

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Σύμβουλος Επικρατείας
Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά την κατεξοχήν πτυχή και έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου. Η υποχρέωση αυτή της Διοικήσεως 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 επιτακτική στο πλαίσιο της διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους.

Ως γνωστό, η ρητή καθιέρωση της υποχρέωσης συμμορφώσεως της Διοίκησης προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις θεσπίστηκε με την αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος. Ο συντακτικός νομοθέτης, προφανώς υπό τον φόβο της θεσμικής απαξίας που ενέχει η μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων για το κράτος δικαίου και τη συντεταγμένη Πολιτεία, την ανήγαγε σε ρητή συνταγματική υποχρέωση. Πράγματι, η αυτονόητη κατ'αρχήν υποχρέωση για κάθε ευνομούμενη πολιτεία συμμορφώσεως της Διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων υπήρξε εξόχως προβληματική στην υλοποίησή της καθώς πολλές φορές η Διοίκηση δε συμμορφωνόταν ή καθυστερούσε σημαντικά να συμμορφωθεί με δικαστικές αποφάσεις, πρόβλημα που ανακύπτει ακόμη και σήμερα. Στη δικαστηριακή πρακτική είναι συνηθισμένο το φαινόμενο η Διοίκηση να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις μόνο μετά την εξάντληση όλων των βαθμών δικαιοδοσίας με την άσκηση των ενδίκων μέσων.

Το πρόβλημα της μη συμμορφώσεως της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ήρθε στο προσκήνιο με αφορμή την υπόθεση Hornsby κατά Ελλάδας. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έκρινε με απόφαση της 19^{ης} Μαρτίου 1997 ότι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη θα ήταν άνευ περιεχομένου «εάν η εθνική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου κράτους επέτρεπε τη μη εφαρμογή μίας οριστικώς δεσμευτικής δικαστικής αποφάσεως, εις βάρος του ενός διαδίκου. Όταν, μάλιστα, ο ιδιώτης διάδικος έχει επιτύχει ακυρωτική απόφαση ενώπιον του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου ενός συμβαλλόμενου κράτους - λέει ο δικαστής του Στρασβούργου - η αποτελεσματική δικαστική προστασία του

και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτει όχι μόνο την εξαφάνιση της παράνομης πράξης, αλλά και την άρση όλων των δυσμενών εις βάρος του συνεπειών (από την ακυρωθείσα πράξη)». Και προσθέτει: «Όταν οι διοικητικές αρχές αρνούνται ή παραλείπουν να συμμορφωθούν, ή έστω καθυστερούν, οι εγγυήσεις του άρθρου 6, που απολαμβάνει ο διάδικος κατά τη διάρκεια της εκδίκασης της υποθέσεώς του, χάνουν κάθε νόημα» [ΕΔΔΑ, *Hornsby κατά Ελλάδας*, παρ. 40-41].

Ωστόσο, κατά την εφαρμογή της εν λόγω υποχρέωσης γεννώνται αναμφίβολα πεδία σύγκρουσης μεταξύ της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και της αποτελεσματικό-τητας της διοικητικής δράσης. Από την εκατέρωθεν αλληλεπίδραση των ως άνω αρχών, όπως θα εκτεθεί και στη συνέχεια αναλυτικότερα, το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμορφώσεως άλλοτε διαστέλλεται και άλλοτε συστέλλεται, με σκοπό την εξισορρόπησή τους. Η παρούσα εισήγηση επικεντρώνεται στις σύγχρονες όψεις της υποχρέωσης συμμορφώσεως της Διοίκησης υπό την επίδραση των δικονομικών ρυθμίσεων της περιόδου της κρίσης αλλά και των σύγχρονων νομολογιακών εξελίξεων.

Στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 50 του πδ 18/1989, όπως αυτές προστέθηκαν με το ν. 4274/2014, με κεντρικό σημείο τον περιορισμό της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος καθώς και την έκδοση προδικαστικής απόφασης για την άρση συγκεκριμένης πλημμέλειας από τη Διοίκηση.

Στην Ελλάδα, ως γνωστό, ο διοικητικός δικαστής δεν μπορεί - λόγω του ότι δεν επιτρέπεται - να απευθύνει διαταγές προς τη Διοίκηση, οι οποίες θα τη δεσμεύουν ως προς τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προχωρήσει κατόπιν έκδοσης μίας απόφασης, αλλά ούτε και να την υποκαταστήσει, άλλως, κατά τον αείμνηστο Φαίδωνα Βεγλερή, «να φιλοτεχνήσει αληθείς διοικητικές πράξεις», υποκαθιστώντας την ανεξάρτητη από τον διοικητικό δικαστή εκάστοτε διοικητική αρχή. Το μόνο που δύναται - στις ακυρωτικές διαφορές - είναι να αναπέμψει την υπόθεση στη Διοίκηση, ώστε να πράξει τα νόμιμα.

Ερωτάται όμως, ποια είναι η έκταση της εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή και ποια η αντίστοιχη έκταση της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς το ακυρωτικό αποτέλεσμα και με βάση ποιο νομοθετικό καθεστώς;

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, από το συνδυασμό των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως η διάταξη αυτή αναθεωρήθηκε με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 50 παρ. 1, 4 και 5 του π.δ/τος 18/1989

(Α' 8) και του εκδοθέντος σε εκτέλεση της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως ν. 3068/2002 (Α' 274), συνάγεται ότι «η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, υποχρεούται όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την διοικητική πράξη που ακυρώθηκε με τη δικαστική αυτή απόφαση, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση αυτής ή των νομικών καταστάσεων που διαμορφώθηκαν, αμέσως ή εμμέσως, βάσει της πράξεως ή παραλείψεως που ακυρώθηκε ή ως συνέπεια αυτής. Προς τον σκοπό τούτο οφείλει να ανακαλέσει ή τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στην ακυρωθείσα και να επαναλάβει τις πράξεις που κατά νόμο υποχρεούται να εκδώσει, χωρίς τη νομική πλημμέλεια που διαπιστώθηκε με την ακυρωτική απόφαση, ώστε να διαμορφωθεί νομική κατάσταση σύμφωνη προς τον νόμο κατά την έννοια της ακυρωτικής αποφάσεως. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων συμμορφώσεως της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελθείσας ακυρώσεως, ήτοι από τη φύση και το είδος της ακυρωθείσας πράξεως ή τα νόμιμα στοιχεία που συγκροτούν την παράλειψη, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας ως προς αυτά δεδουλευμένο για τη συγκεκριμένη περίπτωση» (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2854/1985, 677/2010, 1125/2016, ΣτΕ 2774/2017). Από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται, περαιτέρω, ότι «η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις πρέπει, να είναι πλήρης και, κατά το δυνατόν, άμεση, υπό την έννοια ότι, μετά την δημοσίευση της αποφάσεως η αρμόδια αρχή οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του ακυρωτικού αποτελέσματος και δεν δύναται να αδρανεύει, επικαλούμενη λόγους οι οποίοι δεν εδράζονται σε συνταγματικές διατάξεις, διότι άλλως αναιρείται ο σκοπός της θεσπίσεως της διατάξεως του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος» (βλ. ΣτΕ 10, 1995/2014).

Η διοικητική όμως πρακτική οδηγεί σε άλλες ατραπούς, ιδίως όταν, λόγω της παρέλευσης μακρού χρονικού διαστήματος από την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης, δημιουργούνται *de facto* πραγματικές καταστάσεις καθώς και δικαιώματα καλόπιστων «τρίτων», τα οποία είναι συχνά πολύ δυσχερές έως και αδύνατο να ανατραπούν. Αυτές λοιπόν οι πραγματικές καταστάσεις, τις οποίες συχνά επικαλείται η Διοίκηση ως δικαιολογία της μη συμμόρφωσής της σε δικαστική απόφαση, ακόμα κι αν **δεν** περιλαμβάνονταν στο δικανικό συλλογισμό, συχνά αποτελούσαν σημαντικότερη παράμετρο στις τελικές κρίσεις του δικαστή, ο οποίος οδηγούνταν με αυτόν τον τρόπο στην απόρριψη του ενδίκου μέσου.

Στο πνεύμα αυτό, όπως τονίζει και η μειοψηφία στην απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 3341/2013, που αφορούσε τη ρύθμιση του ζητήματος των αυθαίρετων κατασκευών, συχνά εκδίδονταν αποφάσεις, οι οποίες ήταν εξ αρχής προορισμένες να παραμείνουν ανεκτέλεστες, δεδομένης της εν τοις πράγμασι μη εφαρμογής του μέτρου της κατεδάφισης των εν λόγω κατασκευών, υποβαθμίζοντας με τον τρόπο αυτό το κύρος των δικαστηρίων που τις εκδίδουν, αδυνατίζοντας δε παράλληλα και την αντίληψη των πολιτών στην αίσθηση δεσμευτικότητας των δικαστικών αποφάσεων, επί προφανή βλάβη της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Στο σημείο αυτό αξίζει να υπομνησθεί η χαρακτηριστική σκέψη του αείμνηστου Προέδρου Μιχαήλ Στασινόπουλου: «Η σκωρία εκ της αδρανείας της Διοικήσεως επιδρά και επί της σκέψεως του δικαστού και ελαττώνει την διάθεσίν του να επιβάλει λύσεις οι οποίες δυσκόλως θα τελεσφορήσουν, επειδή πρόκειται να προσκρούσουν εις την εκ του χρόνου δημιουργημένην και ήδη «σκληράν» γενομένην διοικητικήν κατάστασιν» (Μιχ. Στασινόπουλος, Πορίσματα Νομολογίας του ΣτΕ, 1929-1959, 1961).

Την ως άνω δικαιολογητική βάση και την ανάγκη συγκερασμού των αρχών της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη και των διοικητικών καταστάσεων που έχουν καλόπιστα δημιουργηθεί, όπως και της ασφάλειας δικαίου φέρεται να έχει η θέσπιση των δικονομικών διατάξεων του άρθρου 22 του ν. 4274/2014 – σύμφωνα με τη σχετική εισηγητική έκθεση - με τις οποίες προστέθηκαν παράγραφοι 3α, 3β και 3γ στο άρθρο 50 του ΠΔ 18/89.

Α) Αρχικά θα εξετάσουμε την προβλεπόμενη από το ως άνω άρθρο 22 του ν. 4274/2014 έκδοση προδικαστικής απόφασης για την άρση τυπικής πλημμέλειας από τη Διοίκηση, ως ειδικότερη μορφή σύνδεσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης με το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, με σκοπό την ταχύτερη αποκατάσταση της διοικητικής νομιμότητας.

Με την προσθήκη της παρ. 3α στο άρθρο 50 του π.δ/τος 18/89 παρασχέθηκε η δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή που άγεται σε ακύρωση της ατομικής διοικητικής πράξης λόγω πλημμέλειας, η οποία, κατά την κρίση του, μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων εν όψει της φύσης της και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, να μην ακυρώσει την πράξη. Στην περίπτωση αυτή, ο ακυρωτικός δικαστής έχει την ευχέρεια να παραπέμψει την υπόθεση στη Διοίκηση, τάσσοντάς της συγκεκριμένη (τρίμηνη εκ του νόμου) προθεσμία ώστε να καλύψει την πλημμέλειά της εντός ευλόγου χρόνου. Μέσω της προσθήκης της διάταξης αυτής αντανακλάται η ανάγκη και η σαφής βούληση του έλληνα νομοθέτη να επιφέρει μια επιτάχυνση της συμμόρφωσης της Διοίκησης, η οποία

διαφορετικά θα ακολουθούσε σε χρονικό διάστημα το οποίο δεν είναι καθορισμένο με ακρίβεια από το ν. 3068/2002 και επομένως, συχνά είναι μεγαλύτερο. Σε ένα αφαιρετικό επίπεδο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η κάλυψη της πλημμέλειας από τη διοικητική αρχή εντός της ταχθείσας προθεσμίας άγει σε «πρωθύστερη» ικανοποίηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι συνιστά στην πραγματικότητα το απώτερο αίτημα προσφυγής στη δικαιοσύνη.

Πρόδρομος της δικονομικής ρύθμισης της παραγράφου 3α του άρθρου 50 π.δ. 18/89 υπήρξε νομολογία του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, που είχε επιχειρήσει ένα τολμηρό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή. Συγκεκριμένα, με την απόφαση ΣτΕ 1422/2013 [επταμελούς συνθέσεως] αναβλήθηκε η έκδοση οριστικής απόφασης προκειμένου να συμπληρωθούν οι σχετικές πλημμέλειες (εν προκειμένω, για τη σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης για τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων σε περιοχές ειδικής προστασίας για τα πουλιά). Ωστόσο, η εγχώρια Διοίκηση φάνηκε καταρχήν ανίκανη να ανταποκριθεί στο πρωτοπόρο βήμα της ΣτΕ 1422/2013, καθόσον δεν κατάφερε τελικά να προβεί στην κάλυψη παρανομίας εντός της ταχθείσας προθεσμίας και έτσι, το Τμήμα συνήλθε εκ νέου σε διάσκεψη και με την 807/2014 απόφασή του ακύρωσε την παράλειψη της Διοίκησης να διαλάβει στο προσβαλλόμενο χωροταξικό σχέδιο ρύθμιση, με την οποία να προβλέπεται η σύνταξη της ειδικής μελέτης. Βέβαια, σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν συμμορφώνεται και πάλι στην ακυρωτική αυτή απόφαση, θα μπορούσε να επιληφθεί αμέσως το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης, με εκκαθαρισμένη, ήδη σε επίπεδο αμιγώς δικαιοδοτικού μηχανισμού, την υποχρέωση της συμμόρφωσης. Παρόλα αυτά, ας μη διαλάβει της προσοχής μας η κριτική που έχει διατυπωθεί στην αποσύνδεση της διοικητικής συμμόρφωσης από το αμιγές δικαιοδοτικό έργο και συγκεκριμένα, ότι θα ήταν αποτελεσματικότερη η αποκατάσταση της διαταραχθείσας νομιμότητας αν ορισμένες από τις λειτουργίες τις οποίες επιτελούν τα συμβούλια συμμόρφωσης ασκούνταν κατά την έκδοση της δικαστικής απόφασης.

Σταθμό για την εφαρμογή της ως άνω δυνατότητας σύνδεσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης με το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης αποτέλεσε η 4003/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία είχε ως αντικείμενο την παράλειψη της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων. Με την απόφαση αυτή ερμηνεύτηκε το πρώτον η προαναφερθείσα δικονομική διάταξη και κρίθηκε ότι: «η διάταξη αυτή παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο, αφού εκτιμήσει τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίσει αφενός τα έννομα συμφέροντα των λοιπών πλην της

Διοίκησης διαδίκων και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον, να διαπιστώσει, με οριστική κατά τούτο κρίση, την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, να εκδώσει προδικαστική απόφαση και να τάξει εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση, για να προβεί αυτή στην οφειλόμενη ενέργεια».

Εξάλλου το Δικαστήριο έχει την ευχέρεια να τάξει μεγαλύτερη εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση στην εξαιρετική περίπτωση που, εκτιμώντας τις συνθήκες, κρίνει ότι «το τρίμηνο δεν αποτελεί επαρκές χρονικό διάστημα για την εκπλήρωση της οφειλόμενης ενέργειας». Τελικά, το Δικαστήριο κατέληξε στην ακόλουθη κρίση: «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 αφενός τα έννομα συμφέροντα των αιτούντων και αφετέρου το έντονο δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του Κράτους, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες, κρίνει ότι, πρέπει, αντί αναδρομικής ακυρώσεως, να αναβληθεί η έκδοση οριστικής απόφασης, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στη Διοίκηση να προβεί στην άνω οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Ερμηνεύοντας δε διασταλτικά τη σχετική νομοθετική διάταξη, έκρινε ότι η εύλογη προθεσμία που τάσσει το Δικαστήριο μπορεί να είναι και μεγαλύτερη από τρεις μήνες και για το λόγο αυτό, έκρινε ότι πρέπει να χορηγηθεί στη Διοίκηση προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης». Μετά την πάροδο της ταχθείσας προθεσμίας, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο επανήλθε σε Ολομέλεια και με την απόφαση ΣτΕΟλ 4446/2015, αφού προσέδωσε στις νέες δικονομικές διατάξεις, πέραν της νομοθετικής βάσης, και έρεισμα απευθείας στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα, στο άρθρο 95 παρ. 1 περ. α', σύμφωνα με το οποίο, «στην αρμο-διότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει η ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών», το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Διοίκηση δεν εξέδωσε απόφαση αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας ούτε μέχρι την ταχθείσα σ'αυτήν εξάμηνη προθεσμία και ακύρωσε την παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην έκδοση της εν λόγω απόφασης.

Περαιτέρω, με την 805/2016 απόφαση της 7μελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος, σχετική με την επίδραση της καθυστέρησης στην κατάρτιση δασικών χαρτών στη διαδικασία του Κτηματολογίου, χορηγήθηκε εξάμηνη προθεσμία στη Διοίκηση για να δώσει συγκεκριμένες απαντήσεις στο Δικαστήριο ως προς την πρόοδο της διαδικασίας ανάρτησης και κύρωσης δασικών χαρτών. Στη συνέχεια, με την 1203/2017 απόφαση, το Δικαστήριο

έκρινε ότι πρέπει να αναβάλει εκ νέου την έκδοση οριστικής απόφασης προκειμένου η Διοίκηση εντός προθεσμίας έξι μηνών να εκθέσει τις απόψεις της για συγκεκριμένα ζητήματα και ενέργειές της που περιγράφονται στην απόφαση. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, φαίνεται ότι η Διοίκηση επέσπευσε τη συμμόρφωσή της, όπως επισημαίνεται στην απόφαση σε αυξημένη σύνθεση του ίδιου Τμήματος, ότι κατά το διάστημα που ακολούθησε την έκδοση των ως άνω αποφάσεων του Δικαστηρίου, έχει λάβει χώρα αξιοσημείωτη και γενικευμένη επιτάχυνση της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών. Στην πρόσφατη αυτή απόφαση (881/2019), με τη σκέψη ότι «καμία συνταγματική επιταγή δεν θα επέβαλλε την ακύρωση ούτε των ρητώς προσβαλλομένων πράξεων, οι οποίες ανάγονται σε όλως πρώιμο στάδιο της κτηματογράφησης και δεν δημιουργούν αρνητικά δεδομένα για την προάσπιση της δημόσιας δασικής περιουσίας, αλλά ούτε και των πράξεων με τις οποίες τελειούται η διαδικασία κτηματογράφησης στις περιοχές αυτές», το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη σημασία που έχει για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη εν τέλει συμμόρφωση της Διοίκησης η δικονομική ρύθμιση που προβλέπει την ευχέρεια έκδοσης προδικαστικής και όχι οριστικής απόφασης έναντι μιας αλυσιτελούς ακύρωσης προσβαλλόμενης απόφασης για τυπικές πλημμέλειες.

Συμπερασματικά, στο πρώτο αυτό μέρος της εισήγησής μας, θα λέγαμε ότι το Σύνταγμα δεν θεσπίζει ανεξίτητο κανόνα κατά τον οποίο όταν παραβιάζεται ο νόμος πλήττεται κατ'ανάγκην το κύρος μιας διοικητικής πράξης. Αντιθέτως, η αρχή της νομιμότητας πρέπει να σταθμίζεται με τις συνταγματικές περιωπής αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ταχείας αποκατάστασης της διοικητικής νομιμότητας. Στο πνεύμα αυτό, η αναγνώριση της δυνατότητας στον διοικητικό δικαστή για την έκδοση προδικαστικής απόφασης που υποχρεώνει τη Διοίκηση σε αποκατάσταση της νομιμότητας, αντί της ακύρωσης της παράνομης πράξης δεν προσκρούει στα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος. Πράγματι, η διάγνωση από το δικαστήριο της παραβίασης της έννομης τάξης από μια διοικητική πράξη τυπικώς πλημμελή, η οποία απλώς δεν λαμβάνει τη μορφή οριστικής (ακυρωτικής) απόφασης, αλλά προδικαστικής, κατά τη γνώμη μας, δεν θέτει κατ'αρχήν ζητήματα από πλευράς δικαιώματος δικαστικής προστασίας, πολλώ δε μάλλον εφόσον το δικαστήριο οφείλει, σύμφωνα με τη νέα διάταξη, να λάβει υπόψη του τα έννομα συμφέροντα των διαδίκων. Αντιθέτως, η υποχρέωση της Διοίκησης να άρει το ελάττωμα ή να εκδώσει την παραλειφθείσα πράξη εντός της σχετικά σύντομης τρίμηνης προθεσμίας που προβλέπει η δικονομική αυτή ρύθμιση, επιφέρει σε ορισμένο βαθμό επιτάχυνση της υποχρέωσης

συμμόρφωσης της Δοίκησης, η οποία, όπως προεκτέθηκε, συνήθως δυστροπεί να συμμορφωθεί στις ακυρωτικές αποφάσεις σε βάρος των ενδιαφερόμενων ιδιωτών.

II. Στο δεύτερο μέρος της εισήγησης καλούμαστε να απαντήσουμε στο ερώτημα σε ποιο χρονικό σημείο θα ανατρέξει το ακυρωτικό αποτέλεσμα μιας δικαστικής απόφασης.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ, «η ακύρωση διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που έχει ακυρωθεί».

Η νέα πράξη που τυχόν εκδίδει η Διοίκηση προς αποκατάσταση της διαταραχθείσας νομιμότητας ανατρέχει, δηλαδή, 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 χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση. Η πρόσδοση αναδρομικότητας στις πράξεις που εκδίδει η διοίκηση σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση ερείδεται επί του αξιώματος ότι η εξαφάνιση της διοικητικής πράξης γίνεται εξαρχής, οπότε και η αποκατάσταση οφείλει να έχει αναδρομική ισχύ. Άλλωστε, το στοιχείο της αναδρομικότητας είναι το ουσιωδέστερο στοιχείο της έννοιας της αποκατάστασης στην προτέρα κατάσταση και πηγάζει από την αρχή της αναδρομικότητας της ακύρωσης.

Προς αντιμετώπιση των δυσχερειών που ανακύπτουν κατά την επιλογή του εφαρμοστέου νομοθετικού καθεστώτος στο στάδιο της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση, ο νομοθέτης με το άρθρο 22 του νόμου 4274/2014 εισήγαγε - όπως προεκτέθηκε - παρ. 3β στο άρθρο 50 του π.δ/τος 18/1989, με την οποία δόθηκε στο δικαστή η δυνατότητα να περιορίσει τα αναδρομικά αποτελέσματα της απόφασής του.

Εφαρμογή της ρύθμισης αυτής έγινε το πρώτον με την απόφαση ΣτΕ 4741/2014 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην απόφαση αυτή ερμηνεύθηκε η διάταξη της παρ. 3β του αρ. 50 πδ 18/89, κατά τρόπο διασταλτικό, ορίζοντας ότι οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων [της παρ. 37, της υποπαραγράφου Γ1, της παρ. Γ, του αρ.1] του ν. 4093/2012 και η συνεπεία αυτής αναδρομική ακύρωση της [υπ' αριθμ. οικ.2/83408/0022/1411.2012] απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β' 3017/14.11.2012), οι οποίες αφορούσαν την περικοπή των μισθολογικών αποδοχών των Καθηγητών του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, θα επέλθουν μετά τη δημοσίευση της δικαστικής αυτής απόφασης. Στην εν λόγω υπόθεση, η οποία ήχθη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με τη διαδικασία της πιλοτικής δίκης, το Δικαστήριο προέβη σε μια αξιοσημείωτη επέκταση της δυνατότητας η οποία προβλέπεται από το άρθρο 3β του άρθρου 50 π.δ. 18/89 στο πεδίο των ακυρωτικών διαφορών, αναλογικά και επί αγωγής,

δηλαδή επί ενδίκου βοηθήματος που δεν έχει διαπλαστικό χαρακτήρα και συνεπώς, δεν άγει σε ακυρωτική απόφαση. Έτσι, σύμφωνα με τα κριθέντα, «οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων, θα επέλθουν μετά από τη δημοσίευση της παρούσης αποφάσεως», κρίση στην οποία προχώρησε το Δικαστήριο «μετά από στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, αναφερόμενου στην οξυμένη δημοσιονομική κρίση και στην κοινώς γνωστή ταμειακή δυσχέρεια του Ελληνικού Κράτους». Και κατέληξε στην ακόλουθη κρίση: «Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων αυτών για τη θεμελίωση αποζημιωτικών αξιώσεων άλλων μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, που αφορούν περικοπείσες, βάσει των εν λόγω διατάξεων, αποδοχές τους, για χρονικά διαστήματα προγενέστερα του χρονικού σημείου δημοσίευσης της παρούσας απόφασης».

Στην απόφαση αυτή διατυπώθηκε βέβαια και μειοψηφήσασα άποψη, σύμφωνα με την οποία ο δεσμευτικός για τα τακτικά δικαστήρια περιορισμός του αναδρομικού αποτελέσματος της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας αντιβαίνει στο σύστημα του διάχτου ελέγχου αντισυνταγματικότητας που καθιερώνει το ελληνικό Σύνταγμα, αφού με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δεσμεύει απόλυτα την κρίση του Διοικητικού Πρωτοδίκη, ο οποίος είναι αρμόδιος να επιδικάσει αποζημίωση για παρελθόντα χρονικά διαστήματα σε τρίτα -ως προς τη δίκη - μέλη ΔΕΠ, με αποτέλεσμα να επιβάλλεται έτσι στον τακτικό δικαστή να εφαρμόσει νόμο αντισυνταγματικό, κατ' ευθεία παράβαση του άρθρου 87 παρ. 2 του Συντάγματος.

Ωστόσο, την καινοτόμο ρύθμιση του άρθρου 50 παρ. 3β του π.δ. 18/89 περί μετάθεσης του χρόνου έναρξης του ακυρωτικού αποτελέσματος, δεν άργησε να εφαρμόσει και πάλι η Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην προεκτεθείσα απόφαση 4446/2015 που αφορούσε την παράλειψη της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων. Το πλέον σημαντικό στοιχείο που εισήγαγε η απόφαση αυτή είναι ότι, κατά τη στάθμιση των κριτηρίων προσδιορισμού του χρονικού σημείου της επέλευσης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης, λήφθηκε υπόψη - ως αντιστάθμισμα στην αρχή της νομιμότητας - όχι μόνον η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τρίτων, αλλά προεχόντως το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο προβαίνοντας σε συνδυαστική εφαρμογή των παρ. 3α και 3β του άρθρου 50 του π.δ. 18/89, ακυρώνει μεν την παράλειψη της Διοίκησης να συντάξει επίκαιρους καταλόγους τιμών ζώνης για τα ακίνητα της χώρας, κρίνει όμως ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης ισχύει μόνο για το μέλλον εξαιτίας του «εντόνου δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του κράτους, και μάλιστα, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες». Η πλειοψηφήσασα στην απόφαση αυτή άποψη

αρνείται να προσδώσει αναδρομικότητα στο ακυρωτικό αποτέλεσμα για την πλήρη, αναδρομική, αποκατάσταση της νομιμότητας. Με άλλες λέξεις, εν προκειμένω, η νομιμότητα αντισταθμίζεται από το δημοσιονομικό συμφέρον, το οποίο ενόψει της οικονομικής κρίσης υπερισχύει αυτής, αφού το Δικαστήριο αντιλαμβάνεται πλέον τον εαυτό του όχι μόνο ως προστάτη της νομιμότητας, αλλά και του δημοσιονομικού συμφέροντος.

Εξάλλου και άλλοι δικαστικοί σχηματισμοί Τμημάτων του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου σε μείζονα σύνθεση εφάρμοσαν την ως άνω διάταξη με την οποία ρυθμίζεται το χρονικό σημείο επέλευσης της ακυρωτικού αποτελέσματος. Συγκεκριμένα, το Β΄ Τμήμα του Δικαστηρίου, με αφορμή την προσβολή κανονιστικής ρύθμισης σχετικά με τον καθορισμό τιμής ζώνης ακινήτων για τον υπολογισμό φόρων περιουσίας, αποφάνθηκε ότι από την αναδρομική ακύρωση της ρύθμισης αυτής ανακύπτει κίνδυνος για την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, η αποτροπή του οποίου, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες, αποτελεί επιτακτικό δημόσιο συμφέρον και έκρινε ότι η ακύρωση της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασεως πρέπει να μην ανατρέξει στον χρόνο έναρξης ισχύος της αλλά στον χρόνο συζήτησης της υποθέσεως [ΣτΕ 170-1 και 2334-37/2017]. Με τις αποφάσεις 557 και 684/2017 της 7μελούς συνθέσεως του Β΄ Τμήματος, κρίθηκε, περαιτέρω, ότι η ακύρωση της ως άνω κανονιστικής ρύθμισης, όπως και ο ορισμός του χρονικού σημείου έναρξης του αποτελέσματός της ισχύει και ενεργεί υπέρ και έναντι όλων, και όσων δηλαδή δεν ήταν διάδικοι στη σχετική δίκη, τούτο δε ενόψει της φύσης του ακυρωτικού αποτελέσματος, καθώς και των επιταγών των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου και της ίσης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων. Αλλά και με την 2333/2016 απόφαση της 7μελούς συνθέσεως του Β΄ Τμήματος, κρίθηκε ότι η τρίτη διαδοχική ακύρωση κανονιστικής ρύθμισης για την τιμή εκκίνησης σε συγκεκριμένη περιοχή υποδηλώνει διαρκή αδυναμία της Διοίκησης να καθορίσει νομίμως την τιμή της εν λόγω ζώνης για το επίμαχο χρονικό διάστημα που ανάγεται σε παρωχημένο χρόνο, με αποτέλεσμα η Διοίκηση να στερείται πλέον κατά χρόνον αρμοδιότητας κανονιστικής ρύθμισης του ζητήματος. Ενόψει των εξαιρετικών αυτών συνθηκών και της αρχής της ασφάλειας δικαίου που επιτάσσει να μη μείνει αρρυθμιστο το ζήτημα, κρίθηκε ότι η Διοίκηση οφείλει, συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση, να θεωρήσει ότι για το επίμαχο χρονικό διάστημα ισχύει στην περιοχή αυτή η τιμή της προϊσχύσασας κανονιστικής ρύθμισης.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι, ο περιορισμός της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος, εξουσία για την οποία έχει διατυπωθεί και η εντονότερη κριτική σε σχέση με τις χαρακτηριζόμενες «υπερεξουσίες του ακυρωτικού δικαστή» που παρέχονται με τις

προεκτεθείσες δικονομικές ρυθμίσεις, μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να είναι συνταγματικά ανεκτός, υπό τους ακόλουθους όρους: Πρώτον, η αναδρομική ακύρωση της πράξης να μην αποτελεί το αποκλειστικό αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς, δηλαδή η μη πρόσδοση αναδρομικότητας να μην είναι απαραίτητη για την αποτροπή της βλάβης του αιτούντος, υπό την έννοια ότι χωρίς την εν λόγω αναδρομή, να οδηγούμαστε τελικά σε πλήρη κατάργηση του αντικειμένου της δίκης για τον αιτούντα και συνεπώς, σε προφανή φαινόμενα αρνησιδικίας. Δεύτερον, ο περιορισμός της αναδρομικότητας να μην αποτελεί δεδικασμένο για άλλες εκκρεμείς δίκες και τρίτον και σημαντικότερο, η μετάθεση του χρόνου έναρξης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης, να μην επηρεάζει σε καμία περίπτωση τα αγωγικά δικαιώματα των διαδίκων ούτε και των τρίτων προς τη δίκη προσώπων, οι οποίοι θίγονται από τις αυτές, κριθείσες ως αντισυνταγματικές, διατάξεις. Άλλωστε, τούτο διασφαλίζεται ρητά από την παρ. 3δ του άρθρου 50 π.δ. 18/89, σύμφωνα με την οποία: «η εφαρμογή των παραγράφων 3α, 3β και 3γ δεν θίγει τις αποζημιωτικές αξιώσεις».

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το ζήτημα της σκοπιμότητας και της εν γένει συνταγματικότητας της χορήγησης στο δικαστή, κατά την άσκηση του δικαιοδοτικού του έργου, τόσο ευρέων περιθωρίων εκτίμησης, όπως αυτά προδιαγράφονται με το άρθρο 22 του ν. 4274/2014, έχει απασχολήσει έντονα τα τελευταία χρόνια τους θεωρητικούς του διοικητικού δικαίου. Σε ένα γενικό επίπεδο, θεωρούμε ότι με τη θέσπιση των προεκτεθεισών ρυθμίσεων αναμφίβολα παρέχεται στο δικαστήριο μια ευρύτατη ευχέρεια στη διαμόρφωση τόσο των ορίων του δικαστικού ελέγχου όσο και των συνεπειών της δικανικής κρίσης, με κίνδυνο βέβαια να υπεισέλθουν στη διαμόρφωση του δικανικού συλλογισμού υποκειμενικές αντιλήψεις του δικαστή για την έννοια του δικαίου. Από την άλλη πλευρά, η νομοθετική κατοχύρωσή τους είναι δυνατό να καταστήσει το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων περισσότερο λειτουργικό, υπό την έννοια της ρεαλιστικότερης εφαρμοσιμότητάς τους. Προς τούτο, έχω την γνώμη ότι η χρήση των νέων εξουσιών του διοικητικού δικαστή, υπό αυστηρότατες βέβαια προϋποθέσεις και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κρίνεται σκόπιμη και συχνά επιβεβλημένη, προκειμένου η Διοίκηση να έχει τη δυνατότητα να εκτελέσει εν τοις πράγμασι το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων.

Ας μη διαλάθει βέβαια της προσοχής μας το γεγονός ότι ακόμα και η χρήση των εν λόγω διατάξεων από το Ανώτατο Ακυρωτικό δεν αποδείχτηκε ικανή να οδηγήσει σε άμεση

εκτέλεση της ΣτΕΟλ 4741/2014, αφού χρειάστηκε να μεσολαβήσουν δύο Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης προκειμένου οι διάδικοι να αποκατασταθούν πλήρως. Ειδικότερα, τα μέλη ΔΕΠ τα οποία είχαν ασκήσει τη σχετική αγωγή, κατά του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου και του Ελληνικού Δημοσίου, υπέβαλαν αίτηση στο Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του ΣτΕ, το οποίο με το υπ' αριθμ. 1/2017 Πρακτικό συνεδριάσεώς του διαπίστωσε ότι η Διοίκηση δεν είχε συμμορφωθεί πλήρως προς την ως άνω απόφαση, κατά το μέρος που δεν κατέβαλε στους ενάγοντες τις προβλεπόμενες πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4093/2012 αποδοχές τους και για το μεταγενέστερο της 1ης.5.2013 χρονικό διάστημα και περαιτέρω, ότι η μη συμμόρφωσή της, παρά την παρέλευση χρονικού διαστήματος δύο περίπου ετών από τη δημοσίευση της απόφασης αυτής, ήταν αδικαιολόγητη, καλώντας τη Διοίκηση να συμμορφωθεί εντός τριμήνου. Τελικώς, η υπόθεση επιλύθηκε μετά την παρέμβαση του νομοθέτη με τη θέσπιση του ν. 4472/2017, με τον οποίο αναμορφώθηκε το μισθολογικό καθεστώς ειδικών κατηγοριών λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, αναδρομικώς από την 1η.1.2017 καθώς και με την έγκριση χρηματικού εντάλματος από το αρμόδιο όργανο, το οποίο εκδόθηκε σε εκτέλεση της ΣτΕ Ολ. 4741/2014 σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 1/2017 Πρακτικού του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης.

Συνοψίζοντας, οι χαρακτηριζόμενες ως "υπερτροφικές" εξουσίες που παρέχονται με τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις στον ακυρωτικό δικαστή φαντάζουν σε πρώτο επίπεδο ως υπαναχώρηση από το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του αιτούντα, καθόσον πλέον η βασιμότητα των λόγων ακυρώσεως δεν άγει απαραίτητως σε ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης ούτε η ακύρωση ανατρέχει αναγκαία στο χρόνο έκδοσής της. Στην πραγματικότητα, όσο δεν προβλέπεται νομοθετικά η δυνατότητα του δικαστή να απευθύνει διαταγή συμμόρφωσης (injonctions) προς την απρόθυμη προς τούτο Διοίκηση, οι ως άνω διατάξεις φαίνεται να μπορούν να αναβαθμίσουν την ποιότητα της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας, με την έννοια ότι παρέχουν ρεαλιστικότερες και περισσότερο εφαρμόσιμες λύσεις για τη Διοίκηση, με αποτέλεσμα η τελευταία να μπορεί να συμμορφώνεται ευχερέστερα με τις δικαστικές αποφάσεις, σεβόμενη εν τέλει τη δικανική κρίση. Καταλήγοντας, η προσθήκη των ρυθμίσεων αυτών συνιστούν ένα βήμα προς την κατεύθυνση συγκερασμού της αρχής της νομιμότητας με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και την ταχύτερη αποκατάσταση της διαταραχθείσας νομιμότητας.