που αποτελεί, απλώς, μία πηγή του δικαίου των συλλογικών οργάνων), αλλά με ποιον τρόπο θα επιλυθεί το νομικό ζήτημα που ανακύπτει· με ποιον τρόπο, δηλαδή, θα πληρωθεί το κενό του δικαίου, βάσει της διδασκαλίας της μεθοδολογίας του δικαίου<sup>44</sup>. Και τούτο για τον εξής λόγο: Όπως ορθά έχει υπονοηθεί στη

<sup>40</sup> Εννοείται: Που να αφορά στη συγκρότηση, τη σύνθεση ή τη λειτουργία του συλλογικού οργάνου.

<sup>41</sup> Βλ., εντελώς ενδεικτικά, ΣτΕ 1851/2003.

<sup>42</sup> Βλ., εντελώς ενδεικτικά, ΣτΕ 4109/2009· 1799/2007 αλλά και την ενδιαφέρουσα μειοψηφία της απόφασης ΟλΣτΕ 409/2008.

<sup>43</sup> Το πρόβλημα δεν τίθεται διαφορετικά αν για το συλλογικό όργανο ουδείς ειδικός κανόνας δικαίου υφίσταται. Στην πραγματικότητα, για κάθε συλλογικό όργανο θα υπάρχει πάντα τουλάχιστον ένας ειδικός κανόνας δικαίου: Αυτός που προβλέπει τη σύστασή του. Τούτος, όμως, ενδέχεται να μην ορίζει καν τον αριθμό των μελών του. Σε αυτήν την περίπτωση, το συλλογικό όργανο δεν διέπεται από εξειδικευμένους κανόνες (που να αφορούν μόνον σε αυτό) και, έτσι, το δίκαιο της συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας του «αποτελείται», σε πρώτο χρόνο, μόνον από κενά.

<sup>44</sup> Βλ., γι' αυτό το ζήτημα, μεταξύ πολλών και ενδεικτικά, Canaris C.-W., Die Feststellung von Lücken im Gesetz, Eine methodologische Studie über Voraussetzungen und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung praeter legem, στο Neuner J./Grigleit H.-C. (εκδ.), Gesammelte Schriften, Band 1: Rechtstheorie, 2012, σ. 3 επ., 144 επ.· Engisch K., Εισαγωγή στη νομική σκέψη, μτφρ. Σπινέλλης Δ.Δ., 1999, σ. 167 επ.· Καλαβρό Κ., Τα όρια του αναιρετικού ελέγχου, 2015, σ. 205 επ.· Σούρλα Π., Δίκαιο και δικανική κρίση, 2017, σ. 464 επ., 510 επ., 847· Σπυρόπουλο, ό.π., σ. 149 επ.· Σταμάτη Κ., Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων, 2009, σ. 490 επ.

νομολογία<sup>45</sup> και προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νομοθετήματος, ο ΚΔΔ/σίας σχεδιάστηκε, πρωτίστως, για να εξυπηρετήσει το παραδοσιακό μοντέλο των συλλογικών οργάνων που εντάσσονται στην κεντρική διοίκηση και τα οποία αναμένεται να φέρουν εις πέρας «εκτελεστικές» αρμοδιότητες, εκδίδοντας ατομικές διοικητικές πράξεις ή γνωμοδοτήσεις που απαιτούνται για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων. Είναι, δηλαδή, προσανατολισμένος στις αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των πολιτών με το κράτος<sup>46</sup>. Δεν εντάσσονται, όμως, όλα τα συλλογικά όργανα στο κράτος, ούτε και λειτουργούν με τις ίδιες παραμέτρους. Στην πραγματικότητα, τα συλλογικά όργανα δεν είναι μία ενιαία κατηγορία (όπως και η έννοια «διοικητικό όργανο» δεν είναι ενιαία)<sup>47</sup>. Αντίθετα -και εντελώς ενδεικτικά- πολλά συλλογικά όργανα εντάσσονται σε σωματειακά ΝΠΔΔ και λειτουργούν σε καθεστώς δημοκρατικής νομιμοποίησης ή αποσκοπούν στη διευκόλυνση της πολιτικής αντιπαράθεσης. Άλλα, πάλι, είναι επιφορτισμένα με τη διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων δικαιοδοτικού τύπου· αυτό, συμβαίνει, π.χ., με τα συλλογικά όργανα που ασκούν πειθαρχικό έργο ή αξιολογούν ενδικοφανείς προσφυγές. Δεν λείπουν, φυσικά, τα συλλογικά όργανα των ανεξάρτητων αρχών, τα οποία ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε ιδιαίτερη θεσμική συνθήκη. Ως εκ τούτου, ο ΚΔΔ/σίας ενδέχεται να μην αποτελεί μία ιδανική ή ακόμη και ενδεδειγμένη λύση για όλες αυτές τις περιπτώσεις.

Εφαρμόζοντας, λοιπόν, τις σχετικές, κλασικές παραδοχές, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στη διατύπωση των ακόλουθων διαδοχικών (και ενίοτε πρωτόλειων) βημάτων, τα οποία πρέπει να ακολουθηθούν προκειμένου, πρώτον, να διαπιστωθεί ο χαρακτήρας της συλλογικής οντότητας, δεύτερον, να διαπιστωθεί αν υπάρχει κενό στο δίκαιο και, τρίτον, να πληρωθεί τούτο το κενό:

(1) Όταν ο εφαρμοστής του δικαίου καλείται να επιλύσει ένα ζήτημα του δικαίου των συλλογικών οργάνων, το πρώτο ερώτημα που οφείλει να απαντήσει, πριν εισέλθει στους δυσχερέστερους προβληματισμούς, είναι αν το συγκεκριμένο όργανο ασκεί κάποια διοικητική αρμοδιότητα.

(2) Αν (και μόνον αν) η απάντηση είναι καταφατική, τότε το δεύτερο ερώτημα είναι αν πρόκειται για συλλογικό όργανο ή για κάποια άλλη οντότητα που μοιάζει με συλλογικό όργανο. Σε αυτό το σημείο ελέγχεται η συνδρομή των στοιχείων της έννοιας του συλλογικού οργάνου: Αποτελείται από, τουλάχιστον, τρία άτομα; Αυτά τα άτομα συνεδριάζουν προκειμένου να παράξουν μία ενιαία κρίση; Είναι οργανωμένα σε νομική ενότητα; Είναι η εσωτερική τους οργάνωση οριζόντια; Όλα αυτά μπορεί να απαντώνται από μία λέξη του νόμου ή μπορεί να απαιτούν μεγαλύτερη έρευνα.

(3) Σε κάθε περίπτωση, η καταφατική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα (και μόνον αυτή) οδηγεί στο τρίτο: Εδώ ο εφαρμοστής του δικαίου καλείται να διαπιστώσει κατά πόσο το ζήτημα που διερευνά ρυθμίζεται από κάποιον ειδικό κανόνα δικαίου. Αν η απάντηση είναι καταφατική, τότε η ερμηνευτική του προσπάθεια έχει ολοκληρωθεί, εκτός και αν ο κανόνας είναι αντίθετος σε υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου, οπότε διενεργεί τον σχετικό έλεγχο. Αν η απάντηση είναι, όμως, αρνητική<sup>48</sup>, τότε υφίσταται κενό δικαίου.

(4) Η κρίσιμη τέταρτη ερώτηση δεν είναι ποιος κανόνας πρέπει να εφαρμοστεί προκειμένου να πληρωθεί το κενό<sup>49</sup>, αλλά αν το κενό είναι ηθελημένο ή όχι. Αν το κενό είναι ηθελημένο -αν, δηλαδή, ο νομοθέτης δεν ήθελε να ρυθμίσει το συγκεκριμένο ζήτημα- τότε ο εφαρμοστής του

<sup>45</sup> Πρβλ. τη μειοψηφία της απόφασης ΣτΕ 1851/2003.

<sup>46</sup> Βλ. αιτιολογική έκθεση του ΚΔΔ/σίας, δεύτερη παράγραφος.

<sup>47</sup> Για τη διάκριση των συλλογικών οργάνων σε κατηγορίες και τα σχετικά κριτήρια, βλ. Τσιγαρίδα Β., Η συλλογική αρχή στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2026 (υπό δημοσίευση), σ. 81 επ.

<sup>48</sup> Η αν ο έλεγχος μη αντίθεσης με τον υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου καταλήξει στη διαπίστωση της αντίθεσης της κατώτερης τυπικής ισχύος διάταξης με την ανώτερης.

<sup>49</sup> Αυτή είναι, όμως, η ερώτηση που φαίνεται να κάνει όποιος εφαρμόζει αυτόματα τον ΚΔΔ/σίας.

δικαίου δεν μπορεί να το πληρώσει, εφαρμόζοντας οιαδήποτε άλλη διάταξη (ακόμη και του ΚΔΔ/σίας<sup>50</sup>). Η έρευνα σταματά εδώ.

(5) Αν, όμως, το κενό δεν είναι ηθελημένο ή δεν μπορεί (=δεν επιτρέπεται<sup>51</sup>) να είναι ηθελημένο, τότε διατυπώνεται η πέμπτη ερώτηση<sup>52</sup>: Ποια είναι τα κρίσιμα χαρακτηριστικά του συλλογικού οργάνου; Αυτή η ερώτηση, σε αντίθεση με τις προηγούμενες, δεν είναι ολικής άρνησης.

(6) Σε αυτό το σημείο είναι που εκκινεί το κατεξοχήν στάδιο της έρευνας για το εφαρμοστέο δίκαιο. Αφότου ταυτοποιηθούν τα χαρακτηριστικά του συλλογικού οργάνου, ο εφαρμοστής του δικαίου μπορεί να αναρωτηθεί: Υπάρχει κάποιος ειδικός κανόνας που να αφορά σε όλα τα συλλογικά όργανα της επίμαχης κατηγορίας; Αν υπάρχει, τότε, για να εφαρμοστεί αναλογικά<sup>53</sup>, θα πρέπει να προσιδιάζει στο συγκεκριμένο συλλογικό όργανο με τα συγκεκριμένα του χαρακτηριστικά. Αν δεν υπάρχει, τότε, ανακύπτουν δύο ενδεχόμενα: (α) Εφαρμόζεται αναλογικά κάποια άλλη ειδική ρύθμιση που αφορά σε ένα ουσιωδώς παραπλήσιο συλλογικό όργανο ή (β) συνάγεται κάποια γενική αρχή από τις αντίστοιχες ρυθμίσεις των παραπλήσιων συλλογικών οργάνων.

(7) Αν τίποτε από τα παραπάνω δεν είναι εφικτό (επειδή, π.χ., δεν υπάρχουν αντίστοιχες ρυθμίσεις για ομοειδή συλλογικά όργανα), τότε ενδέχεται ο εφαρμοστής του δικαίου να προσφύγει δικαιολογημένα στον ΚΔΔ/σίας, εφόσον οι διατάξεις του δεν έρχονται σε τριβή με τα χαρακτηριστικά του συλλογικού οργάνου. Δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί, πάντως, a priori η εφαρμογή διατάξεων από άλλα νομοθετήματα διαφορετικών δικαιοδοτικών κλάδων. Αν αυτό δεν προσκρούει σε άλλες αρχές<sup>54</sup>, τότε αποτελεί μία ανεκτή λύση ανάγκης για την έννομη τάξη.

#### **δ. Η επίδραση της μεθοδολογίας στην καθημερινότητα των συλλογικών οργάνων: Ένα παράδειγμα**

Στην πράξη, το Δικαστήριο δεν φαίνεται να ακολουθεί την παραπάνω συλλογιστική. Για την ακρίβεια, παραλείπει τα ενδιάμεσα βήματά της, με συνέπεια να καταλήγει στην, άνευ ετέρου, εφαρμογή του ΚΔΔ/σίας. Δεν είναι, μάλλον, τυχαίο ότι το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται στο πεδίο των συλλογικών οργάνων που εντάσσονται σε σωματειακά ΝΠΔΔ<sup>55</sup>, σε νομικά πρόσωπα, δηλαδή, τα οποία λειτουργούν σε καθεστώς (πλήρους) αυτοδιοίκησης, με τη μεγαλύτερη δυνατή

---

<sup>50</sup> Πράγματι, αν ο ΚΔΔ/σίας μπορούσε να πληρώσει a priori όλα τα κενά του δικαίου, τότε θα επανερχόμασταν στην αρχική απάντηση, την οποία ήδη αποκλείσαμε.

<sup>51</sup> Επειδή, π.χ., η μη ρύθμιση του ζητήματος προσκρούει σε κάποια συνταγματική διάταξη ή επειδή δημιουργεί ανυπερβλήτες αντινομίες στην έννομη τάξη.

<sup>52</sup> Η αλήθεια είναι ότι αυτή η ερώτηση θα μπορούσε να διατυπωθεί και νωρίτερα ή να απαντηθεί μέσω της απάντησης σε προηγούμενο στάδιο του συλλογισμού. Για παράδειγμα: Αν ο εφαρμοστής του δικαίου διαπιστώσει ότι για το κρίσιμο ζήτημα υφίσταται κενό και ότι για να το πληρώσει πρέπει να προσφύγει στην εφαρμογή του ΚΔΔ/σίας, ενδέχεται να έχει δώσει ήδη την απάντηση ότι «ο ΚΔΔ/σίας εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της κατηγορίας του συλλογικού οργάνου».

<sup>53</sup> Υπενθυμίζεται ότι η αναλογία αποτελεί τη συνηθέστερη μέθοδο πλήρωσης των κενών.

<sup>54</sup> Κάτι που, βέβαια, θα συμβαίνει συνήθως.

<sup>55</sup> Για τη διάκριση σωματειακών και ιδρυματικών ΝΠΔΔ, βλ., ενδεικτικά, Πρεβεδούρου Ε., «Η έννοια της δημόσιας διοίκησης», στο [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr) (πρόσβαση: 22.03.2026).

απόσταση από το κράτος<sup>56</sup> και με όρους δημοκρατικής νομιμοποίησης των συλλογικών οργάνων διοίκησής τους<sup>57</sup>.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα: Σε μία ενδιαφέρουσα απόφαση που αφορούσε στην εκλογή αντιπροέδρου, γενικού γραμματέα και ταμιά δικηγορικού συλλόγου<sup>58</sup> (υπό το καθεστώς του προϊσχύσαντος Κώδικα Δικηγόρων<sup>59</sup>), το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι εν τη απουσία ειδικών ρυθμίσεων για το ζήτημα της επίδρασης της αποχής και της λευκής ψήφου στο αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, «εφαρμογή έχει, όπως άλλωστε και σε κάθε άλλη περίπτωση στην οποία δεν υπάρχει ειδικότερη ρύθμιση<sup>60</sup>, η διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγρ. 1 του άρθρου 15 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με την έννοια της οποίας, τα μέλη του συλλογικού οργάνου, ανεξάρτητα από τον τρόπο της ανάδειξής τους (διορισμός, εκλογή κλπ), όταν δίδουν λευκή ψήφο ή δηλώνουν ότι απέχουν από την ψηφοφορία θεωρούνται, κατά πλάσμα δικαίου, ως απόντα και άρα δεν συνυπολογίζονται στα παρόντα μέλη του Δ.Σ. του συλλόγου.»<sup>61</sup>. Η αλήθεια είναι ότι το ν.δ. 3026/1954 περιείχε διάφορες διατάξεις για τη λειτουργία του διοικητικού συμβουλίου του δικηγορικού συλλόγου· το ΣτΕ, όμως, δεν προβληματίστηκε ως προς τον (ηθελημένο ή μη) χαρακτήρα του νομοθετικού κενού που εντόπισε. Περαιτέρω, ουδόλως απασχόλησε την πλειοψηφία του Δικαστηρίου η ιδιαιτερότητα του επίμαχου συλλογικού οργάνου. Η διατύπωσή της, εξάλλου, κινείται στο πλέον αφηρημένο επίπεδο: «(...) εφαρμογή έχει, όπως άλλωστε και σε κάθε άλλη περίπτωση» ο ΚΔΔ/σίας. Το συμπέρασμα αυτό εξηγείται με επιχειρήματα από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ασφάλειας δικαίου, τα οποία, όμως, είναι δευτερεύουσας σημασίας για τη συλλογική αρχή ως διαδικαστικό πλαίσιο<sup>62</sup>. Τέλος, σύμφωνα με την ίδια απόφαση

<sup>56</sup> Βλ., ενδεικτικά, Ανθόπουλο Χ., «Η συνταγματική αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ και η αναδιοργάνωση της πανεπιστημιακής διοίκησης», ΕφΔΔ 2012, σ. 304 επ. (309)· Γώγο Κ., «Αυτοδιοίκηση και ανεξαρτησία της επιστήμης στα ΑΕΙ. Η σκέψη του Ευάγγελου Βενιζέλου για την οργάνωση των ΑΕΙ: από τον «νόμο-πλαίσιο» στα ιδιωτικά πανεπιστήμια», στο Συλλογικό έργο, Η θεωρία της συνταγματικής πράξης, 2024, σ. 691 επ. (693-694)· Μάνεση Α., «Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας», στο Μάνεσης Α., Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, 1980, σ. 674 επ. (698-699).

<sup>57</sup> Η εκλογή των διοικούντων τα αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ από τα μέλη τους αποτελεί προϋπόθεση για τη νομιμοποίησή τους ακριβώς λόγω της μεγαλύτερης απόστασής των νομικών προσώπων από το κράτος και, κατ' επέκταση, από τη «συνεχή άλυσο νομιμοποίησης» της διοίκησης από την κυβέρνηση, η οποία, με τη σειρά της, στηρίζεται στην άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής. Ο όρος «συνεχής άλυσος νομιμοποίησης» (ununterbrochene Legitimationskette) προέρχεται από το γερμανικό δίκαιο και αξιολογείται από το BVerfG. Βλ., σχετικά, Πούλου Α., Η αιτιολογία του τυπικού νόμου, 2025, σ. 111-112 με παραπομπές τόσο στην ελληνική και γερμανική θεωρία όσο και στη σχετική νομολογία.

<sup>58</sup> Στην ανάδειξη των αιρετών μελών του συμβουλίου σε θέσεις με «πολιτικό» χαρακτήρα, για τα δεδομένα του συγκεκριμένου ΝΠΔΔ.

<sup>59</sup> Πρόκειται για το ν.δ. 3026/1954.

<sup>60</sup> Αρκετά διαφορετική είναι η διατύπωση της απόφασης ΟλΣτΕ 409/2008, η οποία αφορούσε σε ένα εκκλησιαστικό συλλογικό όργανο. Εκεί, η πλειοψηφία έκρινε ότι «λόγω της ειδικότερης φύσεως και του χαρακτήρα των θεμάτων που ρυθμίζονται από τον Καταστατικό Χάρτη, δεν εφαρμόζονται, κατ' αρχήν, οι σχετικές με τα συλλογικά όργανα της Διοικήσεως διατάξεις του ΚΔΔ, ως προς τα εν λόγω θέματα, εφόσον, ως προς αυτά, περιέχεται σχετική, έστω και κατ' αρχήν, ρύθμιση στις διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη, η οποία, στην περίπτωση αυτή, τυγχάνει αποκλειστικής εφαρμογής. Σε περίπτωση όμως πλήρους έλλειψης σχετικής ρυθμίσεως, ως προς ορισμένο θέμα από τις διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη, εφαρμόζονται συμπληρωματικώς, ενόψει του υπάρχοντος κενού, οι σχετικές ως προς το θέμα αυτό ρυθμίσεις του ΚΔΔ.». Στην περίπτωση των σωματειακών ΝΠΔΔ, λοιπόν, ο ΚΔΔ/σίας εφαρμόζεται άνευ ετέρου· στην περίπτωση των συλλογικών οργάνων της Εκκλησίας καταρχήν αποκλείεται η εφαρμογή του.

<sup>61</sup> ΣτΕ 1851/2003, σκέψη 5.

<sup>62</sup> Σύμφωνα με την απόφαση, τα διοικητικά συμβούλια των δικηγορικών συλλόγων «αποτελούν συλλογικά όργανα αποφασιστικής αρμοδιότητας και ιδιαίτερης ευθύνης, καθώς ασκούν έργα διοίκησης στα νομικά αυτά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η πρόσδοση, δε, από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συγκεκριμένων συνεπειών στη δήλωση από μέρους μέλους συλλογικού οργάνου, όπως είναι το Δ.Σ. δικηγορικού συλλόγου, περί αποχής καθώς και στη λευκή

το άρθρο 15.1 ΚΔΔ/σίας δεν περιορίζει την ελευθερία γνώμης και ψήφου των μελών των συλλογικών οργάνων. Αυτή η λύση, τελικώς, κράτησε στη νομολογία ως προς τα συλλογικά όργανα των αυτοδιοικουμένων ΝΠΔΔ<sup>63</sup>.

Βάσει της ανάλυσης που προηγήθηκε, σαφώς πιο πειστική -τόσο σε μεθοδολογικό όσο και σε ουσιαστικό επίπεδο- είναι η εκτίμηση της μειοψηφίας της απόφασης<sup>64</sup>, η οποία εστιάζει στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του διοικητικού συμβουλίου του δικηγορικού συλλόγου, αν και εκκινεί τον συλλογισμό της από μία τοποθέτηση που δεν βρίσκεται σε αρμονία με το γράμμα του άρθρου 1 ΚΔΔ/σίας. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτήν την άποψη οι διατάξεις του ΚΔΔ/σίας έχουν εφαρμογή «μόνο επί νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) των οποίων τα όργανα και οι αρχές χαρακτηρίζονται ως διοικητικά, δηλαδή επί ν.π.δ.δ., τα οποία είναι εντεταγμένα στη Δημόσια Διοίκηση, με τις πράξεις των οποίων ασκείται διοίκηση και των οποίων το προσωπικό συνδέεται με αυτά με υπαλληλική σχέση και υπάγεται στην υπαλληλική ιεραρχία. Επομένως, οι διατάξεις του προαναφερθέντος Κώδικα δεν ευρίσκουν έδαφος εφαρμογής επί των Δικηγορικών Συλλόγων, οι οποίοι ναι μεν χαρακτηρίζονται από το νομοθέτη ως ν.π.δ.δ. (...) πλην, αποτελούν διφυή νομικά πρόσωπα, τα οποία σε ό,τι μεν αφορά τις σχέσεις αυτών με τα μέλη των, τους δικηγόρους, και την εσωτερική των λειτουργία (κανόνες λειτουργίας των Διοικητικών των Συμβουλίων, εκλογή Αντιπροέδρου, Γραμματέα, Ταμία του Δ.Σ. κλπ) ενεργούν ως επαγγελματικά σωματεία (...).». Εν συνεχεία, η μειοψηφία διαπιστώνει ότι ακόμη και αν ετίθετο ζήτημα νομοθετικού κενού, σε εφαρμογή θα καλούνταν όχι οι διατάξεις του ΚΔΔ/σίας αλλά οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Κατά συνέπεια, οι σύμβουλοι που έδωσαν λευκή ψήφο ή απείχαν δεν είναι κατά πλάσμα δικαίου απόντες, ως απαιτεί ο ΚΔΔ/σίας αλλά «πρέπει να υπολογισθούν στην απαρτία και οι λευκές ψήφοι να θεωρηθούν, κατά τα νενομολογημένα, ως αρνητικές ψήφοι.»<sup>65</sup>.

### 3. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Σε παραδείγματα όπως αυτό που προηγήθηκε μπορεί να παρατηρηθεί μία παραδοξότητα: Ενώ σε όλη την ιστορική διαδρομή της νομολογίας του, το ΣτΕ δείχνει μία προτίμηση στις γενικές αρχές -χάριν της ευελιξίας τους αλλά και (γιατί όχι;) του ιδιαίτερου ρόλου που του επιφυλάσσει η

---

ψήφο, συμβάλλει όχι μόνο την ασφάλεια δικαίου αλλά και στην ευχερέστερη λήψη των εν γένει αποφάσεων στα συλλογικά όργανα και, τελικά, στην αποδοτικότερη λειτουργία των ίδιων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για λογαριασμό των οποίων τα όργανα αυτά λειτουργούν.».

<sup>63</sup> Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ 3776/2009 (που αφορά στους δικηγορικούς συλλόγους): ΣτΕ 3051/2009 (που αφορά στο ΓΕΩΤΕΕ). Βλ., επίσης, ΣτΕ 3169/2006, η οποία κατέληξε στην εφαρμογή του άρθρου 15.1 ΚΔΔ/σίας σε δημοτικό συλλογικό όργανο (υπό το καθεστώς του π.δ. 410/1995).

<sup>64</sup> Την άποψη αυτή υιοθέτησε η μειοψηφία επτά (7) συμβούλων της απόφασης ΟλΣτΕ 409/2008 ως προς τα εκκλησιαστικά συλλογικά όργανα: «(...) οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας έχουν εφαρμογή μόνο στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), των οποίων τα όργανα και οι αρχές χαρακτηρίζονται ως διοικητικά, δηλαδή σε ν.π.δ.δ., τα οποία είναι ενταγμένα στη Δημόσια Διοίκηση, με τις πράξεις των οποίων ασκείται διοίκηση και το προσωπικό των οποίων συνδέεται με αυτά με υπαλληλική σχέση και υπάγεται στην υπαλληλική ιεραρχία.».

<sup>65</sup> ΣτΕ 1851/2003, σκέψη 5. Συμπλήρωσε, δε, η μειοψηφία ότι υπό την εκδοχή της πλειοψηφίας, οι διατάξεις του ΚΔΔ/σίας «δεν δύναται να θεωρηθεί ότι συνάδουν προς το Σύνταγμα αλλά και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), υπό την έννοια ότι αποκλείουν τη συμμετοχή στην διαδικασία των συμβούλων εκείνων, οι οποίοι επιθυμούν να δώσουν λευκή ψήφο και εκείνων οι οποίοι επιθυμούν να παρίστανται απλώς κατά την σχετική διαδικασία χωρίς να δίδουν ψήφο, με αποτέλεσμα να ματαιώνεται το κατοχυρωμένο από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, το απορρέον από την προσωπικότητά τους, θεμελιώδες δικαίωμα αυτών, να μετέχουν σε ορισμένη διαδικασία χωρίς να ψηφίζουν και να δίδουν λευκή ψήφο, χωρίς να θεωρούνται απόντες.».

διάπλασή τους- όταν εντοπίζονται κενά στο σύγχρονο δίκαιο, το Δικαστήριο καταφεύγει στο κωδικοποιητικό νομοθέτημα.

Αυτή η τάση της ομοιόμορφης και ενιαίας αντιμετώπισης των συλλογικών οργάνων -που θα μπορούσε να περιγραφεί με τον (αδόκιμο αλλά ας μας επιτραπεί η χρήση του) όρο «εκδιοικητισμός»- ενισχύεται από τον νομοθέτη, ο οποίος, αντί να διαμορφώσει ειδικούς και κατάλληλους, για τα εκάστοτε συλλογικά όργανα, κανόνες που να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, επιλέγει την ευκολία της παραπομπής στον ΚΔΔ/σίας για κάθε ζήτημα συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας τους<sup>66</sup>. Αυτό μπορεί να είναι η συνέπεια είτε μίας συγκεκριμένης αναχρονιστικής αντίληψης για τη διοικητική λειτουργία είτε αστοχίας. Δεν μπορεί να ισχύον και τα δύο ταυτόχρονα. Ο νομοθέτης είτε επιθυμεί όλα τα συλλογικά όργανα της διοίκησης να λειτουργούν με τον ίδιο ακριβώς τρόπο είτε εισάγει μία περιττή ρύθμιση στην έννομη τάξη, η ανάγκη εφαρμογής της οποίας θα μπορούσε εύκολα να συναχθεί ερμηνευτικά. Η ερμηνεία του δικαίου, όμως, δεν μπορεί να εκκινήσει από τη δεύτερη σκέψη.

Αυτό που θα μπορούσε να θεωρηθεί ανησυχητικό, όμως, είναι ότι αυτή η τάση πλήττει, πρωτίστως, τα συλλογικά όργανα που, καίτοι είναι ενταγμένα στη δημόσια διοίκηση, τελούν σε καθεστώς δημοκρατικής νομιμοποίησης και είναι ανοικτά στην πολιτική αντιπαράθεση. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των οργάνων φαίνεται να υποβαθμίζονται διαρκώς χάριν της, υποτίθεται, αποτελεσματικότερης ή οικονομικότερης λειτουργίας τους που διασφαλίζεται από τον ΚΔΔ/σίας ή, γενικά, από ρυθμίσεις που είναι σχεδιασμένες για άλλου τύπου συλλογικές οντότητες. Ας κλείσουμε με ένα σχετικό, χαρακτηριστικό παράδειγμα που αναδεικνύει ότι η διεξαγωγή των συλλογικών διοικητικών διαδικασιών αλλάζει μορφή: Έως και το 2019, το άρθρο 67.1 του ν. 3852/2010 επέτρεπε την τηλεδιάσκεψη του δημοτικού συμβουλίου (του πρότυπου αιρετού συλλογικού οργάνου που λειτουργεί βάσει της δημοκρατικής αρχής) «σε έκτακτες περιπτώσεις» και αποκλειστικά για τους νησιωτικούς δήμους. Με τον ν. 5043/2023 επετράπη η διεξαγωγή τηλεδιάσκεψης σε όλους τους δήμους μία (1) μόνο φορά τον μήνα, ενώ, λίγο μετά, με τον ν. 5056/2023, η εξαίρεση μετατράπηκε στον κανόνα, αφού η διάταξη επιβάλλει, πια, τη διενέργεια μίας (1) τουλάχιστον διά ζώσης συνεδρίασης/μήνα στο κατάστημα του Δήμου.

---

<sup>66</sup> Βλ., π.χ. άρθρο 221.6 ν. 4412/2016 (που αφορά στα κλασικά, εκτελεστικά όργανα των επιτροπών διαγωνισμού)· άρθρο 44.4 ν. 4957/2022, που φαίνεται να καταλαμβάνει όλα τα συλλογικά όργανα των ΑΕΙ, ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους· άρθρο 2 ν. 3051/2002 για τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.