

Βήματα εξέλιξης του ακυρωτικού ελέγχου*

της Κατερίνας Σακελλαροπούλου

Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στα σύγχρονα κράτη δικαίου, η αρχή της νομιμότητας κατέχει κεντρική θέση. Στη χώρα μας, ο έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης ανατέθηκε στο ΣτΕ¹, το οποίο, ήδη με την απόφαση 1/1929, δήλωσε ότι «ουδαμώς κωλύεται να εξετάσει παρεμπιπτόντως την αντισυνταγματικότητα του νόμου εις ην εστηρίχθη η [προσβαλλόμενη] απόφασις, τούτο σαφώς συνάγεται και εκ της υπό το άρθρο 5 του Συντάγματος ερμηνευτικής δηλώσεως καθ' ην "η αληθής έννοια της διατάξεως ταύτης είναι ότι τα δικαστήρια υποχρεούνται να μη εφαρμόσωσι νόμον ούτινος το περιεχόμενον αντίκειται εις το Σύνταγμα"»².

Με την απόφαση 370/1946, το ΣτΕ αναγνωρίζει στον εαυτό του τον ρόλο του «φρουρού της νομιμότητας».

Στη συνέχεια, το ΣτΕ έθεσε τα όρια του ελέγχου αυτού, κρίνοντας τα εξής: «η νομοθετική εξουσία μόνον νομικόν όριον και φραγμόν έχει, εν τη διακρινούση ταύτην ελευθερίαν δράσεως, τας υπερτέρου τυπικού κύρους συνταγματικές διατάξεις, συνεπώς και ο δικαστικός έλεγχος του περιεχομένου των νόμων μόνον από της ανωτέρω απόψεως δύναται να χωρήση. Μη ανευρισκομένης αντιθέσεως του νόμου προς συνταγματικήν διάταξιν, η εφαρμογή αυτού είναι υποχρεωτική, του δικαστού μη δικαιουμένου να ερευνήση πέραν τούτου το δίκαιον ή άδίκον, ηθικόν ή μη του νομικού κανόνος και του διωκομένου δι' αυτού σκοπού, καθ' όσον τα στοιχεία ταύτα ανάγονται εις την ανέλεγκτον εκτίμησιν του νομοθέτου, έλεγχος δ' αυτών υπό του δικαστού θ' απετέλει ανεπίτρεπτον

επέμβασιν εις την σφαίραν δράσεως της νομοθετικής εξουσίας» (1400/1948).

Την ίδια περίοδο, το ΣτΕ αναφέρεται στον σκοπό του ιδίου ως θεσμού και του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως «όστις είναι ο εξ αντικειμένου έλεγχος των διοικητικών πράξεων αποσκοπών εις την αυστηράν τήρησιν εν αυταίς των διατάξεων των νόμων προς εξασφάλισιν της νομιμότητος, και καταστολήν των υπερβασιών της διοικήσεως, ανταποκρίνεται δε και εις το διήκον και διά του εν ισχύι Συντάγματος του 1911 δημοκρατικόν πνεύμα ου μία των ουσιωδωστάτων αρχών είναι και ο έλεγχος της νομιμότητος των πράξεων των διοικητικών αρχών» (478/1945).

Ο δικαστής, λοιπόν, αναγνωρίζεται κυρίως μέσω του ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων ως το κύριο θεσμικό αντίβαρο³.

Ο ακυρωτικός έλεγχος εξελίσσεται άλλοτε αργά, άλλοτε αντιφατικά/σπασμωδικά, κάποιες φορές με ενδιαφέροντα τρόπο, σε διάλογο και με τη νομολογία άλλων χωρών, κυρίως της Γαλλίας, καθώς και με τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ.

Πρόκειται άραγε για εκσυγχρονισμό, διεύρυνση ή συρρίκνωση του ακυρωτικού ελέγχου; Χαρακτηριστικές περιπτώσεις της σχετικής νομολογίας θα αναπτυχθούν στη συνέχεια.

Σημειώνεται ότι η εξέλιξη της νομολογίας επηρεάζεται και από παράγοντες που αφορούν την οργανωτική δομή των δικαστηρίων. Ενδεικτικά, η υποχρεωτική παραπομπή ζητημάτων αντισυνταγματικότητας στην Ολομέλεια, η εξέλιξη των διοικητικών δικαστών στο ΣτΕ, η διενέργεια πιλοτικής δίκης⁴, ο ορισμός της σύνθεσης της Ολομελείας και του εισηγητή από τον εκάστοτε πρόεδρο και η εκδίκαση των υποθέσεων της Ολομελείας πριν από την τελευταία νομοθετική μεταβολή⁵ από πολυπρόσωπη σύνθεση, ενώ μετά από αυτήν από σύνθεση μόνο 25 μελών.

(*) Το παρόν κείμενο αποδίδει την εισήγηση της συγγραφέως στο έβδομο σεμινάριο του κύκλου «Συναντήσεις στο Σύνταγμα», που συνδιοργανώνουν το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και ο Επιστημονικός Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», το οποίο πραγματοποιήθηκε την Τρίτη, 13 Ιουνίου 2017 στην Αθήνα.

(1) Άρθρο 82 Συντάγματος 1911. Η αίτηση ακυρώσεως διαμορφώθηκε «ως προϊόν και αντίδοτον του δόγματος διάκρισης Διοικήσεως και Δικαιοσύνης» (Φ. Βεγγερίης).

(2) Ο Ελ. Βενιζέλος στη συζήτηση για την ψήφιση του ν. 290/1914 περί Συμβουλίου της Επικρατείας ζητεί οι δικαστές του να εμπνευστούν από τη νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας «το οποίον κυρίως ειπείν είναι Πραιτωρικόν Δικαστήριον».

(3) Υπενθυμίζεται ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στις ΗΠΑ είχε ήδη αναγνωρισθεί με την απόφαση *Marbury v. Madison* (1803).

(4) Ν. 3900/2010.

(5) Άρθρο 8 παρ. 4 ν. 4205/2013 (Α' 242).

1. Ο ακυρωτικός έλεγχος σε αντιδιαστολή με τον έλεγχο ουσίας

Η Ολομέλεια του ΣτΕ, μετά τη γνωστή απόφαση Kerafina (1095/1987), επανέλαβε, με την απόφαση 3919/2010, την καίρια θέση του Δικαστηρίου στο σύστημα του κράτους δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα, η οποία έχει ως συνέπεια τον δικαστικό έλεγχο της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια από την άποψη της τήρησης των συνταγματικών ορίων⁶. Λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ, μπορεί να ανατεθεί στα ΤΔΔ, όταν η διαφορά γεννάται από εκτελεστή διοικητική πράξη, μόνο ειδική αρμοδιότητα για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το ΣτΕ. Κρίθηκε, περαιτέρω, ότι, εν όψει και της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών, δεν επιτρέπεται να οργανώνεται η αρμοδιότητα των ΤΔΔ ως εκτεινόμενη σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, εφόσον η άσκηση αυτή σε συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων συνεπάγεται την υπεισέλυση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων, για τα οποία αυτή είναι αποκλειστικώς αρμόδια. Τούτο ιδίως συντρέχει προκειμένου (α) περί κανονιστικών διοικητικών πράξεων και (β) όταν, εν όψει του κατά τον νόμο αντικείμενου της ατομικής διοικητικής πράξεως, των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την έκδοσή της και του χαρακτήρα της έρευνας βάσει της οποίας μπορεί να διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών και των συνεπειών που θα επέφερε η μεταρρύθμιση της πράξεως, η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας θα παραβίαζε τα όρια που θέτει η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών. Ακολουθώντας, με την απόφαση 1056/2012 της 7μελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος, κρίθηκε ότι οι διαφορές που γεννώνται από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων της ΕΕΤΤ με αντικείμενο τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιάς κινητής τηλεφωνίας δεν είναι δεκτικές ουσιαστικού ελέγχου, δεδομένου ότι η ρυθμιστική αρχή χορηγεί την άδεια βάσει εκτιμήσεων που συνδέονται με τον έλεγχο τηλεπικοινωνιακής σκοπιμότητας, εκτίμηση που ανήκει στο πεδίο δράσης

(6) Για το ζήτημα του τεκμηρίου του ακυρωτικού ελέγχου που ανήκει στο ΣτΕ, βλ. και απόφαση ΣτΕ Ολ. 189/2007, για τα πειθαρχικά συμβούλια των δικηγόρων.

της ενεργού διοίκησης, συναρτώμενη ευθέως με ειδικές επιστημονικές γνώσεις και τεχνικές κρίσεις. Ως εκ τούτου, για τις υποθέσεις αυτές η αίτηση ακυρώσεως αποτελεί αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα που υπάγεται επιτρεπτώς, εν όψει της φύσεως και σπουδαιότητάς τους, στην ακυρωτική αρμοδιότητα του διοικητικού εφετείου⁷.

2. Περιορισμός παρεμπόπτοντος ελέγχου κανονιστικών πράξεων

Με την απόφαση 3839/2009 της Ολομελείας⁸, κρίθηκε ότι ο παρεμπόπτον έλεγχος των κανονιστικών πράξεων, ο οποίος αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου των διοικητικών διαφορών απορρέουσα από το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεν υπόκειται σε κανενός είδους περιορισμό και σε καμιά περίπτωση πάντως δεν μπορεί να περιοριστεί όταν η κανονιστική πράξη αντίκειται στο Σύνταγμα⁹. Ήδη διέλαβε σχετική ρύθμιση το άρθρο 22 του ν. 4274/2014 (βλ. παρακάτω).

3. Θέσπιση διοικητικών πράξεων με νόμο

Είναι γνωστό το φαινόμενο που παρουσιάστηκε σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, με αφορμή την επιθυμία του νομοθέτη να αποφύγει τον ακυρωτικό έλεγχο προκειμένου να επιταχυνθεί η εκτέλεση ορισμένων μεγάλων έργων. Με αποφάσεις των ετών 1996 - 1998 της Ολομελείας, το Δικαστήριο έκρινε τη συνταγματικότητα του ν. 2338/1995 που αφορούσε την έγκριση περιβαλλοντικών όρων συγκεκριμένων μεγάλων έργων¹⁰. Στη συνέχεια, ακολουθήθηκε η οδός της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας λόγω εξαιρετικών περιστάσεων. Με την απόφαση 1567/2005 του Ε' Τμήματος¹¹, παραπεμπτική στην Ολομέλεια, το Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ζήτημα της θέσπισης ατομικών ρυθμίσεων πολεοδομικού περιεχομένου με νόμο και από τον συνδυασμό των άρθρων 4, 20, 24, 26 και 28 του Συντάγματος συνήγαγε ότι η κατ'

(7) Αντίστοιχες σχέψεις περιέχουν οι ΣτΕ 3115 και 3191/2015 αποφάσεις της 7μελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος, σχετικές με την παραχώρηση δάσους και την έγκριση τεχνικών μελετών.

(8) Αντίθετα από την παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 808/2006 του Ε' Τμήματος.

(9) Με αντίστοιχες σχέψεις η ΣτΕ Ολ. 2035/2011.

(10) ΣτΕ Ολ. 6066/1996, 3824 και 4365/1997, 2157/1998. Στο ζήτημα αυτό, της παρέμβασης δηλαδή του νομοθέτη, είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσει κανείς πως η γνώμη της μειοψηφίας εξελίχθηκε σε πλειοψηφία σε μεταγενέστερες αποφάσεις, όταν ωρίμασαν οι συνθήκες.

(11) Υπόθεση που αφορούσε το γήπεδο της ΑΕΚ στη Ν. Φιλαδέλφεια.

απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία θέσπισης ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο συνιστά απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, η οποία δεν αποκλείεται εφόσον δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και άλλες συνταγματικές και ενωσιακές διατάξεις, είναι δε δυνατή σε εξαιρετικές περιστάσεις και εφόσον οι λόγοι που την επιβάλλουν προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου. Η συνδρομή των περιστάσεων υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο¹². Στη συγκεκριμένη υπόθεση, κρίθηκε τελικώς ότι δεν συνέτρεχαν οι εξαιρετικές περιστάσεις που θα δικαιολογούσαν την προσφυγή στην έκτακτη αυτή διαδικασία. Αντίθετα, στην υπόθεση της διαχείρισης των απορριμμάτων για την περιοχή της Αττικής, το Ε΄ Τμήμα έκρινε ότι συνέτρεχαν οι εξαιρετικές περιστάσεις για την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας και ότι τα ατομικά μέτρα που ελήφθησαν με τον τυπικό νόμο ήταν σύμφωνα με το Σύνταγμα¹³.

Στην περίπτωση του Mall, όλες οι αναγκαίες διοικητικές πράξεις ενσωματώθηκαν σε κείμενο τυπικού νόμου, κατά του οποίου ασκήθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως. Με την 391/2008 παραπεμπτική απόφαση του Ε΄ Τμήματος, διατυπώθηκαν τρεις γνώμες. Σύμφωνα με την πρώτη, η αίτηση ακυρώσεως στρέφεται παραδεκτώς κατά διατάξεως τυπικού νόμου, ο οποίος εισάγει ρύθμιση ατομικού περιεχομένου, αμέσως εφαρμοστέα, χωρίς να καταλείπεται στάδιο εκδόσεως διοικητικής πράξης. Κατά τη δεύτερη γνώμη, η αίτηση ακυρώσεως θα πρέπει να θεωρηθεί ότι στρέφεται κατά της σιωπηρής έγκρισης της ατομικής πράξης από τη Διοίκηση, η οποία προκύπτει από την έναρξη των υλικών εργασιών εκτέλεσης της πράξης που περιέχεται στον νόμο. Τέλος, σύμφωνα με την τρίτη γνώμη, πρέπει να απευθυνθεί προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ για την αποτελεσματική δικαστική προστασία, δεδομένου ότι η υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο της οδηγίας 85/337. Η Ολομέλεια, στην οποία παραπέμφθηκε η υπόθεση¹⁴, απέφυγε να αντιμετωπίσει ευθέως το ζήτημα και αναζήτησε, όπως και στην υπόθεση του Αχελώου¹⁵, έναν άλλο τρόπο παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

(12) Οι σχέσεις αυτές υιοθετήθηκαν με την απόφαση ΣτΕ 1847/2008 της Ολομελείας.

(13) ΣτΕ 965, 967, 1157, 1952 και 1953/2007.

(14) Απόφαση Ε΄ Τμήματος του ΣτΕ 391/2008.

(15) ΣτΕ Ολ. 3053/2009, 26/2014.

4. Έλεγχος παραλείψεων της Διοίκησης – Επιβολή λήψης μέτρων (injonction)

Στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής προστασίας, το Δικαστήριο αναγνώρισε τη δυνατότητα προσβολής παραλείψεων οφειλόμενης εκ μέρους της Διοίκησης ενέργειας, όπως η παράλειψη λήψης των αναγκαίων μέτρων για την προστασία συγκεκριμένου περιβαλλοντικού αγαθού και η παράλειψη επιβολής κυρώσεων σε παραβάτες της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Όπως γίνεται παγιώς δεκτό, εν όψει της ιδιαίτερης συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική καθίσταται υποχρεωτική η λήψη των αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων είτε κανονιστικών είτε ατομικών, ως εκ τούτου δε η σχετική παράλειψη της Διοίκησης υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως¹⁶. Με την 3943/2015 απόφαση του Ε΄ Τμήματος, κρίθηκε ότι η Διοίκηση οφείλει, το ταχύτερο δυνατόν, να λάβει άμεσα μέτρα προστασίας και αποκατάστασης για την αντιμετώπιση του χρόνιου προβλήματος ουσιώδους διατάραξης του οικοσυστήματος του Ασωπού ποταμού και κλήθηκε, χωρίς καμία περαιτέρω καθυστέρηση, να λάβει τα συγκεκριμένα μέτρα που περιγράφονται στην απόφαση.

Με την 2142/2016 απόφαση της 7μελούς σύνθεσης του Ε΄ τμήματος, σχετικής με άρση και επανεπιβολή απαλλοτρίωσης, η αίτηση ακυρώσεως απορρίφθηκε, υποχρεώθηκε, όμως, ο οικείος δήμος να επισπεύσει τις νόμιμες διαδικασίες, προκειμένου να προβεί στην άμεση καταβολή προς την αιτούσα της σχετικής αποζημίωσης, ορίσθηκε δε ότι, αν εντός έτους από την κοινοποίηση της απόφασης δεν έχει καταβληθεί το σχετικό ποσό, η αιτούσα θα δικαιούται σε υποβολή αιτήματος άρσης της απαλλοτρίωσης.

5. Περιορισμός προβολής λόγων ακυρώσεως

Σε σχετικά πρόσφατη νομολογία, διατυπώνεται ο προβληματισμός κατά πόσον προβάλλονται παραδεκτώς λόγοι ακυρώσεως που συνδέονται με ζητήματα, τα οποία δεν εθίγησαν στη δημόσια διαβούλευση που προηγήθηκε¹⁷. Οι σχετικοί λόγοι πάντως εξετάστηκαν κατ' ουσίαν.

Αντίστοιχο ζήτημα αντιμετωπίζει η απόφαση 530/2003 της Ολομελείας για το απαράδεκτο προβο-

(16) ΣτΕ 1603/2016, 976, 4272 και 4352/2015, 3976/2010, 1242/2008, 2680/2003 κ.ά..

(17) ΣτΕ 1943/2012, 3080/2014, 551/2015.

λής τυπικού λόγου (όπως η αναρμοδιότητα) σε περίπτωση δεσμίας αρμοδιότητας κατά την έκδοση της σχετικής πράξης¹⁸.

6. Μετάθεση του ακυρωτικού αποτελέσματος

Η δυνατότητα του ακυρωτικού δικαστή να περιορίζει τα αναδρομικά αποτελέσματα των ακυρωτικών του αποφάσεων απασχόλησε τη νομολογία των δικαστηρίων ιδίως στις έννομες τάξεις που επηρεάζονται από το γαλλικό μοντέλο διοικητικής δικαιοσύνης. Κλασσική θεωρείται πλέον η απόφαση του Conseil d'Etat στην υπόθεση «Association AC»¹⁹ με την οποία κρίθηκε ότι εναπόκειται στον διοικητικό δικαστή, ύστερα από συνεκτίμηση των παρατηρήσεων των διαδίκων και του συνόλου των λόγων είτε δημόσιας τάξης είτε όσων προβλήθηκαν και μπορούν να επηρεάσουν τη νομιμότητα της επίμαχης πράξης, να κρίνει αφενός τις επιπτώσεις της αναδρομικότητας της ακυρώσεως στα εμπλεκόμενα ιδιωτικά ή δημόσια συμφέροντα, αφετέρου δε τις συνέπειες που θα είχε ο περιορισμός της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος στην αρχή της νομιμότητας και στο δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Με την 4357/2011 απόφαση του Ε' Τμήματος²⁰, κρίθηκε ότι, εν όψει του πρωτεύοντος δημοσίου σκοπού που εξυπηρετείται με το επίμαχο έργο (διαχείριση απορριμμάτων), πλημμέλεια σχετική με ζητήματα που δεν αναφέρονται σε ουσιώδη στοιχεία του έργου, η οποία δεν συνέτρεχε εν προκειμένω, ακόμη και αν υφίστατο, δεν θα συνιστούσε λόγο ακυρώσεως, πριν παρασχεθεί στη Διοίκηση η δυνατότητα να συμπληρώσει την έλλειψη, προκειμένου να εξασφαλισθεί η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, στην οποία αποβλέπει η αίτηση ακυρώσεως, κατά τρόπο, όμως, εναρμονιζόμενο με την αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Στη συνέχεια, με την 1941/2013 απόφαση κρίθηκε ότι οι διατάξεις των άρθρων 20 και 95 του Συντάγματος και η αρχή της νομιμότητας, ερμηνευόμενες σε πρακτική αρμονία προς τις επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και προς την αρχή της αποτελεσματικής δράσης της Διοίκησης, δεν επιβάλλουν την εξαρχής ακύρωση της διοικητικής πράξης που έχει προσβλη-

θεί για νομική πλημμέλεια, η οποία μπορεί να αποκατασταθεί από τη Διοίκηση, αλλά στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να τηρηθεί η αρχή της νομιμότητας χωρίς να διαταραχθεί η αποτελεσματική δράση της Διοίκησης και η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων, το Δικαστήριο έχει την εξουσία να αναβάλει την οριστική κρίση και να χορηγήσει προθεσμία στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να άρει την πλημμέλεια με την έκδοση νέας πράξης, με την προϋπόθεση ότι με τον τρόπο αυτό αποκαθίσταται η επιδιωκόμενη από τον αιτούντα νομιμότητα και δεν θίγεται, με οποιοδήποτε τρόπο, το δικαίωμα δικαστικής του προστασίας²¹. Η ίδια λύση είχε δοθεί με την 1422/2013 απόφαση, με την οποία τάχθηκε προθεσμία στη Διοίκηση να συμπληρώσει κανονιστική πράξη, και συγκεκριμένα, το ειδικό χωροταξικό των ΑΠΕ, εν όψει και της νομολογίας του ΔΕΕ για τις σημαντικές περιοχές για τα πουλιά²².

Ακολούθησε ο ν. 4274/2014, με το άρθρο 22 του οποίου²³ διευρύνθηκαν σημαντικά οι εξουσίες του ακυρωτικού δικαστή. Συγκεκριμένα, παρασχέθηκε η ευχέρεια στον ακυρωτικό δικαστή, εκτιμώντας τις περιστάσεις και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, (α) αν άγεται σε ακύρωση ατομικής διοικητικής πράξης ή παράλειψης για πλημμέλεια που μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, προκειμένου η Διοίκηση να άρει τη συγκεκριμένη πλημμέλεια, (β) να μεταθέσει τον χρόνο έναρξης του ακυρωτικού αποτελέσματος, σταθμίζοντας πραγματικές καταστάσεις, ιδίως υπέρ καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον και (γ) να μην ακυρώσει ατομική πράξη για πλημμέλειες κανονιστικής στην οποία αυτή στηρίζεται, για λόγους αναγόμενους στην αρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου και σε παράβαση ουσιώδους τύπου, εφόσον έχει παρέλθει μακρό χρονικό διάστημα από την έκδοση της κανονιστικής και υπάρχει κίνδυνος από την ακύρωση για την ασφάλεια δικαίου.

Οι ρυθμίσεις αυτές εφαρμόστηκαν από το ΣτΕ σε συνδυασμό με τον θεσμό της πιλοτικής δίκης που εισήγαγε ο ν. 3900/2010, δίνοντας έναυσμα σε έντονο επιστημονικό διάλογο²⁴.

(18) Βλ. επίσης ΣτΕ 1941/2013 και 3984/2004.

(19) Νο. 255886, 11.5.2004.

(20) Υπό την προεδρία του Κ. Μενουδάκου, που πρώτος ανέπτυξε τον σχετικό προβληματισμό.

(21) Με την απόφαση ΣτΕ 2742/2014, μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που τάχθηκε στη Διοίκηση, η αίτηση ακυρώσεως έγινε δεκτή.

(22) Με την ΣτΕ 807/2014 απόφαση, η σχετική παράλειψη ακυρώθηκε.

(23) Διάταξη που έτυχε επεξεργασίας από την Ολομέλεια σε Συμβούλιο: βλ. πρακτικό 20/2013.

(24) Εκτεταμένη αρθογραφία Ευγ. Πρεβεστούρου, Κ. Γώγου κ.λπ..

Με την απόφαση 4003/2014, η Ολομέλεια, εφαρμόζοντας για πρώτη φορά τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 4274/2014²⁵, διαπίστωσε τη συντέλεση της παράλειψης της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων και εξέδωσε προδικαστική απόφαση, με την οποία έταξε εξάμηνη προθεσμία, προκειμένου η Διοίκηση να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Στη συνέχεια, μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας αυτής, με την 4446/2015 απόφαση της Ολομελείας, το Δικαστήριο (α) απέρριψε αίτημα του Δημοσίου για χορήγηση παράτασης της προθεσμίας, με τη σκέψη ότι η προβλεπόμενη στην εξαιρετική διάταξη του άρθρου 22 του ν. 4274/2014 χορήγηση προθεσμίας δεν είναι δεκτική παρατάσεως και (β) εκτιμώντας τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίζοντας τα συμφέροντα των διαδίκων, ιδίως δε την ύπαρξη έντονου δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου στην κατά το δυνατόν αποφυγή διακύμανσης των φορολογικών εσόδων του κράτους, ακύρωσε μεν την παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει απόφαση αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της χώρας, όρισε, όμως, ότι η ακύρωση αυτή δεν αναδράμει στον χρόνο συντέλεσης της παράλειψης, αλλά στην ημερομηνία λήξης της προθεσμίας που είχε ταχθεί στη Διοίκηση από την προηγούμενη απόφαση.

Με την απόφαση 4741/2014 της Ολομελείας για τις αποδοχές των μελών ΔΕΠ, το Δικαστήριο επικαλείται το συνταγματικά αναγνωρισμένο ιστορικό ρόλο του ΣτΕ στη διαμόρφωση των γενικών αρχών και κανόνων του ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου και επεκτείνει τη διευρυμένη εξουσία του άρθρου 22 στις συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων, προκειμένου να περιορίσει τα αποτελέσματα της κρίσης του μόνο μεταξύ των αιτούντων. Το Δικαστήριο στάθμισε και πάλι το δημόσιο συμφέρον αναφερόμενο στην οξυμένη δημοσιονομική κρίση και στην κοινώς γνωστή ταμειακή δυσχέρεια του ελληνικού κράτους^{26, 27}.

Το Β' Τμήμα του Δικαστηρίου, με αφορμή την προσβολή κανονιστικής ρύθμισης για τον καθορισμό τιμής ζώνης ακινήτων για τον υπολογισμό φόρων περιουσίας, έκρινε ότι από την αναδρομική ακύρωση 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 απόφασης πρέπει να μην ανατρέξει στον χρόνο έναρξης ισχύος της, αλλά στον χρόνο συζήτησης της υποθέσεως²⁸.

Με τις αποφάσεις 557 και 684/2017 της 7μελούς συνθέσεως του Β' Τμήματος, κρίθηκε 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 εν όψει της φύσης του ακυρωτικού αποτελέσματος, καθώς και των επιταγών των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου και της ίσης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων.

Με την 2333/2016 απόφαση της 7μελούς συνθέσεως του Β' Τμήματος, κρίθηκε ότι η τρίτη διαδοχική ακύρωση κανονιστικής ρύθμισης για 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. Εν όψει 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 προϋσχύσασας κανονιστικής ρύθμισης.

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 έγκριση οριστικής απόφασης προκειμένου η Διοίκηση εντός προθεσμίας έξι μηνών να εκθέσει τις απόψεις της για συγκεκριμένα ζητήματα και ενέργειες της που περιγράφονται στην απόφαση.

Με την 950/2017 απόφαση του Γ' Τμήματος, που αφορούσε κανονιστική ρύθμιση για την ανάθεση του

(25) Βλ. και ΣτΕ 3937/2014, Δ' Τμ..

(26) Η λύση αυτή ακολουθήθηκε και στις αποφάσεις 2287-90/2015 της Ολομελείας για τις περιζοπές συντάξεις

(27) Βλ. και ΣτΕ Ολ. 95/2017, στην οποία συγκλίνουσα άποψη υποστήριξε την εφαρμογή της διατάξεως αυτής στο θέμα της συγκρότησης του ΕΣΡ.

(28) ΣτΕ 170-1 και 2334-37/2017.

μαθήματος της Φυσικής σε εκπαιδευτικούς συγκεκριμένων κλάδων, το Δικαστήριο, εν όψει των πραγματικών καταστάσεων που είχαν ήδη δημιουργηθεί κατά το τρέχον σχολικό έτος για τους εμπλεκόμενους εκπαιδευτικούς, και της ανάγκης διαφύλαξης της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας εκπαίδευσης, έκρινε ότι τα αποτελέσματα της ακυρωτικής του απόφασης πρέπει να αρχίσουν την προηγούμενη ημέρα της δημοσίευσης της απόφασης.

Σε πρόσφατες αποφάσεις της 7μελούς σύνθεσης του Γ' Τμήματος, με τις οποίες παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια υπόθεση σχετική με το σύστημα των πανελληνίων εξετάσεων, διατυπώθηκε η άποψη ότι, σε περίπτωση αποδοχής των αιτήσεων ακυρώσεως, τα αποτελέσματα θα πρέπει να ισχύσουν μόνο για τους αιτούντες και όχι αναδρομικά, προκειμένου να μη θιγούν καλόπιστοι τρίτοι και το συμφέρον της δημόσιας εκπαίδευσης²⁹.

Συμπεράσματα

Η αναδρομικότητα και το *erga omnes* του ακυρωτικού αποτελέσματος αποτελούν, παραδοσιακά, τα δύο βασικά χαρακτηριστικά του ακυρωτικού ελέγχου. Η αρχή της νομιμότητας ικανοποιείται με ακυρωτικές αποφάσεις που δεν εφαρμόζονται ή είναι προτιμότερο να εξαναγκαστεί η Διοίκηση, με κάποιο τρόπο, σε συνεργασία; Το Δικαστήριο καλείται να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της εποχής^{30, 31}, συνδυάζοντας θεσμική μνήμη με την αναγκαία αυτοσυγκράτηση στη χρήση των εργαλείων του ακυρωτικού ελέγχου και κάνοντας τις αναγκαίες σταθμίσεις μεταξύ των αρχών της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, της ασφάλειας δικαίου, του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους και της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

Υποστηρίζεται ότι το ΣτΕ, με την πρόσφατη νομολογία του, προσέθεσε το δημοσιονομικό συμφέρον στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Είναι πάντοτε κρίσιμο το διακύβευμα της συγκεκριμένης υπόθεσης. Χαρακτηριστική είναι η σκέψη της αποφάσεως της Ολομελείας 3341/2013 για την αναστολή κατεδάφισης των αυθαιρέτων, σύμφωνα με

την οποία «εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατόν να δικαιολογήσουν τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος»³². Αντίθετα, σε υποθέσεις που αφορούν περικοπές μισθών ή συντάξεων, ή σε φορολογικά θέματα, το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου, όπως η δυνατότητα του κράτους να συνεχίσει να καταβάλλει μισθούς ή η βιωσιμότητα του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος, θέματα δηλαδή που ανάγονται στην εν γένει αντοχή των οικονομικών δεδομένων του κράτους, ορθώς λαμβάνεται υπόψη ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσει την επίμαχη ρύθμιση³³. Η ακυρωτική απόφαση έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, όχι όμως και μαγικές ικανότητες, που να συνίστανται στην εξεύρεση πόρων ή στη διαμόρφωση οικονομικών συνθηκών. Διάφορο βεβαίως είναι το ζήτημα της τήρησης άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως της ισότητας στην κατανομή των βαρών κατά τη θέσπιση τέτοιων περιοριστικών ρυθμίσεων, όπως τονίσθηκε από την Ολομέλεια ήδη στην απόφαση 668/2012.

Οι πρόσφατες εξελίξεις στη νομολογία, και ειδικά αυτές που επιφέρουν περιορισμό του ελέγχου νομιμότητας, αποτελούν επεξεργασία των δογματικών θεμελίων του διοικητικού δικαίου «ανίερη» ή ιστορικά αναγκαία, όχι μόνο λόγω συγκυρίας, αλλά και επειδή επέστη ο χρόνος; Είναι σαφές ότι στο ερώτημα αυτό απάντηση δεν μπορεί να δοθεί τώρα. Η σχετική νομολογία πρέπει να δοκιμασθεί στον χρόνο. Ο μελετητής του μέλλοντος είναι εκείνος που, αφού εκτιμήσει τη συχνότητα εφαρμογής της και τη φύση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης, θα κρίνει αν το Δικαστήριο παρέμεινε πιστό στον θεσμικό του ρόλο ελέγχοντας πράγματι τη συνδρομή των εκτάκτων περιστάσεων που δικαιολογούν κατ' εξαίρεση τον περιορισμό του ακυρωτικού του ρόλου ή αν υποχώρησε στην όλο και αυξανόμενη τάση της Διοίκησης να διαιωνίζει την παρανομία των πράξεών της επικαλούμενο τις σοβαρές συνέπειες της ακύρωσής τους.

(32) Πρβλ. C-243/01, Gambelli κ.λπ., σσ. 61 - 65, και λοιπή πάγια νομολ. του ΔΕΕ.

(33) ΣτΕ 3724/2014, Ολ.: «... Η αντίθετη νομική εκδοχή στηρίζεται στην παραδοχή ότι το κράτος έχει απόλυτη φερεγγυότητα, ήτοι τη δυνατότητα να εξασφαλίζει πάντοτε τα αναγκαία κεφάλαια για την ικανοποίηση των πιστωτών του, λόγω της διαρκούς υπόστασής του, απεριόριστου πλούτου και ακλόνητης πιστοληπτικής ικανότητας. Η παραδοχή αυτή διαψεύδεται από την πραγματικότητα ...».

(29) ΣτΕ 4442, 4443/2017, Γ' Τμ..

(30) Μοντέλο της δυναμικής απονομής της Δικαιοσύνης, Ν. Αλιβιζάτος. Ο ρόλος των Ανώτατων Δικαστηρίων σε «σύνθετες» Πολιτείες, στον τιμητικό τόμο Κ. Μενουδάκου.

(31) Η πλαστικότητα του θεσμού της αιτήσεως ακυρώσεως, κατά τον Ν. Παπασπύρου.