



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΗΣ - ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

-ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ-

Θέμα :

"Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ"

Εισηγήτρια : Καλούδη Αικατερίνη του Σωσιπάτρου (Α.Μ. : 2292)

Επιβλέπων καθηγητής: ΡΕΜΕΛΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

- Κομοτηνή, 2016 -

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
Α' ΜΕΡΟΣ.....	11
Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ.....	11
α. Συνταγματικό πλαίσιο.....	11
β. Η συμμόρφωση στην κοινοτική έννομη τάξη.....	18
γ. Η συμμόρφωση στην ΕΣΔΑ.....	21
δ. Η νομοθετική κατοχύρωση στο εθνικό δίκαιο	24
ε. Συγκριτικό πλαίσιο.....	29
III. ΜΕΡΟΣ Β'	39
Η εννοιολογική ταυτότητα της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις.....	39
α. Η έννοια της συμμόρφωσης.....	39
IV. ΜΕΡΟΣ Γ'	43
A. Οι τρόποι συμμόρφωσης	43
A.1 Αποθετική υποχρέωση προς συμμόρφωση	43
A.2 Μορφές θετικής συμμόρφωσης.....	48
B. Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης	58
B.1 Μορφές μη συμμόρφωσης	58
A. Ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης... 58	
B.2 Πλημμελής συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση.....	59
Γ. Η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου επί μη συμμόρφωσης	61

Δ. Δικαστική προστασία επί μη συμμόρφωσης	67
V. ΜΕΡΟΣ Δ'	68
Οι τρόποι ελέγχου της διοίκησης κατά την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων	68
α. Το παλαιό καθεστώς	68
β. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο	70
γ. Η επιβολή κυρώσεων στη Διοίκηση	73
δ. Απολογισμός του έργου του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	76
VI. ΜΕΡΟΣ Ε'	77
Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΙΣ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	77
α. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου	78
β. Η προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση των δημοσίων υπαλλήλων	79
γ. Η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων	80
δ. Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.....	81
VII. ΜΕΡΟΣ ΣΤ'	82
Η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις κατά τη νομολογία.....	82
Α. Η σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ.....	82
Β. Η σχετική πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ.....	85
VIII. ΜΕΡΟΣ Ζ'	109
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	109
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	112
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	113

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠ	Άρειος Πάγος
βλ. σχετ.	βλέπε σχετικώς
Διδικ	Διοικητική Δίκη
ΔιοικΟλΣΤΕ	Διοικητική Ολομέλεια Συμβουλίου Επικρατείας
ΔΣΑ	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ενδ.	ενδεικτικώς
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
Εισ.ν.ΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
Εκδ.	Εκδόσεις
επ.	επόμενα
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚώδΔιοικΔικ.	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	Νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ό.π.	όπου παραπάνω
παρ.	παράγραφος
περ.	περίπτωση
Ολ.	Ολομέλεια
Σ	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα
ΣΤΕ	Συμβούλιο Επικρατείας
στοιχ.	στοιχείο
ΤρΣυμβΣΤΕ	Τριμελές Συμβούλιο Συμβουλίου Επικρατείας άρθρου 2 του
ΦΕΚ	Φύλλο "Εφημερίδος της Κυβερνήσεως της Ελληνικής
Δημοκρατίας"	

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με την παρούσα διπλωματική εργασία, θα επιχειρηθεί να αναλυθεί το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, το οποίο σίγουρα δεν αποτελεί ελληνική αποκλειστικότητα ή ιδιαιτερότητα.¹ Αντίθετα, εμφανίζεται ιστορικά ως σύμφυτο με την ίδια τη δημιουργία της διοικητικής δικαιοσύνης, παρά τη «νομολογιακή πολιτική ευγένειας» («politique jurisprudentielle de courtoisie»), με την οποία κατά κανόνα ασκούσε τις εξουσίες του ο διοικητικός δικαστής.² Είναι ιδιαίτερα γνωστή στους κόλπους της γαλλικής θεωρίας η σύλληψη – αφήγηση του J. Riveco για έναν ιθαγενή από τον Καναδά, τον Huron, ο οποίος διέσχισε τον ατλαντικό ωκεανό προκειμένου να διδαχθεί διοικητικό δίκαιο στη Γαλλία. Αρχικά τον πλημμύρισε θαυμασμός για την αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του γαλλικού Conseil d'Etat, αυτού του «μεγάλου και ένδοξου θεσμού» που «κατοχυρώνει, πάνω από όλα τους κινδύνους, την αρχή ότι η Διοίκηση υπακούει στο νόμο». Μέσα όμως από τη συζήτηση με έναν μεγάλο καθηγητή, καθώς οι έννοιες αποσαφηνίζονταν, όταν πληροφορήθηκε ότι δεν προβλεπόταν καμία εγγύηση που να διασφαλίζει την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, αναφώνησε: *«Εμείς ξένοι, ευγενείς άγριοι, είμαστε απλά πνεύματα: πιστεύουμε ότι η δικαιοσύνη γίνεται για τους διαδίκους και ότι η αξία της μετριέται με όρους καθημερινής ζωής. Δεν είναι η εξέλιξη του δικαίου που μας ενδιαφέρει, είναι η αποτελεσματική προστασία που διατίθεται στο άτομο από αυτό [...]. Πίστευα ότι η σπουδαία αίτηση ακύρωσης θα μπορούσε να διασφαλίσει αυτήν την προστασία. Έχω κάνει ένα τόσο μεγάλο ταξίδι για να ανακαλύψω ότι είναι τίποτα ;»* Ελλείπει αποικιοκρατικών αναφορών στη χώρα μας, σύγχρονος Huron δεν είναι παρά ένα φοιτητής της νομικής σχολής που κάποια στιγμή στο μακρύ ταξίδι των σπουδών του ή στα πρώτα χρόνια της σταδιοδρομίας του, αν και γοητευμένος

¹ βλ. Η διοικητική δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία, Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.2.

² βλ. P.Weil, Les consequences de l'annulation d'un acte administrative pour excès de pouvoir, These, Paris, 1952, σελ 64.

από το διοικητικό δίκαιο , έρχεται αντιμέτωπος είτε σε θεωρητικό είτε σε πρακτικό επίπεδο με τις ως άνω διαπιστώσεις.³

Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις χαρακτηρίζεται από ύψιστη κοινωνική και θεσμική απαξία , καθώς δεν αποτελεί απλώς ένδειξη δυσλειτουργίας των εξουσιών , αλλά χρεοκοπία της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου⁴ , με τον πλέον εμπαικτικό τρόπο για τον προσφεύγοντα σε αυτήν. Δημιουργείται τότε η εντύπωση ότι η διοικητική δικαιοσύνη συντηρείται ως ένα εικονικό γραφειοκρατικό, καφκικό σύστημα , με σκοπό όχι την ικανοποίηση και την αποκατάσταση του πολίτη, αλλά τη μετάθεση της οργής του στις καλές του αμετακλήτου της δικαστικής απόφασης, η συμμόρφωση προς την οποία πάντως εναπόκειται κατ' ουσίαν στην ευχέρεια της Διοίκησης. Η διαχρονικότητα της παθογένειας, από τα χρόνια του μεσοπολέμου⁵, στα μετεμφυλιακά⁶ , της δικτατορίας αλλά και στα χρόνια της μεταπολίτευσης, είχε ως συνέπεια η πρώτη, νομοθετική προσπάθεια στα μέσα της δεκαετίας του 1980⁷, για την αντιμετώπιση του φαινομένου, να αποτελέσει αντικείμενο ενθουσιώδους υποδοχής ακόμη και από πρωτοσέλιδα εφημερίδων⁸. Στα χρόνια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, το ζήτημα αναζωπυρώθηκε με αφετηρία τις λιγοστές αποφάσεις με τις οποίες ακυρώθηκαν μνημονιακά

³ Βλ. Η διοικητική δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία, Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.2.

⁴ Όπως παρατηρείται, όταν η Διοίκηση αδρανή ή εμφανίζεται απρόθυμη να προβεί εκουσίως στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων , εκτός από την αρχή του κράτους δικαίου , τραυματίζει συγχρόνως την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της χρηστής διοίκησης δημιουργώντας παράλληλα έλλειμμα στην παροχή της έννομης προστασίας, βλ. Ι.Καραβοκύρη , Η συμμόρφωση της Διοίκησης, στις συνταξιοδοτικές πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΔΔΔ 2003, σελ. 14.

⁵ Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Φ.Βεγλερή, 1934.

⁶ Στα οποία εκτυλίσσεται ο « Ωραίος λοχαγός», Μένης Κουμανταρέας, Εκδόσεις Κέδρος, 1982.

⁷ Άρθρο 5 του Ν 1470/84, το οποίο ανέθεσε σε ειδική επιτροπή μελών του Συμβουλίου « να παρακολουθεί τη συμμόρφωση της Διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας».

⁸ Φ. Αρναούτογλου, Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας : η Επιτροπή του ά. 5 του Ν. 1470/1984, ΝοΒ 1990, σελ. 1097-1123, ο οποίος αναφέρεται σε δημοσίευμα της Καθημερινής.

μέτρα, όταν διακυβεύτηκε είτε επιβράδυνση στον κρατικό προϋπολογισμό είτε εν γένει η πιστή εφαρμογή του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, οπότε και οι σχετικές αποφάσεις αποτέλεσαν αντικείμενο αυθαίρετης «επαναδιαπραγμάτευσης» από την πολιτική εξουσία, όσον αφορά τους όρους υλοποίησής τους. Η ίδια η Πρόεδρος της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών ομολογεί: « Τι γίνεται όμως αν τα δικαστήρια κρίνουν αντισυνταγματικό νόμο με δημοσιονομικές συνέπειες. Η εκτελεστική εξουσία κατά κανόνα το αγνοεί. Και τι γίνεται αν τα δικαστήρια ακυρώσουν διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις; Κατά κανόνα τίποτα. Οι πολίτες όσοι τουλάχιστον έχουν ακόμη τη οικονομική δυνατότητα αναγκάζονται να προσφεύγουν στις επιτροπές συμμόρφωσης που η πολιτεία θεσμοθέτησε για τον λόγο αυτό, αλλά και πάλι κατά κανόνα δε γίνεται τίποτα. Το Δημόσιο δε συμμορφώνεται. »⁹

Όσον αφορά στη θεωρητική πραγμάτευση της εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων στο πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης, σε επίπεδο εγχώριων μονογραφιών, το πρόβλημα όρισε για πρώτη φορά πριν 80 χρόνια ο Φ. Βεγλερής,¹⁰ ως συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και συστηματοποίησε, πριν 35 χρόνια, η Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, ως συνέπειες της ακυρωτικής απόφασης.¹¹ Όλο αυτό το διάστημα, οι περισσότεροι « κλασσικοί» του διοικητικού δικαίου έχουν παρέμβει με άρθρα τους ή σε τμήματα μελετών τους στηλιτεύοντας τη διοικητική δυστροπία, την έλλειψη (στο παρελθόν) και ανεπάρκεια (πιο πρόσφατα) των νομοθετικών μέσων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης, αλλά και τους χειρισμούς της παθογένειας αυτής από το δικαστή.

⁹ Ομιλία της Προέδρου της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών στην Πανδικαστική Συγκέντρωση της 30^{ης} Οκτωβρίου 2014, (αδημ.), σελ.2, όπου παρατίθεται απόσπασμα της από 11-6-2014 δημοσιοποίησης της έκθεσης του ΔΝΤ, για τη χώρα μας»[...] Δεν περιμένουμε πια αρνητικές αποφάσεις σχετικά με τα ειδικά μισθολόγια ή εισφορές επί των ακινήτων. Παρόλα αυτά, εάν υπάρξουν τέτοιες αποφάσεις έχουμε δεσμευτεί για τη λήψη μέτρων συμψηφισμού[...]. Αρνητικοί δυσμενείς κίνδυνοι περιλαμβάνουν τις δυσμενείς αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με περικοπές στο παρελθόν μισθών και εισφορών ιδιοκτησίας, κλπ. Οι αρχές επαναβεβαίωσαν τη δέσμευση τους να λάβουν αντισταθμιστικά μέτρα, εάν οι αρνητικοί κίνδυνοι υλοποιηθούν».

¹⁰ Φ.Βεγλερή, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, σελ. XVII-XVIII.

¹¹ Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως, 1980.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών η δικαστική εξουσία δεν μπορεί να επέμβει στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας (ά. 26 Σ.) και κατ' επέκταση ο ακυρωτικός δικαστής κατά την άσκηση της εξουσίας που του έχει ανατεθεί δεν μπορεί παρά μόνο να ακυρώνει την διοικητική πράξη και να παραπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για τις περαιτέρω ενέργειες. Ο ακυρωτικός δικαστής δεν αντικαθιστά την ακυρωθείσα πράξη, ούτε την μεταρρυθμίζει, ούτε η απόφαση του αναπληρώνει την παρανόμως παραληφθείσα ενέργεια. Υπό τα δεδομένα αυτά το έργο των διοικητικών αρχών είναι σπουδαίο και κρίσιμο κατά το στάδιο της εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης, αφού αυτές, και μόνο αυτές, υποχρεούνται δια συγκεκριμένων μέτρων και πράξεων να υλοποιήσουν τα αποτελέσματα της ακύρωσης.

Ζήτημα συμμόρφωσης της Διοίκησης ανακύπτει και προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας, δηλαδή, στις αποφάσεις που εκδίδονται για διαφορές που άγονται προς επίλυση με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής. Με τις αποφάσεις, όμως, αυτές, σε αντίθεση με τις ακυρωτικές, μεταρρυθμίζονται οι επίδικες έννομες σχέσεις και ο ουσιαστικός δικαστής δύναται να διαπλάσσει ο ίδιος την πράξη την οποία η Διοίκηση κατά παράβαση του νόμου εξέδωσε. Για τον λόγο αυτό, η ανάγκη προστασίας του διοικουμένου με την ύπαρξη ασφαλιστικών δικλείδων, που να υποχρεώνουν τη Διοίκηση σε συμμόρφωση, παρουσιάζεται λιγότερο επιτακτική στο πλαίσιο των αποφάσεων των ουσιαστικών δικαστηρίων. Στις αποφάσεις των δικαστηρίων της ουσίας ζήτημα συμμόρφωσης της Διοίκησης δημιουργείται κυρίως ως προς την εκτέλεση των αποφάσεων που εκδίδονται επί καταψηφιστικών αγωγών με τις οποίες καταδικάζεται η Διοίκηση στην καταβολή αποζημίωσης ή άλλων παροχών στους ιδιώτες.

Το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης αποτυπώνεται στο άρθρο 50 παρ.4 του ΠΔ 18/1989 και στο ά. 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, σύμφωνα με τα οποία οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα σε κάθε περίπτωση με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι

αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η υποχρέωση προς συμμόρφωση αναλύεται σε δύο ειδικότερες υποχρεώσεις, σε αυτήν που αφορά τον σεβασμό του δεδικασμένου και σε εκείνη η οποία συνίσταται στην εκτέλεση της απόφασης. Η διάκριση αυτή έγινε από πολύ νωρίς στη θεωρία και σημαίνει ότι η Διοίκηση οφείλει αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το δικαστήριο (αποθετική δέσμευση) και αφετέρου ότι η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε όλες εκείνες τις θετικές ενέργειες που είναι αναγκαίες για την επάνοδο στη νομική και πραγματική κατάσταση πριν από την ακύρωση της πράξης (θετική δέσμευση). Η δεύτερη υποχρέωση, η οποία αφορά την εκτέλεση της απόφασης και την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση την οποία θα βρισκόταν, εάν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη είναι αυτή που διακρίνει την έννοια της συμμόρφωσης από την έννοια του δεδικασμένου που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση και συνιστά την καρδιά του ζητήματος της συμμόρφωσης και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.¹²

¹² Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.2.

A' ΜΕΡΟΣ

Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

α. Συνταγματικό πλαίσιο

i) Η αρχή του κράτους δικαίου

Τα ατομικά δικαιώματα ρυθμίζουν τις σχέσεις του Κράτους με τον πολίτη και κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα. Το διοικητικό δίκαιο συνιστά το δίκαιο των εφαρμοσμένων ατομικών δικαιωμάτων¹³ και έχει κατά συνέπεια συνταγματικές βάσεις. Βασική συνταγματική αρχή, εκδηλώσεις της οποίας απαντώνται στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης και ρυθμίζουν τις σχέσεις της κρατικής εξουσίας με τον πολίτη, συνιστά η αρχή του κράτους δικαίου, στην οποία παραπέμπει πολύ συχνά η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας.¹⁴

Στα πλαίσια της αρχής του κράτους δικαίου εντάσσεται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της έννομης προστασίας του προσώπου απέναντι στη δημόσια εξουσία, ειδική έκφανση των οποίων είναι και η υποχρέωση συμμόρφωσης.¹⁵

ii) Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας

Το άρθρο 20 παρ. 1 Σ 1974/1986/2001/2008 ορίζει ότι : « 1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του , όπως νόμος ορίζει ».¹⁶ Στη διάταξη αυτή κατοχυρώνεται η δικαστική προστασία η οποία αποτελεί βασική συνιστώσα της αρχής του κράτους δικαίου. Το περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας είναι η κατοχύρωση ή η αποκατάσταση του θιγομένου δικαιώματος ή συμφέροντος από

¹³ Βλ. Αρ. Μάνεσης, Ατομικές Ελευθερίες, τ. Α', 4^η έκδ., 1982, σελ.71 επ.

¹⁴ Βλ. Γ. Κατρούγκαλος, Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1974-2003, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹⁵ Βλ. Α. Μανιτάκης, Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 386.

¹⁶ Βλ. σχετικά με την ιστορία αυτής της συνταγματικής διάταξης σε Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματικές Μελέτες (1975-2005), Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2007.

ανεξάρτητους λειτουργικά και προσωπικά δικαστές κατά τρόπο πλήρη και αποτελεσματικό.¹⁷ Αποτελεσματική, δε, είναι η δικαστική προστασία όταν παρέχεται σε χρόνο και τρόπο που αποτρέπει την επέλευση ανεπανόρθωτης ζημίας στον ιδιώτη και όταν έχει ως τελικό αποτέλεσμα την πλήρη επανόρθωση της ζημίας που αυτός έχει υποστεί από την παράνομη δράση της Διοίκησης.¹⁸ Η δυνατότητα εκτέλεσης των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων κατά των φορέων της Διοίκησης στη διοικητική δίκη αποτελεί αρχή της κατοχυρωμένης στο Σύνταγμα, εγγυημένης και αποτελεσματικής έννομης προστασίας.

Το δικαίωμα για παροχή δικαστικής προστασίας διαθέτει ερείσματα στην κοινοτική και διεθνή έννομη τάξη, διευρύνεται, δε, και εμπλουτίζεται από τη νομολογία των διεθνών δικαστηρίων.¹⁹ Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας ή άλλως της δίκαιης δίκης κατοχυρώνεται και στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), ενώ σύμφωνα με το άρθρο 13 της Σύμβασης τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την ευθύνη να διασφαλίσουν ότι κάθε ιδιώτης που θεωρεί ότι παραβιάζεται δικαίωμα του που κατοχυρώνεται στη Συνθήκη διαθέτει ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο ενώπιον εθνικής αρχής. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και τις Συστάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών αποτελεσματικό είναι το ένδικο μέσο που άγει στην έκδοση απόφασης επί της ουσίας του προβαλλόμενου λόγου διαμαρτυρίας και παράσχει επαρκή αποκατάσταση στον θιγόμενο ιδιώτη. Περαιτέρω, ένα ένδικο μέσο είναι αποτελεσματικό, όταν η άσκηση του δεν παρεμποδίζεται αδικαιολόγητα από τις πράξεις ή τις παραλείψεις της διοικητικής αρχής και ανταποκρίνεται σε μία ελάχιστη απαίτηση ταχύτητας. Ωστόσο, όσον αφορά την μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων το άρθρο 6 είναι ειδικότερο σε σχέση με το άρθρο 13 και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 13 είναι λιγότερο αυστηρές από εκείνες του άρθρου 6 παρ. 1 της

¹⁷ Βλ. Π.Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα*, τόμος Β΄, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1991, σ.1208.

¹⁸ Βλ. Α. Μανιτάκης, *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας I*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 376.

¹⁹ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Η διεθνοποίηση και η κοινοτικοποίηση της δικαστικής προστασίας*, ΝοΒ 1996, σ.576.

ΕΣΔΑ. Υπό αυτές τις συνθήκες το Δικαστήριο θεωρεί ότι, εφόσον διαπιστώσει παραβίαση του άρθρου 6 παρ 1, δεν είναι απαραίτητο να εξετάσει το παράπονο του προσφεύγοντος και υπό το πρίσμα του άρθρου 13.²⁰

Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία στην περίπτωση των διαδικασιών ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων που αφορούν ζητήματα των οποίων η έκβαση είναι αποφασιστικής σημασίας για τα δικαιώματα του προσφεύγοντος. Σύμφωνα με το Δικαστήριο (ΕΔΔΑ) η άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις επιδρά αρνητικά σε ένα κράτος δικαίου που είναι θεμελιωμένο στην αρχή της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου. Η αποτελεσματική προστασία του πολίτη έναντι της διοικητικής δράσης και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτει την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να συμμορφώνονται με τη δικαστική απόφαση σχετικά με το ζήτημα που κρίθηκε από το διοικητικό δικαστήριο.²¹

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η νομολογία του Δικαστηρίου (ΕΔΔΑ) σχετικά με τη συμπεριφορά της Διοίκησης μετά από μια οριστική και εκτελεστή δικαστική απόφαση και τις ειδικότερες ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί η Διοίκηση. Κατ' αρχήν η Διοίκηση δε θα πρέπει ούτε να εμποδίζει, ούτε πολύ περισσότερο να θέτει υπό αμφισβήτηση την ουσία της δικαστικής απόφασης προς την οποία οφείλει να συμμορφωθεί. Σε κάθε περίπτωση, το δικαστήριο, αφού λάβει υπόψη του το σύνολο των περιστάσεων της υπόθεσης, κρίνει εάν η συμπεριφορά της Διοίκησης συνιστά μία απόπειρα αποφυγής εκτέλεσης μίας οριστικής απόφασης ή υπερβολικής καθυστέρησης στην εφαρμογή της.²² Επίσης, πολύ σημαντική είναι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων χρηματικού αντικειμένου κατά του Κράτους.

²⁰ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.7.

²¹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.9.

²² Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.11.

Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν είναι πρόσφορο να ζητείται από ιδιώτη, απαίτηση κατά του οποίου αναγνωρίσθηκε με δικαστική απόφαση σε βάρος του Δημοσίου να εγείρει τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης προκειμένου να επιτύχει την εκτέλεση της απόφασης.²³ Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι το κράτος οφείλει να οργανώνει με τέτοιο τρόπο το νομικό του σύστημα ώστε να διασφαλίζεται η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων οργάνων εκτέλεσης και η ανταπόκριση του στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις δικαστικές αποφάσεις σε εύλογο χρόνο. Τα προβλήματα στην εκτέλεση μιας δικαστικής απόφασης είναι εντονότερα στις περιπτώσεις που η εθνική νομοθεσία δεν προβλέπει μια διαδικασία ενώπιον ενός ανεξαρτήτου οργάνου που θα είναι αρμόδιο για την έκδοση διαταγών στις περιπτώσεις που οι διοικητικές αρχές δεν συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις.²⁴ Σε ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη μέλη επικαλούνται την έλλειψη χρημάτων ως λόγο για την μη εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι η επίκληση εκ μέρους του κράτους μέλους της μη επάρκειας των οικονομικών πόρων δεν δικαιολογεί τη μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων.²⁵ Ο διάδικος που έχει επιτύχει την έκδοση μιας ευνοϊκής απόφασης δεν θα πρέπει να εμποδίζεται στην εκτέλεση της από την επίκληση οικονομικών δυσκολιών εκ μέρους του κράτους. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μια « αξίωση » μπορεί να θεωρηθεί « ιδιοκτησία » με την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, εάν είναι επιτυχώς θεμελιωμένη, ώστε να είναι εκτελεστή, με τον τύπο μιας δικαστικής απόφασης. Σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου οι αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων με τις οποίες το Κράτος καταδικάστηκε να καταβάλει στους ενδιαφερομένους χρηματικά ποσά, στοιχειοθετούν επέμβαση στο δικαίωμα του σε ειρηνική απόλαυση της

²³ Μεταξάς κατά Ελλάδας, αρ. προσφυγής 23405/03, παρ.23, *Cocchiarella v. Italy*, no 64886/2001

²⁴ *Mancheva v. Bulgaria*, no 39609/98, παρ.60.

²⁵ *Globa v. Ukraine*, no 15729/07, παρ.31, *Burdov v. Russia*, no 59498/00, παρ. 35, *Jelicic v. Bosnia and Herzegovina*, παρ. 39.

ιδιοκτησίας του και μπορεί να επιφέρουν παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου.²⁶

Συμπερασματικά, πρέπει να σημειωθεί ότι η συμβολή της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου στη διαμόρφωση της έννοιας της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας είναι σημαντική. Το Δικαστήριο, ωστόσο, δεν αρκέσθηκε μόνον στη διατύπωση της παραπάνω αρχής, αλλά με την μεταγενέστερη νομολογία του διατύπωσε επί μέρους αρχές και συμπεράσματα που διέπουν το δίκαιο της συμμόρφωσης όπως : α) απόφαση που εκδίδεται επί της αιτήσεως ακυρώσεως πρέπει να αποκαθιστά πλήρως τον ιδιώτη στην κατάσταση που ήταν πριν την έκδοση της παράνομης και ήδη ακυρωθείσης διοικητικής πράξης και συναφώς ότι η υποχρέωση εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης δεν περιορίζεται στο διατακτικό της αλλά πρέπει να τηρείται και να εφαρμόζεται η ουσία της απόφασης, β) το βάρος της διασφάλισης συμμόρφωσης σε μία δικαστική απόφαση κατά του Κράτους φέρουν πρωταρχικώς οι διοικητικές αρχές οι οποίες οφείλουν εγκαίρως και αποτελεσματικά να συμμορφώνονται προς αυτή. Μόνο η υπερβολική και αδικαιολόγητη καθυστέρηση συμμόρφωσης συνιστά αυτή καθ' εαυτή παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ , γ) Το κράτος οφείλει να οργανώνει ένα σύστημα εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων που να είναι αποτελεσματικό τόσο κατά νόμο όσο και στην πράξη. Οι ως άνω αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο του Στρασβούργου υιοθετούνται από την ελληνική θεωρία και τη νομολογία των δικαστηρίων.²⁷

iii) Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών απαντάται ήδη από την εποχή της Αναγέννησης, διατυπώθηκε, δε , με τρόπο που ομοιάζει περισσότερο με τη σημερινή ερμηνευτική της εκδοχή από τον Montesquie στο έργο του Περί του Πνεύματος των νόμων στο πρώτο μισό του 18^{ου} αιώνα. Στα σύγχρονα αντιπροσωπευτικά πολιτεύματα γίνεται λόγος για αυστηρή και σχετική ή

²⁶ Βλ. Bourdon κατά Ρωσίας, αρ. 59498/00, παρ. 40, Sousline κατά Ρωσίας, αρ. 34938/04, 23 Οκτωβρίου 2008, Case of Pridatchenko and others v. Russia.

²⁷ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.15-16.

χαλαρή διάκριση των εξουσιών. Στην πρώτη περίπτωση οι εξουσίες διακρίνονται κατ' αντικείμενο και ασκούνται κατ' αρχήν καθεμία από ένα μόνο όργανο, στη δεύτερη περίπτωση η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία επιμερίζονται σε περισσότερα του ενός όργανα.²⁸ Στο ελληνικό Σύνταγμα η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, η οριοθέτηση δε αυτών και ειδικότερα μεταξύ αφενός της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας και αφετέρου της δικαστικής έχει αποτελέσει αντικείμενο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου η συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποκλείει την επέμβαση της νομοθετικής εξουσίας στην αρμοδιότητα της δικαστικής, η οποία δύναται να εκδηλωθεί είτε με τη νομοθετική κύρωση ατομικών διοικητικών πράξεων, με σύγχρονη κατάργηση των εκκρεμών κατ' αυτών αιτήσεων ακυρώσεως²⁹, είτε με τη θέσπιση διάταξης με την οποία καταργούνται απαιτήσεις για τις οποίες έχουν εκδοθεί τελεσίδικες αποφάσεις ή υπάρχουν εκκρεμείς δίκες, είτε με την έκδοση κανονιστικών πράξεων που επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις που έχουν ακυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις.³⁰ Ειδικότερα στις ως άνω περιπτώσεις το ανεπίτρεπτο της επέμβασης της νομοθετικής λειτουργίας στο δικαιοδοτικό έργο των δικαστηρίων θεμελιώνεται και στις διατάξεις των άρθρων 95 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν την αίτηση ακυρώσεως και τη δικαστική προστασία αντιστοίχως. Με τις ως άνω νομοθετικές επεμβάσεις επιχειρείται η εξουδετέρωση του ακυρωτικού αποτελέσματος της δικαστικής απόφασης και κατ' επέκταση η μη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις. Ως εκ τούτου η υποχρέωση συμμόρφωσης θεμελιώνεται και από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών υπό την έννοια της οριοθέτησης της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας έναντι της

²⁸ Βλ. Κ.Μαυριά , Συνταγματικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 139.

²⁹ Βλ. Ολ.ΣτΕ 677/2010, Ολ. ΣτΕ 604/2002, Ολ. ΣτΕ 3610/2002.

³⁰ Βλ. Ι.Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη 2, Το δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου – Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας , εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 2003, δελ.66 επ.

δικαστικής, αλλά και του σεβασμού των δικαστικών αποφάσεων από τη νομοθετική λειτουργία.³¹

iv) Η συνταγματική διεύρυνση μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008 ορίζει στο άρθρο 95 παρ. 5 ότι : « Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως ο νόμος ορίζει». Περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 του Συντάγματος, όπως αντικαταστάθηκε από το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001, ορίζεται ότι: « Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως ο νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου , όπως νόμος ορίζει». Από τη σύγκριση των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων , όπως ίσχυαν πριν και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προκύπτουν οι εξής αλλαγές που επέφερε ο συνταγματικός νομοθέτης: Πρώτον, η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης επεκτάθηκε στις αποφάσεις όλων των δικαστηρίων, ενώ πριν προβλεπόταν μόνο για τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεύτερον, προκειμένου να θεμελιωθεί ευθύνη από την παράβαση της υποχρέωσης προς συμμόρφωση δεν απαιτείται πλέον να αποδειχθεί υπαιτιότητα του διοικητικού οργάνου οιοδήποτε βαθμού, αλλά αρκεί να προκύπτει από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις ποιο ή ποια διοικητικά όργανα είναι αρμόδια για τη διενέργεια των σχετικών πράξεων ή παραλείψεων σε συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση. Τρίτον, η αναθεωρημένη συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 εδ. γ' προανήγγειλε την έκδοση νόμου, ο οποίος θα όριζε τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις , ο οποίος εκδόθηκε ένα χρόνο αργότερα. Τέταρτον,

³¹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.18.

στην αναθεωρημένη διάταξη του 94 παρ. 4 του Συντάγματος, ορίσθηκε ότι στις αρμοδιότητες διοικητικής φύσεως των δικαστηρίων περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις, η σημασία, δε, αυτής της διάταξης θα αναλυθεί κατωτέρω, σε κεφάλαιο σχετικό με τον ρόλο και την λειτουργία των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης που συστήθηκαν βάσει του άρθρου 3 του Ν. 3068/2002. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι με τη διάταξη αυτή παρέχεται πρώτη φορά η δυνατότητα στα δικαστήρια να ασκούν εκτελεστική λειτουργία προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Πέμπτον, ορίσθηκε το πρώτον σε συνταγματικό επίπεδο ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.³²

β. Η συμμόρφωση στην κοινοτική έννομη τάξη

Στις διατάξεις των άρθρων 260 και 266 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισσαβώνας), θεμελιώνεται η υποχρέωση τόσο των κρατών μελών όσο και των κοινοτικών οργάνων να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεμελιώσει ένα σύστημα συμμόρφωσης των Κρατών Μελών τόσο στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου όσο και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο συνδυάζει, αφενός τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος εξαναγκασμού με την απειλή κυρώσεων και αφετέρου τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος διαχείρισης των προβλημάτων που ανακύπτουν μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης. Το ως άνω σύστημα συμμόρφωσης εμφανίζεται να είναι αποτελεσματικό με την έννοια ότι αργά ή γρήγορα όλες οι υποθέσεις μη συμμόρφωσης τακτοποιούνται. Από τα στατιστικά δεδομένα που συγκεντρώνει η Επιτροπή

³² Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.22.

προκύπτει ότι μερικές υποθέσεις παράβασης του κοινοτικού δικαίου επιλύονται άμεσα σε διάστημα ολίγων εβδομάδων ή μηνών ενώ άλλες απαιτούν πολλά χρόνια. Επίσης, παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ανταπόκριση των Κρατών Μελών στην διαδικασία της συμμόρφωσης. Ενώ ορισμένα κράτη σπεύδουν να συμμορφωθούν στις υποδείξεις της Επιτροπής ήδη από το πρώτο στάδιο του διαλόγου με την Επιτροπή και πριν ακόμη την έκδοση της Αιτιολογημένης Γνώμης, άλλα κράτη εμμένουν στη μη συμμόρφωση ακόμη και μετά την έκδοση απόφασης του Δικαστηρίου που διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση.³³

Ειδικότερα, ο μηχανισμός συμμόρφωσης των Κρατών Μελών μέσω του εξαναγκασμού θεμελιώθηκε το πρώτον στη Συνθήκη του Μάαστριχτ , με την οποία τροποποιήθηκε για τον σκοπό αυτό το άρθρο 171 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ το οποίο έγινε άρθρο 228 της συνθήκης ΕΚ. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποιήθηκε το άρθρο 228 της συνθήκης ΕΚ, το οποίο έγινε άρθρο 260 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ενισχύθηκε ο υφιστάμενος θεσμός. Πλέον, στη διάταξη του άρθρου 260 της Συνθήκης της Λισσαβώνας προβλέπεται ειδική διαδικασία με την οποία διαπιστώνεται η συμμόρφωση ή μη ενός Κράτους μέλους σε προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου και στη συνέχεια επιβάλλονται οι ανάλογες χρηματικές κυρώσεις. Αντικείμενο της προσφυγής της Επιτροπής κατά κράτους μέλους αποτελεί η μη συμμόρφωση ή μη επαρκής συμμόρφωση του κράτους στην καταδικαστική απόφαση του Δ.Ε.Κ και η επιβολή χρηματικής κύρωσης κατά του κράτους. Ο ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία που θεσπίζει η ως άνω διάταξη της Συνθήκης είναι πολύ σημαντικός, αφού ανήκει στη διακριτική της ευχέρεια το εάν θα κινήσει τη διαδικασία του άρθρου αυτού, εάν, δηλαδή , θα προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά κράτους μέλους που αρνείται να συμμορφωθεί με την προηγηθείσα καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου. Η Επιτροπή διαθέτει , επίσης , διακριτική ευχέρεια ως προς το είδος και ο ύψος της προτεινόμενης χρηματικής ποινής, ειδικότερα δύναται να επιλέξει μεταξύ της πρότασης για την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή

³³ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.24.

χρηματικής ποινής ενώ ως προς το ύψος του προστίμου μπορεί να προτείνει εκείνο που κάθε φορά κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.³⁴

Όσον αφορά τη συμμόρφωση των κοινοτικών οργάνων στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, κατά πάγια νομολογία αυτού, η αρμοδιότητα του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο αιτήσεως ακυρώσεως περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης και δεν μπορεί το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του να απευθύνει διαταγή στα θεσμικά όργανα της Ένωσης.³⁵ Συγκεκριμένα, στο οικείο θεσμικό όργανο εναπόκειται να λάβει, δυνάμει του άρθρου 266 ΣΛΕΕ, τα μέτρα που συνεπάγεται η ακυρωτική δικαστική απόφαση.³⁶

Περαιτέρω, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, από το 266 εδ. α' της Συνθήκης (ΣΛΕΕ), σύμφωνα με το οποίο το όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη οφείλει να λάβει τα μέτρα που προϋποθέτει η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου, απορρέει το δικαίωμα του προσφεύγοντος να διατηρεί το έννομο συμφέρον του για την ακύρωση πράξης κοινοτικού οργάνου, προς αποτροπή του ενδεχομένου επαναλήψεως της προσβαλλόμενης πλημμέλειας στο μέλλον. Πάντως, το έννομο υφίσταται μόνο εάν η προβαλλόμενη πλημμέλεια είναι δυνατό να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των περιστάσεων της υπόθεσης στο πλαίσιο της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή του προσφεύγοντος. Εξάλλου, ο προσφεύγων δύναται να διατηρεί έννομο συμφέρον για την ακύρωση πράξης που τον επηρεάζει άμεσα προκειμένου να επιτύχει τη διαπίστωση παρανομίας που εισπράχθηκε σε βάρος του, οπότε η διαπίστωση αυτή μπορεί να αποτελέσει τη βάση τυχόν

³⁴ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδικής Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.28.

³⁵ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 8^{ης} Ιουλίου 1999, C-5/1993 P, DSM κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999.

³⁶ Βλ. σκ. 121 της απόφασης της 27^{ης} 06 2012 Γενικού Δικαστηρίου (υπόθεση T-372/10, Bollore κατά Ευρωπαϊκής Ένωσης), και αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 27^{ης} Ιανουαρίου 1998, T- 67/94, Ladbroke Racing κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998.

αγωγής αποζημίωσης με σκοπό την πρόσφορη αποκατάσταση της προκληθείσης με την προσβαλλόμενη πράξη, ζημίας.³⁷

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης επί των υπαλληλικών προσφυγών σχετικά με την ακύρωση πράξεων που αφορούν την αρχική τοποθέτηση, αξιολόγηση ή προαγωγή των κοινοτικών υπαλλήλων. Στις υποθέσεις αυτές το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη κατά το σχηματισμό της τελικής του κρίσης τα αντιτιθέμενα συμφέροντα του προσφεύγοντος κοινοτικού υπαλλήλου, της δημόσιας υπηρεσίας και των τρίτων που θίγονται από την τυχόν ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Ειδικότερα το συμφέρον της υπηρεσίας αναλύεται στο σεβασμό της αρχής της νομιμότητας, στις επιπτώσεις επί του προϋπολογισμού, στις πιθανές δυσκολίες που γεννώνται από τη συμμόρφωση στη δικαστική απόφαση, λαμβάνονται δε, υπόψη οι τυχόν επιπτώσεις στη συνέχεια της υπηρεσίας και ο κίνδυνος διατάραξης των κοινωνικών σχέσεων εντός του οργανισμού. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Δικαστήριο κρίνει *ad hoc* σε κάθε υπόθεση εάν θα προβεί στην ακύρωση ή μη της προσβαλλόμενης πράξης προαγωγής. Εάν τελικά κρίνει ότι η ακύρωση θα δημιουργήσει δυσανάλογα προβλήματα σχετικά με την παρανομία που διαπιστώθηκε, δύναται, ακόμη και αυτεπαγγέλτως, να διατάξει τον δημόσιο οργανισμό να καταβάλει αποζημίωση στον προσφεύγοντα υπάλληλο.³⁸

γ. Η συμμόρφωση στην ΕΣΔΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου στις

³⁷ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.32.

³⁸ Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης (Ολομέλεια) της 5^{ης} Μαΐου 2010 στην υπόθεση F-53/08, Vincent Bouillez και λοιποί κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 90, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η ακύρωση των αποφάσεων προαγωγής δεν ήταν απαραίτητη, καθώς η Διοίκηση δεσμεύτηκε ότι η τυχόν αναδρομική προαγωγή προσφεύγοντος θα γινόταν επιπροσθέτως των προσβαλλόμενων προαγωγών.

διαφορές στις οποίες είναι διάδικοι. Η οριστική απόφαση διαβιβάζεται στην Επιτροπή των Υπουργών που συνιστά το όργανο που εποπτεύει την εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) και της οποίας οι αρμοδιότητες ενισχύθηκαν μετά τη θέσπιση του 14^{ου} Πρωτοκόλλου τον Μάιο του 2004, οπότε τροποποιήθηκε το άρθρο 46 της ΕΣΔΑ και προστέθηκαν οι παράγραφοι 3 έως 5.

Σε αντίθεση με την παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου που απέφευγε τη διατύπωση συγκεκριμένων υποδείξεων προς τα Κράτη Μέλη σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε συμμόρφωση με την απόφαση του , το Δικαστήριο σε πρόσφατες αποφάσεις του προέβη στη διατύπωση γενικών μέτρων συμμόρφωσης που πρέπει να υιοθετήσει με αφορμή μία συγκεκριμένη υπόθεση ένα συμβαλλόμενο κράτος μέλος.³⁹ Τα γενικά μέτρα συμμόρφωσης συνδέονται με την υποχρέωση του κράτους μέλους να εξαλείψει όχι μόνο τις συνέπειες, αλλά και τις αιτίες της παράβασης που το Δικαστήριο διαπίστωσε στη συγκεκριμένη απόφαση, ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο επανάληψης της στο μέλλον. Στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο μπορεί να υιοθετήσει μια διαδικασία πιλοτικής απόφασης που του επιτρέπει να αναδείξει με σαφήνεια την ύπαρξη δομικών προβλημάτων που προκαλούν τις παραβιάσεις και να υποδείξει τα μέτρα που πρέπει να λάβει το καθ' ου κράτος.⁴⁰

Εν κατακλείδι, σημαντικό ρόλο στον μηχανισμό ελέγχου συμμόρφωσης των Κρατών Μελών στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ αποδεικνύεται ότι διαδραματίζει ο θεσμός της πιλοτικής δίκης και ακολούθως η υιοθέτηση των γενικών μέτρων συμμόρφωσης. Στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο μπορεί να αναδείξει με σαφήνεια την ύπαρξη δομικών προβλημάτων που προκαλούν τις παραβιάσεις και να υποδείξει τα μέτρα που πρέπει να λάβει το καθ' ου κράτος ώστε να αποφεύγεται η εμφάνιση επαναλαμβανόμενων υποθέσεων που άγονται

³⁹ Βλ. Valerio Colandrea, “ On the power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non- monetary Measures: Some Remarks in Light of the Assanidze, Broniowski and Sejkdovic Cases”, *Human Rights Law Review* 7: 2 (2007), p. 396-411.

⁴⁰ Το 2011 εκδόθηκαν πέντε συνολικά αποφάσεις επί πιλοτικών υποθέσεων: *Maria Atanasiou v. Romania*, Βασίλειος Αθανασίου και λοιποί κατά Ελλάδας, παρ. 40-42.

ενώπιον του Δικαστηρίου.⁴¹ Για τον λόγο αυτό θα ήταν σκόπιμη η εξέταση της δυνατότητας να μεταφερθεί και στην ελληνική έννομη τάξη ο παραπάνω μηχανισμός συμμόρφωσης στις υποθέσεις όπου παρατηρείται η ύπαρξη ενός δομικού προβλήματος οφειλομένου είτε σε πάγια λανθασμένη πρακτική της Διοίκησης είτε σε αστοχία του νομοθέτη. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι παρά το γεγονός ότι το Δικαστήριο δεν είναι άμεσα επιφορισμένο με τον έλεγχο της συμμόρφωσης των Κρατών μελών στις αποφάσεις του, εν τέλει επιτυγχάνεται στις περισσότερες περιπτώσεις η συμμόρφωση των κρατών μέσω των ανωτέρω μηχανισμών και κυρίως της διαμεσολάβησης ενός πολιτικού οργάνου, της Επιτροπής των Υπουργών.⁴²

Συμπεράσματα σχετικά με την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων στα κράτη – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης καταγράφονται επίσης στην Έκθεση του 2010 (με δεδομένα του 2008) που φέρει τον τίτλο « Ευρωπαϊκά συστήματα απονομής δικαιοσύνης – Αποτελεσματικότητα και ποιότητα της δικαιοσύνης». Σύμφωνα με την ανωτέρω Έκθεση τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ενώπιον των δικαστηρίων είναι : α) η παροχή προσωρινής προστασίας μέσω επείγουσών διαδικασιών και β) η απλοποίηση των διαδικασιών, δηλαδή η εισαγωγή διαδικασιών που κοστίζουν λιγότερο για τον προσφεύγοντα και άγουν στην έκδοση αποφάσεων σε σύντομο χρόνο. Παραδείγματα απλοποιημένων διαδικασιών θεωρούνται οι αποφάσεις που λαμβάνονται χωρίς προηγούμενη ακρόαση στο γραφείο του δικαστή (αποφάσεις σε συμβούλιο) ή με ακρόαση στο γραφείο του δικαστή , οι αποφάσεις που λαμβάνονται από μονομελή δικαστήρια, οι επείγουσες διαδικασίες κ.α. Ειδικότερα, όσον αφορά την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων επισημαίνεται ότι το βασικό πρόβλημα που αναφέρεται από τα κράτη μέλη είναι

⁴¹ Βλ. Paraskeva Costas, *Returning the Protection of Human Rights to where they Belong* ,At home, *International Journal of Human Rights*, Vol. 12, Issue 3, p.426-429.

⁴² Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδικής Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 41-42.

η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας εκτέλεσης ενώ ως δεύτερο πρόβλημα σημειώνεται το υπερβολικό κόστος της διαδικασίας.⁴³

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι στα περισσότερα Κράτη Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης παρατηρείται σημαντική καθυστέρηση – πέραν του ευλόγου χρόνου – όχι μόνον στην έκδοση της δικαστικής απόφασης αλλά και στην εκτέλεση αυτής. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα των εργασιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης οι διαδικασίες συμμόρφωσης στα Κράτη Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι υπερβολικά τυπικές με αποτέλεσμα να καθιστούν δυσχερή και χρονοβόρα τη συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις. Η ανωτέρω επισήμανση καθιστά επιτακτική την ανάγκη θέσπισης μηχανισμού επιτάχυνσης της διαδικασίας εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης καθώς και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας άλλων διαδικασιών (διοικητικών, αστικών, ποινικών κλπ), που θα εξαναγκάσουν την αρμόδια διοικητική αρχή να συμμορφωθεί στη δικαστική απόφαση.⁴⁴

δ. Η νομοθετική κατοχύρωση στο εθνικό δίκαιο

i) Το νομοθετικό καθεστώς όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

Σε επίπεδο τυπικού νόμου η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 παρ. 4 του ΠΔ/τος 18/1989 (ΦΕΚ Α' 8, Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας) σύμφωνα με το οποίο : « Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσης τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια

⁴³ Στις χώρες που έχει αναφέρει ως πρόβλημα της υπερβολικής διάρκειας της διαδικασίας εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης περιλαμβάνεται και η Ελλάδα. Σημειωτέον ότι μόνον για τη γνωστοποίηση της απόφασης στους διαδίκους απαιτείται χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριάντα ημερών.

⁴⁴ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 42-46.

που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης εκτός από τη δώξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα υπέχει και προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση».

Εξάλλου το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των ακυρωτικών δικαστηρίων που παρατηρήθηκε ήδη από τα πρώτα έτη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε ως αποτέλεσμα τη ψήφιση του Ν 1470/1984 (α.72 ΠΔ 18/1989), στο άρθρο 5 του οποίου κατοχυρώθηκε ο θεσμός της Ειδικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας αρμόδιας για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παραπάνω Επιτροπή επιλαμβάνονταν σε κάθε περίπτωση που η Διοίκηση δεν συμμορφωνόταν σε ακυρωτική απόφαση του Δικαστηρίου είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και καλούσε τη Διοίκηση να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τη συμμόρφωση προς μία δικαστική απόφαση. Οι διοικητικές αρχές ήταν υποχρεωμένες να παράσχουν κάθε σχετική πληροφορία στην Επιτροπή και, εάν η τελευταία διαπίστωνε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης προς τα κριθέντα προέβαινε στη σύνταξη κάθε φορά ιδιαίτερου πρακτικού. Στη συνέχεια το πρακτικό υποβαλλόταν στον πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης και γνωστοποιούταν σε εκείνον που υπέβαλε το αίτημα.⁴⁵

Η λειτουργία του παραπάνω θεσμού ελάχιστα συνέβαλε στη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τα κριθέντα με την ακυρωτική δικαστική απόφαση. Ο ιδιώτης ο οποίος είχε επιτύχει την έκδοση μιας ευνοϊκής ακυρωτικής απόφασης αλλά δεν ικανοποιείτο στην πράξη από την μετά την έκδοση της απόφασης δράση της Διοίκησης δεν μπορούσε να εξαναγκάσει την τελευταία σε συμμόρφωση, διότι δεν προβλεπόταν μια αποτελεσματική απειλή μιας χρηματικής κύρωσης. Τελικώς, η λύση που προκρίθηκε από το νομοθέτη ήταν η θέσπιση μιας νέας διαδικασίας και ενός νέου οργάνου το οποίο θα παρακολουθεί τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Με τον Ν 3068/2002 συστήθηκαν τα Συμβούλια Συμμόρφωσης τα οποία

⁴⁵ Η.Μάζος, Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και το έργο της Ειδικής Επιτροπής της Συμμόρφωσης, Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα : « Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 138.

επιλαμβάνονται πλέον των αιτήσεων σχετικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.⁴⁶

ii) Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

Σε εκτέλεση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274) οι διατάξεις του οποίου αφορούν τη διαδικασία συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Με το νόμο αυτό προβλέφθηκε το πρώτον η σύσταση και λειτουργία των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης τα οποία κατέστησαν αρμόδια για τη λήψη των προβλεπόμενων στα επόμενα άρθρα μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Όπως ευστόχως παρατηρείται⁴⁷, οι σχετικές διατάξεις αφορούν την εξασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις όλων των Δικαστηρίων οι οποίες δεν έχουν καταψηφιστικό χαρακτήρα με αντικείμενο χρηματική παροχή.

Περαιτέρω, καθορίσθηκε ειδική διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις η οποία αρχίζει με την υποβολή αίτησης από τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη. Ειδικότερα, στο άρθρο 3 προβλέπεται ότι σε περίπτωση καθυστέρησης, παράλειψης ή άρνησης ή πλημμελούς συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις μπορεί να επιβληθεί στη Δικαιοσύνη ειδική κύρωση με τη μορφή της καταβολής ενός χρηματικού ποσού στον ενδιαφερόμενο, δηλαδή, στον διάδικο που έχει έννομο συμφέρον για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς την απόφαση. Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο το οποίο επιλαμβάνεται της υπόθεσης, κατόπιν της υποβολής σχετικής αίτησης από τον ενδιαφερόμενο διάδικο, καλεί αρχικώς την αρμόδια αρχή, στα πλαίσια της καλής συνεργασίας, να γνωστοποιήσει στο Συμβούλιο Συμμόρφωσης τις ενέργειες στις οποίες έχει προβεί σε συμμόρφωση προς την απόφαση που την αφορά. Στη συνέχεια, εάν διαπιστώσει ότι η άρνηση συμμόρφωσης είναι αδικαιολόγητη, τάσσει στην αρμόδια αρχή εύλογη

⁴⁶ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 48.

⁴⁷ Π.Μουζουράκη, Ο μηχανισμός εξασφάλισης της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις Δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με το νόμο 3068/2002, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου ΙΣΤ 2003.

προθεσμία για να προβεί στις αναγκαίες κατά νόμο ενέργειες για συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση. Για το σκοπό αυτό ορίζεται εισηγητής δικαστής για την υποβοήθηση του διοικητικού έργου και ειδικότερα για την παροχή της αναγκαίας συνδρομής προς την αρμόδια αρχή ως προς τον ενδεικνυόμενο τρόπο συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση.

Εάν η διοικητική αρχή εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται και αφήσει να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία, το Τριμελές συμβούλιο βεβαιώνει το γεγονός της μη συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση και επιβάλλει ένα χρηματικό ποσό ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση. Κριτήρια για τον καθορισμό του ποσού αυτού είναι η φύση και η σημασία της διαφοράς, οι συνθήκες της μη συμμόρφωσης, οι συνέπειες της για το πρόσωπο του θιγομένου, η χρονική διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης. Στη συνέχεια προβλέπεται η είσπραξη του χρηματικού ποσού που επιβλήθηκε είτε βάσει των περί ενταλμάτων πληρωμής διατάξεων είτε με αναγκαστική εκτέλεση κατά της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται και η εγγραφή κατ' έτος ειδικής πίστωσης στον κρατικό προϋπολογισμό και στον προϋπολογισμό των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.⁴⁸

Τέλος προβλέφθηκε ότι η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό αδίκημα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο, εάν, δε, αποδειχθεί, ότι η παράλειψη συμμόρφωσης έγινε με σκοπό τον παράνομο προσπορισμό οφέλους, τότε επιβάλλεται στον υπάλληλο η πειθαρχική ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης. Περαιτέρω, στον ως άνω εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προβλέφθηκαν διατάξεις και για την αναγκαστική εκτέλεση των καταψηφιστικών αποφάσεων με αντικείμενο χρηματική παροχή κατά του Δημοσίου.

⁴⁸ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 49-51.

iii) Το εκτελεστικό του Ν 3068/2002 προεδρικό διάταγμα 61/2004 (ΦΕΚ Α' 54) Κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 8 του άρθρου 83 του Ν 3068/2002 εκδόθηκε το ΠΔ 61/2004 (ΦΕΚ Α' 54) με το οποίο ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης, τον τρόπο και τη διαδικασία διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης, καθώς και την επιβολή και είσπραξη του χρηματικού προστίμου. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 αυτού ορίζεται η σύνθεση και ο τρόπος συγκρότησης των τριμελών συμβουλίων των τριών ανωτάτων δικαστηρίων και του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου και στο άρθρο 2 αυτού ότι οι συνεδριάσεις του συμβουλίου δεν είναι δημόσιες.

Στη συνέχεια στα άρθρα 3 και 5 αυτού προβλέπεται ότι η υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή οφείλει να συμμορφωθεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, το οποίο δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο και ότι η νέα αίτηση των ιδίων ή άλλων ενδιαφερομένων για επανάληψη της διαδικασίας μη συμμόρφωσης δεν υποβάλλεται πριν περάσει το ως άνω τρίμηνο. Η υποβολή νέας αίτησης από τον ίδιο ή άλλο ενδιαφερόμενο μετά την έκδοση απορριπτικής απόφασης επιτρέπεται μόνον αν γίνεται επίκληση νέων κρίσιμων στοιχείων ή αν μεταβλήθηκε το νομικό καθεστώς.

Περαιτέρω, στο άρθρο 6 ορίζεται ότι το συμβούλιο, ύστερα από αίτηση της υπόχρεης σε συμμόρφωση αρχής, διατάσσει την επιστροφή του χρηματικού ποσού που έχει καταβληθεί αν κριθεί με δύναμη δεδικασμένου ότι η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί. Τέλος, στο άρθρο 8 προβλέπεται ότι το χρηματικό ποσό της κύρωσης δεν κατάσχεται αλλά συμψηφίζεται υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 83 του ΝΔ 356/1974 (ΚΕΔΕ), ότι η σχετική αξίωση υπόκειται σε πενταετή παραγραφή και ότι η συμμόρφωση της Διοίκησης μετά τον προσδιορισμό του χρηματικού ποσού της κύρωσης δεν καταργεί την εκτελεστότητα της απόφασης του τριμελούς συμβουλίου.⁴⁹

Εκ των ως άνω διατάξεων συνάγεται ότι, δεδομένου ότι η διαπίστωση περί μη συμμόρφωσης ανατρέχει σε ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα , δηλαδή , από την κοινοποίηση της προς συμμόρφωση απόφασης μέχρι την

⁴⁹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 49-51.

ημερομηνία συνεδρίασης του Συμβουλίου, αφ' ενός μεν είναι δυνατή η επανάληψη της διαδικασίας διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης και η επιβολή νέας χρηματικής κύρωσης σε περίπτωση που η Διοίκηση εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται, αφ' ετέρου, δε τυχόν συμμόρφωση της Διοίκησης μετά την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου που προσδιόρισε χρηματικό ποσό ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση, δεν δικαιολογεί την επιστροφή του ποσού αυτού ως αχρεωστήτως καταβληθέντος. Εξάλλου, κρίθηκε ότι η γνωστοποίηση από τη Διοίκηση προς το Συμβούλιο Συμμόρφωσης, το πρώτον μετά την έκδοση της απόφασης του για επιβολή χρηματικής κύρωσης, των ενεργειών από τις οποίες προκύπτει ότι έχει συμμορφωθεί κατά το χρόνο συνεδρίασης του Συμβουλίου, εξομοιώνεται, ως προς τις ανωτέρω συνέπειες, με τη μεταγενέστερη συμμόρφωση της Διοίκησης και δεν δικαιολογεί την επιστροφή του καταβληθέντος χρηματικού προστίμου.⁵⁰

ε. Συγκριτικό πλαίσιο

i) Οι χώρες του ηπειρωτικού δικαίου

A. Γαλλία

Στη Γαλλία η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις θεμελιώνεται στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας και στην αρχή του Κράτους Δικαίου, καθώς η μη εκτέλεση της δικαστικής απόφασης στερεί κατ' ουσίαν από κάθε αποτελεσματικότητα τον έλεγχο που έχει ασκήσει ο δικαστής στη Διοίκηση. Ωστόσο, ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, στη Γαλλία η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών απαγόρευε στον διοικητικό δικαστή να απευθύνει εντολές με αποδέκτη τη Διοίκηση⁵¹, ή άλλως, όπως συνήθως λέγεται: « Ο δικαστής της Διοίκησης », δεν διοικεί. Επί σειρά ετών το Conseil d'Etat βεβαίωνε κατηγορηματικά ότι δεν ανήκει στις εξουσίες του δικαστή να απευθύνει εντολές με αποδέκτη τη Διοίκηση, ή άλλως, κυρίως λόγω της

⁵⁰ Βλ. Πρακτικό 2/2007 του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣτΕ.

⁵¹ Βλ. Jean- Paul Pietri, Αντιπρόεδρος του Διοικητικού Πρωτοδικείου του Στρασβούργου, εισήγηση του σε Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, ο.π, σ. 163 επ.

διάκρισης των εξουσιών, έστω κι αν αυτές αποσκοπούν στη μη συμμόρφωση με τις αποφάσεις του. Περαιτέρω, ήταν σε ισχύ ένας άλλος παλαιός κανόνας του γαλλικού δικαίου σύμφωνα με τον οποίο τα μέσα εκτέλεσης του κοινού δικαίου δεν μπορούν να εφαρμοσθούν κατά των δημοσίων νομικών προσώπων, με αποτέλεσμα ο μόνος τρόπος να ικανοποιηθεί ο ιδιώτης έναντι της Διοίκησης, όταν η τελευταία δεν συμμορφωνόταν προς μια ακυρωτική απόφαση, να είναι η αγωγή αποζημιώσεως. Το 1980 με τον νόμο 80-539 της 16.7.1980 αναγνωρίστηκε το πρώτον στο Συμβούλιο της Επικρατείας η εξουσία να διαπιστώνει τη μη εκτέλεση της απόφασης ενός διοικητικού δικαστηρίου, να τάσσει προθεσμία συμμόρφωσης στη Διοίκηση και να την υποχρεώνει να καταβάλλει για κάθε ημέρα μη συμμόρφωσης ένα χρηματικό ποσό.⁵² Ωστόσο, η ανωτέρω νομοθετική ρύθμιση δεν προέβλεπε τη δυνατότητα του δικαστή να απευθύνει διαταγές προς τη Διοίκηση και να προσδιορίζει το περιεχόμενο των ενεργειών στις οποίες θα έπρεπε να προβεί προκειμένου να συμμορφωθεί με τη δικαστική απόφαση.⁵³

Ο νόμος 95-125 της 8^{ης} Φεβρουαρίου 1995 επέφερε μια ιστορική μεταστροφή στις σχέσεις δικαστή και Διοίκησης, εφόσον από της ισχύος του νέου νόμου ήταν δυνατόν να απευθύνονται επιταγές προς τη Διοίκηση με σκοπό να λάβει αυτή μέτρα εκτέλεσης της απόφασης σε προκαθορισμένη ημερομηνία. Παράλληλα, ο νόμος 95-125 επιτρέπει τον εξαναγκασμό της Διοίκησης σε ενέργεια μέσω μιας χρηματικής ποινής και από τον διοικητικό δικαστή, αρμοδιότητα η οποία μέχρι τότε ανήκε αποκλειστικά στο Conseil d' Etat. Η εν λόγω χρηματική ποινή συνοδεύει την επιταγή ενώ εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια του δικαστή να την επιβάλλει. Χαρακτηρίζεται αρκετά αποτελεσματική,

⁵² Με το διάταγμα 63/766 είχε δημιουργηθεί στο Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας το Τμήμα Έκθεσης και Μελετών, που έχει ως έργο του να διευκρινίζει στη Διοίκηση και κυρίως στους Υπουργούς τον τρόπο συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Παράλληλα, οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος μπορεί να επισημαίνει στο εν λόγω Τμήμα τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει στην προσπάθειά του να επιτύχει την εκτέλεση μιας απόφασης. Το Τμήμα Έκθεσης και Μελετών του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτέλεσε πρότυπο θεσμό για την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν1470/1984 του ΣτΕ.

⁵³ Βλ.Ι.Αντ. Πετρόγλου, ο.π σ. 27 επ.

αφού δια της απειλής η Διοίκηση αναγκάζεται να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της.⁵⁴

Ο νόμος αυτός επιχείρησε να διασφαλίσει τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς όλες τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων , προσέδωσε, δε, και στα διοικητικά δικαστήρια την εξουσία να επιβάλουν τα ίδια κυρώσεις σε περίπτωση μη εκτέλεσης των αποφάσεων τους με αποτέλεσμα κάθε δικαστής να καθίσταται και δικαστής της εκτέλεσης των αποφάσεων του. Η σημασία του, όμως , εντοπίζεται κυρίως στις ακυρωτικές αποφάσεις , δεδομένου ότι οι αποφάσεις που εκδίδονται στις διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας καταδικάζουν συνήθως τη Διοίκηση στην καταβολή ενός χρηματικού ποσού, η δε εκτέλεση τους εξασφαλίζεται με τις αποτελεσματικές διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 1 του νόμου 80-539 της 16/7/80.⁵⁵ Περαιτέρω, οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων είναι όλο και περισσότερο διδακτικές και καθορίζουν επακριβώς την εμβέλεια του ακυρωτικού αποτελέσματος, όταν αυτό καθίσταται αναγκαίο.⁵⁶ Ακόμη, και οι παραδοσιακά λακωνικές αποφάσεις του Conseil d'Etat περιλαμβάνουν πλέον διδακτική και κατευθυντήρια αιτιολογία, η οποία αναφέρεται διεξοδικά στα μέτρα που πρέπει να λάβει η Διοίκηση προς αποκατάσταση της νομιμότητας.⁵⁷

Ειδικότερα, η παρέμβαση του διοικητικού δικαστή καθίσταται δυνατή σε δύο στάδια: πρώτον, προληπτικά, κατά το χρόνο έκδοσης της απόφασης του και πριν ακόμα η Διοίκηση εκδηλώσει οποιαδήποτε αδράνεια να εκτελέσει την απόφαση και δεύτερον , εκ των υστέρων, αν η απόφαση μείνει ανεκτέλεστη. Στην πρώτη περίπτωση (a priori δικαστικές διαταγές) ο ιδιώτης που ασκεί την αίτηση ακύρωσης ζητεί συγχρόνως με το ακυρωτικό αίτημα να δοθεί εντολή στη Διοίκηση να εκτελέσει την απόφαση ή σε αντίθετη περίπτωση , να της επιβληθεί χρηματική ποινή. Ο δικαστής με την απόφαση του θα προσδιορίσει

⁵⁴ Π.Μουζουράκη , Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των ακυρωτικών αποφάσεων στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο μετά το νόμο 95-125 της 8^{ης}-2-1995 , Κριτική Επιθεώρηση 1/1997, σελ. 177.

⁵⁵ Ι.Πετρόγλου , ο.π., σελ. 30.

⁵⁶ Βλ. Prosper Weil, Dominique Pouyard , Το Διοικητικό Δίκαιο , εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2009.

⁵⁷ Ε.Πρεβεδούρου, Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σ. 889.

το ισχύον δίκαιο στη συγκεκριμένη υπόθεση που ήχθη ενώπιον του και θα καθορίσει τα μέτρα τα οποία επιτρέπουν σε αυτό το δίκαιο να καταστεί αποτελεσματικό.

Στη δεύτερη περίπτωση (*a posteriori* δικαστικές διαταγές) που ο δικαστής δρα κατασταλτικά , ο διάδικος επιδιώκει μόνον την ακύρωση της πράξης και από τη στιγμή που δημοσιευθεί η ακυρωτική απόφαση δίδεται πίστωση χρόνου- η οποία είναι τρίμηνη από την κοινοποίηση κάθε απόφασης – από το δικαστήριο στη διοίκηση προκειμένου να συμμορφωθεί. Εάν δεν εκπληρώσει το καθήκον συμμόρφωσης, ο διάδικος μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο την εκτέλεση της απόφασης και τότε διανοίγεται ένα στάδιο διάρκειας έξι μηνών περίπου το οποίο ονομάζεται προδικαστικό. Σε αυτό το στάδιο ο δικαστής επικοινωνεί με τη Διοίκηση και διαπραγματεύεται την εκτέλεση της απόφασης . Όταν δε παρέλθει η οριζόμενη προθεσμία και η Διοίκηση εμμένει στη μη συμμόρφωση, τότε αρχίζει το δικαστικό στάδιο το οποίο ολοκληρώνεται με τη λήψη μέτρων από το δικαστήριο με τα οποία εντέλλεται την εκτέλεση της απόφασης.

Η δυνατότητα του δικαστή να απευθύνει εντολές στη Διοίκηση ενεργοποιείται σε δύο περιπτώσεις: Πρώτον , όταν οι δικαστικές αποφάσεις αφορούν διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας. Σε αυτή την περίπτωση η απόφαση προσδιορίζει το δικαίωμα του διοικουμένου το οποίο οφείλει να ικανοποιήσει η Διοίκηση καθώς και το μέτρο που πρέπει να ληφθεί για την εκτέλεση της απόφασης. Δεύτερον, όταν η δικαστική απόφαση ακυρώνει την άρνηση της Διοίκησης να εξετάσει το αίτημα του διοικουμένου, οπότε ο δικαστής δίνει την εντολή στη Διοίκηση να εξετάσει την υπόθεση, με την επιφύλαξη της μη τροποποίησης των νομικών και πραγματικών δεδομένων τη χρονική στιγμή που θα επιληφθεί το διοικητικό όργανο του αιτήματος. ⁵⁸

Συμπερασματικά, η εφαρμογή του ως άνω νόμου στην πράξη αποδείχθηκε ιδιαίτερα ικανοποιητική και είχε ως αποτέλεσμα την όλο και σπανιότερη άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις. ⁵⁹ Η Διοίκηση

⁵⁸ Βλ. Ι.Αντ. Πετρόγλου, ο.π.σ. 34 επ.

⁵⁹ Βλ. Jean- Paul Pietri, ο.π σ. 172.

υπό τον φόβο των κυρώσεων σπεύδει να συμμορφώνεται χωρίς να χρειάζεται πολλές φορές να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός που προβλέπει ο νόμος.⁶⁰

B. Γερμανία

Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων αποτελεί απόρροια της συνταγματικής αρχής της αποτελεσματικής και πλήρους δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 19 παρ. 4 του Γερμανικού Συντάγματος. Η οργάνωση της εκτελεστικής διαδικασίας εξαρτάται ουσιαστικά από τον εκτελεστό τίτλο της απόφασης. Το γερμανικό δικονομικό δίκαιο διακρίνει μεταξύ :α) ακυρωτικής απόφασης η οποία εκδίδεται επί ακυρωτικής αγωγής, με την οποία στρέφεται ο ενάγων κατά δυσμενών γι' αυτόν διοικητικών πράξεων , β) απόφασης που υποχρεώνει τη Διοίκηση σε έκδοση πράξης , γ) απόφασης με την οποία αναγνωρίζεται η ύπαρξη ή μη ύπαρξη μιας έννομης σχέσης , δ) απόφασης που εκδίδεται επί γενικής διαπλαστικής αγωγής και ε) απόφασης που εκδίδεται επί γενικής καταψηφιστικής αγωγής, οι οποίες αντιμετωπίζονται διαφορετικά στο στάδιο εκτέλεσης.

Ειδικότερα, η δικαστική απόφαση που κάνει δεκτή την ακυρωτική αγωγή έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, δηλαδή , ακυρώνει την διοικητική πράξη. Εάν ωστόσο, εκδοθεί ακυρωτική απόφαση και η διοικητική πράξη έχει ήδη εκτελεσθεί, το Δικαστήριο μπορεί κατόπιν υποβολής αίτησης να εκδώσει απόφαση και να υποχρεώσει τη διοικητική αρχή να ανακόψει ή να ακυρώσει την εκτέλεση. Η απόφαση αυτή εκδίδεται μόνον εάν η διοικητική αρχή είναι στη θέση να συμμορφωθεί και το ζήτημα είναι ώριμο για κρίση.⁶¹ Εάν η διοικητική πράξη αφορά την καταβολή χρηματικού ποσού ή άλλου αντικειμένου ή μια δήλωση, το δικαστήριο μπορεί να καθορίσει την καταβολή διαφορετικού χρηματικού ποσού ή μπορεί να αντικατασταθεί με το νέο περιεχόμενο . Τέλος, η

⁶⁰ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 52-55.

⁶¹ Βλ. άρθρο 113 παρ. 1 του Γερμ Κωδ ΔιοικΔικ. Στην περίπτωση αυτή η απόφαση αναφέρει ότι η διοικητική αρχή οφείλει να ανατρέψει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης με τον τρόπο που αναπτύσσεται στο αιτιολογικό της απόφασης.

απόφαση επί αγωγής με καταψηφιστικό χαρακτήρα εκτελείται σύμφωνα με τις διατάξεις του όγδοου βιβλίου του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, ο οποίος εφαρμόζεται αναλόγως. Το δικαστήριο της εκτέλεσης είναι το δικαστήριο του πρώτου βαθμού.⁶²

Όπως επισημαίνεται από τον καθηγητή Eb. Shidt Assmann : “ ...Το δίκαιο της αστικής ευθύνης του κράτους, οι διοικητικές εποπτικές αρχές και προ πάντων το κύρος των διοικητικών δικαστηρίων δεν επιτρέπουν στη ηττηθείσα διοίκηση να μη συμμορφωθεί σε μία δικαστική απόφαση. Τις περισσότερες φορές μάλιστα είναι πρόθυμη η διοίκηση να αντιμετωπίσει επίσης παρόμοιες περιπτώσεις με βάση τα δικαστικά πορίσματα, αν και οι περιπτώσεις αυτές δεν υπόκεινται στο δεδικασμένο της δικαστικής απόφασης και συνεπώς δεν υπάρχει γι' αυτό καμία σχετική υποχρέωση. »⁶³

Τέλος, σύμφωνα με τον Hans – Joachim Mons , Δικαστή του Διοικητικού Δικαστηρίου της Trier: «Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η πρακτική σημασία της σε βάρος του Δημοσίου εκτέλεσης των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών εκτελεστών τίτλων είναι μηδαμινή. Αυτό αιτιολογείται από το γεγονός ότι η Διοίκηση κατά κανόνα συμμορφώνεται στην υποχρέωση της αυτή, η οποία απορρέει από διαφορετικούς τίτλους εκτέλεσης, και, ως εκ τούτου , όσον αφορά στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων , οι τελευταίες είναι γενικώς σεβαστές.»⁶⁴

ii) Οι χώρες του αγγλοσαξονικού δικαίου

A. M. Βρετανία

⁶² Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 56-58.

⁶³ Βλ. Schmidt- Assmann, Το ατομικό δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, ΝοΒ 1990, σ. 400 επ.

⁶⁴ Βλ. Hans – Joachim Mons, δικαστής διοικητικού Δικαστηρίου της Trier ,εισήγηση του στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής.», ο.π σ. 28.

Η βρετανική έννομη τάξη στο παρελθόν δεν γνωρίζει την διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου η οποία απαντάται στις χώρες του ηπειρωτικού δικαίου. Όλες οι διαφορές που αναφύονταν μεταξύ κρατών και ιδιωτών υπάγονταν στο ίδιο δίκαιο και στους ίδιους δικαστές, δηλαδή, στα κοινά δικαστήρια. Μόλις με τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο άρχισε να δημιουργείται ο κλάδος του διοικητικού δικαίου και να διαμορφώνονται τα ένδικα βοηθήματα αυτού τα οποία προέρχονται από τον χώρο του ιδιωτικού δικαίου. Υποστηρίζεται, δε, ότι το αγγλικό διοικητικό δίκαιο πλησιάζει όλο και περισσότερο προς το διοικητικό δίκαιο με τη γαλλική του όρου έννοια, αν και είναι αυτόνομο στην ανάπτυξη του.⁶⁵

Στο Ηνωμένο Βασίλειο τα ένδικα βοηθήματα με τα οποία ελέγχεται η νομιμότητα μιας πράξης της Κυβέρνησης είναι οι διάδοχοι παλαιών ενδίκων μέσων, των «Certiorari», « Prohibition», «Mandamus», και «Declarations». ⁶⁶ Τα «Certiorari » (ακυρωτικές αποφάσεις) είναι ένδικο βοήθημα με το οποίο η απόφαση κατώτερου δικαστηρίου ή διοικητικής αρχής που προσβάλλεται ακυρώνεται, διότι εκδίδεται καθ' υπέρβαση εξουσίας και η Κυβέρνηση καλείται να λάβει εκ νέου την απόφαση με νόμιμη αιτία. Τα «prohibition» (απαγορευτική απόφαση) εκδίδονται όταν ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο προτίθεται να προχωρήσει σε δίκη για τη λήψη απόφασης χωρίς να έχει την εξουσία και απαγορεύουν την έκδοση της παράνομης απόφασης. Τα «Mandamus» (υποχρεωτική απόφαση) εκδίδονται όταν ένα κατώτερο Δικαστήριο ή ένα διοικητικό όργανο που λαμβάνει αποφάσεις αρνείται την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων του ενώ έχει αρμοδιότητα. Στην περίπτωση αυτή η δικαστική απόφαση περιέχει σαφείς εντολές προς τη διοικητική αρχή σχετικά με τους όρους υπό τους οποίους οφείλει να δράσει. Τέλος, τα «Declarations» (διακηρύξεις) εκδίδονται από το Δικαστήριο κατόπιν της αίτησης κάποιου ιδιώτη, εκθέτουν μια νομική κατάσταση και τη συνδέουν με συγκεκριμένο πραγματικό ζήτημα.

⁶⁵ Σ.Ι. Φλογαίτης, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης – η διδασκαλία του Dicey και η ανάπτυξη του αγγλικού διοικητικού, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 1985, σ.8.

⁶⁶ Βλ. αναλυτικά για τα ως άνω ένδικα βοηθήματα του δημοσίου δικαίου στη Βρετανία σε sir William Wade and Christopher Forsyth, Administrative Law, Oxford University press, ninth edition, 2004, σ. 602 επ.

Περαιτέρω, οι μηχανισμοί για την εκτέλεση των αποφάσεων στον τομέα του διοικητικού δικαίου είναι οι ίδιοι με αυτούς του ιδιωτικού δικαίου. Εάν το διοικητικό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την εκτέλεση της απόφασης παραβιάσει αυτό το καθήκον του, τότε θα διωχθεί για απείθεια ενώπιον του Δικαστηρίου (Contempt of Court).⁶⁷ Στη βρετανική έννομη τάξη οι Υπουργοί δεν απολαμβάνουν τα προνόμια του Στέμματος, ευθύνονται για τις παράνομες πράξεις τους και μπορούν να διωχθούν για απείθεια.

Επίσης, προβλέπεται ο θεσμός της αποζημίωσης και ο ιδιώτης δικαιούται να εγείρει αγωγή στηριζόμενη στη βλάβη που του προκάλεσε η παράνομη συμπεριφορά της Διοίκησης. Εξάλλου, το Κοινοβούλιο διαδραματίζει έναν σημαντικό ρόλο στην επίβλεψη της εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων μέσω του θεσμού του Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου για τη Διοίκηση (Parliamentary Commissioner for Administration).

Τέλος, οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εκτέλεση των αποφάσεων δεν είναι τα δικαστήρια, αλλά διοικητικά όργανα αρμόδια για την εκτέλεση των αποφάσεων. Ωστόσο, ο ρόλος τους περιορίζεται στην εκτέλεση των αποφάσεων χρηματικού αντικειμένου πέραν των οποίων σχεδόν ποτέ δεν επεμβαίνουν στην αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών.

Κατά γενική παραδοχή τα προβλήματα σχετικά με την εκτέλεση των αποφάσεων είναι σχεδόν ανύπαρκτα στο Ηνωμένο Βασίλειο. Όπως επισημαίνει ο John Laws, δικαστής των βασιλικών δικαστηρίων του Λονδίνου: «.. Η νομική και συνταγματική κουλτούρα του Ηνωμένου Βασιλείου είναι τέτοιας φύσεως, ώστε δεν υπήρξε ποτέ οποιοδήποτε θέμα άρνησης του Στέμματος να καταβάλλει το χρηματικό ποσό προς συμμόρφωση σε μια σωστά συντεταγμένη απόφαση... Σε περίπτωση που κάτι τέτοιο συνέβαινε, θα προκαλούσε έντονη κατακραυγή και θα ήταν αναμενόμενες βαρύτατες πολιτικές συνέπειες». ⁶⁸ Η Κυβέρνηση αυτομάτως θα σεβαστεί μια τέτοια διακήρυξη και θα ενεργήσει σε συμφωνία με αυτήν. Σύμφωνα, ωστόσο με τα συμπεράσματα του Διεθνούς Συνεδρίου για την εκτέλεση των δικαστικών

⁶⁷ Η ανυπακοή σε μία απόφαση τιμωρείται είτε με ποινή είτε με φυλάκιση.

⁶⁸ Βλ. John Laws, δικαστής των Βασιλικών Δικαστηρίων του Λονδίνου, εισήγηση του στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα « Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», ο.π.

αποφάσεων και στη Μ. Βρετανία παρατηρείται το φαινόμενο μη συμμόρφωσης των διοικητικών αρχών και εκδηλώνεται συνήθως με τις ακόλουθες μορφές: α) τακτικές καθυστέρησης , β) νομοθετική παρέμβαση με την οποία κυρώνονται αναδρομικώς παράνομες καταστάσεις και εξουδετερώνονται τα ακυρωτικά αποτελέσματα των δικαστικών αποφάσεων.⁶⁹

B. Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

Το αμερικανικό διοικητικό σύστημα είναι δημιούργημα μόλις των αρχών του 20^{ου} αιώνα και σηματοδοτείται από την εκχώρηση εξουσιών από το Κογκρέσο στις διοικητικές αρχές, οι οποίες εξουσιοδοτήθηκαν να νομοθετούν εκδίδοντας διοικητικές πράξεις. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα οι διοικητικές αρχές ασκούν και τρεις εξουσίες, δηλαδή, νομοθετούν, διοικούν και επιλύουν διαφορές. Εξάλλου, οι διοικητικές αρχές ασκούν σημαντική εξουσία στους πολίτες, καθώς μπορούν να αποφασίζουν για τις κοινωνικές παροχές, να εκδίδουν τις άδειες για τη βιομηχανία ή να επιβάλλουν ποινές σε έναν ιδιώτη ή μια επιχείρηση.

Η παραπάνω εκχώρηση εξουσιών από το κογκρέσο στις διοικητικές αρχές κρίθηκε ως συνταγματική από το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α το οποίο εποπτεύει τις τελευταίες μέσω του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων.⁷⁰ Η έκταση του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων διαφοροποιείται με αποτέλεσμα σε ορισμένες περιπτώσεις να μην επιτρέπεται στο δικαστήριο να αξιολογήσει τα πραγματικά δεδομένα που έλαβε υπόψη της η διοικητική αρχή και σε άλλες περιπτώσεις να δύναται το δικαστήριο να αποφασίσει εκ νέου για την υπόθεση.

Το αμερικανικό δικαιοδοτικό σύστημα επηρεασμένο από το αγγλοσαξονικό υιοθέτησε τους θεσμούς και τα ένδικα βοηθήματα του τελευταίου, μέρος των οποίων αποτελούν και τα injunctions. Επρόκειτο αρχικά για ένα ένδικο βοήθημα που μπορούσε να ασκηθεί ενώπιον των equity courts προκειμένου να παράσχει δικαστική προστασία στις περιπτώσεις, στις οποίες δεν επαρκούσε η

⁶⁹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 60-61

⁷⁰ Βλ. The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States , New York Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 6.

αποζημιωτική αγωγή. Τα injunctions ομοιάζουν με τον θεσμό των ασφαλιστικών μέτρων μέσω των οποίων ο αιτών προσπαθεί να επιδιώξει την προσωρινή ρύθμιση μιας κατάστασης, να εξαναγκάσει τον αντίδικο σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή κ.λ.π, να διατάξει την έκδοση μιας πράξης. Τα injunctions που αρχικά στρέφονταν μόνο κατά των ιδιωτών άρχισαν να χρησιμοποιούνται από τα αμερικανικά δικαστήρια ως εργαλείο προκειμένου να επιτευχθεί η προστασία ατομικών δικαιωμάτων και να περιορισθεί η κρατική εξουσία.

Ειδικότερα, πρόκειται για τις δικαστικές διαταγές μέσω των οποίων το δικαστήριο επιβάλλει την εξουσία του και με τις οποίες εντέλλεται ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο να προβεί σε συγκεκριμένες θετικές πράξεις ή να παραλείψει μη σύννομες ενέργειες . Οι διαταγές με τις οποίες εντέλλεται ένα πρόσωπο να προβεί σε θετικές πράξεις εκδίδονται σπανίως από τα δικαστήρια , αφού προηγουμένως διαπιστωθεί η συνδρομή αυστηρών προϋποθέσεων, μεταξύ των οποίων και η ύπαρξη άμεσης και ανεπανόρθωτης βλάβης στα προσωπικά και περιουσιακά συμφέροντα του αιτούντος. Η δικαστική διαταγή, δηλαδή, είναι ένα έκτακτο ένδικο βοήθημα, το οποίο επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Δικαστηρίου, εκδίδεται, δε μόνον όταν διαπιστωθεί η αναγκαιότητα του. Περαιτέρω, εκδίδονται μόνον εφόσον διαπιστωθεί ότι δεν βλάπτεται το δημόσιο συμφέρον, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις με τις οποίες επιδιώκεται η έκδοση μιας διοικητικής πράξης.⁷¹

⁷¹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 62-64,

III. ΜΕΡΟΣ Β΄

Η εννοιολογική ταυτότητα της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις

α. Η έννοια της συμμόρφωσης

Όπως προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, ο συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται στην υποχρέωση της συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις χωρίς να προβαίνει στον εννοιολογικό προσδιορισμό της ως άνω υποχρέωσης. Το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης αποτυπώθηκε το πρώτον στη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 4 του Ν.3713/1928, του ιδρυτικού νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας και εν συνεχεία επαναλαμβάνονταν με την ίδια διατύπωση στον εκάστοτε οργανικό νόμο του Δικαστηρίου. Μετά τη συνταγματική κατοχύρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης στη σχετική διάταξη προστέθηκε ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις αποτελεί συνταγματική επιταγή.⁷²

Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις, οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται, ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Δικαστηρίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια

⁷² Σύμφωνα με την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 50 παρ. 4 του οργανικού νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΠΔ 18/1989): « Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσης τους, κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος , πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση , με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση». Επίσης, όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων θεσπίσθηκε η διάταξη του άρθρου 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (Ν2717/1999) που φέρει τον τίτλο «Υποχρέωση Συμμόρφωσης» και σύμφωνα με την οποία : «1. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν με θετικές ενέργειες ή με αποχή από κάθε αντίθετη ενέργεια να συμμορφώνονται προς το περιεχόμενο των αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται για διαφορές που άγονται προς επίλυση με άσκηση προσφυγής. 2. Η παράλειψη διοικητικής αρχής προς συμμόρφωση σύμφωνα με τα οριζόμενα στην προηγούμενη παράγραφο, έχει ως συνέπεια, για τον παραβάτη εκτός από την κατ' άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα ποινική δίωξη και την προσωπική του ευθύνη προς αποζημίωση.» Η διάταξη αυτή δεν υπήρχε στον προϊσχύσαντα Κώδικα Φορολογικής Δικονομίας και για πρώτη φορά κατοχυρώνει ρητά πλέον την υποχρέωση της Διοίκησης προς Συμμόρφωση και στις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας.

που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Από πολύ νωρίς η θεωρία ορμώμενη από τη διατύπωση της ανωτέρω διάταξης ιδρυτικού νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας επεσήμανε ότι η υποχρέωση της συμμόρφωσης αναλύεται σε δύο επιμέρους υποχρεώσεις: α) η διοίκηση οφείλει αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το δικαστήριο (αποθετική δέσμευση) και β) η διοίκηση οφείλει να προβεί σε όλες εκείνες τις θετικές ενέργειες που είναι αναγκαίες για την επάνοδο στη νομική και πραγματική κατάσταση που υπήρχε πριν από την ακύρωση της πράξης (θετική δέσμευση).⁷³ Η μεν πρώτη υποχρέωση ταυτίζεται με το δεδικασμένο που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση και συνιστά την καρδιά του ζητήματος της συμμόρφωσης και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που είναι κάθε φορά το ζητούμενο σε μια ευνομούμενη πολιτεία.

Η διατύπωση που επέλεξε η νομολογία προκειμένου να αναλύσει το ειδικότερο περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης έχει ως εξής: « Η Διοίκηση μετά την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτήν και μάλιστα όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη»⁷⁴. Η ανωτέρω διατύπωση εμπεριέχεται στο μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού και μετά την παράθεση των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 50 παρ. 4 του π. δ/τος 18/89. Από τη σύγκριση, δε, της διατύπωσης αυτής με τη θέση των θεωρητικών προκύπτει ότι ταυτίζεται με την τελευταία ως

⁷³ Φ. Βεγλερής, Η Συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις του ΣτΕ, εκδόσεις Τζάκα και Στ. Δελαγραμμάτικα, Αθήνα 1934, σελ. 23. Με τη θέση αυτή συμφωνεί και ο Χ. Χρυσανθάκης, Το δεδικασμένο της ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1991, σ. 34.

⁷⁴ ΣτΕ 1599,1378,748/2007, 16/2006, 1113/2005, 1713/2002, 4097/2001, 1592/1998.

προς τον διαχωρισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης σε θετική και αποθετική.⁷⁵

β. Διάκριση από την έννοια του δεδικασμένου

Σημειώνεται, κατ' αρχάς, ότι υποχρέωση συμμόρφωσης και δεδικασμένο διακρίνονται μεν αλλά ταυτόχρονα τελούν σε εσωτερική συνάφεια μεταξύ τους, με την έννοια ότι η έκταση της συμμόρφωσης αποτελεί συνάρτηση του συγκεκριμένου κριθέντος ζητήματος με την απόφαση που εξοπλίζεται με ισχύ δεδικασμένου και προς την οποία πρέπει να συμμορφωθεί η Διοίκηση.

Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Ε. Μιχελάκης : « Ενώ η έννοια του δεδικασμένου, αποκλείουσα νέαν διάφορον κρίσιν του ζητήματος δέον να είναι και ένεκα του λόγου τούτου αυστηρώς ορισμένη, η έννοια της κατά τη διάταξιν της παρ. 4 του άρθρου 50 εκτελέσεως της αποφάσεως , μη ούσα ακριβώς και σαφώς ωρισμένη κατά την έκτασιν αυτής, επιδέχεται διάπλασιν τοιαύτην ώστε η ερμηνεία να δύναται ανέτως να κατευθύνει τη συμπεριφορά της Διοικήσεως συμφώνως προς τας αρχάς του διοικητικού δικαίου του σύγχρονου Κράτους».⁷⁶

Άλλωστε, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «κατά τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, και των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 50 του Π.Δ. 18/1989, η ακύρωση διοικητικής πράξεως επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που έχει ακυρωθεί. Η νέα πράξη που τυχόν εκδίδει η Διοίκηση ανατρέχει αναγκαίως στον χρόνο εκείνο και διέπεται κατ' αρχήν από το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε τότε και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώραν οι ενέργειες συμμορφώσεως προς την ακυρωτική απόφαση (ΣΤΕ 3627/2004, 1871, 1523/2003). Περαιτέρω, η Διοίκηση, μετά την έκδοση ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, υποχρεούται να συμμορφωθεί

⁷⁵ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 66-69.

⁷⁶ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ. 79.

προς αυτήν και μάλιστα όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στον νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλούσα ή τροποποιούσα τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδουσα άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στην θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελομένης ακυρώσεως, δηλαδή από το είδος και την φύση της ακυρούμενης πράξεως, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις για τα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση" [ΣΤΕ 2040/2013 2228/2005, Ολ 1681/2002, 441/2001].

Σύμφωνα με τη διάκριση που συνάγεται από τα άρθρα 50 παρ. 4 ΠΔ 18/1989 και 198 παρ. 1 του ΚΔΔικ, η εξωδικαστική ενέργεια του δεδικασμένου, όπως καλείται η υποχρέωση της Διοίκησης προς συμμόρφωση στην ακυρωτική δικαστική απόφαση, έχει δύο εκδηλώσεις, μια αρνητική και μια θετική. Ακριβέστερα, αποθετική συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστική απόφαση είναι η υποχρέωσή της να απέχει από κάθε ενέργεια αντίθετη προς τα κριθέντα με την απόφαση, δηλαδή να απέχει από την εκτέλεση της ακυρωθείσας πράξης και να μην επαναλάβει την πράξη ή τη συμπεριφορά που έχει ελεγχθεί ως παράνομη. Αντίστοιχα, θετική συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστική απόφαση είναι η υποχρέωσή της να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που επιτάσσει η απόφαση ώστε να αποκατασταθεί η διαταραχθείσα νομιμότητα. Στην πραγματικότητα, η υποχρέωση συμμόρφωσης συνίσταται σε πλέγμα υποχρεώσεων προς πράξεις ή παραλείψεις και η διάκριση είναι σχηματική και απλουστευτική, γίνεται δε για παιδαγωγικούς λόγους.⁷⁷

⁷⁷ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

IV. ΜΕΡΟΣ Γ'

A. Οι τρόποι συμμόρφωσης

A.1 Αποθετική υποχρέωση προς συμμόρφωση

Βασικό αξίωμα του διοικητικού δικαίου είναι η έναντι όλων (erga omnes) ακύρωση της διοικητικής πράξης και η αναδρομική εξαφάνιση της από τον νομικό κόσμο, δηλαδή η πράξη που ακυρώθηκε θεωρείται ανύπαρκτη από την έκδοσή της. Εξ αυτού του αξιώματος απορρέει η υποχρέωση της Διοίκησης να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και περαιτέρω, από την αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις απορρέει η υποχρέωση της να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το Δικαστήριο, καθώς επίσης από κάθε πράξη ή συμπεριφορά η οποία θα κατατείνει στη διατήρηση του αποτελέσματος που ακυρώθηκε.⁷⁸

A.1.1 Παύση εκτέλεσης της πράξης που ακυρώθηκε

Η πρώτη υποχρέωση που απορρέει από την αποθετική συμμόρφωση συνίσταται στη μη εκτέλεση και γενικότερα στη μη εφαρμογή της πράξης που ακυρώθηκε στο μέλλον.⁷⁹ Σύμφωνα με τον πάγιο νομολογιακό κανόνα η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να θεωρήσει « ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο» την ακυρωθείσα πράξη και να απέχει από κάθε ενέργεια, νομική ή υλική, που αποβλέπει στην εκτέλεση της διοικητικής πράξης. Περαιτέρω, εάν η πράξη επέβαλε υποχρεώσεις, κανένα εξαναγκαστικό μέτρο βάσει της πράξης αυτής δεν μπορεί να ληφθεί ενώ, αντιθέτως, εάν η πράξη επέβαλε απαγόρευση ή περιορισμό, κανένα μέτρο προς τήρηση της απαγόρευσης δεν μπορεί να ληφθεί. Επίσης, η Διοίκηση δεν μπορεί να εκδώσει νέες πράξεις που ερείδονται ή οπωσδήποτε αναφέρονται στην ακυρωθείσα

⁷⁸ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 66-69.

⁷⁹ Δ.Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειαι της ακύρωσης της διοικητικής πράξης έναντι της Διοικήσεως, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1980. Σ. 30.

πράξη. Σε ορισμένες περιπτώσεις η υποχρέωση προς αποχή συνιστά και την μοναδική συνέπεια της ακύρωσης έναντι της Διοίκησης και στη περίπτωση αυτή κατά την άποψη του Φ. Βεγλερή το αποθετικό αποτέλεσμα του δεδικασμένου δύναται να θεωρηθεί από την άποψη της προστασίας της νομιμότητας και των νομίμων συμφερόντων των ιδιωτών ως πλήρες.⁸⁰ Τούτο παρατηρείται στις περιπτώσεις που η διοικητική πράξη δεν εκτελείται πριν την ακύρωση της, διότι διατάσσεται η αναστολή της εκτέλεσης της από τον δικαστή ή όταν ακυρώνεται η κανονιστική πράξη και δεν έχουν εκδοθεί ατομικές διοικητικές πράξεις βάσει αυτής ή όταν εκδίδεται απορριπτική απόφαση.

Επίσης, η δικαστική απόφαση υλοποιείται χωρίς να χρειάζεται να μεσολαβήσει συγκεκριμένη ενέργεια του διοικητικού οργάνου, όταν ακυρώνεται ανακλητική διοικητική πράξη, οπότε με την ακύρωση αναβιώνει αυτοδικαίως η ανακληθείσα πράξη. Στις περιπτώσεις αυτές δεν απαιτείται η έκδοση νέας διοικητικής πράξης, αν δε, συμβεί αυτό, τότε η νέα πράξη έχει απλώς διαπιστωτικό χαρακτήρα.⁸¹

A.1.2 Απαγόρευση έκδοσης πράξης όμοιας με την ακυρωθείσα

Αποθετική συμμόρφωση σημαίνει και την απαγόρευση επανέκδοσης της ίδιας κατά περιεχόμενο πράξης με την ακυρωθείσα, με την ίδια τυπική ή ουσιαστική πλημμέλεια. Η απαγόρευση καλύπτει και την έκδοση πράξης εμμέσως όμοιας με την ακυρωθείσα (πχ μετά την ακύρωση μετάθεσης για λόγους πολιτικής εκκαθάρισης, διατάσσεται μετάθεση του ίδιου υπαλλήλου προς το συμφέρον της υπηρεσίας). Την υποχρέωση συμμόρφωσης υπό την έννοια αυτή υπέχει η Διοίκηση και επί αποφάσεων προσωρινής δικαστικής προστασίας. Επειδή όμως η αναστολή διοικητικής πράξης σημαίνει αναστολή της εκτέλεσης και όχι της ισχύος της, η διοίκηση παρατείνοντας την ισχύ πράξης που ανεστάλη δεν παραβιάζει την υποχρέωση συμμόρφωσης [ΣτΕ ΕΑ 560/1998].

⁸⁰ Φ.Βεγλερής, ο.π. σ.22.

⁸¹ Βλ. Ο Ζήκου, εισήγηση σε Πρακτικά Συνεδρίου με Θέμα « Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις- Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», οπ, σ. 10.

Όρια της αποθετικής συμμόρφωσης
– Νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα

Η αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης κάμπτεται και η Διοίκηση μπορεί να εκδώσει πράξη όμοια προς ακυρωθείσα εφόσον η νέα πράξη βασίζεται σε νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα, τα οποία δεν αποτέλεσαν αντικείμενο κρίσης κατά την προηγούμενη δίκη [ΣΤΕ 1235/2007, 2997/2003, 3126/1992]. Ειδικότερα, ως προς τα νομικά δεδομένα η Διοίκηση δικαιούται να βασίσει την όμοια νεώτερη πράξη της σε διαφορετικές διατάξεις μεταγενέστερου νόμου (αναδρομικής ισχύος) μη ισχύοντος κατά τον χρόνο έκδοσης της δικαστικής απόφασης, οι οποίες διαφοροποιούν σε σχέση με τον προϊσχύσαν καθεστώς τα περιστατικά [ΣΤΕ Ολ 161/2010, 1235/2007 :Εφαρμογή από τη Διοίκηση, κατά την έκδοση της νεώτερης ανακλητικής πράξης, άλλων διατάξεων από εκείνες που είχαν εφαρμοστεί στην πρώτη ανακλητική πράξη, η οποία ακυρώθηκε και μη ταύτιση των διοικητικής φύσεως ζητημάτων]. Μπορεί επίσης να προβεί σε νέα ερμηνεία και εφαρμογή των παλαιότερων διατάξεων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έγινε έρευνα και κρίση επ' αυτών από το δικάσαν δικαστήριο άμεσα ή έμμεσα. Ανάλογα και ως προς τα πραγματικά δεδομένα, η Διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την παλαιότερη πράξη της βασιζόμενη σε νέα πραγματικά δεδομένα ή σε νέα εκτίμηση των παλαιών, εφόσον δεν υφίσταται αντίστοιχη κρίση του δικάσαντος δικαστηρίου [ΣΤΕ 1070/2008, 3320/2003, 4637/1995].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχέση του κανόνα της υποχρεωτικής επανάληψης της διαδικασίας με τους κανόνες των άρθρων 50 παρ. 4, 5 του ΠΔ 18/1989 και 197-198 του ΚΔΔικ [ΣΤΕ 3126/1992: η Διοίκησης, κατ' αρχήν, δεν κωλύεται, επιλαμβανομένη μετά ακυρωτικήν απόφασιν διοικητικού δικαστηρίου, να εξετάση την όλην υπόθεσιν από πραγματικής και νομικής φύσεως και μεταβάλη ενδεχομένως την πραγματικήν βάσιν της υποθέσεως ή τους επί ταύτης εφαρμοστέους κανόνες, υπό την προϋπόθεσιν όμως πάντοτε ότι η νέα πράξις αυτής θέλει στηριχθή εις ερμηνείαν και εφαρμογή διατάξεως ή εκτίμησιν πραγματικών περιστατικών, περί των οποίων δεν εγένετο έρευνα και κρίσις δια της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου' ΣΤΕ 1143/1995, ΣΤΕ 2549/2013: κατ' αρχήν, τα όργανα του Ι.Κ.Α. δεσμεύονται από το δεδικασμένον, το οποίον παράγεται από αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς το κριθέν με τας αποφάσεις αυτάς ζήτημα και αίρεται,

ως προς το ζήτημα αυτό η υποχρέωση των οργάνων του Ι.Κ.Α. προς ανάκληση ή τροποποίηση παρανόμου και οριστικής πράξεως (ΣΤΕ 291/1995 7μ, 1143/1995 7μ, 2807/1998 κ. ά., πρβλ. ΣΤΕ 1353/2011). Εν τούτοις, έχει γίνει δεκτόν ότι εις περιπτώσεις, κατά τας οποίας το κριθὲν με δύναμιν δεδικασμένου ζήτημα αφορά εις την ασφαλιστικήν σχέσιν, ὅπως αὐτὴ διεμορφούτο βάσει συγκεκριμένου νομοθετικού καθεστώτος, το Ι.Κ.Α., εις περίπτωσιν μεταβολῆς του διέποντος τὴν ασφαλιστικήν σχέσιν ὡς ἄνω νομοθετικού καθεστώτος, ἔχει υποχρέωσιν να επανεξετάσῃ ἀσφαλιστικὴν ὑπόθεσιν, ἐπὶ τῇ υποβολῇ σχετικού αιτήματος, παρὰ το ὅτι το πιθέμενον ζήτημα εἶχε κριθῆ με δύναμιν δεδικασμένου βάσει διατάξεων προϊσχύσαντος νομοθετικού καθεστώτος, και, κατὰ συνέπειαν, ἡ ἀπορρίπτουσα τὴν αἴτησιν επανεξετάσεως πράξις των οργάνων του Ι.Κ.Α. εἶναι ἐκτελεστὴ και δύνεται να προσβληθῆ με προσφυγὴν ἐνώπιον των διοικητικῶν δικαστηρίων (ΣΤΕ 1043/2007, 1007/2008, 3316/2008, 1943/2009).

Περαιτέρω, ἐπὶ ἀνὸς τῆς διοικήσεως παρὰ τὴν ὑπαρξιν δικαστικῆς κρίσεως ἐπὶ ασφαλιστικού αιτήματος ἀσφαλισμένου χωρεῖ εις τὴν εἰδικὴν περίπτωσιν, ὡς ἐν προκειμένῳ κατὰ τὴν ὁποία το ασφαλιστικὸ αἶτημα του ενδιαφερομένου εἶχε ἀπορριφθῆ λόγω παντελοῦς ἐλλείψεως ἀποδεικτικῶν στοιχείων, το ζήτημα δε αὐτὸ εἶχε κριθῆ με δύναμιν δεδικασμένου, σὴν συνέχεια ὁμως προέκυψαν τα στοιχεία που ἀπεδείκνυαν το σχετικὸ ασφαλιστικὸ του δικαίωμα, τα ὁποία ὁμως δεν εἶχε σὴν διάθεσιν του ο ἀσφαλισμένος κατὰ τὴν υποβολῇ του ἀρχικοῦ του αιτήματος ἐκ λόγων μὴ οφειλομένων σὴν δικὴ του ὑπαιτιότητα ἀλλὰ σὴν ὑπαιτιότητα τῆς Διοικήσεως]].Στὴ συντριπτικὴ πλειοψηφία των περιπτώσεων, ο κανὼνας τῆς ἐπανάληψης τῆς διαδικασίας δεν ἐφαρμόζεται διότι δεν συντρέχουν τα στοιχεία του πραγματικοῦ του, ὅχι ἐπειδὴ τὴν ἐφαρμογὴ του ἐμποδίζουν ἀρθρα 50 παρ. 4, 5 του πδ 18/1989 και 197-198 του ΚΔΔ.⁸²

A.1.3 Απάλειψη τῆς τυπικῆς πλημμέλειας

Ἄν με τὴν δικαστικὴν ἀπόφασιν ἀκυρωθῆ πράξις γιὰ τυπικὸν λόγον, τὸ ἀρμόδιον ὄργανον μὴ μπορεῖ να ἐπαναλάβῃ τὴν πράξιν, ἀφοῦ τηρήσῃ προηγουμένως τὸν τύπον του ὁποίου ἡ ἔλλειψη προκάλεσε τὴν ἀκύρωσιν τῆς πράξεως [ΣΤΕ

⁸²Ε. Πρεβεδοῦρου, Ἡ ἐκτασὴ τῆς υποχρέωσης συμμόρφωσης τῆς διοικήσεως σὴν ἀκυρωτικὸ ἀποτέλεσμα δικαστικῶν ἀποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικὸ Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

5133/1995, 3965/2012]. Προϋπόθεση για τη θεραπεία της τυπικής πλημμέλειας είναι, πάντως, η εμπρόθεσμη έκδοση της αρχικής πράξης [ΣτΕ 1240/2008, 3474/2004, 187/2003]. Οι πράξεις αποκατάστασης της τυπικής πλημμέλειας μπορούν να είναι αναδρομικές. Σε κάποιες περιπτώσεις μάλιστα η αρχή της ισότητας επιβάλλει την αναδρομική ισχύ της νέας πράξης στο χρονικό σημείο έκδοσης της ακυρωθείσας [ΣτΕ 3053/1997] .

A.1.4 Έκδοση νέας αιτιολογημένης πράξης

Η Διοίκηση δεν κωλύεται, επιλαμβανόμενη μετά από ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, να εξετάσει την όλη υπόθεση εκ νέου από πραγματικής ή/και νομικής απόψεως και να μεταβάλει την πραγματική βάση της υπόθεσης ή τους κανόνες που πρέπει να εφαρμοστούν, με την προϋπόθεση βεβαίως ότι η ακυρωτική δικαστική απόφαση δεν προέβη σε αντίστοιχη έρευνα και κρίση. Αλλά και στην περίπτωση που η διοικητική πράξη ακυρώθηκε ως αναπιολόγητη, η Διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την κρίση για τη ρύθμιση της συγκεκριμένης σχέσης αναδρομικά [ΣτΕ 2040/2013: η προσβαλλόμενη πράξη, λόγω του αναδρομικού αποτελέσματος των ακυρωτικών αποφάσεων, ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεως της αρχικής πράξεως που ακυρώθηκε με την προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 2130/2002, 3454/2002 , 2558/2009 7μ., 783/2012 κ.α.)] και να εκδώσει πράξη με όμοιο περιεχόμενο προς την ακυρωθείσα, αιτιολογώντας πλέον νομίμως την κρίση της.⁸³

Η νέα νόμιμη αιτιολογία μπορεί να λαμβάνει υπόψη της τα νέα πραγματικά δεδομένα που δεν ερευνηθεί κατά τα ανωτέρω. Μπορεί όμως να βασίζεται και σε στοιχεία αντλημένα από την ίδια την ακυρωτική απόφαση, η οποία συχνά άμεσα ή έμμεσα υποδεικνύει την ορθή αιτιολογία. Οι ακυρώσεις και οι εκ νέου αιτιολογημένες αποφάσεις δεν έχουν αριθμητικό ή χρονικό όριο. Αν όμως ενόψει του αριθμού των ακυρωτικών αποφάσεων που προηγήθηκαν στη

⁸³ ΣτΕ 224/2011: Σε περίπτωση κατά την οποία ο ακυρωτικός δικαστής κρίνει ότι υφίσταται κατάδηλη υπεροχή του παραλειφθέντος έναντι του προκριθέντος και αναπέμψει την υπόθεση στη Διοίκηση για να παραθέσει ειδική αιτιολογία, το δε Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο αποτύχει και πάλι να αιτιολογήσει νομίμως την παράλειψη αυτή για δεύτερη φορά, τότε συντρέχει υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και η Διοίκηση υποχρεούται να επιλέξει και στη συνέχεια να τοποθετήσει τον παραλειφθέντα ως Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης' ΣτΕ 1070/2008].

συγκεκριμένη περίπτωση και της αδυναμίας της Διοίκησης να αιτιολογήσει προσηκόντως τη δυσμενή πράξη της, η πράξη ακυρωθεί πλέον λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, η Διοίκηση έχει πλέον την υποχρέωση να προβεί στις νόμιμες ενέργειες και να εκδώσει θετική πράξη προς τον ενδιαφερόμενο κατά τα κριθέντα στην ακυρωτική απόφαση, χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την πράξη με νέα αιτιολογία. Η Διοίκηση οφείλει να προβαίνει αυτεπαγγέλτως στις σχετικές ενέργειες χωρίς όχληση του ενδιαφερομένου.⁸⁴

A.2 Μορφές θετικής συμμόρφωσης

Αν και τα όρια μεταξύ θετικής και αποθετικής συμμόρφωσης είναι δυσδιάκριτα, στο πεδίο της πρώτης θα μπορούσαν να καταταγούν οι ακόλουθες περιπτώσεις:

1. Η υποχρέωση ανάκλησης πράξεων που βασίζονται στην ακυρωθείσα

Τόσο η πράξη που ακυρώθηκε όσο και οι ρητώς ή σιωπηρώς συμπροσβληθείσες και συνακυρωθείσες δεν χρειάζεται να ανακληθούν. Απαιτείται όμως η ανάκληση των ατομικών πράξεων που στηρίχθηκαν σε ακυρωθείσα ατομική [ΣτΕ 3433/2010, 1016/2009, 8/2002, 915/2001] .

Τονίζεται στο σημείο αυτό ότι οι γενικές αρχές ανάκλησης των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων αποτελούν σύνθεση της αρχής της νομιμότητας που επιτάσσει την άρση της παρανομίας και, συνακολούθως, την εξαφάνιση της πράξης από την έννομη τάξη, δηλαδή την αναδρομική ανάκλησή της, και των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που απαιτούν τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξης.

Στη στάθμιση των ανωτέρω αρχών προέβη με γενική ρύθμιση ο νομοθέτης στο άρθρο μόνο του ΑΝ 261/1968. Η διάταξη αυτή, που προβλέπει ότι οι

⁸⁴ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

«ατομικαί διοικητικαί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου», ρυθμίζει ειδικότερα το ζήτημα του υπολογισμού του ευλόγου χρόνου εντός του οποίου μπορεί να χωρήσει η ανάκληση. Το ζήτημα αν η πάροδος χρόνου μεγαλύτερου της πενταετίας υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο κρίνεται από τον διοικητικό δικαστή κατά περίπτωση. Το αρμόδιο για την ανάκληση όργανο και η τηρητέα διαδικασία ρυθμίζονται στο άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.⁸⁵

Τέλος, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση, αλλά διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. Εξαιρεση από την ανωτέρω αρχή εισάγει, μεταξύ άλλων, η νομολογία περί υποχρέωσης ανάκλησης ατομικών πράξεων προς συμμόρφωση σε ακυρωτική δικαστική απόφαση. Η ανωτέρω υποχρέωση συμμόρφωσης ισχύει και στις περιπτώσεις που η κρίση για την παρανομία της κανονιστικής ή ατομικής πράξης ή την αντισυνταγματικότητα του νόμου που τις στηρίζει είναι παρεμπόπτουσα.⁸⁶

2. Η υποχρέωση ανάκλησης πράξεων ομοίων προς ακυρωθείσα

Η υποχρέωση δεν αφορά μόνο τις στηριζόμενες στην ακυρωθείσα με τη συγκεκριμένη δικαστική απόφαση πράξη, αλλά καλύπτει, υπό συγκεκριμένες, νομολογιακά διαμορφωθείσες προϋποθέσεις, και τις όμοιες προς την ακυρωθείσα πράξεις.

⁸⁵ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

⁸⁶ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

– Προϋποθέσεις κάμψης της αρχής για τις ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις με την ακυρωθείσα οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης (ΣΤΕ 370/1997):

α) με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή με αμετάκλητη απόφαση τακτικού διοικητικού δικαστηρίου ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη,

β) για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα ή σε κανονιστική πράξη της Διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα,

γ) για την ανάκληση των ομοίου περιεχομένου ατομικών διοικητικών πράξεων με την ακυρωθείσα οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια ανίσχυρη διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης θα υποβληθεί, στη Διοίκηση, αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου από φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον,

δ) με την ανάκληση της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης δεν θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλοπίστως από την εφαρμογή της ή, καίτοι θίγονται τέτοια δικαιώματα, συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκληση.

Έννομη συνέπεια: εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές η Διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την παράνομη πράξη της, η σχετική δε παράλειψή της, τεκμαιρόμενη με την πάροδο άπρακτου τριμήνου από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενεργείας προσβλητή με αίτηση ακύρωσης, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989 “κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας”. Πράγματι, η διατήρηση παράνομων διοικητικών πράξεων δεν δικαιολογείται από την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, η οποία υπαγορεύει την γενική αρχή του δικαίου περί μη υποχρέωσης ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, ενώ αντιθέτως έρχεται σε οξεία αντίθεση προς τις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης και της χρηστής διοίκησης, ενόψει των

οποίων ανακύπτει υποχρέωση των διοικητικών οργάνων και για την εκ των υστέρων άρση παράνομων νομικών ή πραγματικών καταστάσεων.⁸⁷

Μεταγενέστερη νομολογία, συγκεκριμένα η παραπεμπτική ΣΤΕ 3500/2002 και η ΣΤΕ ΟΛ 2176/2004, καταλήγει σε γενίκευση και ταυτόχρονα σχετικοποίηση της υποχρέωσης ανάκλησης ομοίων πράξεων προς ακυρωθείσα.

Ειδικότερα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη, για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφ' όσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξης και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμομένης από τον νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας αρμοδιότητος για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της.

Εφόσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξης που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διάταξης, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ' αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως και της χρηστής διοίκησης, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου. Τυχόν δε παράλειψη της Διοίκησης να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την παράνομη

⁸⁷ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

πράξη της, τεκμαιρομένη με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακύρωσης κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989.

Ακριβέστερα, η διακριτική ευχέρεια προς ανάκληση δεν μετατρέπεται σε υποχρέωση ανάκλησης, αλλά σε υποχρέωση επανεξέτασης της πράξης και απόφασης εκ μέρους της Διοίκησης. Η συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης υποχωρεί έναντι της συνταγματικής υποχρέωσης προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις.⁸⁸

3. Η υποχρέωση αντικατάστασης ακυρωθείσας πράξης

Εφόσον η ακυρωθείσα πράξη ανήκει στη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, η τελευταία οφείλει να την εκδώσει αποφεύγοντας όλα τα νομικά ελαττώματα για τα οποία ακυρώθηκε, δεσμευόμενη όμως από την ερμηνεία του δικαστηρίου. Επομένως, εάν ακυρώθηκε άρνηση της Διοίκησης να χορηγήσει οικοδομική άδεια μολονότι συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοικητική αρχή οφείλει να την εκδώσει. Περαιτέρω, η Διοίκηση οφείλει να προβεί και σε υλικές ενέργειες ή πράξεις εκτέλεσης που είναι αναγκαίες για την εξάλειψη των αποτελεσμάτων της ακυρωθείσας πράξης: διαγραφή της πειθαρχικής ποινής από τον υπηρεσιακό φάκελο μετά την ακύρωσή της, κατεδάφιση του κτίσματος μετά την ακύρωση της οικοδομικής άδειας [ΣΤΕ 759/1994], σφράγιση καταστήματος μετά την ακύρωση της παράνομης άδειας λειτουργίας του, επαναφορά υπαλλήλου στην υπηρεσία μετά την ακύρωση της απόλυσής του.

Αν η ακυρωθείσα πράξη είναι διακριτικής ευχέρειας, η Διοίκηση οφείλει και πάλι να την επανεκδώσει, ακόμη και αν η διακριτική ευχέρεια αφορά την ίδια την έκδοση της πράξης. Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον η διοικητική αρχή έχει επιχειρήσει την έκδοση της πράξης, είναι έργο χρήστης διοίκησης να μην υπαναχωρήσει, αλλά να συνεχίσει τη διαδικασία.

⁸⁸ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

Πρέπει όμως αυτή τη φορά να κάνει καλή χρήση και να μην υπερβεί τα άκρα όρια της ευχέρειας αυτής.

Περαιτέρω η Διοίκηση οφείλει να επαναφέρει τα πράγματα όχι απλώς στην προτέρα κατάσταση, αλλά στο σημείο στο οποίο θα είχαν εξελιχθεί εάν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη. Πρόκειται για τη λεγόμενη «πλήρη ή δυναμική αποκατάσταση»⁸⁹. Εάν πρόκειται για ακύρωση ευμενούς πράξης, η πλήρης αποκατάσταση εμπεριέχει αφενός την αναδρομική αρχή των ωφελημάτων που παρασχέθηκαν στον ενδιαφερόμενο και την αναδρομική υποβολή σε υποχρεώσεις που θα του επιβάλλονταν εάν δεν είχε εκδοθεί η πράξη, αφετέρου δε την αναδρομική απαλλαγή από υποχρεώσεις. Στην περίπτωση ακύρωσης δυσμενούς πράξης στην πλήρη αποκατάσταση περιλαμβάνεται η αναδρομική αποκατάσταση ωφελημάτων, πράγμα που σημαίνει ότι ο υπάλληλος πρέπει να τύχει αναδρομικώς όλων των ωφελημάτων που θα είχε λάβει εάν δεν είχε μεσολαβήσει η έκδοση της ακυρωθείσας πράξης [ΣΤΕ 4504/1996, 1022/1993], όπως της πλασματικής ανασύστασης της σταδιοδρομίας του [ΣΤΕ 2310/1994] και της αναδρομικής καταβολής των αποδοχών, επιδομάτων και άλλων χρηματικών ωφελημάτων που συνδέονται με τη θέση του [ΔΕφΑΘ 2453/1993: «η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς το περιεχόμενο ακυρωτικής απόφασης του ΣΤΕ ή του Δεφ, έχει υποχρέωση... με θετικές ενέργειες να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση που θα ήταν, αν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα διοικητική πράξη. Στην αποκατάσταση αυτή περιλαμβάνεται και η αναδρομική καταβολή των οφειλομένων στον υπάλληλο αποδοχών» ΣΤΕ 3630/2001: «Εάν το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ αρνηθεί να προσλάβει σε δημόσια θέση υποψήφιο, η άρνηση αυτή ακυρωθεί στη συνέχεια με απόφαση του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, ακολούθως δε η διοίκηση σε συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση, διορίσει τον υποψήφιο αναδρομικά στη θέση αυτή, ο τελευταίος δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση για να αποκατασταθεί η ζημία που υπέστη από το ότι κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού του, μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ανέλαβε πράγματι υπηρεσία δεν εισέπραξε το σύνολο των αποδοχών που θα εισέπραττε αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την

⁸⁹ [Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, 1980, σ. 231, 266].

ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού. Εξάλλου η επιδίκαση της αποζημίωσης δεν κωλύεται από το ότι ο ενδιαφερόμενος κατά το πιο κάτω χρονικό διάστημα δεν παρέσχε, ούτε άλλωστε είχε τη δυνατότητα να παράσχει, πραγματική υπηρεσία στο δημόσιο ή το ΝΠΔΔ.....» ΔΠρωτΘεσσ 1349/2002, 3548/2002: «...ο αναδρομικός διορισμός υπαλλήλου που δικαιώθηκε από δικαστική απόφαση συνεπάγεται την πλήρη αποκατάσταση του η οποία συναρτάται με το ύψος των μη καταβληθεισών αναδρομικών αποδοχών περιλαμβανομένων και των διαφόρων επιδομάτων, η χορήγηση των οποίων προϋποθέτει ενεργό υπηρεσία...»].⁹⁰

4. Η υποχρέωση έκδοσης πράξης στην περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

Σε περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η Διοίκηση πρέπει να προβεί το ταχύτερο στην έκδοση της πράξης προσδίδοντάς της μάλιστα αναδρομική ισχύ. Η έκδοση πράξης μετά από ακύρωση παράλειψης είναι αναγκαία, δεδομένου ότι ο δικαστής δεν μπορεί να αναπληρώσει τη Διοίκηση ούτε να της απευθύνει διαταγές. Συνεπώς η ακύρωση της άρνησης δεν ισοδυναμεί με χορήγηση άδειας ούτε η ακύρωση παράλειψης προαγωγής ισοδυναμεί με προαγωγή. Εν προκειμένω, βεβαίως, εφόσον πρόκειται για πράξεις διακριτικής ευχέρειας, η συμμόρφωση έγκειται σε νέα κρίση και απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας όμως θα καθοριστεί από την ίδια τη Διοίκηση.

Σημειώνεται εν προκειμένω ότι με την απόφαση ΣτΕ Ολ 4003/2014, το Δικαστήριο εφάρμοσε για πρώτη φορά τις διατάξεις του άρθρου 22 παρ. 3α του Ν. 4274/2014 [«α. Το δικαστήριο, αν άγεται σε ακύρωση της διοικητικής πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως λόγω πλημμέλειας που μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων και εφόσον κρίνει, ενόψει της φύσης της πλημμέλειας, και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, ότι η ακύρωση της πράξης δεν είναι αναγκαία για την αποκατάσταση

⁹⁰ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

της νομιμότητας και για τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του αιτούντος, μπορεί, κατ' εκτίμηση και των εννόμων συμφερόντων των διαδίκων, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, η οποία κοινοποιείται σε όλους τους διαδίκους, και να ζητήσει από την αρμόδια υπηρεσία είτε να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια είτε να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια τάσσοντας προς τούτο αποκλειστική εύλογη προθεσμία, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από ένα μήνα ούτε μεγαλύτερη από τρεις μήνες]. Έκρινε, λοιπόν ότι η παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην επιβαλλόμενη από το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 έκδοση απόφασης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας θα ήταν ακυρωτέα, κατ' αποδοχή προβαλλόμενου λόγου, και μάλιστα από το χρόνο συντέλεσης αυτής. Το Δικαστήριο, όμως, εκτιμώντας τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίζοντας αφ' ενός τα έννομα συμφέροντα των αιτούντων και αφ' ετέρου το έντονο δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του Κράτους, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες, έκρινε ότι, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3α του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989, πρέπει, αντί αναδρομικής ακυρώσεως, να αναβληθεί η έκδοση οριστικής απόφασης, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στη Διοίκηση να προβεί στην άνω οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Έκρινε δε ότι, προς τούτο, το τρίμηνο που προβλέπει η οικεία διάταξη δεν αποτελεί επαρκές χρονικό διάστημα, για το λόγο αυτό, πρέπει να χορηγηθεί στη Διοίκηση προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης.

Σε περίπτωση ακύρωσης ενδιάμεσης πράξης σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η Διοίκηση οφείλει να την επαναλάβει από το σημείο στο οποίο εμφίλοχώρησε η πλημμέλεια, δηλαδή από την ενδιάμεση πράξη που ακυρώθηκε [ΣΤΕ 3433/2010: «μετά την έκδοση της προκήρυξης για την πλήρωση θέσης Κ.Α.Τ.Ε.Ε. ο Υπουργός υποχρεούται να ολοκληρώσει, και μάλιστα εντός ευλόγου χρόνου, τη σχετική διαδικασία μέσω της έκδοσης της σχετικής πράξης διορισμού. Η υποχρέωση δε αυτή δεν αναιρείται εκ του γεγονότος ότι η πράξη διορισμού ακυρώθηκε εκ των υστέρων, κατ' αποδοχή αιτήσεως ακυρώσεως. Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση υποχρεούται να επαναλάβει τη σύνθετη

διοικητική διαδικασία πλήρωσης της θέσης από του σημείου που διαπιστώθηκε η παρανομία, λαμβάνοντας παράλληλως, υπόψη και το δεδικασμένο που απέρρευσε από την ακυρωτική απόφαση (πρβλ. ΣτΕ 2256/1987, πρβλ. και ΣτΕ 1087/1989).

Ειδικότερα δε, εάν ακυρωθεί η πράξη του Υπουργού περί διορισμού του προτασόμενου στο σχετικό πίνακα υποψηφίου, λόγω ελλείψεως τυπικών προσόντων αυτού, η διαδικασία πρέπει να επαναληφθεί με την έκδοση νέας πράξης του υπηρεσιακού συμβουλίου και την κατάρτιση νέου πίνακα κατάταξης, στον οποίο δεν επιτρέπεται να περιληφθεί ο υποψήφιος του οποίου ο διορισμός ακυρώθηκε, η δε διαδικασία πρέπει να ολοκληρωθεί με την έκδοση νέας πράξης του Υπουργού».⁹¹

Το κρίσιμο χρονικό καθεστώς της συμμόρφωσης

Γενικά

Η νομιμότητα διοικητικής πράξης κρίνεται κατά το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής της. Επομένως, τυχόν μεταβολή των νομικών και πραγματικών δεδομένων δεν επηρεάζει ούτε τη νομιμότητα της πράξης ούτε την αναδρομική ακύρωσή της. Λόγω του αναδρομικού αποτελέσματος των ακυρωτικών αποφάσεων, η ακύρωση ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεως της αρχικής πράξης [ΣτΕ 2130/2002 , 3454/2002 , 2558/2009 7μ., 783/2012: «...η κατ' άρθρον 11 παρ. 2 του ν. 1649/1986 Επιτροπή, σε περίπτωση ακυρώσεως προηγούμενης αποφάσεώς της περί προκρίσεως ορισμένου υποψηφίου, ως μη νομίμως αιτιολογημένης, προκειμένου να προβεί, με νέα νόμιμη και αιτιολογημένη κρίση της, στην κατάταξη των υποψηφίων κατά σειρά αξιολογήσεώς τους, επί τη βάσει των προβλεπομένων από το νόμο κριτηρίων, οφείλει να λάβει υπόψη και να εκτιμήσει μόνο εκείνα τα στοιχεία και δικαιολογητικά, τα οποία είχαν υποβληθεί από τους υποψηφίους νομίμως κατά την αρχική τους κρίση. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν δύναται, στην τελευταία αυτή περίπτωση, να λάβει νομίμως υπόψη και να στηρίξει την κρίση της σε στοιχεία και δικαιολογητικά, τα οποία οι υποψήφιοι υποβάλλουν κατά το χρόνο

⁹¹ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

διενέργειας της νεότερης αυτής κρίσεως, έστω και αν αυτά τα 'νεότερα στοιχεία' ανάγονται σε χρόνο πριν από την υποβολή από τους υποψηφίους της σχετικής αιτήσεώς τους και, κατά συνέπεια, πριν από την αρχική κρίση τους από την Επιτροπή (ΣΤΕ 4932/1995 7μ., 2130, 2987/2002.»).

Εάν δεν υφίσταται μεταβολή νομικών δεδομένων έναντι του χρονικού σημείου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης, η Διοίκηση κατά τη θετική συμμόρφωσή της προς την ακυρωτική απόφαση επαναφέρει τα πράγματα στο νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης.

Ωστόσο, και επί μεταβολής του νομικού καθεστώτος, λόγω του αναδρομικού χαρακτήρα των ακυρωτικών αποφάσεων, η ακύρωση της διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που ακυρώθηκε, η δε τυχόν εκδιδόμενη από τη Διοίκηση νέα πράξη ανατρέχει αναγκαίως στον χρόνο εκείνο διεπόμενη κατ' αρχήν από το τότε ισχύον νομικό και πραγματικό καθεστώς και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση [ΣΤΕ 228, 2309/2009]. Σημειώνεται εν προκειμένω ότι ο καθηγητής Δαγτόγλου άσκησε έντονη κριτική στην εφαρμογή επί της νέας πράξης που εκδίδει η Διοίκηση προς συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση του νομικού καθεστώτος που ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης. Επισήμανε ότι υπάρχει ουσιώδης διαφορά μεταξύ ακύρωσης μιας πράξης που παραβιάζει το δίκαιο του χρόνου έκδοσής της και της υποχρέωσης της Διοίκησης να εκδώσει διοικητική πράξη που είναι ασυμβίβαστη με το δίκαιο του χρόνου έκδοσής της. Στην πρώτη περίπτωση επικυρώνεται, στη δεύτερη παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας. Κατά τον Δαγτόγλου, η κρατούσα άποψη σύμφωνα με την οποία ο χρόνος έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης είναι κρίσιμος και κατά τη θετική συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι προβληματική, διότι «η αντίληψη αυτή αντιτίθεται στη θεμελιώδη για κάθε δημοκρατικό κράτος δικαίου αρχή της νομιμότητας και απαιτεί από τη Διοίκηση να εφαρμόσει νόμο καταργημένο και, επομένως, να αγνοήσει τη θέλησή του».

Σε περίπτωση όμως που το νεώτερο νομοθέτημα είναι αναδρομικής ισχύος ή από την ερμηνεία του προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται πλέον για λόγους δημοσίου συμφέροντος την ύπαρξη καθεστώτος δύο ταχυτήτων και

την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων, η συμμόρφωση θα στηριχθεί στις νέες διατάξεις. Χαρακτηριστική συναφώς η διατύπωση της ΣτΕ Ολ 161/2010. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή δεν αντίκειται στο άρθρο 95 του Συντάγματος νέα γενική νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση εννόμων σχέσεων, ακόμη και όταν αυτή έχει ως συνέπεια τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς ήδη εκδοθείσες ακυρωτικές αποφάσεις του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, η νομοθετική εξουσία δεν κωλύεται να προβαίνει με γενικές διατάξεις σε νέες ρυθμίσεις που μεταβάλλουν το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, βάσει του οποίου εκδόθηκαν αλλά ακυρώθηκαν ως παράνομες οι διοικητικές πράξεις. Το νέο νομοθετικό καθεστώς επιτρεπτός καταλαμβάνει και τις μετ' ακύρωση εκκρεμείς ενώπιον της Διοίκησης υποθέσεις, με συνέπεια η Διοίκηση να μην υποχρεούται, ενόψει της νέας ρύθμισης, να εκδώσει νέα πράξη, διεπόμενη από τον νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης υπό την προϋπόθεση ότι: α) το νεώτερο νομοθέτημα έχει αναδρομική ισχύ και β) προκύπτει από αυτό ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων. Κατά τον καθηγητή Δαγτόγλου, πάντως, η πράξη θετικής συμμόρφωσης πρέπει να είναι σύμφωνη με το νεώτερο νομοθετικό καθεστώς σε κάθε περίπτωση και όχι μόνο στις περιπτώσεις που το νεώτερο νομοθέτημα έχει αναδρομική ισχύ ή προκύπτει από αυτό ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων.⁹²

B. Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης

B.1 Μορφές μη συμμόρφωσης

A. Ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης
Η ρητή άρνηση της Διοίκησης να εκτελέσει την ακυρωτική απόφαση είναι η σπανιότερη μορφή μη συμμόρφωσης της Διοίκησης, αφού απαιτεί και ρητή

⁹² Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

αιτιολογία αυτής της άρνησης. Ωστόσο, από την έρευνα της νομολογίας προκύπτει ότι όταν η Διοίκηση αρνείται να εκτελέσει την ακυρωτική απόφαση οι λόγοι τους οποίους συνήθως επικαλείται είναι οι εξής: Η παρέλευση μακρού χρόνου από την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε, η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που είναι αδύνατο να ανατραπούν, η προστασία των δικαιωμάτων των τρίτων, το δημοσιονομικό κόστος ή η έλλειψη ρητής προς τούτο εντολής του αρμοδίου Υπουργού.⁹³

Η άρνηση της Διοίκησης να εκτελέσει την ακυρωτική απόφαση, μπορεί να εκδηλωθεί σιωπηρώς, δηλαδή, η Διοίκηση αρνείται σιωπηρώς να εκδώσει την απαιτούμενη εκτελεστή διοικητική πράξη ή να προβεί στις αναγκαίες υλικές ενέργειες επαναφοράς των πραγμάτων στην κατάσταση που υπήρχε πριν την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου με την επίδειξη αδράνειας ή την παρελκυστική τακτική συνεχών αναβολών πέρα από τον εύλογο χρόνο. Αυτή η μορφή άρνησης εκδηλώνεται κυρίως στις περιπτώσεις, όπου η Διοίκηση οφείλει να άρει ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή ρυμοτομικό βάρος ή να άρει χαρακτηρισμό κτιρίου ως κοινωφελούς, αν και έχει εκδοθεί ακυρωτική απόφαση η οποία το επιτάσσει.⁹⁴ Επίσης, σιωπηρώς η Διοίκηση παραλείπει να προβεί σε έκδοση πράξεων κατεδαφίσεως, όταν οι οικοδομικές άδειες των κτιρίων έχουν κριθεί παράνομες από τον ακυρωτικό δικαστή ή να προβεί στην κατάρτιση και θέση σε ισχύ του Δασολογίου της Χώρας.⁹⁵

B.2 Πλημμελής συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση

Μία συνήθης μορφή μη συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση είναι η πλημμελής συμμόρφωση, όταν , δηλαδή, η Διοίκηση, συμμορφώνεται μεν μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης εκδίδοντας νέα διοικητική πράξη σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας ή προβαίνοντας στην οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια που διατάσσει η απόφαση, παραβιάζοντας , ωστόσο, το

⁹³ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2004 του Συνηγόρου του Πολίτη, σ. 101 επ.

⁹⁴ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδικής Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 165-169.

⁹⁵ Πρακτικό Επιτροπής αρ. 5 του Ν. 1470/1984 με αρ. 9/2004.

δεδικασμένο που απορρέει από το διατακτικό και το αιτιολογικό των σχετικών αποφάσεων. Οι δύο συνηθέστερες μορφές πλημμελούς συμμόρφωσης είναι ο αναδρομικός διορισμός υπαλλήλου χωρίς την καταβολή αναδρομικών αποδοχών και η έκδοση της ίδιας κατά περιεχόμενο πράξης με την ακυρωθείσα με διαφορετική κάθε φορά αιτιολογία.

Η βασική συνιστώσα της υποχρέωσης συμμόρφωσης είναι η υποχρέωση αποκατάστασης των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, εάν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη ή δεν είχε λάβει χώρα η ακυρωθείσα παράλειψη. Ειδικότερα, η υποχρέωση συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση με την οποία ακυρώνεται η παράλειψη της Διοίκησης να προσλάβει ορισμένο πρόσωπο περιλαμβάνει, αφενός μεν τον διορισμό του ενδιαφερομένου στη συγκεκριμένη θέση, για την οποία προκηρύχθηκε ο προς πλήρωση αυτής διαγωνισμός, και μάλιστα αναδρομικώς από την ημερομηνία κατά την οποία εκδηλώθηκε η παράλειψη της Διοίκησης, αφετέρου δε τη διενέργεια όλων των ενεργειών που είναι απαραίτητες για την πλήρη αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ευρίσκοντο, εάν δεν είχε συντελεσθεί η ακυρωθείσα παράλειψη διορισμού του ενδιαφερομένου.

Συγκεκριμένα, η υποχρέωση συμμόρφωσης περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την καταβολή των αποδοχών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα της αναδρομής του διορισμού. Ωστόσο, η Διοίκηση σε πολλές περιπτώσεις συμμορφώνεται πλημμελώς με την υποχρέωση που απορρέει από απόφαση δικαστηρίου με την οποία ακυρώνεται η παράλειψη διορισμού του αιτούντος, προβαίνει, δηλαδή στον διορισμό του αιτούντος, χωρίς όμως την καταβολή αναδρομικών αποδοχών.

Ένας άλλος τομέας στον οποίο εμφανίζεται συχνά το φαινόμενο της πλημμελούς συμμόρφωσης είναι αυτός των υπηρεσιακών κρίσεων των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τα Πρακτικά της Επιτροπής του άρθρου 5 του Ν. 1470/1984, ο συνηθέστερος λόγος ακύρωσης των διοικητικών πράξεων είναι η έλλειψη αιτιολογίας ή η εσφαλμένη αιτιολογία αυτών. Ο υποδεικνυόμενος από τη δικαστική απόφαση και την Επιτροπή τρόπος συμμόρφωσης της Διοίκησης στην περίπτωση αυτή είναι η δυνατότητα έκδοσης νέας πράξης με αυτό περιεχόμενο με την ακυρωθείσα, η οποία,

ωστόσο πρέπει να είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη βάσει της ακυρωτικής απόφασης ή βάσει στοιχείων που δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο έρευνας και κρίσης από τον ακυρωτικό δικαστή.

Στις περισσότερες των περιπτώσεων η Διοίκηση επαναλαμβάνει την αρχική ακυρωθείσα ρύθμιση συμπληρώνοντας την αιτιολογία της απόφασης της, οπότε και ο αιτών συνήθως προβαίνει στην εκ νέου προσβολή με αίτηση ακυρώσεως της νέας μη ευμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης. Το φαινόμενο της κατ' επανάληψη έκδοσης διοικητικών πράξεων ταυτοσήμου περιεχομένου με διαφορετική, ωστόσο, κάθε φορά αιτιολογία, γεγονός που υπέκρυπτε τη δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση, οδήγησε το Συμβούλιο της Επικρατείας στη διαμόρφωση της ακόλουθης νομολογίας: Εάν, ενόψει του αριθμού των ακυρωτικών αποφάσεων που προηγήθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση, η Διοίκηση αδυνατεί να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς τη δυσμενή για τον διοικούμενο νέα διοικητική πράξη, τότε η πράξη αυτή ακυρώνεται για κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας.⁹⁶ Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση έχει πλέον υποχρέωση να προβεί στις νομικές ενέργειες και να εκδώσει θετική πράξη υπέρ του διοικουμένου σύμφωνα με όσα κρίθηκαν με την ακυρωτική απόφαση χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την πράξη με νέα πάλι αιτιολογία.⁹⁷

Γ. Η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου επί μη συμμόρφωσης

Η δραστικότερη μορφή συμμόρφωσης είναι η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου. Εν τούτοις, το άρθρο 8 του Ν. 2097/1952 απαγόρευε επί δεκαετίες την εκτέλεση καταψηφιστικών δικαστικών αποφάσεων που επιδικάζουν χρηματικές οφειλές και δικαστικές δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου. Το προνόμιο αυτό είχε επεκταθεί και υπέρ των ΟΤΑ με το άρθρο 4

⁹⁶ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 166-169.

⁹⁷ Πρακτικά Επιτροπής αρ. 5 Ν. 1470/1984 με αριθμό 13/1988, 33/2003.

παρ. 1 του Ν.Δ. 31/1968. Η νομολογία ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 έκρινε τη διάταξη αυτή ως ανεφάρμοστη λόγω αντίθεσης προς τα άρθρα 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, καθώς και στα άρθρα 20 παρ. 1 και 26 παρ. 3 του Συντάγματος. Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος, το 2001, η ρύθμιση του 94 παρ. 4 εδ. γ' προέβλεψε ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, ως νόμος ορίζει.

Σε νομοθετικό επίπεδο, θα πρέπει να αναφερθεί ο Ν. 2522/1997 (άρθρο 6 παρ. 1), το οποίο (ήδη πριν από την αναθεώρηση) όριζε ότι οι δικαστικές που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του νόμου αυτού είναι εκτελεστές με τα συνήθη μέσα αναγκαστικής εκτέλεσης εφόσον καταστούν αμετάκλητες. Το άρθρο 199 παρ. 1 του ΚΔΔ όρισε ότι οι τελεσίδικες, οι ανέκκλητες και οι προσωρινώς εκτελεστές καταψηφιστικές αποφάσεις που εκδίδονται επί αγωγών αποτελούν εκτελεστό τίτλο κατά το άρθρο 904 Κ.ΠολΔ. Ως προς το επιτρεπτό της αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Δημοσίου εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του ΠολΔ (άρθρο 199 παρ. 2), ενώ ως προς την αναγκαστική εκτέλεση που επισπεύδει το Δημόσιο εφαρμόζονται οι διατάξεις του ΚΕΔΕ.

Ο νόμος που εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθρου 94 παρ. 4 εδ. γ' του Συντάγματος ήταν ο Ν 3068/2002, ο οποίος επαναλαμβάνει την υποχρέωση συμμόρφωσης του Ελληνικού Δημοσίου στις δικαστικές αποφάσεις. Ως δικαστικές αποφάσεις ορίζονται όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που τάσσει κάθε απόφαση. Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου που έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού. Αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ επιτρέπεται μετά την παρέλευση 60 ημερών από την επίδοση της απόφασης στον Υπουργό που είναι αρμόδιος για την πληρωμή ή στον εκπρόσωπο του ΝΠΔΔ. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του ΚΠολΔ.

Εμπόδιο αμφίβολης συνταγματικότητας στην εκτέλεση κατά του Δημοσίου έθεσε η διάταξη του άρθρου 326 παρ. 5 του Ν. 4072/2012 [Ν. 4072/2012 «Ρύθμιση θεμάτων Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 86/11.4.2012)], με την οποία ορίστηκε ότι η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων, που υπόκεινται σε ένδικα μέσα ή βοηθήματα και από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση του Δημοσίου [Όπως κρίθηκε με την ΜονΠρωτΘεσ/νίκης 1280/2013, η επίμαχη ρύθμιση «...εφαρμόζεται ειδικά στην περίπτωση εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων κατά του Δημοσίου και όχι και στην περίπτωση εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων κατά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διότι αν η βούληση του νομοθέτη ήταν να ισχύσει αυτό θα το όριζε ρητά...»], διενεργείται ύστερα από προσκόμιση εκ μέρους του δικαιούχου ισόποσης με την απαίτησή του κατά του Δημοσίου εγγυητικής επιστολής τραπεζής. Με βάση όσα έχουν γίνει ερμηνευτικώς δεκτά, στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης εμπίπτει κάθε δικαστική απόφαση ή άλλος εκτελεστός τίτλος που παράγει εκτελεστότητα, καταψηφίζει μία χρηματική απαίτηση και υπόκειται σε ένδικο μέσο ή βοήθημα [Γνωμ. ΝΣΚ 466/2012]. Παράλληλα, με τις ίδιες διατάξεις, προκειμένου να μετριαστούν οι δυσμενείς συνέπειες για τον νικήσαντα διάδικο, παρέχεται η ευχέρεια είτε στο δικαστήριο που εξέδωσε την καταψηφιστική απόφαση ή τον εκτελεστό τίτλο είτε στο δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί το ένδικο βοήθημα, να μειώσει τη ζητούμενη εγγυοδοσία κατά 50%, κατόπιν αιτήματος του νικήσαντος διαδίκου.⁹⁸

Με το πρακτικό 9/2012 της Διοικητικής Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας [Το πρακτικό βλ ΘΠΔΔ 1/2014, σ. 27, με παρατηρήσεις Ε. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλου] εκδόθηκε με την ευκαιρία αίτησης που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας από νικήσαντα διάδικο με αντικείμενο τον περιορισμό της οφειλόμενης εγγυοδοσίας για την εκτέλεση τελεσίδικης απόφασης Διοικητικού Εφετείου, με την οποία του επιδικαζόταν χρηματικό

⁹⁸ Βλ. και τη διευκρινιστική ΠΟΛ. 1175/10-8-2012: «Κοινοποίηση και εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 5 του άρθρου 326 του Ν. 4072/2012 (ΦΕΚ 86/Α' /11.4.2012), Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος – Νέα εταιρική μορφή – Σήματα – Μεσίτες ακινήτων – Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις, για την εξόφληση χρηματικής απαίτησης κατά του δημοσίου».

ποσό από εκτέλεση διοικητικής σύμβασης. Σημειώνεται ότι η απόφαση του Διοικητικού Εφετείου είχε προσβληθεί με εκκρεμούσες στο Συμβούλιο της Επικρατείας αντίθετες αιτήσεις αναίρεσης. Όπως, όμως, κρίθηκε από τον διοικητικό σχηματισμό της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την έννοια των εφαρμοστέων διατάξεων του άρθρου 326 παρ. 5 του Ν. 4072/2012, η αίτηση μείωσης της εγγυοδοσίας έπρεπε να υποβληθεί στο δικαστήριο που εξέδωσε την προς εκτέλεση τελεσίδικη απόφαση εν προκειμένω στο Διοικητικό Εφετείο (ειδικότερα δε στην οικεία Επιτροπή Αναστολών αυτού), και όχι στο δικαστήριο ενώπιον του οποίου εκκρεμεί το ένδικο μέσο της αναίρεσης. Την ερμηνευτική αυτή εκδοχή επιρρωννύει και η γενική δικονομική αρχή κατά την οποία μόνον ένα δικαστήριο είναι εκάστοτε το αρμόδιο να εξετάσει την αντίστοιχη κατηγορία διαφορών και όχι πλείονα, κατά την επιλογή, μάλιστα, του διαδίκου. Συνεπώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί της ουσίας περί του υποβληθέντος αιτήματος μείωσης της εγγυοδοσίας, ο σχηματισμός αυτός, ενόψει της δυνατότητάς του για αυτεπάγγελτη και ασύνδετη προς συγκεκριμένη υπόθεση εξέταση ζητημάτων ερμηνείας νομοθετικών διατάξεων [βλ. άρθρο 14 παρ. 7 περ. β' του Ν. 2657/1988, «Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών» (Α' 35), σύμφωνα με το οποίο στα καθήκοντα της Ολομέλειας περιλαμβάνεται και «[η] λήψη αποφάσεων για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, οργάνωσης και λειτουργίας του δικαστηρίου και απονομής της δικαιοσύνης». βλ. και ΣΤΕ Ολομ. 1657/2008] έκρινε ότι έπρεπε να διατυπώσει κρίση περί της συνταγματικότητας των επίμαχων ρυθμίσεων. Η κρίση αυτή θεμελιώθηκε στους εξής λόγους: α) Πρόκειται για ζήτημα ευρύτερης σημασίας, β) υφίσταται κίνδυνος έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων για ζήτημα που αφορά τη συνταγματικότητα νομοθετικών ρυθμίσεων, γ) δεν θα υπάρξει πλέον η δυνατότητα διατύπωσης κρίσης για το συγκεκριμένο ζήτημα, καθόσον, με βάση τις υφιστάμενες δικονομικές ρυθμίσεις, οι υποθέσεις αυτές δεν μπορούν να αχθούν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας [Και ως προς το θέμα της αρμοδιότητας της Διοικητικής Ολομέλειας υπήρξε μειοψηφία, με το αιτιολογικό ότι το ζήτημα που ανακύπτει δεν αφορά τη συνταγματικότητα σχεδίου διάταξης, αλλά διάταξης νόμου, η ερμηνεία και εφαρμογή της οποίας ανήκει μόνο στα αρμόδια διοικητικά

δικαστήρια]. Σημειώνεται, πάντως, ότι από το επίμαχο πρακτικό δεν παράγεται δεδικασμένο υπό τη δικονομική έννοια, καθόσον διατυπώθηκε δυνάμει του άρθρου 14 παρ. 7 του Ν. 1756/1988 και, κατά συνέπεια, έχει χαρακτήρα καθαρά γνωμοδοτικό.

Επιβάλλεται, κατ' αρχάς, η παρατήρηση ότι η εξεταζόμενη νομοθετική επέμβαση στο δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης είχε σκοπό να διασφαλίσει το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου «ενόψει του ότι δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο, όταν μετά από ικανό χρονικό διάστημα εκδικάζεται αμετακλήτως υπόθεση, το Δημόσιο να αδυνατεί να εισπράξει τα επιδικασθέντα ποσά, λόγω του ότι ο υπόχρεος προς επιστροφή είναι αναξιόχρεος ή παύει να υφίσταται (θάνατος φυσικού προσώπου, παύση λειτουργίας νομικού προσώπου κ.λπ.) γεγονός που καθιστά άκρως δυσχερή ή και αδύνατη την καταβολή αυτών» [Βλ. την εισηγητική έκθεση του νόμου (σ. 79)]. Από την παραπάνω διατύπωση της εισηγητικής έκθεσης, συνάγεται σαφώς ότι τα κίνητρα που ώθησαν τον νομοθέτη στη συγκεκριμένη επέμβαση στο δίκαιο της εκτέλεσης συνδέονται, αφενός, με την πάγια πεποίθηση ότι το Δημόσιο συνιστά τον πλέον φερέγγυο οφειλέτη διαχρονικά και, αφετέρου, με την κερδίζουσα σταθερά έδαφος αντίληψη της εποχής ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη διαφορετική μεταχείριση του Δημοσίου σε σχέση με τον ιδιώτη.⁹⁹ Αντίστοιχες λογικές νομοθετικές επεμβάσεις προηγήθηκαν με τον καθορισμό δικονομικών προνομίων υπέρ του Δημοσίου, καθώς και με την κατ' ουσίαν αναγωγή του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε λόγο μη χορήγησης αναστολής εκτέλεσης μίας διοικητικής πράξης. Όπως επισημάνθηκε, οι παραπάνω νομοθετικές επεμβάσεις θεμελιώθηκαν στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία της χώρας και, συγκεκριμένα, στην απορρέουσα εξ αυτής διαδικασία επανανοηματοδότησης του ταμειακού συμφέροντος, κατά την οποία το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου από απλό οικονομικό (εισπρακτικό) συμφέρον μετατράπηκε σε επιτακτικό, δημοσιονομικό, ζωτικό για το κράτος συμφέρον επιβίωσής του. Με άλλα λόγια, λόγω της οικονομικής κρίσης, το

⁹⁹ Βλ. αυστηρή κριτική της διάταξης σε Χ. Πουλάκο, «Προβληματισμοί από την εισαγωγή του άρθρου 326 § 5 του Ν 4072/2012 – το δημόσιο ως δήμιος και η εκτέλεση εις βάρος του νικήσαντος διαδίκου», ΘΠΔΔ 2013, σ. 230 επ.

ταμειακό συμφέρον αναβαθμίσθηκε σε έντονο, επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος για το κράτος, που θα μπορούσε να δικαιολογήσει κατάλυση ακόμη και διαχρονικών θεμελιωδών αρχών του κράτους δικαίου [Ι. Μαθιουδάκης, «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' Τμ. του ΣΤΕ)», ΕφημΔΔ 4/2011].Επιβάλλεται, πάντως, να τονισθεί στο σημείο αυτό η διατήρηση της αυστηρής στάσης του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομολογίας, καθόσον έκρινε προσφάτως ότι εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των διατάξεων του άρθρου 24 του Ν. 4014/2011, όπως τροποποιήθηκαν με σκοπό να καθίσταται ευχερέστερη, από άποψη διαδικασίας και αποδεικτικών μέσων, η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης [ΣΤΕ Ολ 3341/2013, σκέψη 18].

Με το πρακτικό αυτό, του οποίου η συλλογιστική προσομοιάζει σε σκεπτικό δικαστικής απόφασης από πλευράς πληρότητας και εμβάθυνσης των εξεταζομένων ζητημάτων, η διάταξη του άρθρου 326 παρ. 5 του Ν. 4072/29012 θεωρήθηκε αντίθετη προς το Σύνταγμα για τους εξής λόγους: Πρώτον, διότι θίγεται το συνταγματικό δικαίωμα της πρόσβασης σε δίκη, το οποίο περιλαμβάνει και τη δυνατότητα του νικήσαντος διαδικού να επιδιώξει την εκτέλεση της δικαστικής απόφασης για την ικανοποίησή του ως προς το σύνολο της επιδικασθείσας απαίτησης, ενώ, αντιθέτως, με τον επιβληθέντα περιορισμό, ο νικήσασας διάδικος θα ικανοποιηθεί σε μικρότερο βαθμό, δεδομένου ότι θα επιβαρυνθεί με τα τραπεζικά έξοδα έκδοσης και διατήρησης της εγγυητικής επιστολής, τα οποία δεν είναι αμελητέα, ιδίως με δεδομένο ότι η εκδίκαση των ενδίκων μέσων κατά πρωτόδικης απόφασης απαιτεί πολυετή αναμονή. Δεύτερον, διότι θίγεται η αρχή της ισότητας των διαδικών. Τρίτον, διότι η κρινόμενη ρύθμιση εισάγει ανεπίτρεπτη νομοθετική παρέμβαση στην

εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων με αποσύνδεση της εκτελεστότητας της δικαστικής απόφασης από την τελεσιδικία και σύνδεσή της με το αμετάκλητο.¹⁰⁰

Δ. Δικαστική προστασία επί μη συμμόρφωσης

Αν το Δημόσιο προβαίνει σε έκδοση ρητής πράξης αντίθετης προς την υποχρέωση συμμόρφωσής του, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει εκ νέου κατ' αυτής στα διοικητικά δικαστήρια. Το ίδιο ισχύει και για τις ρητές αρνήσεις συμμόρφωσης στην υποχρέωση έκδοσης πράξης [ΣΤΕ 3626/2010, Ολ. 1028/1993]. Πάντως, οι σιωπηρές αρνήσεις συμμόρφωσης ή παραλείψεις διενέργειας υλικών πράξεων συμμόρφωσης δεν προσβάλλονται παραδεκτώς [ΣΤΕ 30/2009, 3510/2002, 1531/1992], καθόσον έχει παγίως κριθεί ότι η άρνηση της διοίκησης να προβεί στις σχετικές ενέργειες συμμόρφωσης προς ακυρωτική απόφαση δεν συνιστά παράλειψη οφειλομένης ενεργείας, κατά την έννοια του αρθρ. 45 παρ. 4 του π.δ.18/1989 και δεν προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πράγματι, οι μεν σιωπηρές αρνήσεις θα οδηγούσαν άσκοπα σε ατέρμονες δίκες, ενώ η παραλείψεις διενέργειας υλικών πράξεων συμμόρφωσης δεν συνιστούν παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υπό την τεχνική έννοια του όρου.¹⁰¹

¹⁰⁰ Βλ. Χ. Πουλάκο, «Προβληματισμοί από την εισαγωγή του άρθρου 326 § 5 του Ν 4072/2012 – το δημόσιο ως δήμιος και η εκτέλεση εις βάρος του νικήσαντος διαδίκου», όπ.π., σ. 236-239.

¹⁰¹ Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων [ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20 Μαρτίου 2014], www.prevedourou.gr

V. ΜΕΡΟΣ Δ'

Οι τρόποι ελέγχου της διοίκησης κατά την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων

α. Το παλαιό καθεστώς

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων οδήγησε στην ψήφιση του νόμου 1470/ 1984 (άρθρο 72 ΠΔ 18/1989) στο άρθρο 5 του οποίου κατοχυρώθηκε ο θεσμός της Ειδικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή αποτέλεσε μεταφορά ενός θεσμού του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή αποτέλεσε μεταφορά ενός θεσμού του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, της *Commission du Rapport et des Etudes*, η δε, ο οποίο εξεδόθη κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 5 του ως άνω άρθρου 5 του Ν. 1470/1984. Σημειωτέον, δε, ότι ήδη κατά το στάδιο της νομοθετικής καθιέρωσης του ως άνω θεσμού είχαν διατυπωθεί αντιρρήσεις τόσο σχετικά με την σκοπιμότητα της λειτουργίας του όσο και ως προς τη συνταγματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων.

Η Επιτροπή επιλαμβανόταν σε κάθε περίπτωση που η Διοίκηση δε συμμορφωνόταν προς ακυρωτική απόφαση του Δικαστηρίου είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και στη συνέχεια καλούσε τη Διοίκηση να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τη συμμόρφωση προς μια δικαστική απόφαση. Οι διοικητικές αρχές ήταν υποχρεωμένες να παράσχουν κάθε σχετική πληροφορία στην Επιτροπή και εάν η τελευταία διαπίστωνε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης προς τα κριθέντα προέβαινε στη σύνταξη κάθε φορά ιδιαίτερου πρακτικού. Το ως άνω πρακτικό υποβαλλόταν στον πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης και γνωστοποιούταν σε εκείνον που υπέβαλε το αίτημα.¹⁰²

¹⁰² Άρθρο 5 παρ. 4 Ν. 1470/1984.

Η Επιτροπή ήταν συλλογικό όργανο με αρμοδιότητα καθαρά διοικητική και δεν ήταν δικαστήριο. Σύμφωνα με μία άλλη διατύπωση ήταν δικαστηριακός σχηματισμός που δεν άσκουσε δικαιοδοτική λειτουργία αλλά οι πράξεις του είχαν διοικητικό χαρακτήρα και λόγω της σύνθεσης του από ισόβιους δικαστικούς λειτουργούς εξαιρούνταν του ακυρωτικού ελέγχου.¹⁰³ Κατά συνέπεια το πρακτικό που συνέτασσε η Επιτροπή δεν αποτελούσε δικαστική απόφαση, δεν παρήγαγε δεδικασμένο και δε δέσμευε κατά οποιονδήποτε τρόπο την κρίση οιαδήποτε δικαστηρίου το οποίο θα καλούταν να αποφασίσει σε ζητήματα συναπτόμενα προς τη μη εκτέλεση της απόφασης της ανωτέρω Επιτροπής.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του θεσμού διατυπώθηκαν πολλές απόψεις και όλες συνέκλιναν στην διαπίστωση ότι ο έλεγχος που ασκούσε η Επιτροπή δεν ήταν δραστικός και ελάχιστα προσέφερε στην αντιμετώπιση του φαινομένου της δυστροπίας της Διοίκησης κατά την εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων. Από την μελέτη των πρακτικών της Επιτροπής του άρθρου 5 του Ν 1470/1984 προκύπτει το συμπέρασμα ότι η λειτουργία του ως άνω θεσμού ελάχιστα συνέβαλε στη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τα κριθέντα με την ακυρωτική δικαστική απόφαση. Ο ιδιώτης ο οποίος είχε επιτύχει την έκδοση μιας ευνοϊκής ακυρωτικής απόφασης αλλά δεν ικανοποιούταν στην πράξη από την μετά την έκδοση της απόφασης δράση της Διοίκησης δεν μπορούσε να εξαναγκάσει την τελευταία σε συμμόρφωση, διότι δεν προβλεπόταν μια αποτελεσματική απειλή προς τη δυστροπούσα να συμμορφωθεί Διοίκηση, όπως αυτή της χρηματικής κύρωσης. Επίσης, όπως προαναφέραμε, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς την ακυρωτική απόφαση παρά την έκδοση Πρακτικού Επιτροπής του άρθρου 5 Ν 1470/1984 δεν υπήρχε η δυνατότητα να επιληφθεί εκ νέου η επιτροπή είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν υποβολής νέας αίτησης του θιγόμενου ιδιώτη.

Περαιτέρω, η ως άνω Επιτροπή ενώ είχε την αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται αυτεπαγγέλτως της έρευνας του ζητήματος, εάν η Διοίκηση συμμορφώθηκε προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν το έπραττε. Η μη καθιέρωση της ως άνω Επιτροπής ως ενός αποτελεσματικού θεσμού

¹⁰³ Γ.Τράντας, ο.π σελ.1064.

προκύπτει και από τον μικρό αριθμό των αιτήσεων που κατατέθηκαν ενώπιον αυτής και των Πρακτικών που αντιστοίχως εξέδιδε η Επιτροπή ετησίως, ο οποίος ακολουθούσε φθίνουσα πορεία προϊόντος του χρόνου λειτουργίας της Επιτροπής. Ωστόσο, σε μία θετική αποτίμηση του θεσμού, δεν πρέπει να παραγνωρισθεί ο παιδαγωγικός ρόλος τον οποίο διαδραμάτισε η Επιτροπή στις περιπτώσεις που η διοίκηση αδυνατούσε να συμμορφωθεί στην δικαστική απόφαση λόγω δυσχερειών στην κατανόηση αυτής ή των αναδρομικών αποτελεσμάτων της ακύρωσης.¹⁰⁴

β. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Σε εκτέλεση των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002 οι διατάξεις του οποίου αφορούν τη διαδικασία συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Όπως προαναφέρθηκε, η αναποτελεσματικότητα του θεσμού της Επιτροπής του άρθρου 5 του Ν 1470/1984 οδήγησε το νομοθέτη στην εξεύρεση μιας αποτελεσματικής λύσης προκειμένου να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Τελικώς, επιλέχθηκε ως λύση η καθιέρωση ενός νέου θεσμού, των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης του Ν 3068/2002, τα οποία κατέστησαν αρμόδια για τη λήψη των προβλεπόμενων μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις Δικαστικές αποφάσεις.

Στο άρθρο 1 του ως άνω νόμου ορίζονται οι υπόχρεοι σε συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις και με τον τρόπο αυτό εξειδικεύεται ο όρος «διοίκηση», ο οποίος χρησιμοποιείται στο άρθρο 95 παρ. 5 του Σ. Σύμφωνα με την ως άνω διάταξη υπόχρεοι σε συμμόρφωση είναι το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με την πρόταση της διοικητικής Ολομέλειας του ΣΤΕ επί του προσχεδίου του ως άνω Νόμου, όπως αυτή διατυπώθηκε στο με αριθμό 5/2002 Πρακτικό αυτής, στους υπόχρεους προς συμμόρφωση έπρεπε να

¹⁰⁴ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ. 186-189.

περιληφθούν και οι ανεξάρτητες αρχές. Επίσης, σύμφωνα με την ως άνω πρόταση θα έπρεπε να αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου ότι η ρύθμιση αναφέρεται και στα νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα κατά το μέρος που ασκούν δημόσια εξουσία. Η ίδια άποψη διατυπώθηκε και στην Έκθεση της Δ/νσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής επί του σχεδίου του ίδιου νόμου, ωστόσο ο κοινός νομοθέτης προέκρινε τελικώς την περαιτέρω ερμηνεία αυτού του όρου.¹⁰⁵

Περαιτέρω, τα άρθρα 2 και 3 του νόμου αυτού αφορούν τη σύσταση των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης και τη διαδικασία ενώπιον αυτών, η οποία άρχεται με την υποβολή αίτησης από τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη. Εξάλλου, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 8 του ως άνω νόμου εκδόθηκε το ΠΔ 61/2005 (Α' 54/19.2.2004) με το οποίο ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα που αφορά τη λειτουργία των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης και τον τρόπο και τη διαδικασία διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης, καθώς και επιβολής και είσπραξης του χρηματικού ποσού.

Ειδικότερα, στο άρθρο 2 του ως άνω νόμου προβλέφθηκε αρχικώς η ανάθεση της αρμοδιότητας για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις σε τριμελές συμβούλιο του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου και των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, μεταξύ των οποίων το Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο έχει αρμοδιότητα για τις αποφάσεις της διοικητικής δικαιοσύνης.

Με τη θέσπιση της ως άνω ρύθμισης προκρίθηκε από τον κοινό νομοθέτη κατόπιν και σχετικής εισήγησης της Διοικητικής Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας να ανατεθεί η λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις σε δικαστικά όργανα της ανώτατης βαθμίδας, τα οποία ανήκουν στην ίδια δικαιοδοσία από την οποία προέρχεται η δικαστική απόφαση ως προς την οποία τίθεται ζήτημα συμμόρφωσης.¹⁰⁶ Η λύση αυτή προκρίθηκε για τα πρώτα τουλάχιστον έτη λειτουργίας του θεσμού και μέχρι να διαμορφωθεί επαρκής νομολογία αντί της πρότασης η διαπίστωση της μη συμμόρφωσης και η επιβολή της κύρωσης να

¹⁰⁵ Βλ τις υπ αρ. 50/2008 και 28/2009 αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης.

¹⁰⁶ Βλ. Πρακτικό Διοικητικής Ολομέλειας 5/2002.

ανατίθεται σε τριμελή επιτροπή του δικαστηρίου που έχει εκδώσει την απόφαση.

Μετά την πάροδο δέκα περίπου ετών λειτουργίας του θεσμού και αφού εντωμεταξύ διαμορφώθηκε επαρκής νομολογία για τα δικονομικά και ουσιαστικά ζητήματα της συμμόρφωσης, παρατηρήθηκε μία συνεχόμενη αύξηση των αιτήσεων που εισάγονταν ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παρατήρηση αυτή οδήγησε στη τροποποίηση της σχετικής διάταξης και πλέον ο έλεγχος της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται και στα τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης των Διοικητικών Πρωτοδικείων και των Διοικητικών Εφετείων τα οποία είναι επιφορτισμένα με τη παρακολούθηση της συμμόρφωσης της διοίκησης στις αποφάσεις που έχουν εκδώσει αντιστοίχως τα ίδια τα δικαστήρια, έτσι ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση του πολίτη στην παροχή της δικαστικής προστασίας και να είναι πιο έγκαιρη και αποτελεσματική η παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Με τη διάταξη του άρθρου 56 παρ. 2 του Ν 3900/2010 προστέθηκε το εδάφιο ε' στο άρθρο 2 του Ν. 3068/2002. Η νέα διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 εδ'ε του Ν 3068/2002 ορίζει ότι : « Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπομένων στο άρθρο 3, μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο: α)... β)...γ)...δ)...ε) των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων, αν πρόκειται για αποφάσεις αυτών». Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του τροποποιητικού νόμου: « Κρίνεται ότι τα διοικητικά δικαστήρια είναι πλέον ώριμα για να ελέγχουν τα ίδια τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις τους και συνακόλουθα να απαλλαγεί το Συμβούλιο της Επικρατείας από το σχετικό έλεγχο, περιοριζόμενο στον έλεγχο των δικών του αποφάσεων».¹⁰⁷

¹⁰⁷ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.190-193.

γ. Η επιβολή κυρώσεων στη Διοίκηση

Με το άρθρο 3 του ν. 3068/2002 ορίζεται ότι: "3. Αν η αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το τριμελές συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση. Κριτήρια για τον καθορισμό του ποσού αυτού είναι η φύση και η σημασία της διαφοράς για την οποία εκδόθηκε η μη εκτελούμενη απόφαση, οι συνθήκες της μη συμμόρφωσης και οι συνέπειές της για το πρόσωπο του θιγομένου, η χρονική της διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης. Εάν μετά την επιβολή της χρηματικής κύρωσης η διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση, μπορεί μετά από επανάληψη της οριζόμενης στο άρθρο αυτό διαδικασίας να επιβληθεί από το τριμελές συμβούλιο και νέα χρηματική κύρωση. 4. Η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου με την οποία προσδιορίζεται το χρηματικό ποσό ως κύρωση σε βάρος της διοίκησης εκτελείται κατά τις οικείες περί εντάλματος πληρωμής διατάξεις. Η είσπραξη του ποσού αυτού μπορεί να επιτευχθεί και με αναγκαστική εκτέλεση κατά το άρθρο 4. 5. Το ποσό καταλογίζεται στο Υπουργείο, τον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου στο οποίο υπάγεται η αρχή που δεν συμμορφώθηκε. Για την κάλυψη της κατά το άρθρο αυτό δαπάνης εγγράφεται κατ' έτος ειδική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Σε περίπτωση που δεν έχει εγγραφεί σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό ή η εγγεγραμμένη είναι ανεπαρκής ή έχει εξαντληθεί, τηρείται η κατά τις οικείες διατάξεις διαδικασία εγγραφής ή μεταφοράς πίστωσης". Εξάλλου, στην παρ. 3 του άρθρου 3 του π.δ/τος 61/2004 ορίζεται ότι: "Αν η υπόχρεη αρχή δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το συμβούλιο εκδίδει απόφαση, με την οποία βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει το χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3068/2002".

Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι, σε περίπτωση μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς δικαστικές αποφάσεις, το τριμελές συμβούλιο βεβαιώνει την μη συμμόρφωση και προσδιορίζει χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο ως κύρωση για την μη συμμόρφωση. Τα κριτήρια για τον καθορισμό του ποσού είναι τα εξής: 1) η φύση και η σημασία της διαφοράς, 2) οι συνθήκες της μη συμμορφώσεως, 3) οι συνέπειες της μη συμμορφώσεως για το πρόσωπο του θιγομένου και 4) η χρονική διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κυρώσεως.¹⁰⁸ Αν και μετά την επιβολή της κυρώσεως η Διοίκηση εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται προς την δικαστική απόφαση, το τριμελές συμβούλιο μπορεί να επιβάλει, μετά από επανάληψη της διαδικασίας, νέα κύρωση. Η κυρωτική αρμοδιότητα δε αυτού περιορίζεται στον καθορισμό χρηματικού ποσού ως κυρώσεως για την μη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση και δεν εκτείνεται στην καταβολή πλήρους αποζημιώσεως στον ενδιαφερόμενο¹⁰⁹.

Το έτος 2008 επιβλήθηκαν κυρώσεις σε οκτώ περιπτώσεις¹¹⁰, ιδιαίτερο δε ενδιαφέρον παρουσιάζει η με αριθμό 82/2008 απόφαση του Συμβουλίου Συμμόρφωσης. Επρόκειτο για τη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση με τη οποία ακυρώθηκε απόφαση του Προέδρου της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ) για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιάς κινητής τηλεφωνίας χωρίς να προηγηθεί η εκπόνηση σχετικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την εγκατάσταση αυτή. Με την ίδια απόφαση ακυρώθηκε και η σχετική πράξη με την οποία είχαν εγκριθεί οι αναγκαίες δομικές κατασκευές για την εγκατάσταση κεραιάς διότι απώλεσε το νόμιμο έρεισμα της. Η Διοίκηση μετά την ακύρωση της ως άνω πράξης προέβη σε « ανάκληση» των πράξεων που είχαν ήδη ακυρωθεί χωρίς, ωστόσο να προβεί στην αποκατάσταση των

¹⁰⁸ Σύμφωνα με το μέλος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής του Ν 3068/2002 Σύμβουλο κ. Ράντο πηγή εμπνεύσεως για αυτά τα κριτήρια αποτέλεσε η Ανακοίνωση της επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την εφαρμογή του συναφούς άρθρου 171 της συνθήκης Ε.Κ σε « Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις», Κείμενα Αθανασίου Ράντου, Νικολάου Παπασπύρου, Εταιρεία Δικαστικών μελετών, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2006, σελ. 16 επ.

¹⁰⁹ βλ. σχετ. Αποφάσεις. ΤρΣυμβστΕ 30/2008, 46/2010, 65/2010

¹¹⁰ βλ. σχετ. Αποφάσεις . ΤρΣυμβστΕ 1,9,10,33,52/2006.

πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ήταν αν δεν είχαν εκδοθεί οι ακυρωθείσες πράξεις, δηλαδή δεν προέβη στην αποξήλωση των κεραιών.¹¹¹

Το Συμβούλιο Συμμόρφωσης που επιλήφθηκε της υπόθεσης έκρινε ότι μετά την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης η Διοίκηση όφειλε όχι μόνον να θεωρήσει ως ανύπαρκτες τις ακυρωθείσες πράξεις, αλλά και με θετικές ενέργειες της να προβεί στην αναμόρφωση της κατάστασης που δημιουργήθηκε στο μεταξύ, με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ήταν αν δεν είχαν εκδοθεί οι εν λόγω πράξεις. Ειδικότερα, το Συμβούλιο εδέχθη ότι εφόσον δεν βεβαιώνεται από τη Διοίκηση ότι εχώρησε η αναγκαία, κατά τα κριθέντα με την απόφαση, έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την επίμαχη εγκατάσταση κεραιάς, επιβαλλόταν σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική αυτή απόφαση, η μεν Ε.Ε.Τ.Τ να διατάξει την παύση λειτουργίας της κεραιάς και την απομάκρυνση των εγκαταστάσεων της, η δε, αρμόδια πολεοδομική αρχή να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την αποξήλωση της κεραιάς και την κατεδάφιση των συναφών δομικών κατασκευών.

Τέλος, το έτος 2009 επιβλήθηκαν κυρώσεις σε δώδεκα περιπτώσεις¹¹² στις οποίες διαπιστώθηκε αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση ή πλημμελής συμμόρφωση της Διοίκησης παρά την έκδοση σχετικού πρακτικού. Οι υποθέσεις στις οποίες επιβλήθηκαν κυρώσεις αφορούσαν τον διορισμό εν γένει σε φορείς του Δημοσίου, την άρση ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και την έκδοση οικοδομικών αδειών. Σε όλες τις ως άνω περιπτώσεις επισημαίνεται ότι παράλληλα με την υποχρέωση καταβολής του ποσού της σχετικής κύρωσης παραμένει ακέραιη η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις εν λόγω δικαστικές αποφάσεις.¹¹³

¹¹¹ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.205-209.

¹¹² Βλ. αποφάσεις Τρ.Συμβ.Συμμ. ΣτΕ 61,119,144,100,135,99,141,13,34,134,59,98/2009.

¹¹³ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.209-210.

δ. Απολογισμός του έργου του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας

Όπως προκύπτει από τις ετήσιες Εκθέσεις του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣΤΕ οι υποθέσεις οι οποίες κυρίως ήχθησαν ενώπιον του αφορούσαν στην υπαλληλική σχέση (πρόσληψη, υπηρεσιακές μεταβολές, εν γένει υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση υπαλλήλων) στο Δημόσιο και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στην άρνηση καταβολής επιδικασθέντων ποσών, στην ανάκληση μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και στην άρση διατηρούμενων επί μακρόν ρυμοτομικών βαρών, στον χαρακτηρισμό κατασκευών ως αυθαιρέτων και στην εξαίρεση τους από την κατεδάφιση, καθώς και στη νομιμότητα των οικοδομικών αδειών.

Από τη μέχρι σήμερα λειτουργία του θεσμού προκύπτει ότι πράγματι ο εξαναγκασμός της Διοίκησης προς συμμόρφωση με την απειλή και όχι την επιβολή της χρηματικής κύρωσης, συνιστά τον επιτυχέστερο τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου Συμμόρφωσης, το οποίο μπορεί να διαδραματίσει και «παιδαγωγικό» ρόλο για τη διοίκηση. Αντίθετη άποψη, έχει εκφράσει ο κ. καθηγητής Χ. Δετσαρίδης , ο οποίος υποστηρίζει ότι : *« Παρατηρώντας το γράμμα του νόμου σε σχέση με την ήδη εδώ και αρκετά χρόνια λειτουργία των συμβουλίων αυτών , το τελικό συμπέρασμα δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικό και σε κάθε περίπτωση δεν επέφερε την προβλεπόμενη στη συνταγματική διάταξη επιταγή για συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις»*.¹¹⁴

Ο ρόλος αυτός μπορεί να αναδειχθεί στις περιπτώσεις που η Διοίκηση δε συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση λόγω αδυναμίας να κατανοήσει το περιεχόμενο της και τον τρόπο συμμόρφωσης της προς αυτήν. Για τον λόγο αυτό προτάθηκε η έκδοση σχετικής εγκυκλίου με την οποία να επισημαίνονται στη Διοίκηση οι βασικές αρχές για την ορθή και πλήρη εκπλήρωση της συνταγματικής υποχρέωσης της προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις.¹¹⁵

¹¹⁴ Βλ. Χ.Δετσαρίδης, "Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν συνταξιοδοτικά ζητήματα, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού δικαίου, τεύχος 32, Δεκέμβριος 2010, σ. 1264.

¹¹⁵ Βλ.Πρακτικό συμβουλίου 74/2008.

Αξιοσημείωτη είναι και η διαγραφόμενη τάση του Συμβουλίου να διατυπώνει κρίσεις σχετικά με το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης οι οποίες δεν περιέχονται στην προς συμμόρφωση ακυρωτική απόφαση. Με τον τρόπο αυτό διαφαίνεται η προσπάθεια να αναπτυχθεί λεπτομερώς το περιεχόμενο της συμμόρφωσης, ωστόσο, αυτό θα έπρεπε να έχει ήδη γίνει σε προγενέστερο στάδιο, αυτό της έκδοσης της απόφασης. Θα πρέπει, δηλαδή, οι αποφάσεις των ακυρωτικών δικαστηρίων να είναι περισσότερο λεπτομερείς όσον αφορά την έννοια της συμμόρφωσης, η δε κρίση τους αυτή να περιέχεται με σαφή τρόπο και στο διατακτικό με τη μορφή της λεπτομερούς παραπομπής.¹¹⁶

VI. ΜΕΡΟΣ Ε΄

Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΙΣ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Η άρνηση ή παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις των δικαστηρίων ή η πλημμελής συμμόρφωση προς αυτές δύναται να θεμελιώσει με τη συνδρομή και των λοιπών νομίμων προϋποθέσεων την αστική ευθύνη του Δημοσίου, καθώς και την προσωπική, ποινική και πειθαρχική ευθύνη του αρμόδιου διοικητικού οργάνου. Ο θεσμός της ευθύνης έχει κατ' αρχήν κατασταλτικό χαρακτήρα και η αποτελεσματικότητά του εξαρτάται από τις προϋποθέσεις που απαιτούνται προκειμένου να θεμελιωθεί η ευθύνη, καθώς και από τα όργανα που είναι αρμόδια για την έναρξη της σχετικής δίωξης.¹¹⁷

¹¹⁶ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.211-213.

¹¹⁷ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.241.

α. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου

Η ευθύνη προς αποζημίωση του κράτους έναντι του ιδιώτη γεννάται από την έκδοση μη νόμιμης διοικητικής πράξης ή από τη μη νόμιμη παράλειψη έκδοσης τέτοιας πράξης, από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών αυτών, εφόσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και δεν συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου.

Για τη θεμελίωση, περαιτέρω, της αστικής ευθύνης εκτός από τη συνδρομή της παρανομίας πρέπει να αποδεικνύεται η επέλευση σε βάρος του ενάγοντος ζημίας, καθώς και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παρανομίας και του ζημιογόνου αποτελέσματος, ο οποίος συντρέχει όταν οι παράνομες παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου ή των λοιπών ΝΠΔΔ είναι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, εξ αντικειμένου ικανές, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και ενόψει των ειδικών συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα.¹¹⁸

Έχει κριθεί ότι θεμελιώνεται ευθύνη του Δημοσίου σε περίπτωση πλημμελούς συμμόρφωσης¹¹⁹ ή σε περίπτωση που η διοικητική πράξη ακυρώθηκε για παράβαση ουσιαστικού κανόνα δικαίου κατόπιν, δε, της έκδοσης της η Διοίκηση ενέμεινε στην ίδια πράξη παραβιάζοντας τον ίδιο κανόνα δικαίου.

Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η ευθύνη της Διοίκησης δεν παύει με την δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης, αλλά εξακολουθεί να ισχύει και μετά από αυτή, μέχρι την πλήρη συμμόρφωση της με τις αναγκαίες προς τούτο ενέργειες. Από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας προκύπτει ότι οι αγωγές που ασκούνται ενώπιόν τους αφορούν σε ένα μεγάλο ποσοστό την αξίωση για καταβολή αποδοχών τις οποίες θα εισέπραττε ο ενάγων, εάν δεν είχε απομακρυνθεί παρανόμως από την υπηρεσία ή δεν είχε αποκλεισθεί παρανόμως από την κατάληψη μιας δημόσιας θέσης. Εάν κάποιος

¹¹⁸ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.241-245.

¹¹⁹ ΣΤΕ 2522/2002, 3170/2005, 1832/2009.

υπάλληλος του κράτους απομακρυνθεί από τη δημόσια υπηρεσία λόγω παράνομης πράξης της Διοίκησης, δικαιούται να αξιώσει από το Ελληνικό Δημόσιο αποζημίωση για αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη εκ του ότι, κατά τη διάρκεια της παράνομης απομάκρυνσης του δεν εισέπραξε το σύνολο των αποδοχών του, τις οποίες θα εισέπραττε, εάν δεν είχε απομακρυνθεί παρανόμως.¹²⁰

Σύμφωνα με μία άποψη, η καταδίκη του Δημοσίου σε καταβολή αποζημίωσης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης είναι αμφίβολο αν συμβιβάζεται με τις αρχές ενός Κράτους Δικαίου, αφού σημαίνει ότι με την καταβολή του ποσού, το οποίο τελικά βαρύνει τον φορολογούμενο πολίτη, η Διοίκηση αποκτά το δικαίωμα να μη σέβεται το δίκαιο.¹²¹

Σκόπιμο, επίσης θα ήταν να εξετασθεί η δυνατότητα εισαγωγής της γενικής υποχρέωσης αυτόματης αποζημίωσης για την καθυστέρηση στην εκτέλεση της δικαστικής απόφασης με τη μορφή του επιτοκίου υπερημερίας.¹²²

β. Η προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση των δημοσίων υπαλλήλων

Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος η παράβαση της υποχρέωσης προς συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Περαιτέρω, στα άρθρα 50 παρ. 4 του οργανικού νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΠΔ 18/1989) και 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας καθιερώνεται ρητά η προσωπική ευθύνη του υπαίτιου διοικητικού οργάνου προς αποζημίωση.

Τέλος, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 11 του Ν 3242/2004, η οποία προστέθηκε στο άρθρο 5 του Ν 3068/2002, « Σε περίπτωση επιβολής οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, κατά τις προβλέψεις των προηγούμενων παραγράφων, οι υπάλληλοι υπέχουν και αστική ευθύνη, σύμφωνα με τις

¹²⁰ ΣτΕ 754,915,3303,3808/2001, 3214/2004, 451,1016,3170,3878/2005.

¹²¹ Π.Μουζουράκη, Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των ακυρωτικών αποφάσεων, Κριτική Επιθεώρηση, 1/1997, σ. 190.

¹²² Βλ. Σχετικά Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης, η οποία συστάθηκε Ευρώπης.

διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ». Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις ο ιδιώτης που ζημιώνεται από την παράλειψη του Κράτους να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις έχει τη δυνατότητα να στραφεί και προσωπικά κατά του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή παρέλειψε την ενδεδειγμένη ενέργεια ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων και να αξιώσει αποζημίωση.

Η θεμελίωση, ωστόσο, προσωπικής ευθύνης του αρμοδίου διοικητικού οργάνου περιορίζεται από τη διάταξη του αρ. 38 του Υπαλληλικού Κώδικα(Ν. 3528/2007), σύμφωνα με την οποία ο δημόσιος πολιτικός υπάλληλος δεν ευθύνεται απέναντι στους τρίτους για πράξεις ή παραλείψεις που έκανε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, εκτός αν υπάρχουν ειδικές σχετικές διατάξεις.¹²³ Ο δημόσιος υπάλληλος ευθύνεται μόνον απέναντι στο Δημόσιο, τον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης και το ΝΠΔΔ για τις αποζημιώσεις τις οποίες το Δημόσιο κατέβαλε σε τρίτους – βάσει της ευθύνης το από το αρ. 105 του ΕισΝΑΚ – για ζημίες που προκλήθηκαν από πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που έγινε με δόλο ή βαρεία αμέλεια.¹²⁴

γ. Η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Τα άρθρα 95 παρ. 5 του Σ, 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 και 198 του ΚΔΔ/μιας θεμελιώνουν την ποινική ευθύνη του αρμοδίου διοικητικού οργάνου που παραβιάζει την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις και παραπέμπουν στο άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα. Από την ως άνω διάταξη του ΠΚ προκύπτει ότι για να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα της παράβασης καθήκοντος, ενεργητικό υποκείμενο του οποίου μπορεί να είναι μόνο υπάλληλος κατά την έννοια του άρθρου 13 στοιχ. Α' του ίδιου Κώδικα και

¹²³ Ο κανόνας του ανευθύνου του δημοσίου υπαλλήλου έχει επεκταθεί στους στρατιωτικούς υπαλλήλους, σ' αυτούς που ανήκουν στα Σώματα Ασφαλείας και στο Λιμενικό Σώμα, καθώς και στους υπαλλήλους των δήμων και των κοινοτήτων.

¹²⁴ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.245-247.

εκείνος του άρθρου 263 α , απαιτούνται: α) παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος , το οποίο καθορίζεται από το νόμο ή τη διοικητική πράξη ή τις ιδιαίτερες οδηγίες της προϊσταμένης αρχής ή ενυπάρχει στη φύση της υπηρεσίας του υπαλλήλου, β) πρόθεση του δράστη, δηλαδή δόλος που περιέχει τη θέληση παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος και γ) σκοπός να προσπορίσει στον ίδιο τον δράστη ή σε άλλον παράνομη υλική ή ηθική ωφέλεια ή να επέλθει βλάβη στο κράτος ή σε κάποιον άλλον, χωρίς να απαιτείται και η επίτευξη του εν λόγω σκοπού.¹²⁵

δ. Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Η διάκριση πειθαρχικού αδικήματος και υπηρεσιακού εγκλήματος εμφανίζεται κατά τον πλέον σαφή και ευδιάκριτο τρόπο. Το πειθαρχικό αδίκημα αποσκοπεί στη διασφάλιση της εσωτερικής έννομης τάξης της Διοίκησης ενώ το υπηρεσιακό έγκλημα αποβλέπει στην προστασία του κοινωνικού συνόλου από την αυθαιρεσία της δημόσιας υπηρεσίας. ¹²⁶ Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 του Υ.Κ ο υπάλληλος διαπράττει πειθαρχικό αδίκημα σε περίπτωση που παραβαίνει υπαλληλικό καθήκον με υπαίτια πράξη ή παράλειψη που μπορεί να του καταλογιστεί. Προκειμένου, δηλαδή, να στοιχειοθετηθεί το πειθαρχικό αδίκημα απαιτείται η ύπαρξη υπαιτιότητας και ο καταλογισμός της πράξης στον υπάλληλο, στοιχείο το οποίο δυσχεραίνει την τελική καταδίκη του υπεύθυνου υπαλλήλου.

Με τη διάταξη του άρθρου 5 του Ν 3068/2002 ορίστηκε ότι η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση ή η προτροπή σε μη εκπλήρωση συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό αδίκημα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο. Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι αν η παράλειψη συμμόρφωσης γίνει με σκοπό να προσπορίσει ο υπάλληλος στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, τιμωρείται με την πειθαρχική ποινή

¹²⁵ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.249.

¹²⁶ Δ.Γονατάς, Το έννομο αγαθό στο έγκλημα της παράβασης καθήκοντος, ΝοΒ 43, σ. 667.

της προσωρινής ή οριστικής παύσης. Τέλος, ορίστηκε ότι η άσκηση της ως άνω πειθαρχικής δίωξης προκαλείται και με τη διαβίβαση στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο των σχετικών στοιχείων από τον Πρόεδρο του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης, ο οποίος στην περίπτωση αυτή ενημερώνεται υποχρεωτικά για την πρόοδο της πειθαρχικής διαδικασίας μέχρι την έκδοση της τελικής απόφασης.¹²⁷

VII. ΜΕΡΟΣ ΣΤ'

Η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις κατά τη νομολογία

A. Η σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ

Η απόφαση της 1.4.1998 ("Hornsby κατά Ελλάδας")

Το πρόβλημα της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις ήρθε στο προσκήνιο με αφορμή την υπόθεση "Hornsby κατά Ελλάδας". Με την απόφαση της 1.4.1998, κρίθηκε από το ΕΔΔΑ, ότι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη θα ήταν άνευ περιεχομένου "εάν η εθνική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου κράτους επέτρεπε τη μη εφαρμογή μίας οριστικής δεσμευτικής δικαστικής απόφασης. [...]. Η ερμηνεία του άρθρου 6 [της ΕΣΔΑ] έτσι ώστε να αφορά αποκλειστικά την πρόσβαση στο δικαστήριο και τη διεξαγωγή της δίκης θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταστάσεις που δε συνάδουν με την αρχή του κράτους δικαίου. [...]. Συνεπώς, η εκτέλεση μίας δικαστικής απόφασης πρέπει να θεωρείται ως αναπόσπαστο μέρος της 'δίκης' για τους σκοπούς του άρθρου 6", καθώς και ότι: "η αποτελεσματική προστασία ενός μέρους ειδικά σε διοικητικές δίκες και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτουν την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να συμμορφωθούν με τις δικαστικές

¹²⁷ Βλ. Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015, σελ.252.

αποφάσεις. [...] Όταν οι διοικητικές αρχές αρνούνται, αποτυγχάνουν ή καθυστερούν να συμμορφωθούν, οι εγγυήσεις του άρθρου 6 στερούνται του σκοπού τους"¹²⁸. Την υπόθεση "Hornsby κατά Ελλάδας" ακολούθησαν και αρκετές άλλες αποφάσεις¹²⁹ του ΕΔΔΑ που καταδίκασαν την Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 6, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις για παραβίαση του άρθρου 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για το δικαίωμα στην περιουσία, λόγω μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις.

Οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ μετά τον ν. 3068/2002

Σε σειρά αποφάσεων που αφορούν την Ελλάδα και εκδόθηκαν μετά την έναρξη της ισχύος του Ν 3068/2002 και της λειτουργίας των συμβουλίων, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η διαδικασία συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, όπως διαμορφώθηκε με τον νέο νόμο, δεν συνιστά ένδικο βοήθημα, το οποίο πρέπει να ασκήσει ο ενδιαφερόμενος για να προσφύγει παραδεκτώς ενώπιον του ΕΔΔΑ. Πράγματι, δέχθηκε ότι δεν αρκεί η διαπίστωση της μη εκτέλεσης δικαστικής απόφασης και ότι η ρητή επιβεβαίωση από εθνική αρχή του προβλήματος εκτέλεσης συνιστά ελάχιστη ικανοποίηση του διαδίκου η οποία έχει μάλιστα «ψυχολογικό» χαρακτήρα. Η διαπίστωση αυτή πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένα και άμεσα έννομα αποτελέσματα ώστε να θεωρηθεί επαρκής αποκατάσταση: κατ' αρχάς και πρωτίστως από την ταχεία και πλήρη εκτέλεση της επίμαχης απόφασης. Κατά το ΕΔΔΑ, η απλή καταβολή αποζημίωσης που περιορίζεται στην κύρωση της Διοίκησης, δεν αποκαθιστά το πρόβλημα. Βεβαίως η αποζημίωση είναι ευκαία, αλλά αυτή καταβάλλεται επικουρικώς, ως αποκατάσταση για την προκληθείσα ζημία, οπότε σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αντικαταστήσει το μοναδικό μέτρο που μπορεί να δώσει πραγματική λύση στο πρόβλημα, δηλαδή την εκτέλεση της απόφασης από την οποία ο διάδικος αντλεί τα δικαιώματά του. Τέλος, είναι προφανές ότι η πειθαρχική δίωξη των διοικητικών υπαλλήλων στους οποίους οφείλεται η

¹²⁸ βλ. σχετ. ΕΕΔΑ, ό.π.

¹²⁹ βλ. σχετ. ΕΔΔΑ της 11.12.2003 "Καραχάλιος κατά Ελλάδος, της 27.5.2004 "Μεταξάς κατά Ελλάδος"

ελλιπής εκτέλεση δεν παρέχει άμεση επανόρθωση του προβλήματος. Περαιτέρω, για το ΕΔΔΑ, η ενδεχόμενη εκτέλεση της απόφασης δεν αποτελεί την άμεση συνέπεια της κατάληψης της προσφυγής στα Συμβούλια συμμόρφωσης, όπως ισχυρίζεται η Κυβέρνηση, αλλά τελεί στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης προκειμένου να αποφύγει την καταβολή αποζημίωσης στους ενδιαφερομένους ή την ποινική δίωξη των υπαλλήλων της. Πάντως, είναι αυτονόητο ότι η εκτέλεση δεν μπορεί να αφεθεί στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά πρέπει να είναι υποχρεωτική. Επομένως, ακόμη και αν ο Ν 3068/2002 καταδεικνύει αναμφιβόλως τη σοβαρή δέσμευση του κράτους να διασφαλίσει την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, δεν αρκεί για να θεραπεύσει την αδράνεια της Διοίκησης, καθόσον ο μηχανισμός που θέτει σε εφαρμογή δεν μπορεί να εξασφαλίσει με βεβαιότητα την εκτέλεση δικαστικής απόφασης κατόπιν της άρνησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς αυτήν [ΕΔΔΑ της 21.02.2008, Κανελλόπουλος κατά Ελλάδας (11325/2006), σκέψεις 20-21, της 02.04.2009, Παναγιώτης Γκίκας και Γιώργος Γκίκας κατά Ελλάδας (26914/2007), σκέψεις 30-31, και της 01.07.2010, Βογιατζής κ.λπ. κατά Ελλάδας (17588/2008), σκέψη 25] Βλ. συναφώς την εν μέρει σύμφωνη γνώμη (ορίσιον partiellement concordante) του ad hoc δικαστή Π. Παραρά, κατά την οποία, έστω και αν η ενώπιον των συμβουλίων συμμόρφωσης διαδικασία δεν αποτελεί ένδικο βοήθημα, θα πρέπει να ασκείται πριν από την προσφυγή στο ΕΔΔΑ, διότι στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων καταλήγει στην καταδίκη της Διοίκησης και στην ικανοποίηση του διαδίκου (βλ. συναφώς τις αποφάσεις των Συμβουλίων Συμμορφώσεως που λειτουργούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας τις οποίες παραθέτει η ελληνική Κυβέρνηση στη σκέψη 13 της απόφασης Κανελλόπουλος κατά Ελλάδας και 21 της απόφασης Παναγιώτης Γκίκας κατά Ελλάδας).¹³⁰

¹³⁰ βλ. σχετ. Πρεβεδούρου Ε. "Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων", από την ιστοσελίδα της ίδιας (www.prevedourou.gr)

B. Η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ

i) ΣτΕ Ολ 677/2010

Στην υπόθεση αυτή ο αιτών επιδίωκε, υπό την ιδιότητα του περιοίκου, να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. 93215/565/ 21.5.2007 ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με την οποία παραχωρήθηκε δωρεάν και μεταβιβάστηκε κατά κυριότητα, νομή και κατοχή στο Δήμο Αθηνών το άλσος της Σχολής Ευελπίδων. Η ίδια διοικητική πράξη εμπεριέχει ανάκληση και της ομοίου περιεχομένου πράξης παραχώρησης του άλσους του 2001 (91876/888/29.10.2001), η οποία όμως κρίθηκε παράνομη με την υπ' αριθμ. 3142/2006 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση αυτή παρέχει την ευκαιρία να επιχειρηθεί με τον εναργέστερο δυνατό τρόπο η διάκριση μεταξύ της συμμόρφωσης της διοίκησης με ακυρωτική δικαστική απόφαση (95 παρ. 5 Συντ.) και της απλής εκτέλεσης αυτής. Η συμμόρφωση αποτελεί μια ευρύτερη έννοια και ο τρόπος επίτευξής της είναι δυνατόν να προκύπτει από το όλο περιεχόμενο της απόφασης ακόμη και από την αιτιολογία της, σε αντίθεση προς την εκτέλεση η οποία περιορίζεται αποκλειστικά στο διατακτικό της απόφασης. Πράγματι, κάθε ενέργεια της Διοίκησης που βρίσκεται στο πλαίσιο συμμόρφωσης προς το διατακτικό της απόφασης δε συνιστά και πράξη εκτέλεσης. Συγκεκριμένα, η παράλειψη από πράξη ή ενέργεια που αντιβαίνει στο διατακτικό μιας απόφασης αποτελεί συμμόρφωση και όχι απλή εκτέλεση, η δε εκτέλεση επέρχεται όταν η διοίκηση πραγματοποιεί κάθε τι που ρητά επιτάσσεται από το διατακτικό της εκδοθείσας απόφασης. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, και ο νομοθέτης στη σχετική με το ζήτημα αυτό νομοθεσία χρησιμοποιεί τον όρο συμμόρφωση υπό την έννοια του κατά τις περιστάσεις ενδεικνυόμενου τρόπου υλοποίησης της απόφασης, ο οποίος δεν προσδιορίζεται ρητά στο διατακτικό της, αλλά μπορεί να εξευρεθεί και με τη συνδρομή του εντεταλμένου για το σκοπό αυτό δικαστή στο τριμελές συμβούλιο συμμορφώσεως. Για τον ίδιο λόγο υποχρέωση συμμορφώσεως

δεν αποκλείεται, κατ' εξαίρεση να απορρέει, και από επί μέρους αιτιολογίες απορριπτικών δικαστικών αποφάσεων, οριστικής ή προσωρινής δικαστικής προστασίας . Σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς, η υποχρέωση συμμόρφωσης αποτελεί διακριτό αποτέλεσμα των ακυρωτικών αποφάσεων μαζί με το ακυρωτικό αποτέλεσμα και το δεδικασμένο.

Ειδικότερα, τόσο από το άρθρο 1 του Ν 3068/2002 όσο και από το άρθρο 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 συνάγεται ότι οι Διοικητικές αρχές θα πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με τις ιδιαίτερες κάθε φορά περιπτώσεις με θετικές ενέργειες προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣΤΕ και να απέχουν από κάθε πράξη που είναι αντίθετη με τα κριθέντα από την απόφαση ζητήματα. Στην σχολιαζόμενη απόφαση επισημαίνεται ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης δεν έχει απαραίτητα ορισμένο περιεχόμενο αλλά αντίθετα, «το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων συμμορφώσεως της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελλόμενης ακυρώσεως, ήτοι από την φύση και το είδος της ακυρούμενης πράξεως, ή τα νόμιμα στοιχεία που συγκροτούν την παράλειψη, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις επί των ζητημάτων που εξήτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας, ως προς αυτά, δεδικασμένο για τη συγκεκριμένη περίπτωση».

Η διαφορά ωστόσο μεταξύ υποχρεώσεως εκτελέσεως και συμμορφώσεως σε δικαστική απόφαση δεν έγκειται μόνο στο περιεχόμενο της υποχρεώσεως αλλά και στο φορέα της. Επισημαίνεται ότι την υποχρέωση συμμορφώσεως δεν την έχει μόνο η διάδικη αρχή ή το διάδικο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου αλλά η Διοίκηση στο σύνολό της . Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί ότι μόνο η Διοίκηση είναι επιφορτισμένη ρητώς με την υποχρέωση συμμόρφωσης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων και όχι και οι άλλοι φορείς κρατικών λειτουργιών όπως π.χ. ο νομοθέτης .

Στην προκείμενη περίπτωση, η Διοίκηση, με την ακυρωθείσα πράξη, εκπλήρωσε την υποχρέωση εκτέλεσης της υπ' αριθμ. 3142/2006 απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας, ανακαλώντας την υπ' αριθμ. 91876/888/29.10.2001 κοινή υπουργική απόφαση που κρίθηκε παράνομη,

απέτυχε όμως να εκπληρώσει τη συνταγματικά επιβαλλόμενη υποχρέωση συμμόρφωσής της προς την απόφαση αυτή.

Πράγματι, η συμμόρφωση διακρίνεται σε θετική, όταν συντελείται με θετικές πράξεις ή υλικές ενέργειες και σε αποθετική. Στην αποθετική συμμόρφωση επιβάλλεται στη Διοίκηση να μην επιχειρεί πράξεις ή παραλείψεις που να καταδεικνύουν την εμμονή της στην ακυρωθείσα πράξη ή παράλειψη. Συγκεκριμένα, δε δικαιούται να επανεκδώσει την ακυρωθείσα πράξη με την ίδια ουσιαστική ή τυπική πλημμέλεια ή ακόμη να εκδώσει αμέσως ή εμμέσως όμοια προς την ακυρωθείσα πράξη. Όταν η Διοίκηση μετά την ακύρωση παράνομης διοικητικής πράξης εκδώσει νέα εκτελεστή πράξη, επαναλαμβάνοντας τη διοικητική ενέργεια που εκδηλώθηκε πλημμελώς, ο διοικούμενος που θίγεται από τη νεότερη αυτή πράξη μπορεί να επιδιώξει εκ νέου την ακύρωσή της. Μάλιστα, η υποχρέωση αυτή επεκτείνεται με βάση και την αρχή της χρηστής διοίκησης στην υποχρέωση προς αποχή από οποιαδήποτε ενέργεια που είναι πανομοιότυπη με την ακυρωθείσα ακόμη κι αν αφορά διαφορετικό ιστορικό.

Ωστόσο, η υποχρέωση μη επανεκδόσεως της ακυρωθείσας πράξης δεν είναι ανεξίτητη αλλά υποχωρεί μόνο όταν η ακύρωση γίνεται για παράβαση ουσιαστικού τύπου που τώρα πλέον τηρείται (ΣΤΕ 403/31) π.χ. παράλειψη γνωμοδοτήσεως που τώρα πλέον ζητείται από το αρμόδιο όργανο, ή παράλειψη αιτιολογίας που τώρα πλέον υπάρχει και μάλιστα αναφέρεται και στην εμμονή της Διοικήσεως (ΣΤΕ 539,1998/68). Σε περίπτωση, όμως, ακυρώσεως αποφάσεως για παράβαση κατ'ουσία διατάξης νόμου, στην οποία περιλαμβάνονται τα ελαττώματα της αιτιολογίας προσβαλλόμενης πράξης, η Διοίκηση δεν εμποδίζεται να εκδώσει νέα πράξη, η οποία θα έχει το ίδιο αποτέλεσμα με την ακυρωθείσα υπό την προϋπόθεση ότι θα έχει πλέον νόμιμη και πλήρη αιτιολογία. Μάλιστα, κατά πάγια πλέον νομολογία, η Διοίκηση δεν κωλύεται, ύστερα από την ακυρωτική απόφαση να επανεξετάσει την όλη υπόθεση από πραγματική και νομική άποψη και να μεταβάλει την πραγματική βάση της υποθέσεως ή τους εφαρμοστέους σε αυτήν κανόνες, εφόσον η νέα πράξη στηριχθεί σε ερμηνεία διατάξεων ή εκτίμηση πραγματικών περιστατικών για τα οποία δεν έγινε έρευνα και κρίση στη δίκη που οδήγησε στην ακυρωτική απόφαση (ΣΤΕ 1315/64, 2799/65, 1963/70). Πράγματι, στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση με την ίδια πράξη που ανακάλεσε την κριθείσα ως

παράνομη με την ΣΤΕ 3142/2006 πράξη παραχώρησης προέβη στην εκ νέου παραχώρηση του άλσους στο Δήμο Αθηναίων υπό τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις, χωρίς να έχουν μεταβληθεί στο ελάχιστο τα πραγματικά περιστατικά. Έτσι, με την ίδια πράξη που φαίνεται να εκτελεί το διατακτικό της ανωτέρω ακυρωτικής απόφασης, παραβαίνει την υποχρέωση συμμόρφωσης προς το όλο περιεχόμενο της ανωτέρω απόφασης και κρίνεται, κατά συνέπεια, ακυρωτέα ως αντίθετη στο άρθρο 95 παρ. 5 Συντ. και 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989. Επισημαίνεται, μάλιστα, ότι η προσθήκη όρου για την ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων και δικτύου ηλεκτροφωτισμού σύμφωνα με το άρθρο 30 του Ν 3259/2004 δεν αποτελεί μεταβολή των νομικών δεδομένων ικανή να δικαιολογήσει την έκδοση ομοίου περιεχομένου με την ακυρωθείσα πράξη.

Με την απόφαση αυτή αναδεικνύεται ακόμη η απροσχημάτιστη κωλυσιεργία και η απροθυμία συμμόρφωσης της διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, δείγμα ενός χαμηλού επιπέδου κράτους δικαίου και υποτροφικού σεβασμού προς το Σύνταγμα. Πώς θα μπορούσε να προστατευτεί ο διοικούμενος, εάν μετά και τη δεύτερη αυτή ακύρωση η διοίκηση προβεί εκ νέου στην παραχώρηση του άλσους με τους ίδιους όρους όπως τις προηγούμενες φορές; Τα διοικητικά δικαστήρια έχουν ήδη εκπληρώσει το έργο τους και τυχόν επανάληψη της διαδικασίας είναι ατελέσφορη και δε συμβιβάζεται με το κύρος της δικαιοσύνης. Στις περιπτώσεις αυτές μόνη λύση παραμένει η άσκηση αγωγής αποζημίωσης σε βάρος του Δημοσίου κατά τις διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ. Στις περιπτώσεις αυτές, το παράνομο έγκειται στην απροθυμία της διοίκησης να εκπληρώσει τη συνταγματικά επιβαλλόμενη υποχρέωσή της να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση. Σύμφωνα με τα άρθρα 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 και το άρθρο 198 παρ. 2 ΚΔΔ, ο παραβάτης της υποχρέωσης της διοίκησης να συμμορφωθεί με την απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου «έχει προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση», διατάξεις οι οποίες θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ως ειδικές εξακολουθούν να ισχύουν. Κατ' άλλη άποψη, η ευθύνη του παραβάτη προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα και κατά συνέπεια απλός νόμος δεν μπορεί να την περιορίσει σε ευθύνη έναντι του Κράτους μόνο, ούτε να την υποκαταστήσει μόνο με αποκλειστική έναντι του ζημιωθέντος ευθύνη του

Κράτους, η οποία βέβαια στην πράξη δεν έχει την προληπτική ενέργεια που θέλησε ο νομοθέτης. Η παρατήρηση αυτή έχει εξαιρετική σημασία σε περιπτώσεις, όπως η επίδικη, που παραβάτες της υποχρέωσης συμμόρφωσης είναι οι ίδιοι οι Υπουργοί, που λόγω της πολύπλοκης διαδικασίας του άρθρου 86 του Συντάγματος, διαφεύγουν στην πράξη κάθε ευθύνη. Ο ισχύων εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3126/2003 δεν περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για την αστική ευθύνη Υπουργών και άρα, η έγερση αγωγής εναντίον τους δεν προϋποθέτει πια την καταδίκη τους από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 Συντ.

ii) ΣτΕ 2617/2015 Γ' Τμήματος

1. Η απόφαση ΣτΕ 2617/2015 5μ του Γ' Τμήματος [[2617_2015](#)], η οποία κατέληξε στην ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης αίτησης εγγραφής πτυχιούχου Νομικής Σχολής πανεπιστημίου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ασκουμένου λόγω μη ακαδημαϊκής αναγνώρισης του πτυχίου του, επαναλαμβάνει ως προς το ζήτημα αυτό τη –στηριζόμενη στην απόφαση *Morgenbesser*– πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας όπως αποτυπώνεται στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 2770/2011 και ΣτΕ 513/2015. Η διαφορά της απόφασης ΣτΕ 2617/2015 από την προηγούμενη σχετική νομολογία έγκειται στο ότι, ενώ στις προηγούμενες αποφάσεις είχε εφαρμογή ο Κώδικας περί Δικηγόρων, όπως κυρώθηκε με το ν.δ. 3026/1954, εν προκειμένω τυγχάνει εφαρμογής ο νέος Κώδικας Δικηγόρων (Ν. 4194/2013), του οποίου η κρίσιμη, για την υπόθεση, διάταξη τροποποιήθηκε μεταξύ της υποβολής της αίτησης εγγραφής του ενδιαφερομένου στα μητρώα ασκουμένων και της έκδοσης της δικαστικής απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης που ασκήθηκε κατά της σιωπηρής απόρριψης εγγραφής. {όμοιες και οι ΣτΕ 2615, 2616, 2618/2015}.

2. Ανακύπτουν, επομένως, ζητήματα διαχρονικού δικαίου, που αφορούν το κρίσιμο για την εκτίμηση της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης νομικό καθεστώς, ιδίως όμως το περιεχόμενο της συμμόρφωσης, δηλαδή το νομικό καθεστώς που θα πρέπει να διέπει τη νέα πράξη την οποία θα εκδώσει

ενδεχομένως η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει συναφώς η σκέψη 9 της απόφασης ΣΤΕ 2617/2015 (βλ. κατωτέρω), που επαναλαμβάνει τη σκέψη 12 της απόφασης ΣΤΕ ΟΛ 3167/2014 [η οποία αφορούσε την παραχώρηση στην ΟΠΑΠ ΑΕ του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών, εκδόθηκε δε επί αίτησης εταιρίας που ζητούσε την ακύρωση της παράλειψης, άλλως της σιωπηρής άρνησης του Ελληνικού Δημοσίου, να ικανοποιήσει την αίτησή της σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών στοιχήματος στην Ελλάδα και να της χορηγήσει διοικητική άδεια για τη διεξαγωγή, διαχείριση, οργάνωση και λειτουργία στοιχημάτων προκαθορισμένης ή μη απόδοσης επί αθλητικών ή μη γεγονότων]: «η πράξη που οφείλει να εκδώσει η Διοίκηση μετά την τυχόν ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας προηγούμενης διοικητικής πράξεως ανάγεται στο χρόνο εκδόσεως της ακυρούμενης πράξεως και διέπεται, κατ' αρχήν, από το πραγματικό και νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά τον χρόνο εκείνο, ως εκ της υποχρεώσεως την οποία υπέχει η Διοίκηση να σέβεται το δεδικασμένο και να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις. Ωστόσο, η δέσμευση αυτή της Διοικήσεως δεν κωλύει τη νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να προβαίνουν με γενικές διατάξεις, για τον εφεξής χρόνο, σε ρυθμίσεις που καταλαμβάνουν και τις συνεπεία τυχόν ακυρωτικής αποφάσεως καθιστάμενες εκκρεμείς ενώπιον της Διοικήσεως υποθέσεις, όταν το νεότερο κανονιστικό καθεστώς έχει αναδρομική ισχύ ή προκύπτει από αυτό ότι ο νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση δεν ανέχονται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων (βλ. ΣΤΕ 1418/2013 7μ., 4315/2005, 3627/2004, 419/2000, 951-52/1996, 107/1991, 2656/1987, 2196/1982, ΟΛ 2827/1980, ΟΛ 3581/1979). Σε τέτοιες περιπτώσεις, εφαρμοστέο είναι το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά τον χρόνο εκδόσεως της νέας διοικητικής πράξεως, εκείνης δηλαδή που εκδίδεται μετά την ακυρωτική απόφαση (ΣΤΕ 4315/2005, 409/2000, 951-2/2000, 107/1991). Κατά μείζονα δε λόγο, τα προαναφερόμενα έχουν εφαρμογή όταν το νεότερο νομοθετικό καθεστώς άρχισε να ισχύει πριν καν εκδοθεί η ακυρωτική απόφαση (ΣΤΕ 4315/2005)». Με την απόφαση ΣΤΕ ΟΛ 3167/2014, η Ολομέλεια απέρριψε την αίτηση ακύρωσης ως αλυσιτελή, με το σκεπτικό ότι η τυχόν ακύρωση των προσβαλλόμενων

παραλείψεων δεν θα ωφελούσε την αιτούσα, εφόσον οι αιτήσεις της, οι οποίες θα καθίσταντο εκκρεμείς ενώπιον της Διοίκησης συνεπεία της ακύρωσης των εν λόγω παραλείψεων, δεν θα ήταν δυνατόν να ικανοποιηθούν, μετά την εισαγωγή των νεότερων, συμβατών –όπως προέκυψε από την απόφαση του που εξέδωσε το ΔΕΕ στις υποθέσεις C-186/11 και C-209/11 κατόπιν προδικαστικής παραπομπής του ΣΤΕ– με το δίκαιο της Ένωσης νομοθετικών ρυθμίσεων [για τις αλυσιτελείς αιτήσεις ακύρωσης βλ. Ευ. Παυλίδου, Οι αλυσιτελείς αιτήσεις ακυρώσεως στη νομολογία του ΣΤΕ, ΕφημΔΔ 2/2015, σ. 246].

3. Ιδιαίτερος πρέπει να τονιστεί εν προκειμένω η άποψη της μειοψηφίας στην απόφαση ΣΤΕ Ολ 3167/2014, κατά την οποία η συμμόρφωση της Διοίκησης στην ακυρωτική απόφαση συνεπάγεται την υποχρέωση εφαρμογής του νομικού καθεστώτος που ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης ή συντέλεσης της παράλειψης (σκέψη 14): Η υποχρέωση της Διοίκησης να εκδώσει, μετά από ακυρωτική απόφαση, διοικητική πράξη επί τη βάση του ισχύοντος κατά τον χρόνο της ακυρωθείσας πράξης νομικού και πραγματικού καθεστώτος αποσκοπεί στην αποτροπή της δυνατότητας της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας να μη συμμορφώνεται στις ακυρωτικές αποφάσεις μεταβάλλοντας, μετά την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης, το νομικό καθεστώς που την διείπε, λαμβανομένου ιδιαίτερος υπόψη ότι, κατά το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της δίκης και η διασφάλιση της εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της έννοιας της «δίκης» (βλ. ΕΔΔΑ απόφαση Hornsby κατά Ελλάδος, 19.3.1997, σε υπόθεση η οποία αφορούσε αίτηση ακύρωσης κατά σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης). Κατά τη γνώμη αυτή, δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις από την ανωτέρω συνταγματική αρχή (αναδρομικότητα του νέου νόμου, μη ανοχή εφαρμογής εφεξής των παλαιών ρυθμίσεων) είναι στενώς ερμηνευτέες, για την κάμψη της εν λόγω αρχής δεν αρκεί, όταν ο νεώτερος νόμος δεν είναι ρητώς αναδρομικός, η αυτονόητη, ουσιώδης ή μη, διαφοροποίηση των νέων ρυθμίσεων σε σχέση με τις παλαιές, προκειμένου να συναχθεί ότι οι νεώτερες διατάξεις δεν ανέχονται την εφαρμογή εφεξής των παλαιών. Τούτο διότι η

έκδοση διατάξεων που ρυθμίζουν ένα ζήτημα κατά τρόπο, ουσιωδώς ή μη, διαφορετικό σε σχέση με παλαιότερες διατάξεις αποκλείει εξ ορισμού, αν δεν ορίζεται άλλως (π.χ. με μεταβατικές διατάξεις), την έκδοση, βάσει των παλαιών διατάξεων, νέων διοικητικών πράξεων για το μέλλον. Δεν αποκλείει, όμως, αν δεν ορίζεται ρητώς, την έκδοση, βάσει του παλαιού νομοθετικού καθεστώτος, διοικητικών πράξεων προς θεραπεία των διαπιστωθεισών με ακυρωτική απόφαση παραβάσεων του παλαιού νομοθετικού καθεστώτος, ήτοι διοικητικών πράξεων ή ισχύς των οποίων ανατρέχει στον χρόνο έκδοσης των ακυρωθεισών. Επομένως, ανεξάρτητα από α) την κρίση ως προς τη συμβατότητα με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου του νέου –μετά τη συντέλεση των προσβαλλομένων παραλείψεων– νομοθετικού καθεστώτος και β) τον βαθμό διαφοροποίησης αυτού από το παλαιό νομοθετικό καθεστώς, δεν είναι αλυσιτελής η εξέταση των κρινομένων αιτήσεων, δεδομένου ότι το νέο νομοθετικό καθεστώς δεν ορίζεται ρητώς ως αναδρομικό ούτε προβλέπει ότι καταλαμβάνει και περιπτώσεις οι οποίες ανέκυψαν πριν από την θέσπισή του και άγονται εκ νέου ενώπιον της Διοίκησης μετά από ακυρωτική απόφαση. Εξάλλου, ειδικώς επί ενδίκων βοηθημάτων που έχουν ως αντικείμενο την προστασία δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, αντίθετη εκδοχή θα συνεπαγόταν δικονομική μεταχείριση αποκλείουσα τη διασφάλιση της προστασίας των εν λόγω δικαιωμάτων, αφού η, μετά την επίδικη προσβολή αυτών, μεταβολή της νομοθεσίας θα ήταν αρκετή, χωρίς σχετική ρητή πρόβλεψη, να καταστήσει αλυσιτελή (δηλαδή ανώφελη για τον ασκούντα το ένδικο βοήθημα) την επιδιωχθείσα δικαστική προστασία, τούτο δε κατά παράβαση της υποχρέωσης σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας και εφαρμογής των εθνικών δικονομικών κανόνων, προκειμένου περί προστασίας δικαιωμάτων προβλεπομένων από το ενωσιακό δίκαιο. Επομένως, η ακύρωση των συντελεσθεισών παραλείψεων είναι λυσιτελής, διότι θα έχει ως συνέπεια την επαναφορά των υποθέσεων στη Διοίκηση και την εξέτασή τους από αυτήν σύμφωνα με το τότε ισχύον νομικό καθεστώς και με όσα, ως προς την συμβατότητα αυτού με το ενωσιακό δίκαιο, έχουν κριθεί με την απόφαση του ΔΕΕ στις υποθέσεις C-186/11 και C-209/11.

4. Την άποψη αυτή φαίνεται να υιοθετεί η απόφαση ΣτΕ 2617/2015, η οποία ερμηνεύει συσταλτικά την έννοια των «εκκρεμών αιτήσεων» τις οποίες

καταλαμβάνει ο νεότερος νόμος 4285/2014, που θεσπίζει περίπλοκη διαδικασία εγγραφής στα μητρώα ασκούμενων. Το Γ' Τμήμα συνδέει μάλιστα την εφαρμογή του νεότερου νομικού καθεστώτος σε εκκρεμείς δίκες με τα όρια της παρέμβασης του νομοθέτη στα έργα της δικαστικής εξουσίας [βλ. www.prevedourou.gr, Παρεμβάσεις της νομοθετικής εξουσίας στην απονομή της δικαιοσύνης (3-12-2013), με βιβλιογραφικές παραπομπές· επίσης www.prevedourou.gr, Συνταγματικότητα αναδρομικής ρύθμισης (Εμβάθυνση Δημ. Δικαίου. Συμπλ. στη θεματική της «παρέμβασης της νομοθετικής εξουσίας στα έργα της δικαστικής εξουσίας»). [ΣΤΕ 3613.2013](#)]]. Έκρινε, κατά συνέπεια (στη σκέψη 14), ότι «κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 4 στοιχ. δ' του ν. 4285/2014, ως «εκκρεμείς αιτήσεις» εγγραφής στα βιβλία ασκούμενων δικηγόρων δεν νοούνται αυτές, κατά της σιωπηρής απόρριψης των οποίων είχαν ασκηθεί αιτήσεις ακύρωσης πριν από τη δημοσίευση του νόμου αυτού στην ΕτΚ, διότι τέτοια επέμβαση σε εκκρεμείς δίκες, η οποία θα οδηγούσε, μάλιστα, στην κατάργησή τους, θα έπρεπε να προβλέπεται ρητά στο νόμο ή να συνάγεται σαφώς από αυτόν (ΣΤΕ 885/2003, 290, 3264/2004, 2458/2004 7μ). Συνεπώς, σύμφωνα με όσα εκτίθενται στη σκέψη 9, η νομιμότητα της προσβαλλόμενης παράλειψης θα κριθεί με βάση το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου της εκδήλωσής της, δηλαδή κατά τη συμπλήρωση τριμήνου από την υποβολή της αίτησης εγγραφής στα βιβλία ασκούμενων δικηγόρων. Επομένως, στην προκείμενη περίπτωση, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του Κώδικα Δικηγόρων που διέπουν το ζήτημα της εγγραφής των πτυχιούχων Νομικών Σχολών πανεπιστημίων κρατών μελών της ΕΕ, ως ίσχυαν μετά την τροποποίησή τους με την υποπαράγραφο ΙΕ.1 της παρ. ΙΕ του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014, και πριν από την τροποποίησή τους με το ν. 4285/2014». Με άλλα λόγια, η νομιμότητα της σιωπηρής απόρριψης κρίνεται με βάση το νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά την εκδήλωσή της, δηλαδή κατά τη συμπλήρωση τριών μηνών από την υποβολή της αίτησης εγγραφής, επομένως κατά τις διατάξεις του Ν. 4194/2013, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4254/2014, όχι όμως και οι τελευταίες τροποποιήσεις του Ν. 4285/2014, ο οποίος δημοσιεύθηκε μετά την άσκηση της αίτησης ακύρωσης και, επομένως, δεν έχει εφαρμογή στην εκκρεμή δίκη.

5. Περαιτέρω, στη σκέψη 15, το Συμβούλιο της Επικρατείας παρέχει εμμέσως διευκρινίσεις στη Διοίκηση για τον τρόπο συμμόρφωσης στην απόφασή του. Η ακύρωση της παράλειψης συνεπάγεται αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση, εν προκειμένω στον καθ' ου δικηγορικό σύλλογο, ο οποίος όφειλε να εξετάσει εάν συνέτρεχαν οι προβλεπόμενες στη «διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 15 του ΚΔ, ως ίσχυε μετά την αντικατάσταση της περ. β' με την υποπαράγραφο ΙΕ.1 της παρ. ΙΕ του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014» προϋποθέσεις και, σε καταφατική περίπτωση, να εγγράψει τον αιτούντα στα οικεία βιβλία. Με διακριτικό τρόπο, ο δικαστής κατευθύνει έμμεσα τη Διοίκηση ως προς το περιεχόμενο της συμμόρφωσης στην απόφασή του, συνοψίζοντας σε τι συνίσταται η παρανομία η οποία θα πρέπει να αρθεί. Συνεχίζει με τη σιβυλλική φράση ότι «το ζήτημα, ..., του εφαρμοστέου μετ' ακύρωση νομοθετικού καθεστώτος, σύμφωνα με όσα εκτίθενται στη σκέψη 9, θα κριθεί κατά το στάδιο της συμμόρφωσης του καθ' ου δικηγορικού συλλόγου στην παρούσα απόφαση». Οι κρίσεις όμως που διατύπωσε στις δύο πρώτες προτάσεις της σκέψης 14 υποδεικνύουν στη διάδικο Διοίκηση την υποχρέωση εφαρμογής του νόμου βάσει του οποίου κρίθηκε η νομιμότητα της προσβαλλόμενης σιωπηρής απόρριψης και όχι του μεταγενέστερου που εκδόθηκε μετά την άσκηση της αίτησης ακύρωσης. Δεδομένου ότι η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της δίκης (σκέψη 14 της ΣτΕ Ολ 3167/2014) και «η επέμβαση σε εκκρεμείς δίκες, η οποία θα οδηγούσε, μάλιστα, στην κατάργησή τους, θα έπρεπε να προβλέπεται ρητά στο νόμο ή να συνάγεται σαφώς από αυτόν» (σκέψη 14 της ΣτΕ 2167/2015), ο καθού δικηγορικός σύλλογος θα πρέπει, συμμορφούμενος προς την ακυρωτική απόφαση, να εφαρμόσει τον νόμο που ίσχυε κατά τον χρόνο εκδήλωσης της ακυρωθείσας σιωπηρής άρνησης εγγραφής και βάσει του οποίου ο ακυρωτικός δικαστής ήλεγξε τη νομιμότητα της εν λόγω άρνησης.¹³¹

¹³¹ Σχολιασμός, Ευγ. Πρεβεδούρου, www.prevedourou.gr

iii) Στε Ολ 217/2016

1. Η απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ Ολ 217/2016 [217_2016, Διάγραμμα της ΣτΕ Ολ 217.2016] ολοκληρώνει ένα νομολογιακό saga, με την ακύρωση της από 19.8.2015 απόφασης του Υπουργού Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία ανεκλήθησαν προηγούμενες αποφάσεις περί έγκρισης των αναγκαίων μελετών για την εκτέλεση διαφόρων έργων εκμετάλλευσης των μεταλλείων Κασσάνδρας που είχε υποβάλει η εταιρία «ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΧΡΥΣΟΣ Α.Ε.» «καθώς και κάθε άλλη έγκριση ή άδεια, η οποία ερείδεται επί των ανακαλούμενων αποφάσεων». Εκτός από τη σημασία της για τη συνέχιση του έργου αλλά και για τα ουσιαστικού δικαίου ζητήματα που διευκρινίζει, η απόφαση παρουσιάζει δικονομικό ενδιαφέρον, καθόσον συστηματοποιεί κρίσιμες και συναφείς προς το δικαίωμα έννομης προστασίας θεματικές. Αυτές αφορούν, αφενός, τη διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσιαστικές (I) και, αφετέρου, τα όρια του δεδικασμένου των ακυρωτικών αποφάσεων (II).

I. Διάκριση των διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας

A. Γενικές παρατηρήσεις

2. Κατ' αρχάς, η Ολομέλεια επαναλαμβάνει την πάγια νομολογία σχετικά, αφενός, με την καίρια θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στη συνταγματική έννομη τάξη και, αφετέρου, με την υπαγωγή σε δικαστικό έλεγχο τήρησης των συνταγματικών ορίων του νομοθετικού περιορισμού της ακυρωτικής του αρμοδιότητας, διά της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και υπενθυμίζει το βασικό κριτήριο διάκρισης των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας όσον αφορά τις ατομικές διοικητικές πράξεις. Εμμένει στην αναγωγή στο άρθρο 26 του Συντάγματος και στη διάκριση των λειτουργιών προκειμένου να θέσει όρια στην άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, εκτιμώντας ότι ως προς ορισμένες διαφορές, τέτοιου είδους έλεγχος θα ισοδυναμούσε με υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή αποκλειστικώς αρμόδια.

Παραμένει, δηλαδή, στη γραμμή της νομολογίας ΣτΕ Ολ 3919/2010 και των λοιπών αποφάσεων της Ολομέλειας που εκδόθηκαν κατόπιν παραπεμπτικών αποφάσεων του Δ' Τμήματος επί αιτήσεων ακύρωσης είτε κατά ατομικών είτε κατά κανονιστικών πράξεων της ΕΕΤΤ και αφορούν το ζήτημα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα ΤΔΔ, είτε ως ακυρωτικές είτε ως διαφορές ουσίας. Πρόκειται για τις ΣτΕ Ολ 693/2013 (ΘΠΔΔ 8-9/2013, σ. 743), που εκδόθηκε κατόπιν της παραπεμπτικής ΣτΕ 1630/2009 του Δ' Τμήματος, ΣτΕ Ολ 616/2013 κατόπιν της ΣτΕ 3618/2008, ΣτΕ Ολ 617/2013 κατόπιν της ΣτΕ 3617/2008, ΣτΕ Ολ 618/2013 κατόπιν της ΣτΕ 3622/2008, ΣτΕ Ολ 619/2013 κατόπιν της ΣτΕ 3623/2008, ΣτΕ Ολ 620/2013 κατόπιν της ΣτΕ 1631/2009, ΣτΕ Ολ 621/2013 κατόπιν της ΣτΕ 1632/2009 και ΣτΕ Ολ 622/2013 κατόπιν της ΣτΕ 1633/2009 [βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, Τιμ.Τόμ. Π.Ι.Παραρά, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2012, σ. 811, 876 επ.: www.prevedourou.gr, Μεταφορά υποθέσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα ΤΔΔ (14-1-2014)]. Η συλλογιστική όμως αυτή είναι, πλέον, ελάχιστα πειστική, εφόσον διατυπώνεται οιονεί αξιωματικά («διαφορά που από την φύση της είναι ακυρωτική»). Θα πρέπει να παρατεθεί στο σημείο αυτό η άποψη που διατύπωσε το 2008 ο τότε Σύμβουλος Δ. Πετρούλιας σε παραπεμπτικές στην Ολομέλεια αποφάσεις του Δ' Τμήματος, όσον αφορά τις διαφορές που ανακύπτουν από τις πράξεις της ΕΕΤΤ, ο οποίος εκτίμησε ότι, εξαιρουμένων των κανονιστικών πράξεων, είναι δυνατή η μετατροπή όλων των διαφορών από ακυρωτικές σε ουσίας: «Από τις αναθεωρημένες διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περ. α και 3 του Συντάγματος προκύπτει ότι, και μετά την αναθεώρηση, διατηρείται το τεκμήριο της ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ. Ωστόσο, με τη νέα διατύπωση των διατάξεων των παρ. 1 του άρθρου 94 και 3 του άρθρου 95, εκδηλώνεται η σαφής βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη να διευκολύνει τη μεταφορά υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου στα ΤΔΔ, διευρύνοντας την έως τότε εξουσία του κοινού νομοθέτη, όπως άλλωστε, κατ' επανάληψη και με ιδιαίτερη έμφαση τονίσθηκε στη Βουλή, κατά τις συζητήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, με την αναθεωρημένη παρ. 1 του άρθρου 94, θεσπίζεται νέα διάταξη, με την οποία εξαγγέλλεται ότι οι διοικητικές διαφορές, χωρίς διάκριση μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και

διαφορών ουσίας, υπάγονται στο ΣΤΕ και τα ΤΔΔ, κατά τους ορισμούς του νόμου, ενώ η αναθεωρηθείσα διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 94 όριζε ότι στα υφιστάμενα ΤΔΔ ανήκει η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας. Καθιερώνεται συνεπώς μία ενιαία δικαιοδοσία για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών (ακυρωτικών και ουσίας), η κατανομή των οποίων μεταξύ του ΣΤΕ και των ΤΔΔ γίνεται από τον κοινό νομοθέτη, μέσα στα πλαίσια που καθορίζονται από τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος. Παράλληλα, με την παρ. 3 του άρθρου 95, η οποία πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 94, παρέχεται ευρεία εξουσία στο νομοθέτη να υπάγει κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣΤΕ στα ΤΔΔ, είτε ως ακυρωτικές είτε ως διαφορές ουσίας, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητά τους. Εξ άλλου, με εξαίρεση τις διαφορές που προκαλούνται από την προσβολή κανονιστικών πράξεων, δεν τίθεται, κατ' αρχήν, από το Σύνταγμα περιορισμός στην εξουσία του νομοθέτη να μετατρέψει τις μεταφερόμενες διαφορές από ακυρωτικές σε διαφορές ουσίας και πάντως δεν τίθεται περιορισμός συναρτώμενος με το περιεχόμενο της ασκούμενης από τη διοίκηση με την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης αρμοδιότητας. Άλλωστε, με σειρά νόμων, μετά το Σύνταγμα του 1975, έχουν μεταφερθεί στα ΤΔΔ ως διαφορές ουσίας, κατηγορίες διαφορών της ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣΤΕ, στις οποίες οι οικείες νομοθεσίες προβλέπουν και την έκδοση πράξεων κατά διακριτική ευχέρεια ή κατά δεσμία αρμοδιότητα κατόπιν ουσιαστικών εκτιμήσεων ή τεχνικών κρίσεων. Ενδεικτικά: α) στις υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης, (Ν. 702/1977, άρθρο 7), τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια έχουν, κατά πάγια νομολογία, εξουσία προσδιορισμού της ασφαλιστικής αναπηρίας κατόπιν ουσιαστικών, κατ' εξοχήν, εκτιμήσεων (ΣΤΕ 811/2002, 366/2004, 3013/2005) β) στις υποθέσεις ανταγωνισμού, (Ν. 703/1977, άρθρο 14), το ΔΕΦΑΘ, επιλαμβανόμενο κατόπιν προσφυγής ουσίας, κατά πράξεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, που αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, έχει την εξουσία να κρίνει «τελειωτικά» κατ' ουσίαν το επιτρεπτό συγκέντρωσης επιχειρήσεων (ΣΤΕ 1337/2003) γ) στις υποθέσεις λατομείων, υπόκεινται σε προσφυγή ουσίας, (Ν. 1406/1983, άρθρο 1 § 2), ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού πρωτοδικείου, οι υπουργικές αποφάσεις με τις οποίες ο Υπουργός Ενέργειας και Φυσικών Πόρων (ήδη Ανάπτυξης) αποφαινεται, «ώστερα από

ουσιαστική κρίση, κατά την οποία εκτιμάται και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον», για την ανάκληση με νομαρχιακή απόφαση άδειας εκμετάλλευσης λατομείου (ΣΤΕ ΟΛ 5041/1987). δ) στις υποθέσεις αναδασμού, υπόκεινται σε προσφυγή ουσίας (Ν. 1644/1986, άρθρο 18) οι πράξεις με τις οποίες διενεργείται αναδασμός κατόπιν εκτίμησης και ποιοτικής κατάταξης αγροτεμαχίων, η οποία μάλιστα γίνεται από Επιτροπή Εμπειρογνομόνων (ΣΤΕ ΟΛ 1315/1992, με τη σκέψη ότι τα ζητήματα που θέτουν οι διαφορές από τον αναδασμό είναι προεχόντως ζητήματα ουσιαστικά, ανάγονται δηλαδή στη θέση και την αξία των αγροτεμαχίων, όπως διαμορφώνονται από τον αναδασμό, σε σχέση με τα αρχικά αγροτεμάχια και συνεπώς εύλογο είναι να θεωρηθεί ότι ο νομοθέτης θέλησε να αναθέσει στο διοικητικό δικαστήριο όχι απλώς τον ακυρωτικό έλεγχο αλλά και την ουσιαστική διαμόρφωση της διοικητικής κατάστασης που απορρέει από τον αναδασμό. ε) στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων έχουν επίσης υπαχθεί (Ν. 2721/1999 άρθρο 29 παρ. 2) ως διαφορές ουσίας, οι διαφορές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: 1) τη χορήγηση ή την ανάκληση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας και την επιβολή κυρώσεων κατά τη λειτουργία καταστημάτων και εργαστηρίων υγειονομικού ενδιαφέροντος, 2) τη χορήγηση, ανάκληση ή αφαίρεση άδειας κυκλοφορίας οχημάτων και την επιβολή συναφών κυρώσεων, 3) την παραχώρηση δικαιώματος και τον καθορισμό όρων εκμετάλλευσης αυτοκινήτων δημόσιας χρήσης κ.λπ. και 4) την επιβολή πειθαρχικών ποινών σε μέλη επαγγελματικών ενώσεων με χαρακτήρα νπδδ. Οι προβλεπόμενες από τις ανωτέρω νομοθεσίες διοικητικές κυρώσεις και πειθαρχικές ποινές δεν περιορίζονται στην επιβολή προστίμων (ΣΤΕ 4148/2004, 3810/2005, 3812/2005, 1038/2007). Μάλιστα δε με τον ΚΔΔ, (Ν. 2717/1999), ρητώς στο άρθρο 79 παρ. 3 περ. γ' επιβεβαιώνεται ότι η προσφυγή ουσίας μπορεί να στρέφεται και κατά πράξεων διακριτικής ευχέρειας. Περαιτέρω, δεν υπάρχει καμία ειδοποιός διαφορά, από την εξεταζόμενη άποψη, μεταξύ των πράξεων επιβολής προστίμων αφ' ενός και των λοιπών διοικητικών κυρώσεων (όπως η προσωρινή ή οριστική ανάκληση ή αφαίρεση άδειας άσκησης μιας δραστηριότητας) ή και άλλων πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια αφ' ετέρου, ώστε να επιτρέπεται η μεταφορά ως διαφορών ουσίας μόνον των διαφορών που προκαλούνται από την προσβολή πράξεων προστίμου και όχι

των λοιπών κατά διακριτική ευχέρεια εκδιδόμενων πράξεων. Η εκάστοτε πάντως νομοθετική επιλογή υπόκειται στο δικαστικό έλεγχο, ο οποίος όμως είναι μόνον έλεγχος της τήρησης των άκρων ορίων άσκησης της νομοθετικής εξουσίας...»).

3. Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και η γαλλική νομολογία, από την οποία συνάγεται ότι η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας χαρακτηρίζεται από πλαστικότητα που επιτρέπει στον δικαστή να μην εξαντλήσει τις εξουσίες που διαθέτει, ειδικότερα δε να μην κάνει χρήση της εξουσίας μεταρρύθμισης της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον κρίνει ότι οι συνθήκες της υπό κρίση υπόθεσης δεν του το επιτρέπουν [Cl. Legras, concl. sur CE ass. 16 févr. 2009, Sté Atom, RFDA 2/2009, σ. 259 (265)]. Για την τάση του Conseil d'Etat, το οποίο δεν υπόκειται συναφώς σε συνταγματικές ή νομοθετικές δεσμεύσεις, να διευρύνει, το ίδιο, τον κύκλο των διαφορών στο πλαίσιο των οποίων ασκεί ευρύ ακυρωτικό έλεγχο (plein contrôle), συρρικνώνοντας, αντιστοίχως, στο έπακρο το πεδίο του περιορισμένου ελέγχου (δηλαδή του ελέγχου του προδήλου σφάλματος εκτίμησης – erreur manifeste d'appréciation), βλ. concl. A. Bretonneau, sur CE 1er juin 2015, n° 380449, M.B., AJDA 28/2015, σ. 1596, με ανάλυση της σχετικής νομολογιακής εξέλιξης]. Περαιτέρω, σημαντική μερίδα της θεωρίας τονίζει τον απηρχαιωμένο χαρακτήρα της διάκρισης των διαφορών, η οποία ουδόλως εξηγεί τη σύγχρονη αποστολή του δικαστή, ιδίως μετά τη νομοθετική αναγνώριση της εξουσίας του να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση, διευκολύνοντας τη συμμόρφωσή της στην απόφασή του [F. Melleray, La distinction des contentieux est-elle un archaïsme?, JCP, La Semaine juridique, 2005, σ. 1233· D. Truchet, Office du juge et distinction des contentieux: renoncer aux "branches", RFDA 4/2015, σ. 657].

B. Υπό κρίση υπόθεση

4. Η ανωτέρω γενική προσέγγιση του Δικαστηρίου ως προς το κριτήριο της διάκρισης των διοικητικών διαφορών εξειδικεύεται σε σχέση με τις διαφορές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά «τα μεταλλεία και λατομεία». Το άρθρο 1 του Ν. 1406/1983, όπως τροποποιήθηκε

με το άρθρο 51 παρ. 3 του Ν. 3659/2008, υπήγαγε τις διαφορές αυτές στη δικαιοδοσία των ΤΔΔ, ως διαφορές ουσίας, ανεξαρτήτως του αν ο ασκών το ένδικο βοήθημα (προσφυγή) αξιώνει ίδια δικαιώματα (μεταλλείας) ή ενεργεί ως τρίτος, επικαλούμενος βλάβη από την προσβαλλόμενη πράξη. Αντίθετα είναι ακυρωτικές, σύμφωνα με τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος, ερμηνευόμενα σε συνδυασμό με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, οι διαφορές, οι οποίες γεννώνται από την προσβολή της έγκρισης της τεχνικής μελέτης που προβλέπεται ως προϋπόθεση για την έναρξη των μεταλλευτικών ή λατομικών εργασιών από τα άρθρα 4, 101 και 102 του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών, διότι η έγκριση τεχνικής μελέτης, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 161 του Μεταλλευτικού Κώδικα, όπως ισχύει μετά την αντικατάσταση του άρθρου αυτού με το άρθρο 54 παρ. 8 του Ν. 4280/2014, αποτελεί πλέον και έγκριση δόμησης κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 1 του Ν. 4030/2011 («Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών κ.λπ.»), δεν είναι δεκτική ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου. Πράγματι, η κατά νόμο αρμόδια για την έγκριση της τεχνικής μελέτης διοικητική αρχή προβαίνει σε εκτίμηση που συνδέεται με τον έλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών, κριτηρίων αναγομένων και στην προστασία του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης, η εκτίμηση των οποίων ανήκει στο πεδίο δράσης της αφού η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής συναρτάται ευθέως με ειδικές επιστημονικές γνώσεις και τεχνικές κρίσεις, η εξέταση της ορθότητας των οποίων, στο πλαίσιο της άσκησης πλήρους δικαιοδοσίας, δεν διευρύνει την λυσιτέλεια και αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου. Ως εκ τούτου, η αίτηση ακύρωσης αποτελεί αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα για την εν λόγω κατηγορία υποθέσεων. Περαιτέρω, οι ανωτέρω διαφορές, εν όψει της φύσης και της σπουδαιότητάς τους, λόγω του ότι συνδέονται αμέσως με την προστασία του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης, ως ακυρωτικές, ανήκουν στη δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας [το ζήτημα της κατανομής των διαφορών μεταξύ ΣΤΕ και ΤΔΔ έχει αναλύσει διεξοδικά και με κριτική διάθεση ο Ι. Συμεωνίδης στις ακόλουθες μελέτες του: Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης κατά τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 5/2006, σ. 546· Η μεταρρύθμιση στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης,

ΕφημΔΔ 4/2010, σ. 515· Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη διοικητική δικαιοσύνη και ο διάλογος που έχει ανοίξει για μια νέα πορεία του κλάδου, ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 384· Νέες δομές στη διοικητική δικαιοσύνη και αναθεώρηση των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος, ΘΠΔΔ 8-9/2015, σ. 702. Βλ. και www.prevepourou.gr, Νέο επεισόδιο στη δικαστική διένεξη για τις Σκουριές – Δικονομικά ζητήματα (ΣΤΕ 3191/2015), ανάρτηση 15/9/2015].

II. Τα όρια του δεδικασμένου

A. Η έννοια του κριθέντος “διοικητικής φύσεως ζητήματος”

5. Εκτενείς σκέψεις περιέχει η απόφαση ΣΤΕ ΟΛ 217/2016 ως προς τα όρια του δεδικασμένου – ιδίως δε ως προς το κριθέν διοικητικής φύσεως ζήτημα– που παρήγαγε η πρόσφατη απόφαση της 7μελούς σύνθεσης του Ε' Τμήματος ΣΤΕ 3191/2015. Η απόφαση δεν εισφέρει κάτι καινοφανές, απλώς αναλύει μια ακόμη περίπτωση διοικητικής φύσεως ζητήματος. Ακριβέστερα, επαναλαμβάνει την πάγια νομολογία κατά την οποία, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 50 παρ. 5 του πδ 18/1989, το δεδικασμένο από τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν αφορά μόνο την νομική ύπαρξη της διοικητικής πράξης, της οποίας είχε ζητηθεί η ακύρωση και η οποία με την ακυρωτική απόφαση καταργείται από τότε που εκδόθηκε και θεωρείται εφεξής ως ουδέποτε εκδοθείσα (ΣΤΕ 3802/2000, 484/1991), αλλά καλύπτει και τα κριθέντα από το Δικαστήριο ζητήματα, ως κριθέν δε ζήτημα νοείται κάθε ζήτημα, το οποίο συναρτάται προς το γενόμενο δεκτό από την απόφαση συμπέρασμα και αποτελεί αναγκαίο τούτου έρεισμα, όχι όμως και άλλα περιστατικά, αφηγηματικώς αναφερόμενα, τα οποία δεν είναι αναγκαία για τη συναγωγή του συμπεράσματος της απόφασης που διατυπώνεται στο διατακτικό [ΣΤΕ 1113/2014 7μ., 2658, 2049/2011, 3802/2000 7μ., 5854/1996, 484/1991, 2638/1987, 883/19811429/1986 και 1823, 1825/1974]. Ειδικότερα το πιο πάνω δεδικασμένο καλύπτει και διοικητικής φύσεως ζητήματα που κρίθηκαν παρεμπιπτόντως ακόμη και όταν στην ακυρωτική απόφαση δεν υπάρχει ρητή σκέψη γι' αυτά, εφόσον όμως τα τελευταία συνδέονται άρρηκτα

με το κύριο ζήτημα, κατά τρόπο ώστε η διαμόρφωση της τελικής γι' αυτό κρίσης να προϋποθέτει κατά λογική αναγκαιότητα την προηγούμενη κρίση και των ζητημάτων αυτών. Αντιθέτως το δεδικασμένο δεν καλύπτει ζητήματα που δεν συνδέονται κατά τρόπο στενό και άρρηκτο με το κριθέν κύριο ζήτημα, δηλαδή, όταν η διαμόρφωση της τελικής κρίσης δεν προϋποθέτει, κατά λογική αναγκαιότητα, την προηγούμενη γι' αυτά κρίση [ΣτΕ 3802/2000 7μ]. Τέλος, δεδικασμένο δεν δημιουργείται για θέματα που αναφέρονται αφηγηματικά ή πλεονασματικά στην ακυρωτική απόφαση [οbiter dicta] (ΣτΕ 1113/2014, 2658, 2049/2011, 3802, 2103/2000).

6. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΣτΕ Ολ 217/2016, παραδεκτώς προσβαλλόμενη πράξη ήταν η υπ' αριθμ. ΔΜΕΒΟ/Α/Φ.7.49.13/177642/1854/19.8.2015 απόφαση του Υπουργού Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας (στο εξής: ΠΑΠΕΝ), όπως τροποποιήθηκε με την επίσης προσβαλλόμενη από 24.8.2015 απόφαση της ίδιας αρχής. Με την προσβαλλόμενη πράξη ανακλήθηκαν, κατ' επίκληση των άρθρων 4 και 101 του ΚΜΛΕ, προγενέστερες αποφάσεις περί έγκρισης των τεχνικών μελετών των υποέργων Σκουριών και Ολυμπιάδας αντιστοίχως. Μετά την έκδοση της ως άνω προσβαλλόμενης πράξης (19.8.2015) δημοσιεύθηκε η ακυρωτική απόφαση του Ε' Τμήματος ΣτΕ 3191/2015 (27.8.2015). Με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε η υπ' αριθμ. ΔΜΕΒΟ/Α/Φ.5.1.6/οικ.175135/1047/28.4.2015 πράξη του Υπουργού ΠΑΠΕΝ, με την οποία η μελέτη του προσαρτήματος 6 της τεχνικής μελέτης του υποέργου Ολυμπιάδας που αφορά στη μεταλλουργική μονάδα χαλκού, χρυσού και θειικού οξέος Μαντέμ Λάκκου επεστράφη στην αιτούσα εταιρία (ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΧΡΥΣΟΣ ΑΕ), προκειμένου να συμπληρωθεί και να διορθωθεί σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που παρατίθενται σε αυτή. Συνεπεία του ακυρωτικού αποτελέσματος και της έναντι όλων διαπλαστικής ενέργειας της απόφασης ΣτΕ 3191/2015, η από 28.4.2015 πράξη του Υπουργού ΠΑΠΑΕΝ και τα έννομα αποτελέσματά της εξαφανίζονται αναδρομικώς από τον νομικό κόσμο και, συνακολούθως, η Διοίκηση δεν μπορεί να εκδώσει άλλες πράξεις στηριζόμενες σε αυτή [Πρόκειται για την καλούμενη «εξωδικαστική εκδήλωση της δεσμευτικής ενέργειας του δεδικασμένου» της απόφασης ΣτΕ 3191/2015. Για την έννοια αυτή, βλ. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των

διοικητικών δικαστηρίων, 2002, σ. 59 επ.].Επομένως, με την έκδοση της απόφασης ΣΤΕ 3191/2015, κλονίσθηκε (επιγενομένως) η αιτιολογία της από 19.8.2015 πράξης του Υπουργού ΠΑΠΕΝ, η οποία στηρίζεται στην ακυρωθείσα πράξη της 28.4.2015 του ίδιου Υπουργού. Ως γνωστόν, αν και η νομιμότητα μιας πράξης κρίνεται βάσει του νομικού και πραγματικού καθεστώτος που ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσής της, το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να λάβει υπόψη και στοιχεία μεταγενέστερα της προσβαλλόμενης ενώπιόν του πράξης, ιδίως δε αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες κλονίζουν ή ανατρέπουν την αιτιολογική βάση της εν λόγω πράξης [ΣΤΕ 1152/2014, 5452/2012, 1443/2005. Βλ. συναφώς Μ. Πικραμένου, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 335].

7. Με την απόφαση ΣΤΕ 3191/2015 κρίθηκε το διοικητικής φύσεως ζήτημα ότι η από 28.4.2015 πράξη του Υπουργού ΠΑΠΕΝ περιέχει αόριστη και πλημμελή αιτιολογία. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η εν λόγω πράξη, με την οποία η Διοίκηση αρνήθηκε την έγκριση της τεχνικής μελέτης του επίμαχου προσαρτήματος, επειδή δεν έχει εκτελεστεί πρόγραμμα δοκιμών σε κατάλληλη ημιβιομηχανική κλίμακα επί τόπου του έργου, φέρει αιτιολογία, αφενός, αόριστη, καθόσον δεν εξειδικεύει ποια συγκεκριμένη πλημμέλεια αποδίδεται στο πρόγραμμα δοκιμών που έχει εκτελέσει η αιτούσα εταιρία (κλίμακα δοκιμών, τόπος, χρησιμοποιηθέντα πετρώματα), και, αφετέρου πλημμελή, διότι δεν αιτιολογεί τον λόγο για τον οποίο απορρίπτει ως μη αξιόπιστα τα παραχθέντα πορίσματα των δοκιμών, από τα οποία προκύπτει η εφαρμοσιμότητα της μεταλλουργικής μεθόδου και στο συγκεκριμένο μίγμα τροφοδοσίας (χαλκοπυρίτη-αρσενοπυρίτη-σιδηροπυρίτη) και η καλή προσαρμογή του σε βιομηχανικό επίπεδο, προς διακρίβωση των οποίων είχε εξ άλλου τεθεί ο όρος (περί διενέργειας επιτόπιων ημιβιομηχανικών δοκιμών) από τη Διοίκηση [Σκέψη 16 της απόφασης ΣΤΕ 3191/2015]. Περαιτέρω, με την απόφαση ΣΤΕ 3191/2015 απορρίφθηκαν οι ισχυρισμοί του Δημοσίου με τους οποίους επιχειρήθηκε η συμπλήρωση της ως άνω μη νόμιμης αιτιολογίας, αφενός, ως απαράδεκτοι [«Εξ άλλου, απαραδέκτως επιχειρείται η συμπλήρωση της μη νόμιμης αυτής αιτιολογίας με το μετά τη συζήτηση κατατεθέν υπόμνημα του Δημοσίου, στο

οποίο αναφέρεται ότι ούτε επιτόπου δοκιμές έγιναν ούτε επιτόπου δείγματα παρήχθησαν, καθ' όσον το εργοστάσιο εμπλουτισμού Ολυμπιάδας μέχρι σήμερα παράγει συμπυκνώματα από παλιά τέλματα αφού δεν έχει αρχίσει η εξόρυξη του μεταλλείου, το δε εργοστάσιο εμπλουτισμού Σκουριών δεν έχει καν λειτουργήσει» (σκέψη 16 της απόφασης ΣτΕ 3191/2015)] και, αφετέρου, ως αβάσιμοι [«Εν πάση περιπτώσει, οι ισχυρισμοί αυτοί είναι απορριπτέοι και ως αβάσιμοι, διότι μόνο το γεγονός ότι οι δοκιμές δεν διενεργήθηκαν επιτόπου, ανεξαρτήτως του εάν αυτό ήταν εφικτό, δεν αρκεί για να στηρίξει την απόρριψη των διενεργηθεισών σε εξειδικευμένο εργαστήριο δοκιμών σε ημιβιομηχανική κλίμακα με μεταλλεύματα που είτε έχουν παραχθεί επιτόπου (αρσеноπυρίτες Ολυμπιάδας) είτε έχουν αποδεδειγμένως παρόμοια ορυκτολογική και χημική σύσταση με τα τοπικά (χαλκούχο μετάλλευμα του κοιτάσματος Bajo de Alumbrera Αργεντινής, σύμφωνα με την προσκομισθείσα από 18.1.2012 γνωμάτευση του Καθηγητή του Τομέα Ορυκτολογίας και Πετρολογίας του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών)» (σκέψη 16 της απόφασης ΣτΕ 3191/2015)]. Επί τη βάση των ανωτέρων κριθέντων, το Δικαστήριο δέχθηκε προσέτι ότι «[δ]εδομένου ... ότι, ως προκύπτει από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, η μη έγκριση του προσαρτήματος στηρίχθηκε κυρίως στην κατά τα ανωτέρω μη επαρκή αιτιολογία περί μη πληρώσεως του όρου περί διενέργειας επιτόπιων ημιβιομηχανικών δοκιμών, η δε επεξεργασία των λοιπών υποβληθέντων στοιχείων και η διατύπωση των παρατηρήσεων που ενσωματώθηκε στο έγγραφο έγινε κατά τρόπο ενδεικτικό, η προσβαλλόμενη πράξη θα πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της, να αναπεμφθεί δε η υπόθεση στη Διοίκηση προς νέα νόμιμη κρίση, κατά την εκφορά της οποίας θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να ληφθούν υπ' όψιν αφ' ενός οι απαντήσεις της αιτούσας επί των επικουρικών παρατηρήσεων – όπου αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους δεν είναι δυνατή, κατά την άποψή της, η αλλαγή των μεγεθών τροφοδοσίας της μεταλλουργικής μονάδας και αξιοποίησης του δυναμικού των Σκουριών και επισημαίνεται η συμμόρφωσή της προς τις λοιπές υποδείξεις της υπηρεσίας – και αφ' ετέρου ότι επιστροφή φακέλου τεχνικής μελέτης προβλέπεται κατά το άρθρο 102 ΚΜΛΕ μόνο για λόγους ανεπάρκειας ή ανακρίβειας των υποβληθέντων στοιχείων». Υπό το πρίσμα των προηγούμενων σκέψεων, το Δικαστήριο ακύρωσε την από

28.4.2015 πράξη του Υπουργού ΠΑΠΕΝ και ανέπεμψε την υπόθεση στη Διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασής του.

8. Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, τα διοικητικής φύσης κριθέντα με την απόφαση ΣτΕ 3191/2015 ζητήματα είναι ότι η από 28.4.2015 απόφαση του Υπουργού ΠΑΠΕΝ περιέχει αόριστη και πλημμελή αιτιολογία και ότι οι ισχυρισμοί του Δημοσίου προς συμπλήρωση της αιτιολογίας αυτής προβλήθηκαν απαραδέκτως και αβασίμως, επομένως είναι απορριπτέοι. Κατά συνέπεια, η αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση προς νέα νόμιμη κρίση σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3191/2015 δεν έγινε για την πληρέστερη αιτιολόγηση της απόρριψης του σχετικού προσαρτήματος λόγω μη εκτέλεσης επιτόπιων δοκιμών σε ημιβιομηχανική μονάδα, αλλά για την εκτίμηση των απαντήσεων της εταιρίας επί των επικουρικών παρατηρήσεων της Διοίκησης σχετικά με το εν λόγω προσάρτημα. Εφόσον σκοπός των εν λόγω κρίσεων του Δικαστηρίου είναι να στηρίξουν την επιβαλλόμενη με το διατακτικό αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση και να την οριοθετήσουν, δηλαδή να διευκολύνουν τη συμμόρφωση της Διοίκησης στη δικαστική απόφαση, οι κρίσεις αυτές συναρτώνται προς το συμπέρασμα που έγινε δεκτό (βλ. διατακτικό της απόφασης) και καλύπτονται από το δεδουλευμένο, οπότε η Διοίκηση δεν μπορεί να επανέλθει επί των ζητημάτων αυτών.

9. Ειδικότερα, προκειμένου να υποδείξει στη Διοίκηση τον τρόπο συμμόρφωσής της στην ακυρωτική απόφαση ΣτΕ 3191/2015 και να οριοθετήσει τη διακριτική της ευχέρεια κατά την έκδοση νέας πράξης, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ισχυρισμοί του Δημοσίου «ότι ούτε επιτόπου δοκιμές έγιναν ούτε επιτόπου δείγματα παρήχθησαν, καθόσον το εργοστάσιο εμπλουτισμού Ολυμπιάδας μέχρι σήμερα παράγει συμπυκνώματα από παλιά τέλματα αφού δεν έχει αρχίσει η εξόρυξη του μεταλλείου, το δε εργοστάσιο εμπλουτισμού Σκουριών δεν έχει καν λειτουργήσει» είναι αβάσιμοι, διότι μόνο το γεγονός ότι οι δοκιμές δεν διενεργήθηκαν επιτόπου δεν αρκεί για να στηρίξει την απόρριψη των δοκιμών που διενεργήθηκαν σε εξειδικευμένο εργαστήριο σε ημιβιομηχανική κλίμακα με μεταλλεύματα που είτε έχουν παραχθεί επιτόπου (αρσеноπυρίτες Ολυμπιάδας) είτε έχουν αποδεδειγμένως παρόμοια

ορυκτολογική και χημική σύσταση με τα τοπικά. Πρόκειται για «διοικητικής φύσεως ζήτημα» που ανέκυψε με τους ισχυρισμούς του Δημοσίου και κρίθηκε από το Δικαστήριο. Συγκριμένα, η απόρριψη του ισχυρισμού του Δημοσίου στηρίζεται στο προδικαστικό [για την έννοια του προδικαστικού ζητήματος βλ. διεξοδικά Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, 2002, σ. 191 επ.] ζήτημα της ερμηνείας του σχετικού όρου των εγκριτικών των τεχνικών μελετών αποφάσεων του 2012. Το Δικαστήριο ερμήνευσε τον σχετικό όρο των ως άνω ανακληθεισών εγκριτικών πράξεων υπό την έννοια ότι αρκεί για την έγκριση των επίμαχων προσαρτημάτων η πραγματοποίηση δοκιμών σε κατάλληλη ημιβιομηχανική μονάδα με μεταλλεύματα που είτε έχουν παραχθεί επιτόπου είτε έχουν αποδεδειγμένως παρόμοια ορυκτολογική και χημική σύσταση με τα τοπικά. Η ερμηνεία αυτή, στην οποία στηρίχθηκε το Δικαστήριο στην απόφαση ΣΤΕ 3191/2015, ήταν αναγκαία για την απόρριψη των σχετικών ισχυρισμών του Δημοσίου. Επομένως, η Διοίκηση δεν μπορεί να επανέλθει επί των ζητημάτων αυτών, ούτε κατά την έκδοση πράξης σχετικά με την τύχη του υποβληθέντος προσαρτήματος 6, ούτε και κατά την έκδοση πράξεων που εξαρτώνται από την τύχη του προσαρτήματος αυτού και έχουν ως αιτιολογικό έρεισμα τη μη πραγματοποίηση επιτόπιων δοκιμών σε ημιβιομηχανική μονάδα, όπως η εν προκειμένω προσβαλλόμενη από 19.8.2015 απόφαση του Υπουργού ΠΑΠΕΝ, η οποία τροποποιήθηκε με την από 24.8.2015 απόφαση της ίδιας αρχής, διότι τα ζητήματα αυτά καλύπτονται από το δεδικασμένο της απόφασης ΣΤΕ 3191/2015. Ομοίως, το ίδιο το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο της αίτησης ακύρωσης κατά της από 19.8.2015 απόφασης του Υπουργού ΠΑΠΕΝ, δεσμεύεται από το δεδικασμένο της απόφασης ΣΤΕ 3191/2015 και δεν μπορεί να επανέλθει επί της ερμηνείας του ως άνω όρου των εγκρίσεων των τεχνικών μελετών, ούτε να κρίνει διαφορετικά τη νομιμότητα της αιτιολογίας της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία ταυτίζεται με τους ισχυρισμούς του Δημοσίου που απορρίφθηκαν ως απαράδεκτοι και αβάσιμοι στη δίκης επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΣΤΕ 3191/2015.

10. Όπως προαναφέρθηκε, στη συγκεκριμένη περίπτωση το βασικό διοικητικής φύσης ζήτημα που περιέχεται στην απόφαση ΣΤΕ 3191/2015 είναι η κρίση ότι

δεν αρκεί για να στηρίξει την απόρριψη της σχετικής μελέτης μόνο το γεγονός ότι οι δοκιμές δεν διενεργήθηκαν επί τόπου. Πρόβλημα φαίνεται να γεννάται εκ του ότι η κρίση αυτή είναι συμπληρωματική της κρίσης ότι οι σχετικοί με το ζήτημα αυτό ισχυρισμοί του Δημοσίου κρίθηκαν απορριπτέοι ως απαράδεκτοι (στη συνέχεια και ως αβάσιμοι), η δε απόρριψή τους για τον λόγο αυτόν αρκούσε για να καταλήξει το Δικαστήριο, στην απόφαση ΣΤΕ 3191/2015, στο ίδιο διατακτικό, δηλαδή στην αποδοχή της αίτησης της εταιρείας. Για να καταλήξει στην άποψη ότι και η κρίση ως προς τη νομική σημασία ή μη της διενέργειας δοκιμών επιτοπίως αποτελεί κριθέν ζήτημα (στην απόφαση ΣΤΕ 3191/2015), από το οποίο έχει παραχθεί δεδικασμένο, η πλειοψηφήσασα γνώμη στην απόφαση ΣΤΕ 217/2016 χρησιμοποίησε και το επιχείρημα ότι η κρίση αυτή δεν ήταν πλεοναστική και περιττή διότι με βάση αυτή προσδιορίστηκε το περιεχόμενο των ενεργειών της Διοίκησης προς συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση. Έτσι, η προσβαλλόμενη πράξη ακυρώνεται λόγω παραβίασης του δεδικασμένου που απορρέει από την απόφαση ΣΤΕ 3191/2015, δεδομένου ότι η αιτιολογία της αντιβαίνει προς εξοπλισμένες με δεδικασμένο νομικές κρίσεις που διατύπωσε το Ε' Τμήμα στην ως άνω απόφασή του και στις οποίες στηρίχθηκε για να ακυρώσει την προσβληθείσα στο πλαίσιο της σχετικής υπόθεσης πράξη.¹³²

iv) ΣΤΕ Ολομ. 1125/2016 και 1126/2016

Αποδοχές στρατιωτικών υπαλλήλων – Υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣΤΕ – Αντισυνταγματικότητα των περιπτώσεων 31 - 33 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες μειώθηκαν οι αποδοχές των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων από 1.8.2012 (ΣΤΕ Ολομ. 2193/2014) .

Με τη δημοσίευση των υπ' αριθ. 1125-28/2016 αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίνονται ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του άρθρου 86 του ν.4307/2014 τόσο κατά το μέρος της μειωμένης κατά 50% αναδρομικής επιστροφής της διαφοράς των μηνιαίων αποδοχών των

¹³² Σχολιασμός, Ευγ. Πρεβεδούρου, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 1/2016.

«ενστόλων», από 1-8-2012 έως 15-11-2014, όσο και κατά το μέρος της αναπροσαρμογής τους για το μέλλον, σε επίπεδα χαμηλότερα του έτους 2012. Ως προς την αναδρομικότητα, το Ανώτατο Δικαστήριο αποφαινεται ότι οι ρυθμίσεις του ν.4307/2014 συνιστούν «πλημμελή συμμόρφωση» και παραβιάζουν το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος περί υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις.

VIII. ΜΕΡΟΣ Ζ'

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά την κατεξοχήν πτυχή και έκφανση, πέρα από ειδικότερες νομικές διατυπώσεις και εξειδικεύσεις, της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, όπως άλλωστε υπογράμμισε η σχετική τροποποίηση του άρθρου 95, παρ. 5 Σ. Η υποχρέωση αυτή της Διοίκησης δεν εξυπηρετεί, άλλωστε, μόνο τα ιδιωτικά συμφέροντα των πολιτών που εμπλέκονται στη συγκεκριμένη διαφορά, αλλά και το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου να υπάρχει μία ευνομούμενη πολιτεία. Η ανάγκη να γίνει η υποχρέωση αυτή κοινή συνείδηση όλων των στελεχών της Διοίκησης καθίσταται, άλλωστε, επιτακτική στο πλαίσιο της διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους και της χρηστής διοίκησης. Ωστόσο, η αυτονόητη αυτή υποχρέωση για κάθε ευνομούμενη πολιτεία -και παρά τη διάταξη του άρθρου 20, παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986 στην οποία εύλογα θα μπορούσε να στηριχθεί η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στο πλαίσιο παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας υπήρξε εξόχως προβληματική.

Οι μεταρρυθμίσεις στις οποίες προέβη η ελληνική πολιτεία, (α) η συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 και β) η ψήφιση του εκτελεστικού του Συντάγματος Νόμου 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274)) συνιστούν ένα πολύ σημαντικό βήμα για την επίτευξη της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, αλλά δεν έχουν κατορθώσει να επιλύσουν το πρόβλημα. Σύμφωνα με τα σχετικά πρακτικά που συντάσσει το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΤΕ στο τέλος κάθε έτους, από το 2004 που άρχισε να λειτουργεί ο μηχανισμός έως τα τέλη του 2007, το εν λόγω συμβούλιο εξέτασε 360 αιτήσεις. Εξέδωσε 133 πρακτικά με τα οποία διαπιστώνεται αδικαιολόγητη παράλειψη συμμόρφωσης ή πλημμελής συμμόρφωση, τάσσεται προθεσμία (κατά κανόνα τρίμηνη) στην αρμόδια αρχή για τη συμμόρφωση προς το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης και ορίζεται νέα ημερομηνία συζήτησης της υπόθεσης. Το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΤΕ εξέδωσε 165 αποφάσεις με τις οποίες απέρριψε αντίστοιχες αιτήσεις, είτε

διότι η Διοίκηση είχε προχωρήσει στην έκδοση πράξεως συμμόρφωσης, είτε για λόγους διαδικαστικούς, 34 περιπτώσεις εκ των οποίων μετά την κοινοποίηση αντίστοιχου πρακτικού του Συμβουλίου. Σε 7 υποθέσεις εκδόθηκε και δεύτερο πρακτικό, με το οποίο αφού διαπιστώθηκε η εκ νέου αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση της Διοίκησης, χορηγήθηκε κατ' εκτίμηση των συνθηκών νέα προθεσμία συμμόρφωσης με σχετικές υποδείξεις. Τέλος, εξέδωσε 11 αποφάσεις με τις οποίες διαπιστώθηκε ότι παρά την έκδοση πρακτικού, η Διοίκηση εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται και επιβλήθηκε για το λόγο αυτό χρηματική κύρωση στην οικεία διοικητική αρχή.

Ως προς τη θεματολογία τους, η μεγάλη πλειοψηφία των αιτήσεων αφορούσαν σε θέματα διορισμού και υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλων του Δημοσίου και ΝΠΔΔ. Η δεύτερη μεγαλύτερη κατηγορία υποθέσεων αφορούσε ζητήματα αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, οικοδομικών αδειών και ρυμοτομικών βαρών καθώς και θέματα περιβαλλοντικής προστασίας. Μετά ακολουθούν διάφορες υποθέσεις όπως κοινωνικής ασφάλισης, δημόσιων έργων και υπαγωγής σε αναπτυξιακούς νόμους κ.ά.

Παρατηρούμε ότι παρά το σεβαστό αριθμό αποφάσεων με τις οποίες το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΤΕ διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων, έχει επιβάλει χρηματικές κυρώσεις μόνο σε 11 περιπτώσεις. Επιπλέον, κατά παραδοχή του ίδιου «το Τριμελές Συμβούλιο, ακολούθησε μία πρακτική εξαντλήσεως των χρονικών περιθωρίων που παρέχονται στη Διοίκηση με τις ρυθμίσεις του Ν. 3068/2002 και του ΠΔ 61/2004, δεδομένου ότι με το πλέγμα των ρυθμίσεων αυτών, που πραγματώνουν τη συνταγματική επιταγή των άρθρων 94, παρ. 4 και 95, παρ. 5 του Συντάγματος, επιδιώκεται ο εξαναγκασμός της Διοίκησης προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις ως περιεχόμενο της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και όχι αυτή καθαυτή η επιβολή χρηματικής κύρωσης». Η πρακτική αυτή παρότι είναι σύννομη αφού κινείται μέσα στο πλαίσιο του νόμου και των περιθωρίων που αυτός παρέχει δεν είναι απαραίτητα σύμφωνη με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, όπως αποδεικνύεται από την καταδικαστική απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Γεωργούλης κατά Ελλάδας.

Για την αποτελεσματικότερη δε αντιμετώπιση του ζητήματος της συμμορφώσεως, η ΕΕΔΑ, μεταξύ άλλων, έχει προτείνει: 1) να προβλεφθεί η

δυνατότητα συμμετοχής στην σύνθεση του τριμελούς συμβουλίου ενός εκ των δικαστών που έχουν κρίνει την υπόθεση, όπου αυτό είναι εφικτό, 2) να προβλεφθεί εύλογη προθεσμία για την συμμόρφωση, η οποία θα εκκινεί από την κοινοποίηση της αποφάσεως στην αρμόδια προς συμμόρφωση αρχή, 3) τα τριμελή συμβούλια να επιλαμβάνονται και των αιτήσεων συμμορφώσεως επί απορριπτικών αποφάσεων, όπου συντρέχει λόγος, 4) η προβλεπόμενη χρηματική κύρωση να επιβάλλεται συστηματικώς από τα τριμελή συμβούλια όταν πληρούνται οι όροι και προϋποθέσεις του ν. 3068/2002, 5) να προβλεφθεί η δυνατότητα εκδόσεως της πράξης συμμορφώσεως προς την δικαστική απόφαση από εντεταλμένο δικαστή, μετά από προηγούμενη συνεννόηση με την Διοίκηση, στις περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας της διοικητικής αρχής, 6) σε περιπτώσεις που η Διοίκηση έχει ευχέρεια για την διαμόρφωση του περιεχομένου της προς συμμόρφωση ενέργειας, να προβλεφθεί η δυνατότητα εκδόσεως της σχετικής πράξης από εντεταλμένο δικαστή σε συνεργασία με την αρμόδια αρχή και 7) οι διαταγές πληρωμής με ισχύ δεδικασμένου και τα μέσα προσωρινής δικαστικής προστασίας που αναγνωρίζονται από τον νόμο ως τίτλοι εκτελεστοί να ενταχθούν και πάλι στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3068/2002.¹³³

¹³³ βλ. σχετ. ΕΕΔΑ "Κρίσεις για το σχέδιο νόμου για την " Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις...", από την ιστοσελίδα της ΕΕΔΑ www.nchr.gr

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Είναι γεγονός ότι η διοικητική δικαιοσύνη διαθέτει έναν συγκροτημένο καταρχήν , με μεγάλα πάντως περιθώρια διάπλασης, μηχανισμό για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Η συμβολή του μηχανισμού αυτού είναι αναμφίβολα σημαντική στην αναχαίτιση και τον περιορισμό του φαινομένου. Από την άλλη πλευρά, η περιοδική έκδοση εγκυκλίων εκ μέρους Υπουργών προς τη Διοίκηση, οι οποίες επαναλαμβάνουν την υποχρέωση συμμόρφωσης, συνιστά ομολογία για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα του.¹³⁴ Το εντυπωσιακό όμως είναι και η ευθεία παραδοχή του δικαστή, ακόμα και στο σώμα πρόσφατων δικαστικών αποφάσεων, της πραγματικότητας της μη συμμόρφωσης, η οποία μάλιστα υποδεικνύεται ως εξωτερικότητα για την εξεύρεση της ορθής λύσης. Η αντιμετώπιση όμως της μη συμμόρφωσης από τα Τριμελή Συμβούλια του Ν. 3068/2002, αποτελεί τη φωτεινή μόνο πλευρά του φεγγαριού. Το μεγαλύτερο μέρος των παραμέτρων που συνθέτουν το υπό εξέταση φαινόμενο βρίσκεται στην σκοτεινή πλευρά, η οποία δεν είναι άλλη από την ίδια τη δικαστική απόφαση της οποίας επιδιώκεται η εφαρμογή. Εξάλλου, η πλήρης μέρα περιλαμβάνει και την επαύριον της απόφασης, δηλαδή την πραγματική και νομική κατάσταση με την οποία έρχεται η Διοίκηση αντιμέτωπη στο στάδιο εφαρμογής της. Η ολιστική αυτή η θεώρηση διαπνέει συνολικά τον τρόπο ανάπτυξης της προβληματικής που ακολουθήθηκε.¹³⁵

Εν κατακλείδι, θα παραθέσω, μία έκφραση που κατά τη γνώμη μου εμπεριέχει την ουσία του προβληματισμού της παρούσας εργασίας, την οποία χρησιμοποίησε, σε μία ομιλία της, η κ. Σ. Τρεκλή, Δικαστική Αντιπρόσωπος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αποσπασμένη στο Συμβούλιο της Ευρώπης, Υπηρεσία για την Εκτέλεση των Αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: **«Execution of a Court's judgment is for the state, not against it» και σε ελεύθερη απόδοση « Η εκτέλεση των αποφάσεων του δικαστηρίου είναι για το κράτος, όχι κατά αυτού».**

¹³⁴ Ενδεικτική η εγκύκλιος ΔΟΑ/Φ.01/οικ. 22133/23-8-2007 του Υπουργείου Εσωτερικών προς όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.

¹³⁵ Βλ. Η διοικητική δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία, Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2015, σελ.7.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

(Μονογραφίες - Μελέτες - Άρθρα - Σχόλια - Ομιλίες - Εισηγήσεις)

- Η διοικητική δικαιοσύνη ως δικαιότελεστική λειτουργία, Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015
- P.Weil, Les consequences de l' annulation d'un acte administrative pour excès de pouvoir, These, Paris, 1952.
- Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2015
- Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Φ.Βεγλερή, 1934.
- ο « Ωραιός λοχαγός», Μένης Κουμανταρέας, Εκδόσεις Κέδρος, 1982.
- Φ. Αρναούτογλου, Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας : η Επιτροπή του ά. 5 του Ν. 1470/1984, ΝοΒ 1990, σελ. 1097-1123, ο οποίος αναφέρεται σε δημοσίευμα της Καθημερινής.
- Κ.Μαυριάς , Συνταγματικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα
- Γ. Κατρούγκαλος, Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1974-2003, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας.
- Α. Μανιτάκης, Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994
- Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματικές Μελέτες (1975-2005), Τόμος Ι, Θεσσαλονίκη, 2007.
- Π.Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Β' , εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1991
- Ι. Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη 2, Το δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου – Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας , εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 2003
- Η.Μάζος, Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και το έργο της Ειδικής Επιτροπής της Συμμόρφωσης, Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα : « Η συμμόρφωση της Διοίκησης

στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003

- Π.Μουζουράκη, Ο μηχανισμός εξασφάλισης της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις Δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με το νόμο 3068/2002, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου ΙΣΤ 2003.

- Jean- Paul Pietri , Αντιπρόεδρος του Διοικητικού Πρωτοδικείου του Στρασβούργου, εισήγηση του σε Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου

- Π.Μουζουράκη , Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των ακυρωτικών αποφάσεων στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο μετά το νόμο 95-125 της 8ης -2-1995 , Κριτική Επιθεώρηση 1/1997

- Schmidt- Assmann, Το ατομικό δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, ΝοΒ 1990.

- Hans – Joachim Mons, δικαστής διοικητικού Δικαστηρίου της Trier ,εισήγηση του στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής.»,

- Σ.Ι. Φλογαίτης, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης – η διδασκαλία του Dicey και η ανάπτυξη του αγγλικού διοικητικού, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή, 1985

- John Laws, δικαστής των Βασιλικών Δικαστηρίων του Λονδίνου, εισήγηση του στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα « Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής»

- Δ.Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου , Αι συνέπειαι της ακύρωσης της διοικητικής πράξης έναντι της Διοικήσεως, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1980

- Χ. Πουλάκο, «Προβληματισμοί από την εισαγωγή του άρθρου 326 § 5 του Ν 4072/2012 – το δημόσιο ως δήμιος και η εκτέλεση εις βάρος του νικήσαντος διαδίκου», ΘΠΔΔ 2013

- Π.Μουζουράκη, Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των ακυρωτικών αποφάσεων, Κριτική Επιθεώρηση, 1/1997,

- Χ.Δετσαρίδης, "Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν συνταξιοδοτικά ζητήματα, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού δικαίου, τεύχος 32, Δεκέμβριος 2010

- Δ.Γονατάς, Το έννομο αγαθό στο έγκλημα της παράβασης καθήκοντος, ΝοΒ 43.

- ΕΕΔΑ "Κρίσεις για το σχέδιο νόμου για τη "Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις...", από την ιστοσελίδα της ΕΕΔΑ www.nchr.gr
 - ΕΕΔΑ "Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις" (μελέτη αδημοσίευτη σε νομικά περιοδικά), από την ιστοσελίδα της ΕΕΔΑ www.nchr.gr
 - Πρεβεδούρου Ε. "Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων" [εισήγηση στο πλαίσιο σεμιναρίων που διοργάνωσε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου (EPLO, European Public Law Organization) σε συνεργασία με τη Νομική Υπηρεσία της Δημοκρατίας της Κύπρου και το Ανώτατο Δικαστήριο με θεματικές "Αλληλεπίδραση Εθνικού και Ευρωπαϊκού Δικαίου" (28.2.2014) και "Ζητήματα Οργάνωσης Δικαστηρίων και Διοικητικής Δικονομίας" (21.3.2014)], από την ιστοσελίδα της ίδιας (www.prevedourou.gr)
 - Πρεβεδούρου Ε. "Διευκρινίσεις ως προς τη συμμόρφωση της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση, σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής μετά την άσκηση της αίτησης ακύρωσης (ΣτΕ 2617/2015)", από την ιστοσελίδα της ίδιας (www.prevedourou.gr)
 - Σπηλιωτόπουλος Ε. "Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις", Τιμητικός τόμος του ΣτΕ για τα 75 χρόνια, Εκδ. Π. Σάκκουλα 2004, σελ. 875 επ.
 - Τράντας Γ. "Η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 1470/84 και η 'νομολογία' της. Συμβολή στη μελέτη της φυσιολογίας της μη συμμόρφωσης της διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας", Διδικ 1994, σελ. 1059 επ.
 - Χατζητζανής Ν. "Η κατά τον ν. 3068/2002 συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τας δικαστικές αποφάσεις" Διδικ 2003, σελ. 563-569
 - Χρυσανθάκης Χ. "Το δεδικασμένο της απορριπτικής της αιτήσεως ακύρωσης απόφασης. Μια επιβεβαίωση της σχετικότητας του δεδικασμένου", Δίκη 1989, σελ. 642 επ.
 - Χρυσανθάκη Χ. "Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού και Δικονομικού Δικαίου 7", Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 735 επ.
-

► Σ.Σ.: Η πλειονότητα των μνημονευομένων δικαστικών αποφάσεων (εθνικών και ευρωπαϊκών) αναζητήθηκε και ανευρέθηκε στις ιστοσελίδες-βάσεις νομικών δεδομένων: του ΣτΕ (www.ste.gr) [διαθέσιμη μόνον για Δικαστές], του ΝΣΚ (www.nsk.gr) [διαθέσιμη προς όλους], του ΔΣΑ (www.dsanet.gr) [διαθέσιμη μόνον για συνδρομητές] και της ΝΟΜΟΣ (<http://lawdb.intrasoftnet.com>) [διαθέσιμη μόνον για συνδρομητές]