

## Διαταγές του διοικητικού δικαστή προς τη Διοίκηση

*Ευγενία Β. Πρεβεδούρου*  
*Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

**Περίληψη:** Παρά την έλλειψη ρητώς θεσμοθετημένης εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση προς διασφάλιση της συμμόρφωσής της, διαμορφώνεται στη νομολογία ορισμένων ακυρωτικών σχηματισμών η τάση να παρέχουν συγκεκριμένες κατευθύνσεις για τη διευκόλυνση της εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης. Συχνά οι κατευθύνσεις αυτές απορρέουν από την εξέταση των λόγων ακύρωσης. Ενίοτε, πάντως, ο δικαστής διατυπώνει με μεγαλύτερη σαφήνεια οδηγίες προς τη Διοίκηση, υποδεικνύοντας επακριβώς είτε τις ενέργειες στις οποίες θα πρέπει να προβεί προκειμένου να αποφύγει την έκδοση νέας παράνομης πράξης είτε τον τρόπο κάλυψης του κανονιστικού κενού που δημιουργεί η ακυρωτική απόφαση.

### Περιεχόμενα

Εισαγωγή

I. Το συγκριτικό παράδειγμα

II. Οι δισταγμοί του Έλληνα δικαστή

Συμπέρασμα

### Εισαγωγή

**1.** Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, βασικό ζητούμενο της έννομης προστασίας, απασχόλησε από πολύ νωρίς τόσο την ίδια τη διοικητική δικαιοσύνη όσο και τη θεωρία του δικαίου. Όπως συνάγεται από τις δύο συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 που συναρθρώνονται κατά περίεργο τρόπο<sup>1</sup>, το πρόβλημα παραμένει έντονο και οξύνεται περισσότερο. Αντιμετωπίζεται, κυρίως, υπό το πρίσμα της απροθυμίας της Διοίκησης να συμμορφωθεί στις δικαστικές αποφάσεις. Η εξέταση, πάντως, του θέματος και από τη σκοπιά της Διοίκησης επιτρέπει τον εντοπισμό σοβαρών δυσχερειών συμμόρφωσης που προκαλούν ενίοτε οι ίδιες οι δικαστικές αποφάσεις. Οι δυσχέρειες αυτές δεν οφείλονται πάντοτε στη δυστροπία της Διοίκησης, αλλά, ενίοτε, σε μια μαξιμαλιστική τάση του δικαστή, που

---

<sup>1</sup> Η χωροταξία των δύο διατάξεων δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στη λογική και κανονιστική σειρά τους, υπό την έννοια ότι θα έπρεπε να προηγηθεί η γενικού περιεχομένου διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 Σ, η οποία εξειδικεύεται με τις ρυθμίσεις του άρθρου 94 παρ. 4 Σ: Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/Γεραπετρίτης (-Πρεβεδούρου), ΕρμΣυντ (2017), άρθ. 94, αρ. 28.

έχει δύο εκφάνσεις: είτε ο δικαστής επιδεικνύει έντονο ακτιβισμό και μεταλλάσσεται σε συνταγματικό δικαστή ασκώντας αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας, αντί του παρεμπόπτοντος, διάχυτου και συγκεκριμένου, είτε επιδεικνύει υπερβολική τυπολατρεία, προβαίνοντας σε εύκολες για τον ίδιο ακυρώσεις, οι οποίες, χωρίς να παρέχουν ουσιαστική προστασία στον διάδικο ιδιώτη, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα συμμόρφωσης, ιδίως όταν απέχουν πολύ από τον χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης.

1. Στην ελληνική έννομη τάξη δεν υπάρχει ρητώς θεσμοθετημένη εξουσία του δικαστή να απευθύνει στη Διοίκηση διαταγές ή εντολές για τη διασφάλιση ή τη διευκόλυνση της συμμόρφωσής της στην ακυρωτική, ιδίως, απόφασή του. Η πρόβλεψη του θεσμού των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης<sup>2</sup>, των οποίων οι αποφάσεις επιβάλλουν την άμεση και πλήρη συμμόρφωση της αρμόδιας διοικητικής αρχής, εξειδικεύοντας τις ενέργειες στις οποίες αυτή οφείλει να προβεί, συνιστά ειδική, διοικητικής φύσης, διαδικασία, διαφορετική από τη συγκεκριμένη δίκη και δικαστική απόφαση επ' αφορμή της οποίας διεξάγεται. Η επέμβαση των σχηματισμών αυτών προϋποθέτει μη συμμόρφωση και, κατά συνέπεια, καθυστέρηση τόσο στην ικανοποίηση των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του νικήσαντος διαδίκου όσο και στην αποκατάσταση της καταλυθείσας με την ακυρωθείσα πράξη διοικητικής νομιμότητας. Την άμεση πραγμάτωση του περιεχομένου της δικαστικής απόφασης και, συνακολούθως, την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας διευκολύνει, αντίθετα, η διατύπωση στο κείμενο της ίδιας της ακυρωτικής απόφασης οδηγιών, εντολών, κατευθύνσεων του δικαστή προς τη διάδικο Διοίκηση. Παρά την έλλειψη ρητής πρόβλεψης της σχετικής εξουσίας του δικαστή, διαμορφώνεται στη νομολογία μια τάση ορισμένων ακυρωτικών σχηματισμών, να παρέχουν στην ηττηθείσα Διοίκηση συγκεκριμένες οδηγίες για την διευκόλυνση της συμμόρφωσής της **(II)**. Ενδιαφέρουσες σκέψεις μπορούν να αντληθούν από τις συγγενείς έννομες τάξεις και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης **(I)**.

## **I. Το συγκριτικό παράδειγμα**

---

<sup>2</sup> Νόμος 3068/2002. Αναλυτικά για το θέμα, *Η. Κουβαρά*, Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία. Συμβολή στην αποτελεσματικότητα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ. 15-50.

**3.** Τόσο η ρητή νομοθετική πρόβλεψη της εξουσίας του δικαστή να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση (**A**), όσο και η πρόβλεψη ειδικού ένδικου βοηθήματος που υποχρεώνει τη Διοίκηση να ενεργήσει κατά συγκεκριμένο τρόπο (**B**), πληρούν τον νομολογιακό κανόνα της ενωσιακής έννομης τάξης, ότι ένα μοντέλο δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο του οποίου τα δικαστήρια διαθέτουν απλώς ακυρωτική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική καθοδήγηση που παρέχουν με τις ακυρωτικές αποφάσεις τους δεν γίνεται εν τέλει σεβαστή από τα όργανα της διοίκησης, δεν πληροί τις απαιτήσεις πραγματικού δικαστικού ελέγχου (**Γ**).

#### **A. Ρητή νομοθετική πρόβλεψη της εξουσίας διαταγής: η γαλλική έννομη τάξη**

**4.** Το γαλλικό δίκαιο, που ξεκίνησε από τον αυστηρό διαχωρισμό ενεργού διοίκησης και δικαστικής λειτουργίας<sup>3</sup>, προέβλεψε σε συγκεκριμένες διατάξεις προληπτικού χαρακτήρα την εξουσία του δικαστή να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση προς διασφάλιση της συμμόρφωσής της, όχι αυτεπάγγελτα, αλλά εφόσον έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα<sup>4</sup>. Η εν λόγω διαδικαστική προϋπόθεση του αιτήματος καταργήθηκε με τον νόμο της 23<sup>ης</sup> Μαρτίου 2019<sup>5</sup>. Ο δικαστής καλείται, ήδη από το στάδιο της ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης, να στηριχθεί στον λόγο που μπορεί να θεμελιώσει την επωφελέστερη διαταγή προς τη Διοίκηση. Έτσι, όταν η επιλογή είναι δυνατή, αντί να στηρίζει την ακύρωση σε τυπική πλημμέλεια, οφείλει να στηριχθεί σε ουσιαστική πλημμέλεια, καθόσον ο λόγος αυτός ακύρωσης του επιτρέπει να διατάξει τη Διοίκηση να λάβει απόφαση με ορισμένο περιεχόμενο και όχι απλώς να συμμορφωθεί στον συγκεκριμένο τύπο<sup>6</sup>.

Οι συνέπειες της νομοθετικής πρόβλεψης είναι οι εξής:

- α) Ο ακυρωτικός δικαστής, ως δικαστής της συμμόρφωσης ήδη κατά το στάδιο εκδίκασης της υπόθεσης, καθίσταται δικαστής πλήρους δικαιοδοσίας αφού

<sup>3</sup> F. Moderne, Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ?, RFDA 1990, σ. 798

<sup>4</sup> Νόμος της 8<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1995 που προβλέπει τη διατύπωση διαταγής στη Διοίκηση είτε να λάβει συγκεκριμένα μέτρα εκτέλεσης (CJA άρθρο L 911-1) ή να εκδώσει απόφαση με συγκεκριμένο περιεχόμενο εντός ορισμένης προθεσμίας (CJA, L 911-2).

<sup>5</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>6</sup> Y. Faure/Cl. Malverti, Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable, AJDA 5/2019, σ. 276-277. Βλ. πρόσφατες εξελίξεις στο θέμα με την CE, sect., 21 décembre 2018, Société Eden (n° 40967), www.prevedourou.gr, Ο ακυρωτικός δικαστής στην υπηρεσία του διαδίκου : ιεράρχηση των λόγων ακύρωσης από τον αιτούντα (με αφορμή την απόφαση CE, sect., 21 décembre 2018, Société Eden (n° 409678)).

ανάγεται στον χρόνο έκδοσης της δικής του απόφασης και εξετάζει τυχόν μεταβολή του νομικού και πραγματικού καθεστώτος για να απευθύνει τη συγκεκριμένη διαταγή στη Διοίκηση. Αυτό έχει ως συνέπεια την άμβλυνση της διάκρισης μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και διαφορών πλήρους δικαιοδοσίας.

β) Εγκαταλείπεται η αρχή ή ο δικονομικός κανόνας της οικονομίας των λόγων ακύρωσης, για να είναι δυνατή η πλήρης αξιοποίηση της εξουσίας διαταγής προς τη διοίκηση<sup>7</sup>.

γ) Η διαταγή του δικαστή έχει επικουρικό χαρακτήρα στην πράξη, καθόσον εφαρμόζεται όταν οι διατάξεις που διέπουν την υπό κρίση διαφορά δεν προβλέπουν τις συνέπειες τυχόν ακυρωτικής απόφασης του διοικητικού δικαστή. Χαρακτηριστική περίπτωση διατάξεων που ρυθμίζουν τις ενέργειες της Διοίκησης σε περίπτωση δικαστικής ακύρωσης διοικητικής πράξης είναι οι κανόνες του πολεοδομικού δικαίου<sup>8</sup>.

## ***B. Καταψηφιστική προσφυγή (Verpflichtungsklage): η γερμανική προσέγγιση***

5. Αποτελεσματικότερη για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης είναι η καταψηφιστική προσφυγή (*Verpflichtungsklage*) του γερμανικού δικαίου, με την οποία ζητείται από τον διοικητικό δικαστή να υποχρεώσει την αρμόδια διοικητική αρχή να προβεί στην έκδοση της ατομικής διοικητικής πράξης, που αρνήθηκε ή παρέλειψε να εκδώσει. Αντικείμενο της δίκης είναι ο στηριζόμενος σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά ισχυρισμός του προσφεύγοντος ότι με την άρνηση ή παράλειψη της Διοίκησης θίγεται δικαίωμά του<sup>9</sup>. Ζητείται η καταδίκη της Διοίκησης είτε στην έκδοση πράξης με συγκεκριμένο περιεχόμενο, εφόσον πρόκειται για πράξη δεσμίας αρμοδιότητας, είτε στην επανεξέταση της υπόθεσης επί τη βάση της δικανικής κρίσης, εφόσον πρόκειται για πράξη διακριτικής ευχέρειας. Το ζήτημα αν συντρέχουν οι νομικές προϋποθέσεις για την απόφαση της Διοίκησης μέσω διοικητικής πράξης ή για την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης αφορά το βάσιμο της προσφυγής. Το εν λόγω

---

<sup>7</sup> F. Dieu, La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif?, AJDA 2009, σ. 1082· J. Grand d'Esnon, Quel office du juge de l'injonction dans le cadre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative?, AJDA 2010, σ. 36.

<sup>8</sup> CE 28 décembre 2018, Association VTMA, n°402321. Με την απόφαση αυτή, το Conseil d'Etat διευκρίνισε τις προϋποθέσεις απόκτησης σιωπηρής οικοδομικής άδειας μετά τη δικαστική ακύρωση, συνοδευόμενη από διαταγή επανεξέτασης, της απόφασης περί άρνησης χορήγησης άδειας ή περί αναστολής της.

<sup>9</sup> F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 2019, § 15, αρ. περ. 2.

ένδικο βοήθημα φαίνεται ότι αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για τον γαλλικό νόμο που καθιέρωσε την εξουσία του δικαστή να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση<sup>10</sup>, ή πάντως έτσι αξιολογείται από τη γερμανική θεωρία<sup>11</sup>.

### ***Γ. Αυτοσυγκράτηση του ενωσιακού δικαστή έναντι της ενωσιακής διοίκησης και διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου εντός των κρατών μελών***

6. Στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης, παρατηρείται μια αντίφαση στη στάση των Δικαστηρίων της Ένωσης. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επιδεικνύει πλήρη αυτοσυγκράτηση έναντι της ενωσιακής Διοίκησης και των θεσμικών οργάνων, ενώ έχει μεγαλύτερες απαιτήσεις παρέμβασης από τον εθνικό δικαστή, ενόψει διασφάλισης αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στα κράτη μέλη. Κατά πάγια νομολογία, ο δικαστής της Ένωσης δεν έχει αρμοδιότητα να απευθύνει διαταγές σε θεσμικό όργανο ή να προβαίνει σε διακηρύξεις νομικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας<sup>12</sup>, οπότε τα αιτήματα περί διαταγής πρέπει να απορρίπτονται ως απαράδεκτα<sup>13</sup>. Το Δικαστήριο τονίζει συναφώς ότι η οικεία διοίκηση υποχρεούται να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης, διευκρινίζοντας ότι η υποχρέωση αυτή απορρέει από την ίδια την ακύρωση της πράξης κατά τη σχετική διάταξη της Συνθήκης<sup>14</sup> ή σύμφωνα με ειδικότερες διατάξεις του παραγώγου δικαίου<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> *M. Gjidara*, Les causes d' inexecution des décisions du juge administratif et leur remèdes, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015, σ. 69 (92).

<sup>11</sup> *G. Gebhardt*, Rechtsschutz durch und gegen die Verwaltung in Frankreich, VBIBW 2007, σ. 1 (6).

<sup>12</sup> ΠΕΚ T-187/01, Mellone κατά Επιτροπής, EU:T:2002:155, σκέψη 16.

<sup>13</sup> Πχ το Δικαστήριο δεν μπορεί να διατάξει τη διοίκηση να μονιμοποιήσει τους προσφεύγοντες (ΔΕΚ της 13ης Δεκεμβρίου 1989, C-100/88, Augustin Oyowe και Amadou Traore κατά Επιτροπής, EU:C:1989:638, σκέψη 19, της 26ης Ιανουαρίου 1989, Koutchoumoff, 224/87, Συλλογή 1989, σ. 99, της 27ης Απριλίου 1989, Turner κατά Επιτροπής, 192/88, Συλλογή 1989, σ. 1017, της 21<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1989, C-41/88 και C-178/88, Mathilde Becker και Josyane Starquit κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, EU:C:1989:585, σκέψη 2.

<sup>14</sup> «Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στη διοίκηση μπορούν να απορρέουν μόνο από την ακύρωση μιας πράξεώς της, κατά το άρθρο 176 της Συνθήκης», αποφάσεις της 26.1.1989, Koutchoumoff κατά Επιτροπής, 224/87, Συλλογή 1989, σ. 99 της 27.4.1989, Turner κατά Επιτροπής, 192/88, Συλλογή 1989, σ. 1017, της 21.11.1989, C-41/88 και C-178/88, Mathilde Becker και Josyane Starquit κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, EU:C:1989:585, σκέψη 2.

<sup>15</sup> ΓεΔΕΕ της 9.9.2011, T-36/09, dm-drogerie markt GmbH & Co. KG κατά ΓΕΕΑ, EU:T:2011:449, σκέψη 120: «Κατά το άρθρο 63, παράγραφος 6, του κανονισμού 40/94, το ΓΕΕΑ υποχρεούται να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση των αποφάσεων του δικαστή της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το

7. Ομοίως, στο πλαίσιο της προσφυγής κατά παράλειψης του άρθρου 265 ΣΛΕΕ, η οποία ασκείται από κράτη μέλη κατά θεσμικών οργάνων της Ένωσης όταν παραλείπουν να αποφασίσουν, κατά παράβαση του πρωτογενούς δικαίου<sup>16</sup>, το Δικαστήριο περιορίζεται στη διαπίστωση της παράλειψης, δηλαδή το ένδικο βοήθημα είναι αναγνωριστικό. Το θεσμικό όργανο οφείλει να λαμβάνει τα σχετικά μέτρα. Σε περίπτωση που δεν τα λαμβάνει, μπορεί να επιδιωχθεί αποζημίωση κατ' εφαρμογή του άρθρου 340 ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, γίνεται δεκτό ότι η προσφυγή κατά παραλείψεως του άρθρου 265 ΣΛΕΕ συνιστά το ενδεικνύμενο μέσο για τη διαπίστωση της παράνομης παραλείψεως θεσμικού οργάνου να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση δικαστικής απόφασης<sup>17</sup> ή τη διαπίστωση κατά πόσον, πέραν της αντικατάστασης της ακυρωθείσας πράξης, το θεσμικό όργανο όφειλε να λάβει και άλλα μέτρα αφορώντα άλλες πράξεις που δεν είχαν προσβληθεί στο πλαίσιο της αρχικής προσφυγής ακύρωσης<sup>18</sup>. Λειτουργεί, επομένως, και ως ένδικο βοήθημα διασφάλισης της συμμόρφωσης των θεσμικών οργάνων στις ακυρωτικές αποφάσεις των δικαστηρίων της Ένωσης.

8. Διαφορετική είναι η στάση του Δικαστηρίου απέναντι στα κράτη μέλη στο πλαίσιο της προσφυγής κατά παράβασης του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, την οποία ασκεί η Επιτροπή. Και εν προκειμένω το ένδικο βοήθημα είναι αναγνωριστικό, πλην όμως η Επιτροπή μπορεί με την προσφυγή της, κατ' εφαρμογή του άρθρου 260 παρ. 3 ΣΛΕΕ, να προσδιορίσει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που θα

---

*προβαλλόμενο επικουρικό αίτημα της προσφεύγουσας περί αναπομπής της υποθέσεως ενώπιον του ΓΕΕΑ είναι άνευ αντικειμένου και, ως εκ τούτου, απαράδεκτο».*

<sup>16</sup> Το άρθρο 265 ΣΛΕΕ αφορά την παράλειψη οργάνου να εκδώσει απόφαση ή να λάβει θέση: αποφάσεις της 13.6.1971, Deutscher Komproistenverband κατά Επιτροπής, 8/71, EU:C:1971:82, σκέψη 2, και της 19.11.2013, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-196/12, EU:C:2013:753, σκέψη 22, της 23.11.2017, C-596/15 P και C-597/15 P, Bionorica SE και Diapharm GmbH & Co. KG κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, EU:C:2017:886, σκέψη 52. Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας, ο σκοπός της προσφυγής κατά παραλείψεως είναι σχετικά μετριοπαθής: να καταπολεμήσει τη θεσμική αρτηριοσκλήρωση. Σε αντίθεση με την προσφυγή ακυρώσεως, η προσφυγή κατά παραλείψεως δεν υπονοεί ότι η δουλειά δεν έγινε καλά, αλλά, αντιθέτως, απλώς ότι η δουλειά δεν έγινε καθόλου. Ο σκοπός της προσφυγής κατά παραλείψεως δεν είναι η καθυστέρηση της διαδικασίας, αλλά αντιθέτως η επιτάχυνσή της σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τις οποίες έχουν αναλάβει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (προτάσεις M. Bobek της 25ης Απριλίου 2017, C-596/15 P και C-597/15 P, Bionorica SE και Diapharm GmbH & Co. KG κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, EU:C:2017:297, σημείο 116).

<sup>17</sup> ΠΕΚ 19.2.2004, SIC κατά Επιτροπής, T-297/01 και T-298/01, Συλλογή, EU:T:2004:48, σκέψη 32.

<sup>18</sup> ΔΕΚ 26.4.1988, 97/86, 99/86, 193/86 και 215/86, Αστερίς κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:1988:199, σκέψεις 22 έως 24, της 18.9.1996, T-387/94, Asia Motor France κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:T:1996:120, σκέψη 40, ΓεΔΕΕ 5.9.2014, T-471/11, Éditions Odile Jacob SAS κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, EU:T:2014:739, σκέψη 71.

οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος λόγω παράβασης της υποχρέωσής του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, μπορεί να επιβάλει στο κράτος μέλος με την ίδια απόφαση την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου που πρότεινε η Επιτροπή<sup>19</sup>. Σκοπός αυτών των χρηματικών κυρώσεων είναι να προλάβει το Δικαστήριο την επανάληψη αναλόγων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης<sup>20</sup>.

**9.** Πολύ πιο αυστηρές είναι οι απαιτήσεις του Δικαστηρίου από τα εθνικά δικαστήρια όσον αφορά τη στάση τους απέναντι στην εθνική Διοίκηση. Η σχετική εξουσία τους αξιολογείται υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου. Αναμένεται, δηλαδή, από τα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν έναντι των εθνικών διοικητικών αρχών κάθε αναγκαίο μέτρο, όπως πχ να απευθύνουν διαταγές, ώστε οι τελευταίες να συμμορφωθούν προς τον οικείο κανόνα του δικαίου της Ένωσης. Έτσι, έγινε δεκτό ότι προκειμένου να διασφαλισθεί στον αιτούντα διεθνή προστασία αποτελεσματική δικαστική προστασία, κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη, και σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το επιληφθέν της προσφυγής εθνικό δικαστήριο οφείλει να μεταρρυθμίσει την απόφαση του διοικητικού ή οιοσδήποτε δικαστικού οργάνου, εν προκειμένω της υπηρεσίας μεταναστεύσεως, η οποία δεν συνάδει προς την προηγούμενη απόφασή του, και να την υποκαταστήσει με τη δική του απόφαση επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας του ενδιαφερομένου, αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη την εθνική νομοθεσία που του απαγορεύει να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο<sup>21</sup>. Ένα μοντέλο δικαστικού ελέγχου σε υποθέσεις διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο του οποίου τα δικαστήρια διαθέτουν απλώς ακυρωτική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική καθοδήγηση που παρέχουν με τις ακυρωτικές αποφάσεις τους δεν γίνεται εν τέλει σεβαστή από τα όργανα της διοίκησης,

---

<sup>19</sup> Ο σκοπός που επιδιώκεται με τη θέσπιση του μηχανισμού του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι όχι μόνο να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να παύσουν, το συντομότερο δυνατό, παράβαση η οποία, ελλείψει ενός τέτοιου μέτρου, θα έτεινε να συνεχιστεί, αλλά και να καταστεί πιο ευέλικτη και ταχεία η διαδικασία για την επιβολή χρηματικών κυρώσεων για τις παραβάσεις της υποχρέωσης ανακοίνωσης εθνικού μέτρου μεταφοράς οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, με τη διευκρίνιση ότι, πριν από τη θέσπιση ενός τέτοιου μηχανισμού, η επιβολή χρηματικής κυρώσεως στα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμορφώθηκαν εμπροθέσμως προς προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου και τα οποία δεν τήρησαν την υποχρέωσή τους μεταφοράς μπορούσε να καθυστερήσει πολλά έτη μετά την τελευταία αυτή απόφαση.

<sup>20</sup> ΔΕΕ 8.7.2019, C-543/17, Επιτροπή κατά Βελγίου, EU:C:2019:573, σκέψη 78.

<sup>21</sup> ΔΕΕ 29.7.2019, C-556/17, Alekszj Torubarov, EU:C:2019:6 σκέψη 74.

δεν πληροί τις απαιτήσεις πραγματικού δικαστικού ελέγχου που τίθενται από το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, όπως αυτές ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Ομοίως, στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί προς τις επιταγές της οδηγίας 2008/50/ΕΕ για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και ταυτόχρονα δεν έχει ζητήσει παράταση προθεσμίας συμμόρφωσης, απόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο, εφόσον του υποβληθεί σχετικό αίτημα, να λάβει έναντι της εθνικής αρχής κάθε αναγκαίο μέτρο, όπως παραδείγματος χάρη να της απευθύνει διαταγή, ώστε η τελευταία να υποχρεωθεί να προβεί στις προβλεπόμενες από την οδηγία ενέργειες<sup>22</sup>.

## II. Οι δισταγμοί του Έλληνα δικαστή

10. Στο πλαίσιο μια άκαμπτης και παρωχημένης ανάγνωσης της διάκρισης των εξουσιών, ο ακυρωτικός δικαστής διαμόρφωσε μια αυτοπεριοριστική τάση που έγκειται στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και στην αναπομπή της υπόθεσης στη διοίκηση, χωρίς τη διατύπωση κατευθύνσεων, οδηγιών και επιταγών για την εκτέλεση της απόφασής του και την προσαρμογή της διοικητικής δράσης στην κρίση του. Ο κανόνας ότι ο δικαστής δεν δύναται να διατάξει τις αναγκαίες διοικητικές ενέργειες έχει σχετικοποιηθεί ουσιωδώς, χωρίς, πάντως, η συμμετοχή του, μετά την υπό «στενή έννοια» επίλυση της διαφοράς, να είναι ικανοποιητική. Ελλείπει ρητώς θεσμοθετημένης εξουσίας διαταγής, συχνά προσάπτεται στον δικαστή ότι επιδεικνύει αρνητισμό, αδιαφορία ή εκκωφαντική σιωπή όσον αφορά την εφαρμογή της απόφασής του και τη θεραπευτική λειτουργία της για τη διοικητική δράση<sup>23</sup>. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με την ενίσχυση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή, δίνουν την ευκαιρία στη Διοίκηση να άρει την παρανομία και να αποφύγει τη δραστική δικαστική παρέμβαση της ακύρωσης. Πράγματι, με τον νόμο 4274/2014 και τη δυνατότητα έκδοσης αναβλητικής απόφασης, με την οποία, μολονότι άγεται σε ακυρωτική κρίση, ο δικαστής ζητεί από τη Διοίκηση να προβεί σε συγκεκριμένη

<sup>22</sup> ΔΕΕ 19.11.2014, C-404/13, The Queen, κατόπιν αιτήσεως της: ClientEarth κατά The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2014:2382, σκέψη 58.

<sup>23</sup> Ενδεικτικά Γ. Δελλή, Δήμος και Αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, Ευρασία, 2018, σ. 388, 389.

ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια<sup>24</sup>, θεσμοθετήθηκε και οριοθετήθηκε πλέον ο διάλογος του δικαστή με τη διάδικο Διοίκηση ενόψει αποτροπής της ακύρωσης. Δεδομένου, μάλιστα, ότι ο δικαστής εκτιμά ότι αντλεί τη σχετική εξουσία από το ίδιο το Σύνταγμα, δεν διστάζει συστηματικά να τάσσει μεγαλύτερη προθεσμία «συμμόρφωσης» στη Διοίκηση, η οποία, πάντως, σπανίως την αξιοποιεί, με συνέπεια την τελική ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης<sup>25</sup>. Όταν όμως η άρση της παρανομίας είναι αδύνατη και η ακύρωση αναπόφευκτη, διαπιστώνεται μια τάση του δικαστή να κατευθύνει τη Διοίκηση ως προς τις ενέργειες που απαιτεί η συμμόρφωσή της. Παρά τις απλουστεύσεις που συνεπάγεται κάθε σχηματοποίηση, θα ήταν δυνατόν να εντοπιστούν τέσσερις ομάδες τέτοιων περιπτώσεων.

#### *A. Πλήρης έλεγχος νομιμότητας ανυπόστατων πράξεων*

**11.** Κατά πάγια πλέον νομολογία που αφορά τόσο τις κανονιστικές όσο και τις ατομικές ανυπόστατες πράξεις<sup>26</sup>, το Δικαστήριο προβαίνει σε αναγνώριση της ακυρότητάς τους για λόγους ασφάλειας δικαίου και δεν απορρίπτει το ένδικο βοήθημα ως απαράδεκτο<sup>27</sup>. Στο πλαίσιο της ίδιας προσπάθειας ενίσχυσης της ασφάλειας δικαίου και αποφυγής του ενδεχομένου έκδοσης πράξεων με το περιεχόμενο της ανυπόστατης κανονιστικής, που βεβαίως θα δημοσιευθούν, παρατηρείται στην πρόσφατη νομολογία η τάση του του Συμβουλίου της Επικρατείας να προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των ανυπόστατων κανονιστικών πράξεων που ακυρώνει. Διαπιστώνει, δηλαδή, τον λόγο του ανυποστάτου, που είναι, κατά κανόνα, η έλλειψη δημοσίευσης της προσβαλλόμενης πράξης κανονιστικού χαρακτήρα και προβαίνει στην ακύρωσή της, αλλά προχωρεί, στη συνέχεια, και στον πλήρη έλεγχο νομιμότητας του περιεχομένου της, που ενδέχεται να φέρει και άλλα ελαττώματα πλην αυτού που προκάλεσε το ανυπόστατο<sup>28</sup>. Ειδικότερα, με την απόφαση ΣτΕ Ολ 2649/2017 ακυρώθηκε η κ.υ.α. σχετικά με τον τύπο, το περιεχόμενο και τη διαδικασία ηλεκτρονικής υποβολής των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (Δ.Π.Σ.) και οικονομικών συμφερόντων

<sup>24</sup> Ενδεικτικά, *Ε. Πρεβεδούρου*, Οι συνέπειες του ακυρωτικού ελέγχου – περιορισμός του ακυρωτικού αποτελέσματος, εις *Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον*. ΤιμΤομ για τον επ. Πρόεδρο του ΣτΕ Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 307 επ.

<sup>25</sup> ΣτΕ Ολ 4303/2014, Ολ 4446/2015.

<sup>26</sup> Βλ. διεξοδική ανάλυση της έννοιας σε *Κ. Γώγο*, Η ανυπόστατη διοικητική πράξη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.

<sup>27</sup> ΣτΕ Ολ 87/2011, 3151/2017.

<sup>28</sup> Αποφάσεις του Γ' Τμήματος ΣτΕ 776/2017 και ΣτΕ 2353/2016, ΣτΕ Ολ 2649/2017.

(Δ.Ο.Σ.), που είναι γνωστές ως δηλώσεις «πόθεν έσχες». Το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω κ.υ.α. «δεν δημοσιεύθηκε πλήρως, δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση και, για τον λόγο αυτόν ... πρέπει να ακυρωθεί»<sup>29</sup>. Η απόφαση, όμως, δεν ολοκληρώνεται εκεί. Την παραπάνω σκέψη (12) ακολουθεί η λακωνικά διατυπωμένη σκέψη 13, όπου αναφέρεται ότι «το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να προχωρήσει στην εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως, λόγω της σπουδαιότητας των τιθεμένων με αυτούς ζητημάτων, τα οποία αφορούν τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης κ.υ.α.». Και η απόφαση συνεχίζει με ακόμη είκοσι πέντε μακροσκελείς σκέψεις, που καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος της (σκέψεις 15-39) και στις οποίες το Δικαστήριο πράγματι εξετάζει τους «λοιπούς λόγους ακυρώσεως», τους περισσότερους εκ των οποίων κάνει δεκτούς. Έτσι, πέραν της κρίσης του περί του ανυπόστατου της κανονιστικής πράξης και μετά την κρίση του αυτή, το δικαστήριο κρίνει επίσης μη νόμιμη την πράξη. Θα μπορούσε να εντοπιστεί εν προκειμένω η εξής αντίφαση: Η ανυπόστατη πράξη δεν υφίσταται στον νομικό κόσμο και, επομένως, δεν τίθεται καν ζήτημα νομιμότητάς της. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο νομιμότητας μιας υποθετικής πράξης, δηλαδή της (κριθείσας ως ανυπόστατης) πράξης όπως θα είχε αν είχε δημοσιευτεί προσηκόντως και όπως, κατά πάσα πιθανότητα, θα εκδιδόταν από τον κανονιστικό νομοθέτη σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική (λόγω ανυπόστατου της πράξης) απόφαση<sup>30</sup>. Παρά την αναμφίβολη υπέρβαση κάποιων δογματικών ζητημάτων του διοικητικού δικονομικού δικαίου, όπως το παραδεκτό ενδίκου βοηθήματος κατά μη εκτελεστής πράξης, ο (κατά πλάσμα δικαίου;) έλεγχος νομιμότητας αυτής και το διατακτικό αναγνωριστικής φύσης (διαπίστωση *erga omnes* του ανυποστάτου), που δεν προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις, η παραπάνω προσέγγιση θα πρέπει να αποτιμηθεί θετικά, ως προάγουσα την αποτελεσματικότητα τόσο της δικαστικής προστασίας όσο και της λειτουργίας της ίδιας της Διοίκησης.

## ***B. Οι αποφάσεις περί ακύρωσης των κανονιστικών πράξεων για την αναπροσαρμογή της τιμής των ακινήτων***

---

<sup>29</sup> ΣτΕ Ολ 2649/2017 σκέψη 12: η μη συνδημοσίευση των παραμετρικών τιμών και των οδηγιών συμπλήρωσης ηλεκτρονικής δήλωσης καθιστά ανυπόστατη –και, ως τέτοια, ακυρωτέα– την κανονιστική πράξη στο σύνολό της.

<sup>30</sup> Βλ. αυστηρή κριτική από Α. Καϊδατζή, 'Πόθεν έσχες': Έλεγχος νομιμότητας ανυπόστατης πράξης και αφηρημένος έλεγχος συνταγματικότητας του νόμου, Αρμ. 9/2017' στο ίδιο πνεύμα και Χ. Κουρουνή, Το μετέωρο βήμα του δικαστικού ακτιβισμού: η περίπτωση της ΣτΕ Ολ 2649/2017, ΘΠΔΔ 10/2017, σ. 945.

12. Μια δεύτερη κατηγορία αποφάσεων που περιέχουν σαφείς κατευθύνσεις στη Διοίκηση περιλαμβάνει τις πρόσφατες αποφάσεις ΣτΕ 1865-1870/2019 του Β' Τμήματος, με τις οποίες ακυρώθηκαν οι κανονιστικές πράξεις που είχαν ως αντικείμενο την αναπροσαρμογή των τιμών εκκίνησης και εκδόθηκαν βάσει της από 9 Ιουνίου 1994 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών, για την «τροποποίηση, βελτίωση και κωδικοποίηση των διατάξεων που αφορούν τη φορολογητέα αξία μεταβιβαζομένων με οποιαδήποτε αιτία ακινήτων εντός σχεδίου, κατά το αντικειμενικό σύστημα»<sup>31</sup>. Αποδίδοντας μείζονα βαρύτητα στο επιτακτικό δημόσιο συμφέρον αποτροπής του κινδύνου διαταραχής των φορολογικών εσόδων του Κράτους και του συγκεκριμένου Δήμου, το Δικαστήριο εφάρμοσε τη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 3β του ΠΔ 18/1989 και έκρινε ότι η ακύρωση της προσβαλλόμενης ρύθμισης πρέπει να μην αναδράμει στον χρόνο έναρξης ισχύος της, αλλά στην ημέρα δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την υπό εξέταση θεματική της συμμόρφωσης παρουσιάζει το γεγονός ότι το Δικαστήριο ανέλυσε διεξοδικά τα ευρωπαϊκά και διεθνή εκτιμητικά πρότυπα τα οποία αποτελούν ουσιώδες τμήμα των κανόνων της επιστήμης και της τέχνης και διέπουν το έργο της εκτίμησης της αξίας των ακινήτων<sup>32</sup>. Θα πρέπει να τονιστεί ότι το Δικαστήριο εφαρμόζει και ερμηνεύει κανόνες τεχνικής φύσης, επιστημονικού χαρακτήρα, που αποτελούν μεν κατηγορία του soft law, πλην όμως φαίνεται ότι εκνομικεύονται, αφού χρησιμοποιούνται από τον νομοθέτη και από τη Διοίκηση για την άσκηση της δραστηριότητάς της<sup>33</sup>. Τούτο επισημαίνει το ίδιο το Δικαστήριο, δεχόμενο ότι οι κανόνες αυτοί πρέπει να λαμβάνονται προσηκόντως υπόψη από τον κανονιστικό νομοθέτη, ο οποίος, κατά τη σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, οφείλει να προσδιορίζει τις τιμές εκκίνησης των ακινήτων με βάση πρόσφορη και επιστημονικά άρτια μεθοδολογία. Με τη διεξοδική ανάλυση των εν λόγω προτύπων που αξιοποιήθηκαν στη συναφή νομοθεσία και διοικητική πρακτική άλλων κρατών<sup>34</sup>, και τη διαπίστωση ότι αυτά δεν τηρήθηκαν από την προσβαλλόμενη και τελικώς ακυρωθείσα ρύθμιση<sup>35</sup>, το Δικαστήριο παρέχει συγκεκριμένες κατευθύνσεις στη Διοίκηση και μάλιστα για την εφαρμογή και αξιοποίηση λίαν τεχνικών κανόνων.

<sup>31</sup> Υπ' αριθμ. 1067780/82/Γ0013/09.06.1994 (ΦΕΚ Β' 549).

<sup>32</sup> Αποτελούν, επομένως, αντικείμενο αναφοράς των διατάξεων των άρθρων 1 και 3 της ΚΥΑ 1005/11.1.2018 περί "άρτιας" και "επιστημονικά τεκμηριωμένης εισήγησης" των πιστοποιημένων εκτιμητών για τις τιμές ζώνης.

<sup>33</sup> *Ε. Πρεβεδούρου*, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2017, σ. 114 επ.

<sup>34</sup> Σκέψη 18 της απόφασης ΣτΕ 1675/2019.

<sup>35</sup> Σκέψη 19 της απόφασης ΣτΕ 1675/2019.

### *Γ. Οι αποφάσεις για την ακύρωση πράξεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού*

**13.** Ιδιαίτερης μνείας χρήζει μια σειρά αποφάσεων του Ε΄ Τμήματος, όπου το Δικαστήριο, αφενός, ακυρώνει πράξεις χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και, αφετέρου, προβαίνει σε διάλογο με τη Διοίκηση, διευκολύνοντας την εκτέλεση των αποφάσεών του και αποτρέποντας τη δημιουργία κανονιστικού κενού.

**14.** Χαρακτηριστικές της παραπάνω προσέγγισης και του διαλόγου του ακυρωτικού δικαστή με την ηττηθείσα Διοίκηση είναι οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ 2355-2361/2017, που αφορούν την προστασία του Υμηττού. Για την αναβάθμιση και προστασία του ορεινού όγκου του Υμηττού και την προσαρμογή των προγενέστερων σχετικών ρυθμίσεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών, εκδόθηκε το από 14.6.2011 ΠΔ «Καθορισμός μέτρων προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού και των Μητροπολιτικών Πάρκων Γουδή-Ιλισσίων». Επτά δήμοι άσκησαν αίτηση ακύρωσης προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι το ΠΔ είναι ακυρωτέο, διότι εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και χωρίς προηγούμενη τήρηση της διαδικασίας Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ή περιβαλλοντικού προελέγχου κατά παράβαση της οδηγίας 42/2001/ΕΚ. Με την παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 2996/2014 υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο της Ένωσης προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την έννοια των διατάξεων της οδηγίας. Το Δικαστήριο απάντησε συναφώς ότι η οδηγία έχει την έννοια ότι για την έκδοση πράξεως εμπριέχουσας σχέδιο ή πρόγραμμα σχετικό με τη χωροταξική οργάνωση και τις χρήσεις γης και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/42, με το οποίο τροποποιείται προϋφιστάμενο σχέδιο ή πρόγραμμα, δεν χωρεί απαλλαγή από την υποχρέωση πραγματοποίησης εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας αυτής, για τον λόγο ότι η πράξη αυτή εξειδικεύει και υλοποιεί ρυθμιστικό σχέδιο θεσπισθέν με ιεραρχικώς υπερκείμενη πράξη το οποίο δεν είχε υποβληθεί σε τέτοια περιβαλλοντική εκτίμηση<sup>36</sup>. Μετά την απόφαση αυτή οι υποθέσεις επανεισήχθησαν προς συζήτηση και το προσβαλλόμενο ΠΔ ακυρώθηκε.

---

<sup>36</sup> ΔΕΕ 10.9.2015, C-473/14, Δήμος Κρωπίας Αττικής, EU:C:2015:582.

15. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η αντιμετώπιση από το Συμβούλιο της Επικρατείας της ανάγκης περιβαλλοντικής προστασίας του Υμηττού. Ακυρουμένης της προσβαλλόμενης πράξης, θα έλκονταν σε εφαρμογή προϊσχύσαντες κανόνες δικαίου οι οποίοι θα καθιστούσαν, κατά τη διαπιστωμένη κρίση της Διοίκησης, ελλιπή την προστασία του περιβάλλοντος. Περαιτέρω, ήταν αδύνατον να εφαρμοστεί το άρθρο 50 παρ 3β του ΠΔ 18/1989 και να περιοριστεί το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακύρωσης του προσβαλλόμενου ΠΔ, λόγω αντίθεσής του προς το ενωσιακό δίκαιο<sup>37</sup>. Χωρίς να διατυπώνει ρητά οδηγίες ή εντολές προς τη Διοίκηση, το Δικαστήριο την καθοδηγεί διακριτικά ως προς τις ενέργειες στις οποίες θα όφειλε να προβεί. Αφού έλαβε υπόψη ότι η διαπιστωθείσα πλημμέλεια δεν αφορά την ανάγκη θέσπισης νομικού πλαισίου μείζονος προστασίας της συγκεκριμένης περιοχής σε σχέση προς το από 31.8/20.10.1978 προεδρικό διάταγμα, επισημαίνει στη Διοίκηση ότι *«δύναται, εφ' όσον εξακολουθεί να διαπιστώνει την ανάγκη αυτή, να λάβει κάθε προβλεπόμενο στην έννομη τάξη μέτρο προς διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του νέου νομικού πλαισίου προστασίας που θα επιχειρηθεί»*. Το Δικαστήριο μεριμνά προκειμένου να διασφαλίσει την περιβαλλοντική προστασία του ορεινού όγκου του Υμηττού, υποδεικνύοντας στη Διοίκηση ότι στο εύρος του διαπλαστικού αποτελέσματος της ακύρωσης περιλαμβάνεται και η λήψη κάθε νέου μέτρου προκειμένου το νέο νομικό πλαίσιο προστασίας να είναι αποτελεσματικό. Επιδιώκει, έτσι, την αποτροπή δημιουργίας τετελεσμένων πραγματικών καταστάσεων. Πράγματι, μετά τη δημοσίευση των αποφάσεων της Ολομέλειας, εκδόθηκε απόφαση του αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας με την οποία αναστέλλεται για ένα έτος η έκδοση εγκρίσεων δόμησης, αδειών δόμησης και η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών σε τμήμα της περιοχής του ορεινού όγκου του Υμηττού, με εξαίρεση την εκτέλεση εργασιών βάσει νόμιμων οικοδομικών αδειών. Όπως επισημάνθηκε, ο ακυρωτικός δικαστής δεν έφτασε εν προκειμένω μέχρι του σημείου να τάξει στη Διοίκηση προθεσμία για την έκδοση της νέας κανονιστικής πράξης κατά τη νόμιμη διαδικασία ούτε την κάλεσε να την εκδώσει εντός ευλόγου χρόνου, εν είδει σύστασης ή οδηγίας. Από την άλλη πλευρά, δεν περιορίστηκε στην ακύρωση της διοικητικής πράξης, αλλά, ισορροπώντας μεταξύ ακτιβισμού και αυτοπεριορισμού, άφησε στη Διοίκηση όλα τα περιθώρια να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια, διαπιστώνοντας ταυτόχρονα ότι υπάρχει ανάγκη

---

<sup>37</sup> Αναλυτικά για το θέμα, *Ε. Πρεβεδούρου*, Βελτίωση της έννομης προστασίας υπό το πρίσμα της ΕΕ, εις *Λ. Παπαδοπούλου/Κ. Γόγου/Μ. Πικραμένου* (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρώπη, Ευρασία*, 2019, 277 (281) επ.), με ανάλυση της σχετικής νομολογία του ΔΕΕ.

προστασίας του ορεινού όγκου του Υμηττού κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης και έκδοσης της νέας που θα την αντικαταστήσει. Η Διοίκηση ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση του δικαστή, αναστέλλοντας τις οικοδομικές άδειες και την εκτέλεση εργασιών<sup>38</sup>.

**16.** Ένα άλλο ζεύγος αποφάσεων καθιστά εμφανή την προσπάθεια του δικαστή να καθοδηγήσει τη Διοίκηση μετά την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης της. Πρόκειται για τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 3632/2015 της Ολομέλειας και ΣτΕ 519/2017 του Ε΄ Τμήματος που αφορούν το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό. Η απόφαση της Ολομέλειας εκδόθηκε κατόπιν αίτησης ακύρωσης που άσκησαν ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, πλείονα σωματεία και αστικές εταιρίες. Η απόφαση μάλλον απογοητεύει τον αναγνώστη, ο οποίος θα μπορούσε να αναμένει μια πιο ουσιαστική έρευνα της προσβαλλόμενης πράξης. Εκτός από τις κρίσεις που αφορούν τα μέσα του χωροταξικού σχεδιασμού και τη νομική φύση και δεσμευτικότητα των ειδικών πλαισίων, που έχουν ήδη διατυπωθεί στην απόφαση ΣτΕ 1422/2013 και επαναλαμβάνονται αυτούσιες, η Ολομέλεια δεν εξετάζει το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης. Η ακύρωση της πράξης στηρίζεται αποκλειστικά σε πλημμέλεια της γνωμοδοτικής διαδικασίας βάσει της οποίας εκδόθηκε η γνωμοδότηση του έχοντος τη σχετική αρμοδιότητα Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Ειδικότερα, όπως αναλύεται στη σκέψη 16 της απόφασης, το Εθνικό Συμβούλιο κατέληξε στην διατύπωση της γνωμοδότησης, η οποία πρέπει, κατά νόμο, να προηγηθεί της έγκρισης του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου, χωρίς να προηγηθεί ψηφοφορία των μελών του επί των τεθέντων ζητημάτων, όπως επιτάσσουν οι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών οργάνων. Κατόπιν τούτου, το Δικαστήριο ακύρωσε την εγκριτική πράξη για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δηλαδή για πλημμέλεια της γνωμοδοτικής διαδικασίας η οποία προηγείται της έκδοσης της εν λόγω πράξης. Πράγματι, κατά το Δικαστήριο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η οποία αποτυπώνει γενική αρχή<sup>39</sup> και έχει εν προκειμένω εφαρμογή ελλείψει ειδικής διάταξης που να ρυθμίζει το σχετικό ζήτημα στον Ν. 2742/1999 και τον Κανονισμό Λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου, για το έγκυρο της γνώμης απαιτείται να παρατεθούν οι διατυπωθείσες

<sup>38</sup> Α. Σπανού, Ο διάλογος του ακυρωτικού δικαστή με τη Διοίκηση. Με αφορμή τις ΣτΕ Ολ 2355-2361/2017 για την προστασία του Υμηττού, ΘΠΔΔ 10/2017, σ. 1010 (1015).

<sup>39</sup> ΣτΕ Ολ 2953/1967, 87/1947, 1423/1946.

περισσότερες γνώμες και να καταχωρισθούν οι ψήφοι που συγκέντρωσε κάθε γνώμη<sup>40</sup>. Εφόσον η γνωμοδότηση έχει εκδοθεί χωρίς να τηρηθεί η νόμιμη διαδικασία, μη νόμιμη και ακυρωτέα καθίσταται και η επί τη βάσει αυτής εκδοθείσα και ήδη προσβαλλομένη ΚΥΑ<sup>41</sup>.

**17.** Η απόφαση ΣτΕ 519/2017 που ακολούθησε φάνηκε εκ πρώτης όψεως να αφήνει το ζήτημα της τουριστικής ανάπτυξης χωρίς νομική ρύθμιση. Το Ε΄ Τμήμα έκρινε ότι «... η ακύρωση ... νεώτερης αποφάσεως και του εγκριθέντος με αυτήν νέου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό με την απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου δεν έχει ως συνέπεια την αναβίωση της προσβαλλομένης με την κρινόμενη αίτηση πράξεως και του εγκριθέντος με αυτήν Πλαισίου. Η Διοίκηση, δηλαδή, με την έκδοση, υπό τις προεκτεθείσες συνθήκες, της νεώτερης πράξεως, εξεδήλωσε την βούλησή της, ενόψει και της διαπιστωθείσης από αυτήν ουσιώδους μεταβολής των πραγματικών συνθηκών, να ρυθμίζεται, πλέον, το εν λόγω ζήτημα κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που είχε προβλεφθεί με την προσβαλλόμενη πράξη, της οποίας δεν ανέχεται, συνεπώς, την αναβίωση, ακόμη και σε περίπτωση ακυρώσεως, για οποιοδήποτε λόγο, της νεώτερης πράξεως. Το γεγονός δε ότι η ακύρωση της νεώτερης αποφάσεως δεν έχει ως συνέπεια την αναβίωση, ούτε προσωρινώς, της ήδη προσβαλλομένης αποφάσεως και του εγκριθέντος με αυτήν Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό, αλλά την υποχρέωση της Διοικήσεως να προβεί σε έγκριση νέου Ειδικού Πλαισίου μετά από τήρηση της νόμιμης διαδικασίας, συνάγεται και από το ότι με την ακυρωτική απόφαση της Ολομελείας (ΣτΕ 3632/2015, σκέψη 16) η υπόθεση αναπέμφθηκε στην Διοίκηση, προκειμένου να τηρηθεί κατά νόμιμο τρόπο ο παραλειφθείς τύπος». Με άλλα λόγια, η ακύρωση του νεώτερου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό δεν συνεπάγεται την αναβίωση του προηγούμενου<sup>42</sup>. Μέχρι όμως την έγκριση νέου, που,

<sup>40</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Ακύρωση πράξεων λόγω τυπικών σφαλμάτων της διοικητικής διαδικασίας (ΣτΕ Ολ 3236/2015), ΘΠΔΔ 10/2015, σ. 916.

<sup>41</sup> Ενώ η πλειοψηφία χαρακτηρίζεται από την προσήλωση στην τυπική νομιμότητα, η μειοψηφούσα άποψη στην απόφαση ΣτΕ 3632/2015, υποστηρίζοντας ότι η πλημμέλεια της διαδικασίας (απλή γνωμοδότηση, η οποία δεν προέκυψε από ψηφοφορία των μελών του γνωμοδοτούντος συλλογικού οργάνου) δεν επιφέρει την ακύρωση της τελικώς εκδοθείσας απόφασης, εφ' όσον δεν προσδιορίζεται ειδικώς η επιρροή που άσκησε η εν λόγω πλημμέλεια στη διαμόρφωση του περιεχομένου της παραδεκτώς προσβαλλομένης πράξης.

<sup>42</sup> Επισημαίνεται ότι στη Γαλλία το νέο άρθρο του Κώδικα Πολεοδομίας που αντικατέστησε την παλιά ρύθμιση, δηλαδή το **L 600-12** επαναλαμβάνει τη βασική αρχή περί αναβίωσης του αμέσως προηγούμενου (σε σχέση με το ακυρωθέν) πολεοδομικού σχεδίου: L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme

πάντως, πρέπει να χωρήσει σε σύντομο χρονικό διάστημα (ενόψει της συνταγματικής επιταγής για χωροταξικό σχεδιασμό), δεν δημιουργείται κενό δικαίου, αλλά εξακολουθεί να είναι δυνατή η ανάπτυξη τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα, με βάση τις προβλέψεις που τυχόν υπάρχουν σε υφιστάμενα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια<sup>43</sup>, καθώς και στα κατωτέρου ιεραρχικώς επιπέδου σχεδιασμού, σε σχέση με τα περιφερειακά, χωρικά σχέδια.

**18.** Μια τολμηρή απόφαση υπό το πρίσμα των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή που διευρύνονται νομολογιακά, είναι η ΣτΕ 2142/2016 της 7μελούς σύνθεσης του Ε΄Τμήματος, με την οποία το Δικαστήριο απέρριψε μεν την αίτηση ακύρωσης κατά της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά απηύθυνε με το διατακτικό (χωρίς σχετικό αίτημα του διαδίκου) συγκεκριμένη διαταγή προς τη διάδικο Διοίκηση, υποδεικνύοντας επακριβώς τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και ορίζοντας τις συνέπειες της μη συμμόρφωσής της προς τη διαταγή αυτή. Ειδικότερα, η αιτούσα εταιρεία ζήτησε την ακύρωση ενός πδ με αντικείμενο την άρση και επανεπιβολή απαλλοτρίωσης σε ακίνητο ιδιοκτησίας της. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η κρίση της Διοίκησης περί συνδρομής των κατά νόμον προϋποθέσεων για την επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης, με τον χαρακτηρισμό του επίδικου ακινήτου εκ νέου ως κοινόχρηστου χώρου πρασίνου, ευρίσκει έρεισμα στα στοιχεία του φακέλου, οπότε η προσβαλλόμενη πράξη είναι κατ' αρχήν, νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη. Επισημαίνει, ωστόσο, ότι η Διοίκηση, κατά την εκ νέου ρύθμιση του πολεοδομικού καθεστώτος ακινήτου ως προς το οποίο συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις άρσης ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, μπορεί, συνεκτιμώντας τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη προστασία της ιδιοκτησίας και τα κριτήρια του άρθρου 24 του Συντάγματος, να κρίνει ότι η ιδιοκτησία πρέπει, για κάποιο νόμιμο λόγο, να δεσμευθεί εκ νέου, με την επανεπιβολή ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή ρυμοτομικού βάρους, αρκεί να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η δυνατότητα άμεσης αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών. Εν προκειμένω, όμως, η προϋπόθεση αυτή δεν έχει εκπληρωθεί, οπότε το Δικαστήριο απέρριψε μεν την αίτηση ακύρωσης, αλλά επέβαλε ρητώς στη Διοίκηση την υποχρέωση να μεριμνήσει για τη συνδρομή της ελλείπουσας προϋπόθεσης, δηλαδή

---

en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur.

<sup>43</sup> Πρβλ. ΣτΕ 3043/2011.

να επισπεύσει τις νόμιμες διαδικασίες προκειμένου να προβεί στην άμεση καταβολή προς την αιτούσα του ποσού της αποζημίωσης που είχε ήδη προσδιοριστεί, τάσσοντάς της μάλιστα προθεσμία ενός έτους από την κοινοποίηση της απόφασής του. Καθόρισε περαιτέρω και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης προς την υποχρέωση αυτή, διευκρινίζοντας ότι, στην περίπτωση αυτή, η αιτούσα, εκτός από άλλες τυχόν αξιώσεις της, θα δικαιούται σε άμεση υποβολή αιτήματος προς άρση της επιβληθείσας με την προσβαλλόμενη πράξη δέσμευσης, η οποία άρση θα είναι υποχρεωτική. Εν προκειμένω, παρά την έκδοση απορριπτικής δικαστικής απόφασης, η οποία σημαίνει ότι η νομική κατάσταση δεν μεταβάλλεται, επομένως δεν ανακύπτει, κατ'αρχήν, ζήτημα συμμόρφωσης της Διοίκησης, το Δικαστήριο δεν διστάζει να απευθύνει ευθέως διαταγές (injonctions) στη Διοίκηση, προκειμένου να πληρωθεί η ελλείπουσα προϋπόθεση. Πράγματι, σε ακυρωτικές αποφάσεις του, οι οποίες συνεπάγονται υποχρέωση θετικής και αποθετικής συμμόρφωσης της Διοίκησης, το Δικαστήριο καθοδηγεί ενίοτε τα βήματα της αρμόδιας αρχής, με τον εντοπισμό, στο σκεπτικό, των ενεργειών στις οποίες αυτή οφείλει να προβεί προκειμένου να εκδώσει νομοτύπως την πράξη που ακυρώθηκε.

**19.** Η απόφαση ΣτΕ 2142/2016 – η οποία συνιστά αναμφίβολα εκδήλωση δικαστικού ακτιβισμού με θετικά αποτελέσματα– διαφέρει ουσιωδώς από τις ανωτέρω περιπτώσεις, αφού απορρίπτει το ένδικο βοήθημα με συνέπεια τη διατήρηση της προσβαλλόμενης πράξης σε ισχύ. Διαπιστώνει, ωστόσο, ότι το σύννομο της προσβαλλόμενης πράξης προϋποθέτει “δυνατότητα άμεσης αποζημίωσης” της θιγόμενης από την επανεπιβολή της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ιδιοκτήτριας. Για τη διάσωση, λοιπόν, της πράξης, επιβάλλει στη Διοίκηση την τήρηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς, που διασφαλίζει τη συνδρομή της ως άνω προϋπόθεσης, εντός προθεσμίας που της τάσσει με το διατακτικό της απόφασής του. Η προσέγγιση αυτή του ακυρωτικού δικαστή θυμίζει αντίστοιχες νομολογιακές πρωτοβουλίες του γαλλικού Conseil d'Etat προς διάσωση της προσβαλλόμενης πράξης, οσάκις έκρινε ότι, παρά την πλημμέλειά της, αυτό καθαυτό το περιεχόμενο της ρύθμισης δεν ενέχει προσβολή της νομιμότητας που διέπει τη διοικητική δράση. Θα μπορούσε να αναφερθεί συναφώς η απόφαση CE, ass., 28 juin 2002, Villemain<sup>44</sup>, που εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης κατά εγκυκλίου του Υπουργού Εξωτερικών, η οποία απέκλειε

<sup>44</sup> RFDA 2002, 723, concl. Boissard, AJDA 2002, 586, chron. Donnat/Casas, RDP 2033, chron. Guettier.

σαφώς, μετά τη θέσπιση του νόμου για το αστικό σύμφωνο αλληλεγγύης (PACS), πρόσωπα που συνδέονται με το σύμφωνο αυτό από ορισμένα οικονομικά πλεονεκτήματα που αναγνωρίζονται υπέρ των εγγάμων υπαλλήλων. Το *Conseil d'Etat* έκρινε ότι ο νόμος περί PACS δημιούργησε νέα νομική κατάσταση, οπότε στην κανονιστική εξουσία εναπόκειται να επιφέρει εντός εύλογης προθεσμίας τις αναγκαίες προσαρμογές στις εφαρμοστέες και προσβαλλόμενες εν προκειμένω διατάξεις ώστε να εξασφαλίσει τη συμβατότητά τους προς την επελθούσα νομοθετική μεταβολή. Στη συνέχεια, υπέδειξε με παιδαγωγικό τρόπο και παραδειγματική σαφήνεια στη Διοίκηση σε τι θα πρέπει να συνίστανται οι αλλαγές καθώς και την εύλογη προθεσμία εντός της οποίας αυτές θα πρέπει να επέλθουν. Διευκρίνισε περαιτέρω ότι η παρατεταμένη αδράνεια της Διοίκησης (άπρακτη παρέλευση της ταχθείσας προθεσμίας) συνιστά επιγενόμενη παρανομία της προσβληθείσας ρύθμισης. Η απόρριψη, επομένως, της αίτησης ακύρωσης συνοδεύθηκε από σαφή και ρητή πρόσκληση στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να προβεί στις αναγκαίες προσαρμογές της ρύθμισής της<sup>45</sup>. Απόρριψη της αίτησης ακύρωσης με ταυτόχρονη διόρθωση των ουσιαστικών σφαλμάτων της προσβαλλόμενης πράξης, την οποία ερμήνευσε ορθώς και διέταξε τη Διοίκηση να λάβει τα προσήκοντα μέτρα δημοσίευσης της εν λόγω ορθής εκδοχής, περιέχει η απόφαση CE 22 mars 2002, Caisse d'assurance-accidents agricole du Bas Rhin<sup>46</sup>. Η απόφαση ΣτΕ 2142/2016 υιοθετεί αναμφιβόλως πρωτότυπη και καινοτόμο νομολογιακή προσέγγιση<sup>47</sup>, στο πνεύμα της παράδοσης του Ε' Τμήματος, που συχνά βρέθηκε στην πρωτοπορία των δικονομικών εξελίξεων επιλέγοντας λύσεις οι οποίες κατοχυρώθηκαν, στη συνέχεια, από τον νομοθέτη<sup>48</sup>.

**20.** Στο ίδιο πνεύμα πλήρους εκκαθάρισης της διαφοράς, το Δικαστήριο διευκρινίζει προσφάτως τις συνέπειες της ακυρωτικής απόφασής του για τις αποζημιωτικές αξιώσεις της αιτούσας έναντι του ηττηθέντος Δημοσίου και της παρεμβαίνουσας Εταιρίας Ακινήτων του Δημοσίου ΑΕ, υπαγορεύοντας έτσι τη στάση του δικαστή της αποζημίωσης. Ειδικότερα, με την απόφαση **ΣτΕ 2435/2019**, ακυρώθηκε πράξη της Διοίκησης που ενέτασσε ορισμένη έκταση της αιτούσας σε περιοχή με περιορισμένες

---

<sup>45</sup> Βλ. θετική κριτική του καθηγητή *R. Chapus*, Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle": l'intérêt d'une bonne administration de la justice, RDP 1/2003, σ. 3-18.

<sup>46</sup> RFDA 2002, σ. 664.

<sup>47</sup> *Ε. Πρεβεδούρου*, Διαταγή (injonction) του ακυρωτικού δικαστή προς τη Διοίκηση σε απορριπτική απόφαση (ΣτΕ 2142/2016), ΘΠΔΔ 5/2017, σ. 482.

<sup>48</sup> Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 4357 και 4358/2011, 1422 και 1941/2013.

χρήσεις γης. Το Δικαστήριο τονίζει ρητώς ότι, εφόσον επιλύεται οριστικώς το ζήτημα των επιτρεπομένων στην επίμαχη έκταση χρήσεων κατά τρόπο, ο οποίος καθιστά δυνατή την πλήρη ανάπτυξη από την αιτούσα εταιρεία του επιχειρηματικού της σχεδίου, όπως είχε προδιαγραφεί στην οικεία σύμβαση, δεν τίθεται πλέον ζήτημα περαιτέρω αποζημιωτικών αξιώσεων της έναντι του Δημοσίου ή της παρεμβαίνουσας εταιρείας.

**21.** Συγκεκριμένες οδηγίες στη Διοίκηση περιέχει και η απόφαση **ΣτΕ 1820/2019**. Οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η σιωπηρή άρνηση της Διοικήσεως, η οποία εκδηλώθηκε με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αιτήσεώς τους, να προβεί στις κατά νόμο απαιτούμενες ενέργειες για την άμεση ανέλκυση του ναυαγίου του K/Z Sea Diamond, την εξάλειψη κάθε περιβαλλοντικού κινδύνου για το θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον της περιοχής του ναυαγίου και την αποκατάσταση κάθε περιβαλλοντικής ζημίας που προκλήθηκε από το ναυάγιο και την παραμονή του στο βυθό. Ερμηνεύοντας τον Ν. 2881/2001 ο οποίος ρύθμισε, με ειδικό και αποκλειστικό τρόπο, τα ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά με την ανέλκυση, απομάκρυνση ή εξουδετέρωση ναυαγίων πλοίων ή πλωτών ναυπηγημάτων, πλωτών κατασκευών, τμημάτων ή παραρτημάτων πλοίων καθώς και του φορτίου αυτών, το Δικαστήριο επέβαλε συγκεκριμένες υποχρεώσεις σε όλους τους εμπλεκόμενους, περιγράφοντας διεξοδικά τις ενέργειες της Διοίκησης και εξειδικεύοντας τα νεότερα στοιχεία που θα έπρεπε να λάβει υπόψη της<sup>49</sup>. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η Διοίκηση, συμμορφούμενη, δεν ανάγεται στον χρόνο έκδοσης ή στοιχειοθέτησης της ακυρωθείσας πράξης ή παράλειψης, αντιστοίχως, αλλά οφείλει να λάβει υπόψη τα στοιχεία που έχουν ανακύψει κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης του ακυρωτικού δικαστή, όπως συμβαίνει με τον Γάλλο ομόλογό του κατά τη διατύπωση *injonction* στη Διοίκηση.

---

<sup>49</sup> Κατά τη νέα κρίση της, η Διοίκηση θα πρέπει να λάβει, πλέον, υπόψη και τα νεότερα πραγματικά και νομικά δεδομένα, στα οποία περιλαμβάνεται και το γεγονός ότι με την πάροδο των ετών, το βυθισμένο πλωτό ναυπήγημα το οποίο αποτελεί αυτοτελώς πηγή ρύπανσης για το θαλάσσιο περιβάλλον, λόγω της έκλυσης τοξικών και επικίνδυνων ουσιών, μπορεί, ανάλογα με τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως και την εκτίμηση της Διοίκησης, να θεωρηθεί «απόβλητο» κατά την έννοια της οδηγίας 2008/98/ΕΚ (ΕΕ L 312, άρθρα 3, 13 και 36) ή να θεωρηθεί ότι η απόρριψή του στη θάλασσα είναι πλέον «ηθελημένη», κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 3 περ. β' του πρωτοκόλλου που αφορά «εις την πρόληψιν ρυπάνσεως της Μεσογείου Θαλάσσης εκ της απορρίψεως αποβλήτων και άλλων υλικών εκ των πλοίων και αεροσκαφών» και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978 (Α' 235). Η Διοίκηση εξ άλλου οφείλει, στο πλαίσιο αυτό, να λάβει κατ' εξοχήν υπόψη και να αξιολογήσει ειδικά το αποτέλεσμα της πραγματογνωμοσύνης που έχει διαταχθεί με την 51/2017 μη οριστική απόφαση του Εφετείου Πειραιώς.

#### **Δ. Υποχρεώσεις συναγόμενες από την εξέταση των λόγων ακύρωσης**

22. Όπως προαναφέρθηκε, σε κάποιες ακυρωτικές αποφάσεις του, οι οποίες συνεπάγονται υποχρέωση θετικής και αποθετικής συμμόρφωσης της Διοίκησης, το Δικαστήριο καθοδηγεί διακριτικά τα βήματα της αρμόδιας αρχής, με τον εντοπισμό, στο σκεπτικό, των ενεργειών στις οποίες αυτή οφείλει να προβεί προκειμένου να εκδώσει νομοτύπως την πράξη που ακυρώθηκε. Η «καθοδήγηση» αυτή αποτελεί τμήμα του σκεπτικού ακυρωτικής απόφασης και εντοπίζεται στην ενδελεχή εξέταση των προβαλλόμενων λόγων ακύρωσης.

23. Υπό το πρίσμα της συμμόρφωσης της Διοίκησης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση ΣτΕ 1007/2016<sup>50</sup>. Το Δικαστήριο ακύρωσε την απάντηση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης στην επιστολή του προέδρου του «Οργανισμού Μεγάρου Μουσικής Θεσσαλονίκης (Ο.Μ.Μ.Θ.)», ενός *sui generis* ΝΠΔ, με την οποία διατυπώνεται η άποψη του ΔΣ του εν λόγω φορέα ως προς την ερμηνεία νομοθετικής διάταξης και τις, κατά την εκτίμησή του, υποχρεώσεις του φορέα. Η απάντηση του διοικητικού οργάνου περιλαμβάνει ερμηνεία της εφαρμοστέας διάταξης, τελική κρίση του περί υπαγωγής του ως άνω ΝΠΔ στο πεδίο εφαρμογής της και, συνακολούθως, ρητή αναφορά περί της υποχρέωσής του για συμμόρφωση στην ανωτέρω υποχρέωση. Με το σκεπτικό της απόφασης, το Δικαστήριο εξηγεί διεξοδικά τις υποχρεώσεις της Διοίκησης σε σχέση με τη σύμφωνη προς τις επιταγές του άρθρου 17 του ΚΔΔιαδ αιτιολόγηση της προσβαλλόμενης και, τελικώς, ακυρωθείσας πράξης. Χωρίς, δηλαδή, να απευθύνει ευθέως διαταγές (*injonctions*) στη Διοίκηση, καθοδηγεί διεξοδικά τα βήματα της αρμόδιας αρχής, με τον εντοπισμό στο σκεπτικό (σκέψη 8 της απόφασης) των στοιχείων που έπρεπε να ερευνησει και να εκτιμήσει η αρχή προκειμένου να εκδώσει την πράξη της (χρησιμοποιείται τρεις φορές το ρήμα «ώφειλε»). Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο διασφαλίζει την εκτέλεση της απόφασής του, διευκολύνει τη συμμόρφωση της Διοίκησης, υπαγορεύοντάς της κατ'ουσία τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί

---

<sup>50</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της πράξης διοικητικής αρχής (σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 1007/2016), ΘΠΔΔ 7/2016, σ. 668.

και μεριμνά, εντός των ορίων των εξουσιών του, για την αποφυγή μελλοντικών ακυρώσεων<sup>51</sup>.

**24.** Στο ίδιο πνεύμα της «διακριτικής» παροχής οδηγιών προς τη Διοίκηση για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσής της, θα μπορούσε να αναφερθεί η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 2002/2019 του Γ΄ Τμήματος, με την οποία ακυρώθηκε απόφαση Δημάρχου για την πρόσληψη σε κενή οργανική θέση δικηγόρου του οικείου Δήμου. Δεχόμενο τον λόγο περί πλημμελούς αιτιολογίας της προσβαλλόμενης πράξης, το Δικαστήριο επισημαίνει επακριβώς τα συγκεκριμένα στοιχεία επί των οποίων θα έπρεπε να ερείδεται η κρίση του οργάνου (δικόγραφα, γνωμοδοτήσεις, δικαστικές αποφάσεις, μηχανογραφικές καταστάσεις δικηγορικού συλλόγου, από τα οποία πρέπει να προκύπτει η «εξειδίκευση» και η «επαγγελματική πείρα» του επιλεγέντος), διευκρινίζοντας ταυτόχρονα ποια στοιχεία δεν θεωρούνται επαρκή (πληροφορίες ή γνώμες τρίτων) και τότε το πρακτικό της πενταμελούς επιτροπής δεν είναι νομίμως αιτιολογημένο.

### **Συμπέρασμα**

**25.** Για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης και την έκδοση ορθότερων διοικητικών αποφάσεων δεν φτάνει η περιπτώσιολογική αντιμετώπιση του θέματος ούτε η εκ των υστέρων επέμβαση των Συμβουλίων Συμμόρφωσης. Η διαταγή στο στάδιο της ακύρωσης είναι αναγκαία για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης. Ο δικαστής έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο ενός «άτυπου διαλόγου» με τους διαδίκους, να λάβει υπόψη όλες τις πτυχές της υπόθεσης και να δώσει συγκεκριμένες οδηγίες για την εκτέλεση της απόφασής του. Περαιτέρω, εντάσσει την προβληματική της εκτέλεσης της απόφασής του και τις ενδεχόμενες δυσχέρειες συμμόρφωσης στο σκεπτικό της και αναλαμβάνει ο ίδιος την ευθύνη αυτού που θα συμβεί μετά τη δημοσίευσή της.

---

<sup>51</sup> *H. Κουβαρά*, Η απαγόρευση έκδοσης δικαστικών διαταγών προς τη Διοίκηση: Ένα αναχρονιστικό ταμπού προς επαναδιαπραγμάτευση; ΘΠΔΔ 7/2015, σ. 639· για τη σχετική προβληματική στο πεδίο του γαλλικού δικαίου, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), Le pouvoir d' injonction du juge administratif (η εξουσία του διοικητικού δικαστή να απευθύνει «διαταγές» στη διοίκηση), RFDA 3/2015. Για το θέμα των εντολών του δικαστή προς τη Διοίκηση, βλ και *N. Παπαθανασίου*, Οι εντολές του διοικητικού δικαστή προς τη διοίκηση (διδασκαρική διατριβή υποστηριχθείσα στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ, στις 21.12.2015).

Φροντίζει, δηλαδή, να μην αφήνει τη Διοίκηση και τον διοικούμενο να τα «βγάλουν πέρα» μόνοι τους με την απόφασή του, ειδικά όταν η υπόθεση είναι περίπλοκη, αλλά διασφαλίζει ότι οι διάδικοι κατανόησαν πλήρως τη δικαστική επίλυση της διαφοράς τους και θα αποφύγουν νέες παρατυπίες και πιθανές ακυρώσεις. Εντοπίζει ο ίδιος τα αδιέξοδα και τα κενά που μπορεί να προκαλέσει για τη Διοίκηση η ακυρωτική του απόφαση ώστε να τα καλύψει εγκαίρως.

**26.** Τη σημασία των κατευθύνσεων του δικαστή για την αποκατάσταση της νομιμότητας, τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και της ορθής τήρησης της δικαστικής του κρίση καταδεικνύει η παρακάτω περίπτωση. Με τρεις αποφάσεις του Γ' τμήματος που εκδόθηκαν σε διάστημα 10 μηνών (ΣτΕ 4474/2014, 3238/2015, 2948/2015), το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε τις πρυτανικές εκλογές που διεξήχθησαν κατ' εφαρμογή του Ν. 4009/2011 σε τρία ΑΕΙ. Οι λόγοι ακύρωσης ανάγονταν σε πλημμέλειες του πρώτου σταδίου της σύνθετης διοικητικής ενέργειας ανάδειξης πρύτανη, δηλαδή της προεπιλογής από το Συμβούλιο του οικείου ΑΕΙ των τριών υποψηφίων μεταξύ των ενδιαφερομένων για τη θέση πρύτανη, οι οποίοι, στη συνέχεια, έλαβαν μέρος στην εκλογική διαδικασία. Κατά την επαναληπτική διαδικασία που διοργάνωσαν τα Συμβούλια των τριών ΑΕΙ, συμμορφούμενα προς τις ως άνω ακυρωτικές αποφάσεις, επανεξελέγησαν πανηγυρικά και με μεγαλύτερες πλειοψηφίες οι ίδιοι πρυτάνεις. Το πρόβλημα που ανέκυψε για τα Συμβούλια στο πλαίσιο της συμμόρφωσής τους συνίστατο στο αν ο νέος πρύτανης θα πρέπει να εκλεγεί για πλήρη τετραετή θητεία ή για το υπόλοιπο της θητείας του πρύτανη του οποίου η εκλογή ακυρώθηκε μεν αναδρομικά, πλην όμως ο ίδιος διένυσε εν τοις πράγμασι σημαντικό τμήμα αυτής. Πράγματι, δύο από τα παραπάνω ΑΕΙ επέλεξαν την πρώτη λύση και ένα τη δεύτερη. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν ο δικαστής θα μπορούσε να έχει παράσχει σχετικές κατευθύνσεις ή υποδείξεις στη Διοίκηση, παρά το γεγονός ότι το συγκεκριμένο ζήτημα δεν συνδέεται με τις πλημμέλειες για τις οποίες ακυρώθηκαν οι τελικές πράξεις της εκλογικής διαδικασίας, προκειμένου να αποτραπούν νέες πλημμέλειες και ενδεχόμενες ακυρώσεις. Τελικώς το ζήτημα επιλύθηκε νομοθετικά υπέρ της πρώτης άποψης.

