



Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών

Panteion University of Social and Political Sciences

Σχολή : Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης
Τμήμα : Δημόσιας Διοίκησης (Μεταπτυχιακών)
ΠΜΣ: : Νομική και Διοικητική Επιστήμη
Κατεύθυνση : Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση
Έτος σπουδών : 2019-2020

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ : «Η εξελικτική πορεία της διαχρονικής υποχρέωσης της διοίκησης να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Σύνοψη σχετική αναφορά και στην ενωσιακή και διεθνή έννομη τάξη»

Γεωργία Χ. Παπαδάκου
(Α.Μ.7119Μ015)

Αθήνα, Δεκέμβριος 2020



Τριμελής Επιτροπή

Μελέτιος Σ. Μουστάκας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)
Χρυσούλα Π. Μουκίου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Φερενίκη Παναγοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τη συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμών της γράφουσας.

Στη Γκέλλυ, που «έφυγε», λίγο πριν ολοκληρωθεί η εργασία αυτή.....
Στη μητέρα μου Ελένη, που με υποστήριξε και στον πατέρα μου Χρίστο

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος

Περίληψη

Abstract

Αρκτικόλεξα

Εισαγωγικά.....1

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Κεφάλαιο 1^ο : Εννοιολογικός προσδιορισμός και θεμελίωση της υποχρέωσης της διοίκησης για συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις

1.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....4

1.2 Η συνταγματική θεμελίωση της υποχρέωσης.....6

1.2.1 Η αρχή του κράτους δικαίου.....6

1.2.2 Η αρχή της νομιμότητας.....8

1.2.3 Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας.....9

1.2.4 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.....10

1.3. Η ειδική πρόβλεψη στο ελληνικό Σύνταγμα.....12

1.3.1 Το άρθρο 95 παρ.5 του Συντάγματος.....13

1.3.2 Το άρθρο 94 παρ.4 του Συντάγματος.....14

Κεφάλαιο 2^ο : Πώς εκφράζεται η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Η εμφανιζόμενη απροθυμία συμμόρφωσης – Αίτια και μορφές εμφάνισης του φαινομένου

2.1 Μορφές συμμόρφωσης της διοίκησης.....17

2.1.1 Μορφές αποθετικής συμμόρφωσης.....17

2.1.2 Όρια της αποθετικής συμμόρφωσης.....18

2.1.3 Μορφές θετικής συμμόρφωσης.....19

2.2 Η απροθυμία συμμόρφωσης της διοίκησης. Μορφές με τις οποίες αυτή εμφανίζεται.....24

2.3 Αιτίες της μη συμμόρφωσης. Πώς αιτιολογεί η ίδια η διοίκηση τη συμπεριφορά της αυτή.....26

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Κεφάλαιο 3° : Νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης. Λοιποί μηχανισμοί ελέγχου αυτής

3.1 Η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/1984 – Μια πρώτη απόπειρα	30
3.2 Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο του ν.3068/2002 για την αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης.....	31
3.3 Η ευθύνη που προκύπτει για τα όργανα της διοίκησης από τη μη συμμόρφωση	
3.3.1 Η αστική ευθύνη προς αποζημίωση.....	38
3.3.2 Η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.....	41
3.3.3 Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.....	41
3.4 Ο ρόλος του Συνήγορος του Πολίτη στη διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης. Περιπτώσεις αναφορών	43

Κεφάλαιο 4° : Πρόσφατες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις

4.1 Πώς και ο ίδιος ο δικαστής μπορεί να «δυσχεράνει» την προσπάθεια της διοίκησης για συμμόρφωση.....	48
4.2 Ο ν.4274/2014, οι «εξουσίες» που παρέχει στο διοικητικό δικαστή και η παροχή κατευθύνσεων στη διοίκηση.....	54
4.2.1 Ο ν.4274/2014 και οι «εξουσίες» που παρέχει στο διοικητικό δικαστή....	54
4.2.2 Η παροχή κατευθύνσεων στη διοίκηση.....	57
4.3 Η έκδοση της απόφασης κατά τη διαδικασία της πιλοτικής δίκης ενώπιον του ΣτΕ και οι επιπτώσεις της στη συμμόρφωση. Πρόσφατη νομολογία (αναδρομικά συνταξιούχων).....	61
4.4 Συμπεράσματα – Προτάσεις για περαιτέρω βήματα.....	67

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Κεφάλαιο 5^ο : Η ενωσιακή και η διεθνής έννομη τάξη: το σύστημα δικαστικής προστασίας και η αποτελεσματικότητά του στη Ε.Ε. και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στην ΕΣΔΑ - Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ

- 5.1 Η ενωσιακή έννομη πραγματικότητα: Το σύστημα δικαστικής προστασίας και η αποτελεσματικότητά του. Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)75
- 5.2 Η διεθνής έννομη τάξη: Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).....85

Επίλογος91

Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία.....92

Πρόλογος

Το ζήτημα της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, είναι τόσο παλαιό, όσο και η ίδια η δικαιοσύνη¹. Η πιθανότητα να μην εφαρμόζονται οι δικαστικές αποφάσεις, δηλαδή οι διοικητικές αρχές να μην αναλαμβάνουν τις απαιτούμενες ενέργειες (πράξεις ή παραλείψεις) για να εκτελέσουν το διατακτικό αυτών, είχε επισημανθεί από τον Έλληνα νομοθέτη ήδη από την εποχή της ίδρυσης του Συμβουλίου της Επικρατείας².

Η αναφερόμενη υποχρέωση, αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί μία σημαντική για την επιστήμη του δικαίου έννοια, δεδομένου ότι και από αυτήν εξαρτάται η εμπέδωση των σκοπών αυτού, συμπεριλαμβανομένης κατεξοχήν της διασφάλισης της νομιμότητας. Δεν είναι δυνατό να γίνει λόγος για αποτελεσματική δικαστική προστασία, όταν, αυτά που κρίθηκαν από το δικαστήριο με τις αποφάσεις ως νόμιμα, παραμένουν ανεφάρμοστα.

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων εν γένει αποτελεί ένα μείζον ζήτημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από έντονη κοινωνική, πολιτική και θεσμική απαξία για το Κράτος δικαίου και σίγουρα δεν αποτελεί ελληνική προνομία. Στην ελληνική έννομη τάξη, στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο εμφανίζεται **τόσο** ως υποχρέωση, συνταγματικής περιωπής, πράγμα που φανερώνει τον σημαντικότερο ρόλο που διαδραματίζει στα νομικά δρώμενα, **όσο** και ως έννομη συνέπεια των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων. Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας καταρχήν, αλλά και των λοιπών δικαστηρίων, σύμφωνα με τις νεότερες προβλέψεις, έχει ως έρεισμα τόσο το Σύνταγμα, όσο και τις επιταγές του νόμου.

Το υπάρχον νομικό πλαίσιο, θα μπορούσε να πει κανείς ότι εγγυάται ως ένα σημείο όχι μόνον την ελεύθερη πρόσβαση σε δικαστήριο, αλλά και την πραγματική ικανοποίηση του δικαιώματος που επιδικάστηκε από το δικαστήριο, δηλαδή τη δυνατότητα να προχωρήσει κανείς σε αναγκαστική εκτέλεση, προκειμένου η προσφυγή του στο δικαστήριο να έχει ουσία και αποτελεσματικότητα.

¹ Φ. Βεγλερής, *Η συμμόρφωσις της διοίκησης εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Αθήνα, 1934

² Το άρθρο 50 παρ. 4 του ν. 3713/28, ιδρυτικού νόμου του ΣτΕ, όριζε: «Αι διοικητικάί αρχαί δέον κατά τας εκάστοτε περιπτώσεις να συμμορφώνται δια θετικής ενεργείας προς το περιεχόμενον της αποφάσεως του Συμβουλίου ή απέχωσι από πάσης ενεργείας, αντιτιθεμένης προς τα υπ' αυτού κριθέντα. Ο παραβάτης, πλην της κατά το άρθρον 487 του ποιν. νόμου διώξεως, υπέχει και προσωπικήν ευθύνην προς αποζημίωσιν».

Η αδιάλειπτη εμφάνιση της συγκεκριμένης παθογένειας από τα χρόνια του μεσοπολέμου³ και εν συνεχεία της μεταπολίτευσης, έδωσε την ώθηση, για την πρώτη απόπειρα αντιμετώπισής της με τη θέσπιση του ν.1470/1984, ο οποίος δημιούργησε προσδοκίες τόσο στους διοικούμενους, όσο και σε θεωρητικούς του δικαίου. Τα πενιχρά αποτελέσματα από την εφαρμογή του, ενδεικτικά ενός πλημμελούς και αναποτελεσματικού μηχανισμού συμμόρφωσης, κατέστησαν αναγκαία την ειδική καθιέρωση στο Σύνταγμα (άρθρα 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 της αναθεώρησης του 2001) μιας **αυτονόητης** υποχρέωσης: ότι η διοίκηση οφείλει να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις.

Η έκδοση του ν.3068/2002, νόμου εκτελεστικού των συνταγματικών προβλέψεων, λειτούργησε προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης δικαστικής προστασίας των πολιτών, διαμορφώνοντας ένα σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης και προστασίας του πολίτη.

Κατά την παρατεταμένη περίοδο οικονομικής κρίσης που βιώθηκε και η οποία θεωρητικά έκλεισε, αφήνοντας όμως πίσω της πολλά «απόνερα», το ζήτημα της (μη) συμμόρφωσης βρέθηκε ξανά δυναμικά στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, καθώς πλέον στη καθημερινότητα των δικαστηρίων εντάσσονται έννοιες όπως αυτή του δημοσίου συμφέροντος, της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων, του δυσβάστακτου δημοσιονομικού κόστους, οι οποίες έρχονται να ανταγωνιστούν και συχνά να υποσκελίσουν θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα. Ειδικότερα, υπό τις υπάρχουσες δημοσιονομικές συνθήκες, μνημονικά μέτρα που κρίθηκαν αντισυνταγματικά με δικαστικές αποφάσεις, η διοίκηση είχε εκ των πραγμάτων αδυναμία να τα εφαρμόσει, αφού η συμμόρφωση με αυτές (τις δικαστικές αποφάσεις), θα δημιουργούσε σημαντική επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό και κατ' επέκταση διασάλευση της δημοσιονομικής σταθερότητας της χώρας.

Οι νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις, καθώς και η εξέλιξη της νομολογίας, έχουν καθιερώσει νέο άτυπο «διάλογο» μεταξύ δικαστή και διοίκησης, με τον πρώτο να αναλαμβάνει, τρόπον τινά, την ευθύνη για αυτό που θα συμβεί μετά τη δημοσίευση της απόφασής του, εντοπίζοντας ο ίδιος τα κενά και τα αδιέξοδα που μπορεί αυτή να προκαλέσει για τη διοίκηση, ώστε να τα καλύψει πλήρως.

³ Η σχετική μελέτη του Φ. Βεγλερή (1934), πρωτοπόρος για τα δεδομένα της εποχής της, γράφτηκε μόλις πέντε χρόνια μετά την έναρξη λειτουργίας του ΣτΕ

Περίληψη

Στο **πρώτο κεφάλαιο** της παρούσας διπλωματικής εργασίας θα επιχειρηθεί μια εννοιολογική προσέγγιση του περιεχομένου της συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, θα επισημανθούν τα συνταγματικά ερείσματα αυτής καθώς και η ειδική πρόβλεψή της στο ελληνικό σύνταγμα. Στο **δεύτερο κεφάλαιο** θα εξετασθούν οι μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται η συμμόρφωση της διοίκησης, οι μορφές με τις οποίες εμφανίζεται η απροθυμία της να συμμορφωθεί και θα γίνει μια προσπάθεια να προσδιοριστούν τα αίτια και οι λόγοι αυτής της συμπεριφοράς. Ακολούθως, στο **τρίτο κεφάλαιο** θα παρουσιασθούν οι προσπάθειες του νομοθέτη να διασφαλίσει τη συγκεκριμένη συνταγματική υποχρέωση με την έκδοση των νομικών πλαισίων του ν.1470/1984 και του ν.3068/2002, με τα τριμελή συμβούλια συμμόρφωσης και την δυνατότητα πλέον αναγκαστικής εκτέλεσης κατά της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, καθώς και η συμμετοχή στη διαδικασία ελέγχου της ανεξάρτητης αρχής «Συνήγορος του Πολίτη», δεδομένου ότι ό έλεγχος των φαινομένων κακοδιοίκησης είναι από τις βασικές αρμοδιότητές του, εντασσόμενος στη βασική αποστολή του. Εν συνεχεία, στο **τέταρτο κεφάλαιο**, θα σημειωθούν κάποια νέα δεδομένα, τόσο στο χώρο των νομοθετικών ρυθμίσεων, όσο και των νομολογιακών εξελίξεων, που δείχνουν τη διαμόρφωση μιας τάσης του δικαστή, παρά την έλλειψη σχετικής θεσμοθετημένης εξουσίας να απευθύνει «διαταγές» στην ηττηθείσα διοίκηση ή να της παρέχει συγκεκριμένες οδηγίες για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσής της. Τέλος, στο **πέμπτο κεφάλαιο** θα γίνει μια σύντομη αναφορά στην ιδιάζουσας φύσης ενωσιακή έννομη τάξη, στο σύστημα δικαστικής προστασίας που προβλέπουν οι Συνθήκες και στην αποτελεσματικότητα αυτού, καθώς και στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας σύμφωνα με τη Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του ανθρώπου (ΕΣΔΑ), η ειδική πρόβλεψη της οποίας αποτελεί τη βάση για την έκδοση σημαντικού αριθμού καταδικαστικών εις βάρος της χώρας μας αποφάσεων και όλα αυτά σε συνάρτηση με το βαθμό συμμόρφωσης, τόσο στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), όσο και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

Abstract

The **first chapter** of this dissertation will attempt a conceptual approach to the content of the administration's compliance with judicial decisions, highlighting its constitutional basis and its specific provision in the Greek constitution. The **second chapter** will examine the forms in which the administration's compliance manifests itself, the forms in which its reluctance to comply appears, and an attempt will be made to identify the causes and reasons for this behaviour. The **third chapter** will then set out the legislator's efforts to secure this constitutional obligation by issuing the legal frameworks of Law 1470/1984 and Law 3068/2002, with the three-member Compliance Councils and the possibility of enforcement against the private property of the State in the event of non-compliance, as well as participation in the control process of the independent authority "Citizen's Advocate", since the control of maladministration is one of its main responsibilities, forming part of its main task. Next, in the **fourth chapter**, there will be some new data, both in the area of legislation and of legal developments, which show the formation of a tendency of the judge, despite the lack of relevant statutory power to address "orders" to the defeated administration or to provide it with specific instructions to facilitate its compliance. Finally, **chapter five** will make a brief reference to the specific nature of the Union legal order, the system of judicial protection provided for in the Treaties and its effectiveness, as well as the right to judicial protection in accordance with the European Convention on Human Rights (ECHR), the specific provision of which forms the basis for the adoption of a significant number of judgments against our country, all in relation to the degree of compliance, both in the judgments of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECHR).

Αρκτικόλεξα

ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΔΕ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΕΕ (πρ. ΔΕΚ)	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΔΔικ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΠολΔ (Κ.Π.Δ.)	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΔΔ	Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας

Εισαγωγικά

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Προσανατολίζεται αυτή (η δημόσια διοίκηση) στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, για την οποία εξυπηρέτηση χρησιμοποιεί κυρίως τη δημόσια εξουσία, δηλαδή την αρμοδιότητα να θεσπίζει μονομερώς κανόνες δικαίου (κριτήριο δημόσιας εξουσίας)⁴ και τον καταναγκασμό. Η δημόσια διοίκηση με την έννοια που προαναφέρθηκε, αποκαλείται και **κυριαρχική** ή εξουσιαστική διοίκηση και βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου⁵.

Η δημόσια διοίκηση, εντασσόμενη στην εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ), διακρίνεται σαφώς από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική, αναλαμβάνει την εκτέλεση των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης – δημόσιους λειτουργούς και δημόσιους υπαλλήλους. Από τις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης διακρίνεται η «κυβερνητική» λειτουργία, η οποία συνίσταται στον καθορισμό της γενικής πολιτικής της χώρας και την κατεύθυνση των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης (άρθρο 82 Σ)⁶.

Σύμφωνα με την κλασική βεμπεριανή θεώρηση⁷, η δημόσια διοίκηση οργανώνεται συστηματικά μέσω της γραφειοκρατίας, δομημένη σαν πυραμίδα και υπαγόμενη ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία -σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών- μαζί με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, είναι επικεφαλής στην άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας, χρησιμοποιώντας τη δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιεί τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Τα μέλη της Κυβέρνησης καθορίζουν τους σκοπούς της διοικητικής δράσης με βάση πολιτικούς στόχους και πολιτικές αξιολογήσεις, ενώ από την άλλη πλευρά, οι ασκούντες δημόσια διοίκηση, υποχρεούνται να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα, με την αμεροληψία ακριβώς που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 29 §3 Σ), προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πολιτών. Η δημόσια διοίκηση ασκεί δημόσια εξουσία μέσω μονοπωλιακής άσκησης καταναγκασμού και νομιμοποιείται

⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ.12

⁵ Χρ. Ακριβοπούλου – Μ. Ανθόπουλος, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, διαθέσιμο στο www.kallipos.gr, ηλεκτρονικές εκδόσεις, 2015, σελ.42

⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *ό.π.*, σελ.10

⁷ Β. Κέφης, «Ο Ιδεατός Τύπος Γραφειοκρατίας του Max Weber και ο Λειτουργικός Δημόσιος Τομέας», αρθρ. Διοικητική Ενημέρωση, τ. 25, Ιανουάριος 2003, σελ. 33-40

ενώπιον των πολιτών, **αφενός** μέσω της υπαγωγής της στην πολιτική εξουσία, -η οποία πολιτική εξουσία με τη σειρά της, νομιμοποιείται για τη λήψη αποφάσεων μέσω της δημοκρατικής αρχής και της εκλογικής διαδικασίας, λογοδοτώντας στο σώμα που την αναδεικνύει- με αποτέλεσμα να περιορίζεται αρκετά ο ρόλος και τα περιθώρια της δράσης της και **αφετέρου** μέσω της υπαγωγής της σε ένα σύνολο κανόνων και αρχών που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της και την υποχρέωση των οργάνων της να τηρούν αυτούς του κανόνες⁸.

Οι αναφερόμενες βασικές αρχές, είναι γνωστές και ως θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου. Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ) αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα⁹. Η σημαντικότητα των αρχών αυτών έγκειται στη συμβολή τους ως προς την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και ως προς την ενιαία εφαρμογή τους. Οι κυριότερες είναι, η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας, η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης¹⁰. Παράλληλα, οι ίδιες αρχές αποτελούν και τα όρια μέσα στα οποία η διοίκηση κινείται, ή που οφείλει να κινείται.

Τα προβλήματα αρχίζουν να δημιουργούνται όταν η διοίκηση τείνει να αποκλίνει από την υποχρέωσή της να υπάγεται στην «νομική», ίσως και την «πολιτική» ορθότητα, με τάσεις αυτονόμησης και κινούμενη στα άκρα όρια ή και εκτός ορίων νομιμότητας. Η οριοθέτηση της διοικητικής δράσης και η εποπτεία αυτής με ένα σύνολο ελεγκτικών μηχανισμών, είναι απαραίτητη για την πρόληψη και καταστολή της αυθαίρετης ή καταχρηστικής άσκησης δημόσιας εξουσίας.

⁸ Οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου, οι κανόνες των συνταγματικών διατάξεων, οι κανόνες των επικυρωμένων διεθνών συνθηκών, οι κανόνες οι οποίοι έχουν θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις και οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης ή βάσει του άρθρου 83 του Συντάγματος και γενικά οι γραπτοί κανόνες κάθε πηγής που ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι νομολογιακοί κανόνες και τα διοικητικά έθιμα. Το σύνολο κανόνων που στη θεωρία ονομάζεται συνήθως «μπλοκ της νομιμότητας», βλ. και Ε. Σπηλιωτόπουλος, ό.π. σελ.76-77

⁹ Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας Α.Ε., 2010

¹⁰ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ.59-60 και 75

Στα πλαίσια της γενικότερης παθολογίας του διοικητικού συστήματος και αυτής της προβληματικής, εντάσσεται το μείζον ζήτημα της μη συμμόρφωσης της διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Κεφάλαιο 1^ο : Εννοιολογικός προσδιορισμός και θεμελίωση της υποχρέωσης της διοίκησης για συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις

1.1. Η έννοια και το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης

Από την γενικόλογη αναφορά του συνταγματικού νομοθέτη (αρ.95 παρ.5 Σ)¹¹ στην υποχρέωση της διοίκησης για συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις, προκύπτει ότι δεν προχωρεί σε ειδικότερο προσδιορισμό αυτής της υποχρέωσης, ο οποίος (προσδιορισμός) αφήνεται στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω¹², το περιεχόμενό της αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 50 παρ. 4 του ιδρυτικού νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας και σε σχέση με τις ακυρωτικές αυτού αποφάσεις.

Το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης αποτυπώνεται ανάγλυφα στο ισχύον άρθρο 50 παρ.4 του π.δ.18/1989 «Κωδικοποίηση νόμων για το ΣτΕ»: *«Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου, ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση»*., όπου προσδιορίζεται ως η υποχρέωση της διοίκησης, η οποία απορρέει από το περιεχόμενο και τη φύση μιας δικαστικής απόφασης, **αφενός** να απέχει από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο της απόφασης και όσα κρίθηκαν από το δικαστήριο και να μην επαναλάβει την πράξη ή τη συμπεριφορά που έχει ελεγχθεί ως παράνομη (αποθετική συμμόρφωση), **αφετέρου**, όπως προβεί στο σύνολο των απαιτούμενων θετικών ενεργειών που επιτάσσει η απόφαση ώστε να αποκατασταθεί η διαταραχθείσα νομιμότητα (θετική συμμόρφωση)¹³.

Ανάλογο περιεχόμενο έχει και το άρθρο 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔικ) σχετικά με την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης σε αποφάσεις που εκδίδονται επί του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής: *«1. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, με θετικές ενέργειες ή με αποχή από κάθε αντίθετη ενέργεια, να συμμορφώνονται προς το περιεχόμενο των αποφάσεων*

¹¹ «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις»

¹² βλ. ανωτέρω υποσημ.2

¹³ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων*, (ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20.03.2014), σελ.3

οι οποίες εκδίδονται για διαφορές που άγονται προς επίλυση με άσκηση προσφυγής. 2. Η παράλειψη διοικητικής αρχής προς συμμόρφωση σύμφωνα με τα οριζόμενα στην προηγούμενη παράγραφο, έχει ως συνέπεια, για τον παραβάτη, εκτός από την κατ' άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα ποινική του δίωξη, και την προσωπική του ευθύνη προς αποζημίωση».

Στο ερώτημα τι περιεχόμενο έχει η υποχρέωση συμμόρφωσης του κράτους προς τις δικαστικές αποφάσεις, η νομολογία απαντά σταθερά ότι η διοίκηση οφείλει, όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά, ταυτόχρονα, πρέπει να προβεί και σε θετικές ενέργειες για να αναμορφώσει τη νομική κατάσταση που προέκυψε άμεσα ή έμμεσα από την πράξη αυτή, προχωρώντας στην ανάκληση ή στην τροποποίηση των σχετικών πράξεων, που εκδόθηκαν στο μεταξύ ή στην έκδοση άλλων, με αναδρομική ισχύ, προκειμένου να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση, στην οποία θα βρισκόνταν, αν από την αρχή δεν υπήρχε η ακυρωθείσα πράξη ή παράλειψη¹⁴. Εννοείται ότι, σε περίπτωση που η δικαστική απόφαση καταδικάζει το Δημόσιο σε χρηματική παροχή, η συμμόρφωσή του έγκειται στην πλήρη και χωρίς καθυστέρηση ικανοποίηση της σχετικής αξίωσης του αντιδίκου του¹⁵.

Από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προέκυψε ότι ζήτημα συμμόρφωσης τίθεται, εκτός από την περίπτωση των ακυρωτικών διαφορών και για τις διαφορές ουσίας. Ωστόσο λόγω της άμεσης διαπλαστικής ενέργειας που αναπτύσσουν οι αποφάσεις του δικαστή της ουσίας, η ανάγκη δικαστικής προστασίας ικανοποιείται με την τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης¹⁶, οι αποφάσεις είναι πιο εύκολα εφαρμόσιμες και δεν υφίσταται τόσο μεγάλη ανάγκη διασφάλισης της συμμόρφωσης της διοίκησης σε αυτές. Στις διαφορές ουσίας ο κανόνας είναι ότι το Δικαστήριο δεν αρκείται στην αναπομπή της υπόθεσης, όπως στις ακυρωτικές διαφορές, αλλά εφόσον συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις, μπορεί να προβαίνει σε ουσιαστική εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου, να αναπληρώνει ή να συμπληρώνει την αιτιολογία και με την απόφασή του να διαμορφώσει την έννομη σχέση ή κατάσταση, τροποποιώντας την προσβαλλόμενη πράξη. Κατά κύριο λόγο το φαινόμενο παίρνει μεγάλες διαστάσεις στο πεδίο των ακυρωτικών αποφάσεων, όπου ο ακυρωτικός δικαστής, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, θα πρέπει να ακυρώσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη

¹⁴ Βλ. αποφάσεις ΣΤΕ 744/2016, 850/2015, 1277, 3706/2014, 3761/2013, 3606/2012, 100,3854/2011 957/2010 κ.ά

¹⁵ Γ.Χ. Τερζή, *Ποιες είναι οι κυρώσεις σε βάρος του κράτους όταν δεν συμμορφώνεται με δικαστικές αποφάσεις*, διαθέσιμο στο www.forin.gr/articles

¹⁶ Π.Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2011, σελ. 735.

και να αναπέμψει εν συνεχεία την υπόθεση στην αρμόδια διοικητική αρχή, προκειμένου αυτή με συγκεκριμένες πράξεις και μέτρα να υλοποιήσει το περιεχόμενο της ακυρωτικής απόφασης .

Πρέπει να σημειωθεί ότι, η υποχρέωση συμμόρφωσης διακρίνεται ως έννοια από το δεδικασμένο, δεδομένου ότι, το μεν δεδικασμένο λειτουργεί *Inter partes*, η δε υποχρέωση συμμόρφωσης δεσμεύει γενικά τη δημόσια διοίκηση, ως έννοια ευρύτερη από αυτό, τόσο αναφορικά με την ουσία του περιεχομένου της, όσο και αναφορικά με την έκταση των υποκειμενικών ορίων. Ταυτόχρονα, αυτές οι δύο έννοιες τελούν σε εσωτερική συνάφεια μεταξύ τους, καθώς η έκταση της συμμόρφωσης αποτελεί συνάρτηση του συγκεκριμένου κριθέντος ζητήματος με απόφαση που εξοπλίζεται με ισχύ δεδικασμένου και προς την οποία οφείλει να συμμορφωθεί η διοίκηση¹⁷.

1.2 Η γενική συνταγματική θεμελίωση της υποχρέωσης

Η υποχρέωση της διοίκησης για συμμόρφωση, πριν και πάνω από όλα, έχει αναμφίβολα τα θεμέλιά της σε αρκετές γενικότερες διατάξεις του Συντάγματος:

1.2.1 Η αρχή του κράτους δικαίου

Το κράτος δικαίου (άρθρο 25 παρ.1 Σ)¹⁸, υπό την κανονιστική πρόσληψη του Συντάγματος συνιστά μια θεμελιώδη συνταγματική αρχή. Υπό την πολιτειακή πρόσληψή του νοείται ως οργανωτική βάση του συνταγματικού κράτους. Ήδη, από το άρθρο 26 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, διαπιστώνουμε ότι όλα τα όργανα του κράτους υπόκεινται στο Σύνταγμα, δηλαδή στο δίκαιο. Η υπαγωγή κάθε εξουσίας και κάθε υποκειμένου στο δίκαιο είναι ο πυρήνας του κράτους δικαίου. Η κρατική εξουσία αυτοπεριορίζεται με κανόνες δικαίου σε όλες τις λειτουργίες και εκφάνσεις της¹⁹ και αναγνωρίζονται δικαιώματα και υποχρεώσεις υπέρ των διοικουμένων, τόσο κατά το ουσιαστικό περιεχόμενο αυτών, όσο και κατά τον τρόπο άσκησης τους. Στο ελληνικό Σύνταγμα δεν γίνεται ρητή αναφορά στην εν λόγω αρχή, η οποία ως συνθετική²⁰ συμπεριλαμβάνει όλες τις θεμελιώδεις

¹⁷ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π., σελ.2

¹⁸ «Κράτος δικαίου είναι το κράτος εκείνο στο οποίο η κρατική εξουσία, σε όλες τις εκφάνσεις και λειτουργίες της, περιορίζεται και λειτουργεί βάσει κανόνων δικαίου», Βλ. Παπαδοπούλου Λ., *Κοινωνικό Κράτος δικαίου και διάκριση των λειτουργιών*, διαθέσιμο στο www.repository.kallipos.gr/bitstream/11419/, σελ.3

¹⁹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ. 414.

²⁰ Γ. Κασσιμάτης, *Μελέτες IV 1973-1999* Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας, εκδ. Σάκκουλας, 2000

συνταγματικές αρχές που προσδιορίζουν τις σχέσεις πολίτη-κράτους. Στο Σύνταγμα περιλαμβάνονται επίσης όλες οι εγγυήσεις που παραδοσιακά διασφαλίζουν το περιεχόμενο του τυπικού κράτους δικαίου, ως εκ τούτου, η αρχή του κράτους δικαίου έχει πολλές εκφάνσεις, όπως είναι η αρχή της ασφάλειας και της βεβαιότητας του δικαίου, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αξίωση του γενικού, σαφούς και απρόσωπου χαρακτήρα των νομοθετικών και κανονιστικών επιταγών, η αρχή της αναλογικότητας, η απαγόρευση της επιβολής ποινών με αναδρομική ισχύ, η αναδρομική ισχύς των νόμων μόνον εφόσον προβλέπεται τούτο ρητά και ειδικά και δεν ανατρέπονται, αιφνιδίως και χωρίς εξαιρετικό λόγο δημοσίου συμφέροντος δικαιώματα τρίτων που έχουν αποκτηθεί καλόπιστα ή έννομες καταστάσεις ή σχέσεις, οι οποίες είχαν δημιουργήσει στους ενδιαφερόμενους τη δικαιολογημένη πεποίθηση της σταθερότητας και της διάρκειας. Περαιτέρω, απόρροια του τυπικού κράτους δικαίου, ως συνταγματικού κράτους και του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος είναι ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται προληπτικά από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατασταλτικά δε από τα δικαστήρια. Είναι ζήτημα, αν σε έλεγχο αντισυνταγματικότητας διάταξης νόμου μπορεί να προβεί και η διοίκηση. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το κράτος δικαίου, υπό την τυπική του έννοια, στηρίζεται σε ένα σύνολο γενικών αρχών και κανόνων που διέπουν και συνέχουν την έννομη τάξη και τις έννομες σχέσεις που συνάπτονται εντός της και δεσμεύουν τόσο τη δικαιο-παραγωγική λειτουργία του κράτους, όσο και τη λειτουργία εξειδίκευσης, εφαρμογής και ερμηνείας των κανόνων δικαίου, διοικητική και δικαιοδοτική²¹.

Στην παραπάνω, τυπική, αντίληψη για το κράτος δικαίου, προστίθεται και μια ακόμη άποψη²², που αφορά στο ουσιαστικό κράτος δικαίου και σύμφωνα με την οποία, κράτος δικαίου είναι: *«Το σύνολο των αρχών και αξιών που καθοδηγούν και νομιμοποιούν την δράση του κράτους, διέπουν τις έννομες σχέσεις και προστατεύουν τα άτομα από άδικες ή αδικαιολόγητες παρεμβάσεις του κράτους στο χώρο της ατομικής και κοινωνικής αυτονομίας. Νομιμοποιούνται έτσι τα άτομα να απαιτούν σεβασμό της αξίας τους ως προσώπων και φορέων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι ίδιες αρχές δεσμεύουν και καθοδηγούν τον δικαστή, διότι χρησιμεύουν ως κριτήρια αξιολόγησης πράξεων και θεμελίωσης νομικών κρίσεων»*. Η θέση αυτή έχει το νόημα ότι το κράτος δικαίου δεν σημαίνει μόνον την τήρηση του νόμου και του Συντάγματος, αλλά επιτάσσει και την ουσιαστικά δίκαιη αντιμετώπιση των πολιτών μεταξύ

²¹ Λ. Παπαδοπούλου, ό.π., σελ.2

²² Βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1994

τους, όχι μόνον την ισότητα των πολιτών έναντι του νόμου, αλλά και του νόμου έναντι των πολιτών.

Στο πλαίσιο της αρχής του κράτους δικαίου, που είναι έννοια ευρύτερη, εντάσσεται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, καθώς και το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας από το συνδυασμό των οποίων προκύπτει αναμφίβολα η υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις: το κράτος δικαίου προϋποθέτει ότι ο νόμος τον οποίο υποχρεούνται να τηρούν τα όργανα της πολιτείας είναι θεσπισμένος με βάση συγκεκριμένη νόμιμη διαδικασία και ότι η δυνατότητα πρόσβασης στην ανεξάρτητη δικαστική κρίση λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας υπέρ του πολίτη.

1.2.2 Η αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας, ως ειδικότερη έκφανση του κράτους δικαίου²³ (υπό την τυπική του έννοια), σημαίνει την υπαγωγή της κρατικής δράσης σε κανόνες δικαίου²⁴ και ο δικαστικός έλεγχος αυτής. Η υπαγωγή της κρατικής δράσης στους κανόνες δικαίου, υπό την ευρεία έννοια, νοείται ότι ισχύει για όλες τις εκφάνσεις της και, άρα, υπό την στενή έννοια και για τη διοικητική δράση. Γι' αυτόν τον λόγο η διοίκηση υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας και η όλη δραστηριοποίησή της ελέγχεται δικαστικά. Η αρχή της νομιμότητας γενικά έχει το νόημα της υπαγωγής όλων των υποκειμένων του δικαίου στους κανόνες του δικαίου και του δικαστικού ελέγχου συμμόρφωσης με αυτούς. Καταλαμβάνει, λοιπόν, όλες τις εξουσίες, είτε υπό την έννοια της μη αντίθεσης προς το Σύνταγμα, και ειδικότερα τους ουσιαστικούς του κανόνες, είτε της σύμφωνης με το Σύνταγμα και τους νόμους κρατικής δράσης. Η κρατική δράση οφείλει να υπακούει στους κανόνες δικαίου που κατοχυρώνουν και προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, ώστε αφενός να εξασφαλιστεί η απόλαυση των δικαιωμάτων εκ μέρους του διοικουμένου με τρόπο θετικό, διά της νομοθέτησης, και αφετέρου να διασφαλιστεί η νόμιμη δράση της διοίκησης, με απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής κρατικής δραστηριότητας καταλήγουσας σε παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η προστασία των οποίων θα παρέμενε θεωρητικό ευχολόγιο.

Ειδικότερα και αναφορικά με την εκτελεστική λειτουργία, η αρχή της νομιμότητας, νοείται ως υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί *infra legem* και *secundum legem*, δηλαδή εντός του νόμου και σύμφωνα με το νόμο. Στο πλαίσιο αυτό η διοίκηση, μπορεί να έχει είτε δέσμια

²³ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ.76

²⁴ «Μπλοκ της νομιμότητας», Βλ. και ανωτέρω, σελ.2 υποσημ.8

αρμοδιότητα, να πράττει αυτό που ο νόμος επιτάσσει (συμφωνία με τον κανόνα δικαίου), είτε διακριτική ευχέρεια, να πράττει αυτό που ο νόμος της επιτρέπει (αρμονία με τον κανόνα δικαίου). Προς τούτο διαφοροποιείται η αρχή της νομιμότητας που ισχύει στο δημόσιο δίκαιο σε σχέση με το ιδιωτικό. Στους ιδιώτες επιτρέπεται να κάνουν ό,τι δεν απαγορεύεται. Αντίθετα, η διοίκηση μπορεί να κάνει μόνο ό,τι ρητά επιτάσσει ή επιτρέπει ο νόμος, ως απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου .

Η αρχή της νομιμότητας, ως βασική αρχή δράσης της διοίκησης, εκπορεύεται και από τη δημοκρατική αρχή, το αντιπροσωπευτικό σύστημα και το τεκμήριο αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου. Οι σχετικές έμμεσες αναφορές του Συντάγματος (άρθρα 26 παρ. 2, 43, 50, 82, 83 και 95 παρ.1) αποσαφηνίζουν τις σχέσεις της διοίκησης με τη νομοθετική λειτουργία: πρόκειται για τη συμμόρφωση της διοίκησης στους νόμους και, κατά συνέπεια, την έμμεση υποταγή της διοίκησης στις επιταγές της λαϊκής κυριαρχίας όπως αυτές εκφράζονται από το εκλεγμένο νομοθετικό σώμα²⁵.

1.2.3 Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας

Το δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Συντάγματος²⁶, στο άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ), στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΧΘΔΕΕ) και στο άρθρο 14 παρ. 2 εδ. Β' του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (εφεξής ΔΣΑΠΔ). Ουσιαστικά, συνιστά το θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα της προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων και η ουσιαστική άσκησή του τελεί πάντα υπό την προϋπόθεση ότι το κράτος θα ενεργοποιηθεί, ώστε να το προστατεύσει, μέσω της λήψης μέτρων και της εισαγωγής των κατάλληλων θεσμών και κανόνων.

Η κατοχύρωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας συναρτάται οπωσδήποτε με τον παραδεκτό χαρακτήρα της αίτησης παροχής δικαστικής προστασίας και συμβάλλει στην εμπέδωση του γεγονότος ότι ο καθένας, ανεξάρτητα από το φύλο, την καταγωγή του, την κοινωνική του προέλευση ή την οικονομική του κατάσταση, μπορεί να αποταθεί στα δικαστήρια, προκειμένου να προασπίσει τα έννομα συμφέροντά του. Απώτερος σκοπός της

²⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 76-77

²⁶ Αρ. 20 Σ παρ. 1: «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει».

προσφυγής αυτής είναι η αποκατάσταση της ισορροπίας της έννομης τάξης, που έχει διαταραχθεί λόγω της ανακύψασας δικαστικής διαφοράς και η κατοχύρωση και αποκατάσταση του θιγέντος δικαιώματος ή συμφέροντος²⁷.

Προκειμένου το δικαίωμα δικαστικής προστασίας να μην καθίσταται έωλο, είναι απαραίτητο η παρεχόμενη δικαστική προστασία να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Η πληρότητα της δικαστικής προστασίας έχει την έννοια ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρχει οποιαδήποτε διαφορά, ανεπίδεκτη δικαστικής κρίσης. Αυτός είναι και ο λόγος, που η εξαίρεση του «κυβερνητικών πράξεων» από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δημιουργήσει πλείονες αντιδράσεις, επειδή περιορίζει κατά τρόπο ανεπίτρεπτο την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Παράλληλα, αποτελεσματική θεωρείται η δικαστική προστασία, όταν παρέχεται σε χρόνο εύλογο και παράλληλα κατά τρόπο ορθό.

Για να μην μένει όμως σε πολλές περιπτώσεις κενό γράμμα τελικά η επιδιωκόμενη δικαστική προστασία, στη συνταγματική εγγύηση πρέπει να θεωρηθεί ότι εντάσσεται αναμφίβολα και η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Η νομική υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης απορρέει ευθέως από τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις και αρχές και αποτελεί την αναγκαία συμπλήρωση και ολοκλήρωση της δικαστικής έννομης προστασίας του διοικούμενου, την οποία εγγυάται το Σύνταγμα.

Εν κατακλείδι, η ουσιαστική εξασφάλιση της απονομής της δικαιοσύνης πραγματοποιείται όταν στην έννοια αυτής συμπεριλαμβάνεται, τόσο η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων, όσο και η δυνατότητα εκτέλεσης αυτών²⁸.

1.2.4. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Μέσα από μια ιστορική διαδρομή και αλληπάλληλες επιδράσεις που δέχθηκε, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (αρ. 26 Σ), απέκτησε διαχρονική ισχύ και η τριαδική διάκριση επικρατεί στη θεωρία και εν τέλει παρουσιάζεται σε όλα σχεδόν τα συντάγματα από τα τέλη του 18ου αιώνα με ελάχιστες εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα. Ως εργαλείο αμφισβήτησης του αδιαίρετου χαρακτήρα της εξουσίας, ως αίτημα και ως θεσμική διαρρύθμιση, είναι ένα ιστορικό και θεσμικό φαινόμενο, το οποίο αποτυπώνει συγκεκριμένες κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες και αποτελεί έναν τρόπο συγκρότησης του αστικού

²⁷ Π.Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, εκδόσεις Σάκκουλας, 2012, σελ. 961-974

²⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, *ό.π.*, σελ.55

κράτους. Συνδέεται, δε, με την εμφάνιση του Κοινοβουλίου και την ανάπτυξη του αντιπροσωπευτικού συστήματος και παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις πολιτικού φιλελευθερισμού. Προηγήθηκε, επομένως, λογικά και ιστορικά «η θεσμική της πρόσληψη, ως μεθόδου οργάνωσης και συνάρθρωσης των εξουσιών και ακολούθησε η πρόσληψή της και ως κανόνα δικαίου ή ως συνταγματικής αρχής»²⁹. Αποδίδει δε τον τύπο οργάνωσης της κρατικής εξουσίας που ταυτίζεται ιστορικά με το λεγόμενο συνταγματικό κράτος, στα πλαίσια του οποίου η αρχή αυτή αποτελεί εγγύηση πολιτικής ελευθερίας³⁰, δεδομένου ότι με την κατάτμηση και κατανομή της άσκησης της κρατικής εξουσίας, επιτυγχάνεται ο περιορισμός αυτής με τη σύσταση ανασχετικών διασφαλιστικών φραγμών. Αυτό γίνεται με δύο τρόπους: αφενός προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες των ασκούντων την κρατική εξουσία και αφετέρου καθίσταται εφικτός ο μεταξύ τους αμοιβαίος έλεγχος.

Η διάταξη αυτή έρχεται να συμπληρώσει και να εξειδικεύσει τη διάταξη του άρθρου 1 παρ.3 Σ, η οποία θεμελιώνει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας³¹, αποτελώντας εν τέλει το δίπολο, τους δύο βασικούς πυλώνες και την κατ' εξοχήν οργανωτική βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η κρατική εξουσία έχει προφανώς ενιαία υπόσταση, η οποία όμως δεν εμποδίζει τη διάκρισή της σε τρεις λειτουργίες (και όχι εξουσίες) από τις οποίες συναπαρτίζεται και συν-αποτελείται³². Στο σύγχρονο κράτος, η διάκριση αυτή νοείται κατά βάση ως κατανομή αρμοδιοτήτων³³ σε διαφορετικά όργανα που αλληλοπεριορίζονται και αλληλο-ελέγχονται³⁴. Εγκαθιδρύεται έτσι ένα σύστημα ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances) ανάμεσα στα διαφορετικά όργανα του κράτους. Ο αμοιβαίος έλεγχος και ο περιορισμός της πραγματικής εξουσίας που διαθέτει κάθε όργανο, αποτελεί προϋπόθεση για τον σεβασμό εκ μέρους του των συνταγματικά καθορισμένων ορίων της εξουσίας του, δεδομένης της ροπής των οργάνων και των φορέων τους να επεκτείνουν την εξουσία τους, ακόμη και να αντιποιούνται εξουσίας άλλων οργάνων³⁵.

²⁹ Α. Μανιτάκης, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή, διαθέσιμο στο http://www.constitutionalism.gr/site/?p=517#_ftnref4, από 16.04.2011*

³⁰ Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη Ι*, Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλας 1980, σελ. 24 επ.

³¹ Αρ.3 παρ.1 Σ : «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα»

³² Α. Δημητρώπουλος, *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, τ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλας, 2004, σ.127

³³ Λ. Παπαδοπούλου, ό.π., σελ.12

³⁴ Κατά τη θεωρία του Μοντεσκιέ στο «Πνεύμα των Νόμων» : «Η εξουσία πρέπει να βάζει φραγμό στην εξουσία» («il faut que le pouvoir arrête le pouvoir»).

³⁵ Λ. Παπαδοπούλου, ό.π., σ.11

Στην πράξη βέβαια, επειδή ο απόλυτος διαχωρισμός των λειτουργιών παρουσιάζεται ατελέσφορος, με την έννοια ότι δεν μπορεί να προσφέρει την απαιτούμενη συνοχή στη κρατική δράση, προκρίνεται η σχετική διάκριση και διασταύρωση τους, η οποία αμβλύνει την απομόνωση των οργάνων και προωθεί τη συνεργασία τους (αρ.43, 44 παρ.1, 47, 62, 86 παρ.1-3 Σ)³⁶.

Ωστόσο, παρά το γεγονός αυτό, η χάραξη των ορίων επέμβασης της μίας λειτουργίας στην άλλη πρέπει να είναι σαφής, προκειμένου να υπάρχει η απαιτούμενη ισορροπία μεταξύ των φορέων των τριών λειτουργιών και μια αποτελεσματική δικαστική προστασία. Η μία λειτουργία οφείλει να σέβεται την άλλη, μη εισχωρώντας σε αρμοδιότητες αποκλειστικά διακριτές. Θεωρείται μη επιτρεπτό, η νομοθετική και η εκτελεστική να επεμβαίνουν στο έργο της δικαστικής και το αντίστροφο, με πιο συνηθισμένες περιπτώσεις επέμβασης της νομοθετικής στη δικαστική λειτουργία την αναδρομική κατάργηση δικαστικά βεβαιωμένων δικαιωμάτων, την αναδρομική κύρωση ατομικών διοικητικών πράξεων, την κατάργηση εκκρεμών δικών και την αναβίωση δικαστικά ολοκληρωμένων δικών³⁷.

1.3 Η ειδική πρόβλεψη στο ελληνικό Σύνταγμα

Παρά το γεγονός ότι η υποχρέωση της διοίκησης για συμμόρφωση στις αποφάσεις των δικαστηρίων απορρέει εμμέσως πλην σαφώς από τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις και αρχές, ο συντακτικός νομοθέτης, προφανώς υπό το φόβο της θεσμικής απαξίας που εμπεριέχει η μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων για το κράτος δικαίου και τη συντεταγμένη πολιτεία, **ανήγαγε την εν λόγω υποχρέωση σε ρητή συνταγματική υποχρέωση**: οι διατάξεις των άρθρων 94 παρ.4 και 95 παρ.5 Σ, συστηματικά εντάσσονται στο δεύτερο κεφάλαιο που αφορά στην οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων. Σημειωτέον ότι 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 Σ³⁸.

³⁶ Α.Μ. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2^η έκδοση, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2007

³⁷ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ.361-377

³⁸ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός; [προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δημήτρη Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου]*, 07/06/2020, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr, υποσημ.2, σελ.15

1.3.1. Το άρθρο 95 παρ.5 του Συντάγματος

Η επίδειξη απροθυμίας της διοίκησης σχετικά με τη συμμόρφωσή της, οδήγησε στην εισαγωγή της σχετικής ρύθμισης στο Σύνταγμα του 1975, όπου προβλεπόταν σχετικά ότι «*Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής δημιουργεί ευθύνη για κάθε υπαίτιο όργανο, όπως νόμος ορίζει*» (άρθρο 95 παρ. 5)». Ο εν λόγω κανόνας, ως γενικός, απόλυτος και άμεσης εφαρμογής³⁹, θεωρήθηκε ότι συμπληρώνει και τον κανόνα του αρ.20 παρ.1 Σ για την παροχή δικαστικής προστασίας.

Σύμφωνα με την αρχική αυτή διατύπωση, η υποχρέωση περιοριζόταν μόνο στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ ζήτημα προέκυπτε και αναφορικά με την καθιέρωση αντικειμενικής ή όχι ευθύνης για τα αρμόδια όργανα στα οποία απευθυνόταν η επιταγή. Οι εισηγήσεις να συμπεριληφθούν και οι αποφάσεις των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων, δεν επικράτησαν, με την αιτιολογία ότι οι εν λόγω αποφάσεις έχουν καταψηφιστικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου, ζήτημα συμμόρφωσης γεννάται μόνο ως προς τις ακυρωτικές, οι οποίες δεν είναι άμεσα εκτελεστές, λόγω της ανάγκης έκδοσης θετικών πράξεων εκ μέρους της διοίκησης. Σε ό,τι αφορά στην ευθύνη των αρμοδίων οργάνων, επικράτησε η καθιέρωση της σχετικής υπαιτιότητάς τους.

Ωστόσο, η διαπίστωση και εντεύθεν πολυάριθμων περιπτώσεων αδράνειας, απροθυμίας ή και άρνησης της διοίκησης να συμμορφωθεί με τις δικαστικές αποφάσεις, οδήγησε στην αναθεώρηση του 2001 και πλέον σύμφωνα με το ισχύον αναθεωρημένο Σύνταγμα, το άρθρο 95 παρ. 5 διατυπώνεται ως εξής: «*Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης*». Επιχειρήθηκε η αναγωγή της διάταξης σε συνταγματική διακήρυξη⁴⁰, διευρύνθηκε το στενό πλαίσιο της παλαιάς ρύθμισης, ρυθμίστηκε ενιαία η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις και των τριών δικαιοδοσιών και όλων των βαθμίδων και καθιερώθηκε η αντικειμενική ευθύνη των αρμοδίων

³⁹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 875 επ.

⁴⁰ Γ. Κασσιμάτης, ό.π., σελ. 127 επ.

οργάνων με μόνη προϋπόθεση την πρόβλεψη της σχετικής αρμοδιότητας στο οικείο νομικό πλαίσιο.

1.3.2. Το άρθρο 94 παρ.4 του Συντάγματος

Στην προσπάθειά του να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό πλέγμα συνταγματικών διατάξεων σχετικά με τη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, ο αναθεωρητικός νομοθέτης εισήγαγε και τη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 εδ. β'. Σε συνέχεια της ήδη υπάρχουσας διάταξης «*Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει*», το αναθεωρημένο Σύνταγμα προέβλεψε ότι «*Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με δικαστικές αποφάσεις*». **Ratio** της διάταξης, που για πρώτη φορά απονέμει διοικητική εξουσία στα δικαστήρια είναι ακριβώς η μη δυνατότητα του Έλληνα δικαστή να απευθύνει διαταγές προς τη διοίκηση, αλλά και η μη δυνατότητά του να επιβάλλει την απόφασή του⁴¹.

Με τη ρύθμιση αυτή η δικαιοσύνη αποδεσμεύεται από τα μέχρι τότε υφιστάμενα όρια της διάκρισης των λειτουργιών, έχοντας πλέον τη δυνατότητα να συμμετέχει στην αντιμετώπιση της συγκεκριμένης μορφής κακοδιοίκησης με τη λήψη ελεγκτικών μέτρων διοικητικής φύσης, τα οποία καλείται να τα εξειδικεύσει ο κοινός νομοθέτης. Η διατύπωση ότι: «*το εδάφιο 2 της παρ.4 αποτελεί ρήγμα στην αυστηρή παραδοσιακή διάκριση των εξουσιών που καθιερώνει το άρθρο 26 του Συντάγματος*»⁴², αποτελεί διαπίστωση μιας ακόμα περίπτωσης σχετικοποίησης των λειτουργιών, που επιχειρείται με την αναφερόμενη διάταξη, με την πρόβλεψη αρμοδιότητας των δικαστηρίων και των δικαστικών οργάνων να επεμβαίνουν στη λειτουργία της διοίκησης, για να επιτευχθεί η συμμόρφωσή της προς τις δικαστικές αποφάσεις και η εμπέδωση του κράτους δικαίου⁴³.

Με την πρόβλεψη δε ότι «*Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει*», έγινε εισαγωγή της πολύ σημαντικής δυνατότητας για αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων κατά της διοίκησης και του ευρύτερου

⁴¹ Ε. Κουτουπά – Ρεγκάκου, *Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2002, σ.33

⁴² Ε. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αι. και η συνεισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σ.352

⁴³ Βλ. και Εισηγητική Έκθεση του ν.3068/2002

δημοσίου τομέα, ως αναγκαίο και εκ των ων ουκ άνευ συμπλήρωμα της παροχής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο των καταψηφιστικών ενδίκων βοηθημάτων.

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης διευρύνεται και επεκτείνεται πλέον, στο σύνολο των δικαστικών αποφάσεων, ανεξαρτήτως δικαιοδοσίας και είδους. Ειδικότερα, καταλαμβάνει αποφάσεις των πολιτικών, διοικητικών και ποινικών δικαστηρίων, ακυρωτικές, αναιρετικές, διαπλαστικές, καταψηφιστικές, οριστικές ή αποφάσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας. Καθιερώθηκε αντικειμενική ευθύνη των αρμοδίων οργάνων της διοίκησης, με πρόβλεψη από το οικείο νομοθετικό πλαίσιο της σχετικής αρμοδιότητας. Εξάλλου, η συνταγματική διάταξη δεν προσδιόρισε το είδος της ευθύνης ως αστικής, ποινικής ή πειθαρχικής, αλλά προέβλεψε επιφύλαξη υπέρ του νόμου για την εξειδίκευσή της, όπως και έγινε.

Το αναθεωρητικό κεκτημένο του 2001⁴⁴, αποτέλεσε το νέο συνταγματικό εξοπλισμό που τέθηκε στη διάθεση των δικαστικών οργάνων, ενώ ο νομοθέτης με τη σειρά του βρέθηκε είναι αντιμέτωπος με το δίλημμα, τι νομοθετικές επιλογές να κάνει ως προς τα ειδικότερα μέσα συμμόρφωσης. Τα δογματικά και πρακτικά προβλήματα που είχε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης ήταν τεράστια. Η όλη συζήτηση είχε σχέση πρωτίστως με την έκταση του δεδικασμένου που παράγεται από τις διάφορες κατηγορίες δικαστικών αποφάσεων. Με τις επιπτώσεις του διατακτικού και με τη νομική φύση των σκέψεων, που εμφανίζονται ως στοιχεία της αιτιολογίας αλλά και πολύ συχνά έχουν προσόντα διατακτικού. Πρακτικά αυτό αφορά τις ευρύτερες επιπτώσεις μίας δικαστικής απόφασης, που πολύ συχνά ξεπερνούν τα όρια του κατά δικονομική ακριβολογία δεδικασμένου της, υπερβαίνουν τα όρια της συγκεκριμένης υπόθεσης, αποκτούν σαφέστατα κανονιστικό χαρακτήρα και πολλές φορές παραγκωνίζουν το νόμο, όταν μία απόφαση, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβαίνει σε παρεμπύπτοντα, αλλά κατ' ουσία σε ευθύ έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Όλα αυτά, ήταν δεδομένα που φυσικά έπρεπε εν συνεχεία να τα συνυπολογίσει ο νομοθέτης.

Από την άλλη πλευρά και η δικαιοσύνη, όταν εξοπλίζεται με μία αρμοδιότητα διοικητικού χαρακτήρα, που της επιτρέπει να επιβάλει η ίδια τη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, πρέπει να γίνεται πολύ πιο συγκρατημένη και προσεκτική στη διατύπωση των αποφάσεών της. Διότι αν υπερβαίνει τα όρια αυτής της οικονομίας, υπερβαίνει ουσιαστικά τα όρια της διάκρισης των εξουσιών και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου. Οι κάμψεις της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, με τη μορφή ειδικότερων

⁴⁴ Ε. Βενιζέλος, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις μετά την αναθεώρηση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος* Πρακτικά Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2002, σελ.281 επ.

οικονομικών διατάξεων, ακριβώς επειδή έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, πρέπει να ερμηνεύονται στενά σε σχέση με το γενικό κανόνα.

Εν κατακλείδι, το Σύνταγμα στο επίπεδο των δικών του γενικών και ελλειπτικών διατυπώσεων διαμόρφωσε ένα πλήρες σύστημα κανόνων και εννοιών, το οποίο η νομολογία όφειλε να εντοπίσει, να σεβαστεί και να το αξιοποιήσει, αντιλαμβανόμενη ταυτοχρόνως και την εσωτερική δυναμική και οικονομία, την εσωτερική προβληματική του συστήματος αυτού. Ο νομοθέτης μέσα σε ένα ειλικρινή διάλογο με τη δικαστική εξουσία είχε ως έργο του πλέον, να εγκαθιδρύσει ένα σύστημα συμμόρφωσης, το οποίο να είναι εφαρμόσιμο και να διασφαλίζει την ουδετερότητα και το ύψος της δικαστικής έδρας ⁴⁵.

⁴⁵ Ε. Βενιζέλος, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις μετά την αναθεώρηση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος* Πρακτικά Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2002, σελ.281 επ.

Κεφάλαιο 2^ο : Πως εκφράζεται η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Η εμφανιζόμενη απροθυμία συμμόρφωσης – Αίτια και μορφές εμφάνισης του φαινομένου

2.1. Μορφές συμμόρφωσης της διοίκησης

Όπως προεκτέθηκε⁴⁶, η εξωδικαστική ενέργεια του δεδicatedμένου⁴⁷, όπως καλείται η γενική υποχρέωση των διοικητικών αρχών προς συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις, έτσι όπως αυτή ειδικότερα προσδιορίσθηκε από τον κοινό νομοθέτη στο ισχύον άρθρο 50 παρ.4 του π.δ.18/1989 καθώς και στο άρθρο 198 παρ.1 του ΚΔΔικ αναλύεται σε δύο ειδικότερες υποχρεώσεις, έχει δηλαδή δύο διαστάσεις, μια αποθετική και μια θετική. Στη πραγματικότητα η υποχρέωση αυτή συνίσταται σε πλέγμα υποχρεώσεων για πράξεις ή παραλείψεις και η διάκριση είναι σχηματική καθαρά για συστηματικούς λόγους.

2.1.1 Μορφές αποθετικής συμμόρφωσης

α. Απαγόρευση εφαρμογής και εκτέλεσης της πράξης

Η διοίκηση δεν μπορεί να εκτελέσει υλικώς ή νομικώς την ακυρωθείσα πράξη και οφείλει να την θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο. Ομοίως απαγορεύεται η έκδοση, εφαρμογή ή εκτέλεση νέων πράξεων που στηρίζονται στην ακυρωθείσα⁴⁸.

β. Απαγόρευση έκδοσης πράξης όμοιας με την ακυρωθείσα

Η διοίκηση δεν μπορεί να επανεκδώσει ίδια κατά περιεχόμενο πράξη με την ακυρωθείσα, με την ίδια τυπική ή ουσιαστική πλημμέλεια. Η απαγόρευση αυτή καλύπτει και την έκδοση πράξης **εμμέσως** όμοιας με αυτή που ακυρώθηκε (για παράδειγμα ακυρωθείσα απόφαση μετάθεσης για λόγους πολιτικής δίωξης, να ακολουθείται από απόφαση μετακίνησης για υπηρεσιακούς λόγους). Η έννοια της «ομοιότητας» της διοικητικής πράξης προσδιορίζεται ανάλογα με το διοικητικής φύσεως κριθέν ζήτημα –ταυτότητα νομικής και πραγματικής αιτίας-καθώς και με το λόγο ακύρωσης.

⁴⁶ βλ. ανωτέρω υπό 1.1.

⁴⁷ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....ό.π.*, σελ.3

⁴⁸ ΣΤΕ 965/1991

2.1.2. Όρια της αποθετικής συμμόρφωσης

Κατ' εξαίρεση, οι διοικητικές αρχές, μπορούν να επανεκδώσουν πράξη όμοια με την ακυρωθείσα, με την αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης να κάμπτεται στις ακόλουθες περιπτώσεις⁴⁹:

- Νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα: η διοίκηση μπορεί να εκδώσει πράξη όμοια προς ακυρωθείσα, εφόσον η νέα πράξη βασίζεται σε νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα, τα οποία δεν αποτέλεσαν αντικείμενο κατά την προηγούμενη δίκη⁵⁰. Ειδικά ως προς τα νομικά δεδομένα, η όμοια νεότερη πράξη μπορεί να βασισθεί σε διαφορετικές διατάξεις μεταγενέστερου νόμου αναδρομικής ισχύος, που δεν ίσχυε κατά το χρόνο που εκδόθηκε η δικαστική απόφαση, οι οποίες διαφοροποιούν τα περιστατικά. Μπορεί επίσης να προβεί σε νέα ερμηνεία και εφαρμογή παλαιότερων διατάξεων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έγινε έρευνα και κρίση επί αυτών από το δικαστήριο που δίκασε έμμεσα ή άμεσα. Ως προς τα πραγματικά δεδομένα, η διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την παλαιότερη πράξη της, βασιζόμενη σε νέα δεδομένα ή σε νέα εκτίμηση των παλαιών, εφόσον δεν υπάρχει αντίστοιχη κρίση του δικάσαντος δικαστηρίου⁵¹.
- Απόλειψη της τυπικής πλημμέλειας: Αν με τη δικαστική απόφαση ακυρωθεί πράξη για τυπικό λόγο, το αρμόδιο όργανο μπορεί να επαναλάβει την πράξη, αφού τηρήσει προηγουμένως τον τύπο η έλλειψη του οποίου προκάλεσε την ακύρωση της πράξης⁵². Προϋπόθεση βεβαίως για τη θεραπεία της τυπικής πλημμέλειας, είναι η αρχική πράξη να έχει εκδοθεί εμπρόθεσμα. Στην περίπτωση αυτή, μάλιστα, η διοίκηση δύναται να προσδώσει αναδρομική ισχύ στην μεταγενέστερη διοικητική πράξη, ήτοι να επιβάλλει την αναδρομική ισχύ της νέας πράξης στο χρονικό σημείο έκδοσης της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης. Η δυνατότητα δε αυτή καθίσταται υποχρέωση, στις περιπτώσεις εκείνες που τίθεται ζήτημα τήρησης της αρχής της ισότητας.
- Έκδοση νέας αιτιολογημένης πράξης: Η διοίκηση πλέον, επιλαμβανόμενη μετά από ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, μπορεί να εξετάσει την υπόθεση εκ νέου από πραγματικής ή/και νομικής απόψεως και να μεταβάλει την πραγματική βάση της υπόθεσης ή τους κανόνες που πρέπει να εφαρμοστούν, υπό την προϋπόθεση ότι η ακυρωτική δικαστική απόφαση δεν προέβη σε αντίστοιχη έρευνα και κρίση. Δεν εμποδίζεται, άλλωστε, να απορρίψει εκ νέου αίτηση του ενδιαφερομένου με το ίδιο

⁴⁹ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....*ό.π. σελ.4 επ.

⁵⁰ Βλ. και ΣτΕ 1235/2007

⁵¹ ΣτΕ 1070/2008.

⁵² ΣτΕ 3965/2012

αντικείμενο, στηριζόμενη σε λόγους διάφορους από αυτούς που είχε στηρίξει την άρνησή της κατά την προγενέστερη και ακυρωθείσα διοικητική πράξη. Στην περίπτωση, μάλιστα, που η διοικητική πράξη ακυρώθηκε ως ανατιολόγητη, η διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την κρίση για τη ρύθμιση της συγκεκριμένης σχέσης αναδρομικά⁵³ και να εκδώσει πράξη με όμοιο περιεχόμενο προς την ακυρωθείσα, αιτιολογώντας πλέον νομίμως την κρίση της⁵⁴, αντλώντας στοιχεία από την ίδια την ακυρωτική που συχνά άμεσα ή έμμεσα υποδεικνύει την ορθή αιτιολογία.

2.1.3. Μορφές θετικής συμμόρφωσης

Παρά το δυσδιάκριτο των ορίων μεταξύ αποθετικής και θετικής συμμόρφωσης, μπορούμε να διακρίνουμε τις ακόλουθες περιπτώσεις:

α. Η υποχρέωση αντικατάστασης της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης

Εδώ θα πρέπει να γίνει η διάκριση μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης για την έκδοση της πράξης:

- επί δέσμιας αρμοδιότητας, η διοίκηση οφείλει να εκδώσει την ακυρωθείσα πράξη απαλλαγμένη από τα νομικά ελαττώματα για τα οποία εκείνη ακυρώθηκε, δεσμευόμενη από την ερμηνεία του δικαστηρίου. Εάν επί παραδείγματι ακυρώθηκε άρνηση της διοίκησης να χορηγήσει μια οικοδομική άδεια, ενώ συνέτρεχαν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοσή της, η αρμόδια διοικητική αρχή οφείλει να την εκδώσει. Περαιτέρω, μπορεί να υποχρεούται ακόμα να προβεί σε υλικές ενέργειες ή πράξεις εκτέλεσης προκειμένου να εξαλείψει τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας π.χ. διαγραφή πειθαρχικής ποινής από τον υπηρεσιακό φάκελο ενός υπαλλήλου μετά από την ακύρωσή της.
- επί διακριτικής ευχέρειας, η διοίκηση οφείλει πάλι να επανεκδώσει την ακυρωθείσα πράξη, ακόμα και εάν η διακριτική ευχέρεια αφορά στην ίδια την έκδοση της πράξης, δεδομένου ότι κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, εφόσον η διοίκηση έχει ξεκινήσει την έκδοση της πράξης, είναι σκόπιμο και σύμφωνο με την αρχή της χρηστής διοίκησης να μην υπαναχωρήσει αλλά να συνεχίσει τη διαδικασία, πάντα εντός των ορίων αυτής της διακριτικής ευχέρειας⁵⁵.

⁵³ ΣτΕ 2040/2013

⁵⁴ ΣτΕ 224/2011

⁵⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης*.....ό.π., σελ.8

Επιπλέον, η διοίκηση οφείλει να επαναφέρει τα πράγματα όχι απλά στην προτέρα κατάσταση, αλλά πιο συγκεκριμένα σε εκείνη την κατάσταση που θα βρίσκονταν εάν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη. Αυτή είναι η λεγόμενη «πλήρης ή δυναμική αποκατάσταση»⁵⁶. Έτσι, επί παραδείγματι, ένας υπάλληλος παρανόμως εκδιωχθείς (ακύρωση παράνομης δυσμενούς πράξης), θα πρέπει όχι μόνο να επιστρέψει στην υπηρεσία του, αλλά να λάβει αναδρομικά και τους μισθούς που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα το οποίο ήταν εκτός της υπηρεσίας⁵⁷. Στην αντίστροφη περίπτωση όμως, που ακυρώθηκε μία ευμενής πράξη, όπως, λόγου χάρη ο διορισμός ενός υπαλλήλου, ο υπάλληλος οφείλει να αποδώσει τα ωφελήματα που δεν δικαιούταν, απαλλάσσεται αναδρομικά από τις υποχρεώσεις του, ενώ του επιβάλλονται αναδρομικά υποχρεώσεις στις οποίες θα είχε υποβληθεί αν δεν είχε εκδοθεί η πράξη⁵⁸.

β. Η υποχρέωση έκδοσης πράξης σε περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

Στην περίπτωση που με απόφαση δικαστηρίου ακυρώνεται παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, πρέπει αυτή (η διοίκηση), να προβεί το γρηγορότερο δυνατόν στην έκδοση της πράξης που παρέλειψε να εκδώσει - και η παράλειψή της αυτή ακυρώθηκε- , προσδίδοντας μάλιστα στην πράξη και αναδρομική ισχύ. Ο διοικητικός δικαστής δεν μπορεί -λόγω του ότι δεν του 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. Το μόνο που δύναται - στις ακυρωτικές διαφορές- είναι να αναπέμψει την υπόθεση στη διοίκηση, προκειμένου να πράξει τα δέοντα. Εκ του λόγου τούτου, η έκδοση πράξης από τη διοίκηση, μετά από ακύρωση παράλειψης, είναι αναγκαία, δεδομένης της μη δυνατότητας υποκατάστασης της αρμόδιας διοικητικής αρχής.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, ακύρωση της άρνησης χορήγησης αδείας, δεν ισοδυναμεί με χορήγηση αδείας, ούτε και ακύρωση παράλειψης προαγωγής ισοδυναμεί με προαγωγή. Η διοίκηση θα προβεί σε νέα κρίση και απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας θα καθορισθεί από

⁵⁶ Βλ.Ε. Πρεβεδούρου ο.π., σελ.8 και επίσης Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Αι συνέπειαι της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως, κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως*, εκδ. Σάκκουλας Θεσσαλονίκη, 1980, σελ.231,266

⁵⁷ ΣτΕ 4504/1996 και ΣτΕ 3630/2001

⁵⁸ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π., σελ.9

την ίδια τη διοίκηση, προκειμένου να χορηγήσει ή όχι την άδεια (περίπτωση διακριτικής ευχέρειας) ή να ενεργήσει τα νόμιμα (περίπτωση δέσμιας αρμοδιότητας).

γ. Η υποχρέωση ανάκλησης ή τροποποίησης πράξεων που βασίζονται στην ακυρωθείσα

Ο βασικός κανόνας εδώ είναι ότι, τόσο η πράξη που ακυρώθηκε, όσο και αυτές που ρητά ή σιωπηρά συμπεροσβλήθηκαν και συν-ακυρώθηκαν δεν χρειάζεται να ανακληθούν . Απαιτείται όμως να ανακληθούν οι ατομικές πράξεις που στηρίχθηκαν αποκλειστικά σε κανονιστικές που ακυρώθηκαν⁵⁹ και οι ατομικές που στηρίχθηκαν σε ακυρωθείσα ατομική⁶⁰.

Εν προκειμένω θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία εφαρμόζεται εφ' όσον ο νόμος δεν ορίζει κάτι διαφορετικό, η διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση, αλλά διακριτική ευχέρεια, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η προθεσμία για την προσβολή τους σύμφωνα με το νόμο ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς⁶¹. Άρα σε περίπτωση που δεν το πράξει, δεν στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁶². Εξαίρεση από αυτή την αρχή, εισάγει η νομολογία περί υποχρέωσης ανάκλησης ατομικών πράξεων προς συμμόρφωση σε ακυρωτική δικαστική απόφαση, ακόμα και στις περιπτώσεις που η κρίση για την παρανομία της κανονιστικής ή ατομικής ή την αντισυνταγματικότητα του νόμου που τις στηρίζει είναι παρεμπιπτούσα⁶³.

Ακολούθως και εν σχέσει με τα προεκτεθέντα, τίθενται δύο ιδιαίτερα ζητήματα προς διερεύνηση: οφείλει η διοίκηση να ανακαλεί πράξεις **όμοιες** προς την ακυρωθείσα; Ποιο **νομικό καθεστώς** θα εφαρμόσει κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα της συμμόρφωσης;

❖ Η υποχρέωση ανάκλησης πράξεων όμοιων προς ακυρωθείσα

Με δεδομένη την αρχή της μη ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων για τις οποίες παρήλθε η προθεσμία προσβολής τους ή δεν πέτυχε η ακύρωσή τους, η ανάκληση πράξεων

⁵⁹ ΣΤΕ 3708/2008

⁶⁰ ΣΤΕ 3433/2010

⁶¹ ΣΤΕ 706/1990

⁶² Π.Δ. Δαγτόγλου, ό.π., σελ.742

⁶³ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....* ό.π., σελ.6

όμοιων προς την ακυρωθείσα μπορεί να συμβεί υπό συγκεκριμένες νομολογιακά διαμορφωθείσες προϋποθέσεις⁶⁴ :

- i) Ακύρωση ατομικής πράξης με απόφαση του ΣτΕ ή με αμετάκλητη απόφαση τακτικού διοικητικού δικαστηρίου, επειδή είχε ως έρεισμα αντισυνταγματική διάταξη ή κανονιστική πράξη, χωρίς νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα,
- ii) Αίτηση για ανάκληση όμοιου περιεχομένου ατομικών διοικητικών πράξεων, η οποία να έχει υποβληθεί από φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον,
- iii) Η αίτηση να υποβληθεί εντός εύλογου χρόνου μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης και,
- iv) Με την ανάκληση της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης να μην θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν από καλόπιστους τρίτους κατά την εφαρμογή της ή μολοντί θίγονται τέτοια δικαιώματα, η ανάκληση επιβάλλεται για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Εφόσον συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις αυτές, η διοίκηση υποχρεούται σε ανάκληση των όμοιων με την ακυρωθείσα πράξεων και εάν δεν το πράξει, τότε στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως, σύμφωνα με το αρ.45 παρ.4 του π.δ.18/1989⁶⁵.

Η διοίκηση κατά το παρελθόν, επικαλούμενη τη inter partes ισχύ του δεδικασμένου και το ανεπίτρεπτο της επέκτασης των αντικειμενικών ορίων αυτού, αρνούσαν να προχωρήσει σε ακυρώσεις τέτοιων πράξεων, όμως μεταγενέστερη νομολογία καταλήγει σε γενίκευση και ταυτόχρονα σε σχετικοποίηση της υποχρέωσης ανάκλησης όμοιων πράξεων προς την ακυρωθείσα: «Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία έχει εφαρμογή εφ' όσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. Στις περιπτώσεις όμως κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφ' όσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως

⁶⁴ Βλ. και ΣτΕ 370/1997

⁶⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης....*ό.π., σελ.7

και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμομένης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της. Εφόσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διατάξεως, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ' αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της Διοικήσεως και της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου»⁶⁶.

Στην πραγματικότητα, η διακριτική ευχέρεια προς ανάκληση δεν μετατρέπεται σε υποχρέωση ανάκλησης, αλλά σε υποχρέωση επανεξέτασης της πράξης και απόφασης εκ μέρους της διοίκησης. Με άλλα λόγια, η συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης υποχωρεί έναντι της συνταγματικής υποχρέωσης συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις⁶⁷.

❖ Το εφαρμοστέο νομοθετικό καθεστώς κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα της συμμόρφωσης

Στο διοικητικό δίκαιο, η νομιμότητα της διοικητικής πράξης κρίνεται κατά το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της. Στις ακυρωτικές αποφάσεις, λόγω αναδρομικότητας, η ακύρωση ανατρέχει στον χρόνο έκδοσης της αρχικής πράξης. Επομένως, η τυχόν μεταβολή των νομικών και πραγματικών στοιχείων, δεν θα επηρεάσει ούτε τη νομιμότητα της πράξης, ούτε την αναδρομική ακύρωσή της.

Για την περίπτωση που δεν υφίσταται μεταβολή των νομικών δεδομένων έναντι του χρονικού σημείου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης, εφαρμόζεται αναδρομικά το νομοθετικό καθεστώς που ίσχυε κατά την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε, με τη διοίκηση κατά τη θετική συμμόρφωσή της προς την ακυρωτική απόφαση, να επαναφέρει τα πράγματα στο νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης⁶⁸.

Για την περίπτωση που κατά το χρονικό διάστημα από την έκδοση της πράξης μέχρι την ακύρωσή της μεσολαβήσουν αλλαγές στο εφαρμοζόμενο νομικό πλαίσιο, λόγω του

⁶⁶ ΣΤΕ Ολ 2176/2004

⁶⁷ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης*.....ό.π., σελ.8

⁶⁸ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης*.....ό.π., σελ.11

αναδρομικού χαρακτήρα των ακυρωτικών αποφάσεων, η ακύρωση της διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που ακυρώθηκε, η δε νέα πράξη που τυχόν θα εκδόσει η διοίκηση θα ανατρέξει αναγκαστικά στον χρόνο εκείνο και θα διέπεται **κατ' αρχήν** από το τότε ισχύον νομικό και πραγματικό καθεστώς και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση⁶⁹.

Ο ανωτέρω κανόνας κάμπτεται και εφαρμόζεται το νεότερο νομικό πλαίσιο που έχει προκύψει από την έκδοση της πράξης και μέχρι την εκδίκαση της αίτησης ακυρώσεως, **σε δύο περιπτώσεις**: α) όταν στο νεότερο νομοθέτημα ο νομοθέτης έχει προσδώσει αναδρομική ισχύ και β) όταν από την ερμηνεία των σχετικών νεότερων διατάξεων, προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται πλέον, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, την εφαρμογή παλαιών διατάξεων και την ύπαρξη καθεστώτος δύο ταχυτήτων⁷⁰.

Σε ό,τι αφορά στις διαδικαστικές διατάξεις (που διέπουν την οργάνωση, την αρμοδιότητα, τη συγκρότηση, τη σύνθεση των διοικητικών οργάνων ή τους τύπους έκδοσης της διοικητικής πράξης), θα εφαρμοστούν αυτές του χρόνου συμμόρφωσης της διοίκησης, εκτός εάν ο νόμος ορίζει διαφορετικά, λόγω των τεχνικής φύσης θεμάτων που ενδέχεται να προκύψουν (π.χ. κατάργηση συλλογικού οργάνου).

2.2. Η απροθυμία συμμόρφωσης της διοίκησης - Μορφές με τις οποίες αυτή εμφανίζεται

Κάθε προσπάθεια για την αντιμετώπιση μιας παθογένειας, όπως η συγκεκριμένη της δημόσιας διοίκησης που εξετάζεται στην παρούσα, έχει ως σημείο εκκίνησης τον προσδιορισμό των λόγων και των αιτιών που προκαλούν το φαινόμενο, ιδιαίτερης σημασίας στάδιο για την εξεύρεση και πρόταση λύσεων αντιμετώπισης.

Πως εκδηλώνεται όμως αυτή η απροθυμία της διοίκησης για τις ενέργειες αρμοδιότητάς της που εκπορεύονται κατά βάση από την αρχή της νομιμότητας που διέπει τη δράση της και την αρχή του κράτους δικαίου; Ανάλογα με τις ειδικότερες συνθήκες κάθε περίπτωσης, η συμπεριφορά της διοίκησης ποικίλλει. Ακολουθεί μια σειρά τυπολογίας τέτοιων περιπτώσεων:

⁶⁹ ΣΤΕ 228, 2309/2009

⁷⁰ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....ό.π.*, σελ.11

- Ρητή άρνηση εκτέλεσης: υπάρχουν περιπτώσεις όπου το αρμόδιο για την εκτέλεση της απόφασης διοικητικό όργανο αρνείται ρητά να προβεί στις δέουσες ενέργειες συμμόρφωσης όπως όταν κατόπιν ακυρωτικής απόφασης για κακή χρήση της διακριτικής της εξουσίας, η διοίκηση, αντί να εκδώσει την οφειλόμενη πράξη, εκδίδει πράξη αντίθετου περιεχομένου. Στις περιπτώσεις αυτές, η άρνησή της είναι κατηγορηματική και με θετικές ενέργειες εκφράζει απερίφραστα τη βούλησή της να παρακάμψει τη δικαστική απόφαση. Πρόκειται για την σπανιότερη μορφή μη συμμόρφωσης της διοίκησης, καθώς απαιτείται η άρνηση να είναι πολύ καλά αιτιολογημένη.
- Σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης: Η άρνηση της διοίκησης μπορεί να είναι και σιωπηρή⁷¹, στην περίπτωση που δεν προχωρεί σε καμία ενέργεια, προκειμένου να εκδώσει την απαιτούμενη εκτελεστή διοικητική πράξη ή να προβεί στις αναγκαίες υλικές ενέργειες επαναφοράς των πραγμάτων στην κατάσταση που υπήρχε πριν την έκδοση μιας ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου, με την επίδειξη αδράνειας ή την παρελκυστική τακτική συχνών αναβολών πέρα από τον εύλογο χρόνο. Κλασικές περιπτώσεις τέτοιας μορφής σιωπηρής άρνησης εκδηλώνονται στην περίπτωση όπου η διοίκηση οφείλει να άρει ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή ρυμοτομικό βάρος, αν και έχει εκδοθεί ακυρωτική απόφαση που επιτάσσει αυτή την άρση ή στην περίπτωση παράλειψης έκδοσης πράξεως κατεδάφισης, όταν οι οικείες οικοδομικές άδειες έχουν κριθεί παράνομες από τον ακυρωτικό δικαστή. Νομολογιακά πάντως, έχει κριθεί ότι η παράλειψη ή η σιωπηρή άρνηση της διοίκησης να ανακαλέσει παράνομη πράξη της ή να προβεί σε ενέργεια μετά από ακυρωτική απόφαση, δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας με αποτέλεσμα να απορρίπτονται ως απαράδεκτες αιτήσεις ακυρώσεως που στρέφονται κατά των σιωπηρών αυτών αρνήσεων⁷².
- Αδιαφορία συμμόρφωσης - κωλυσιεργία: Συχνά η διοίκηση επιδεικνύει και μια τακτική αδιαφορίας, όταν αδρανεί επί μακρό χρονικό διάστημα να διενεργήσει τις οφειλόμενες νόμιμες ενέργειες. Η αδράνεια αυτή μπορεί να οφείλεται σε ποικίλες ειδικότερες αιτίες: δυσφορία έναντι της δικαστικής απόφασης, πρόθεση συμμόρφωσης εν καιρώ, αλλά με αργά αντανakλαστικά, όπως συμβαίνει σε πλείστες όσες φορές η διοίκηση καλείται να ενεργήσει. Σε άλλες περιπτώσεις, η διοίκηση δίνει προς τα έξω την εντύπωση ότι βρίσκεται στη διαδικασία εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης, η οποία όμως παρεμποδίζεται από ειδικότερους παράγοντες, όπως η

⁷¹ Η συνηθέστερη ίσως μορφή με την οποία εμφανίζεται η απροθυμία της διοίκησης

⁷² ΣτΕ 849/2009

έλλειψη πιστώσεων ή η συντρέχουσα αρμοδιότητα άλλης υπηρεσίας. Στην πραγματικότητα όμως μάλλον δεν έχει την πρόθεση να συμμορφωθεί.

- ο Μη προσήκουσα συμμόρφωση: Σε αρκετές περιπτώσεις, η διοίκηση προβαίνει μεν σε ενέργειες προς την κατεύθυνση της εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης, αλλά το ουσιαστικό αποτέλεσμα της κινητοποίησής της είναι πλημμελές. Η συμπεριφορά αυτή, άλλοτε είναι ενσυνείδητη αποσκοπώντας στην καταστρατήγηση του διατακτικού (λ.χ. έκδοση νέας πράξης που δεν είναι σύμφωνη με το διατακτικό ή παράβαση του δεδουλευμένου όταν αρνείται να προσαρμόσει και τις επόμενες σχετικές διοικητικές πράξεις της σε αυτό) και άλλοτε οφείλεται απλώς σε άγνοια χειρισμού (λ.χ. εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου). Χαρακτηριστικό παράδειγμα πλημμελούς συμμόρφωσης αποτελεί ο αναδρομικός διορισμός υπαλλήλου χωρίς την καταβολή αναδρομικών αποδοχών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα της αναδρομής του διορισμού⁷³.

Σχεδόν σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, η συμπεριφορά της διοίκησης υποδηλώνει περισσότερο ή λιγότερο την πρόθεσή της να αντιμετωπίσει τη δικαστική απόφαση, όπως εκείνη κρίνει, επιθυμεί και δύναται, και πάντως, χωρίς να αντιλαμβάνεται την υποχρέωσή της αυτή, με το περιεχόμενο που της αποδίδεται από τη νομική θεωρία, ως *άμεση, πλήρη και αποτελεσματική*⁷⁴.

2.3. Αιτίες της μη συμμόρφωσης. Πώς αιτιολογεί η ίδια η διοίκηση της συμπεριφορά της αυτή

Ποιοί είναι οι λόγοι όμως και οι αιτίες που οδηγούν τις διοικητικές αρχές - οι οποίες, ειρήσθω εν παρόδω, εκκινούν μια διοικητική διαφορά, στη συνέχεια είναι διάδικοι στη σχετική δίκη και τέλος οφείλουν να εφαρμόσουν τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις- να απαξιώνει και να «παραγκωνίζει» τη δικαστική λειτουργία;

Κάποιοι από τους λόγους αυτούς ανάγονται, είτε στην **αντικειμενική** αδυναμία της διοίκησης να συμμορφωθεί, ή διαμορφώνονται από **υποκειμενικούς** παράγοντες. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- **Οι οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες της διοίκησης**

⁷³ Πρ.ΤρΣυμΣυμμ 84/2008

⁷⁴ Π.Δ. Δαγτόγλου, ό.π., σελ. σελ.589 επ.

Ο συντονισμός των οργάνων που είτε είναι συναρμόδια είτε έχουν αναλάβει διαδοχικά αρμοδιότητα επί συγκεκριμένου θέματος, μοιραία κάνουν το σύστημα δυσκίνητο, δυσλειτουργικό και προβληματικό⁷⁵, ώστε η εκτέλεση της απόφασης να καθυστερεί. Η ανάληψη επίσης υλοποίησης μεγάλων έργων με ελλιπή σχεδιασμό, προβληματική εκτέλεση και μη ορθή εκτίμηση των δεδομένων, οδηγεί σε οικονομικά και τεχνικά αδιέξοδα, με τη διοίκηση να επιλέγει το δρόμο της περιφρόνησης και της αδιαφορίας αναφορικά με τα ατομικά δικαιώματα που προσβάλλει με τη συμπεριφορά της.

- Μη ηθελημένη εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή του εκάστοτε υφιστάμενου νομικού πλαισίου.

Δεν είναι όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας απόφοιτοι νομικών σχολών, ούτε και έχουν ειδίκευση και εκτεταμένη εμπειρία αναφορικά, τόσο με την ερμηνεία, όσο και με την εφαρμογή του εκάστοτε ισχύοντος νομικού πλαισίου, Εδώ θα πρέπει να αναφερθεί ότι την κατάσταση επιδεινώνει και η συχνότατη -τουλάχιστον στη χώρα μας- αλλαγή των εφαρμοζόμενων διατάξεων και μάλιστα κατά τρόπο ιδιαίτερα πολύπλοκο, με αποτέλεσμα, πριν καλά-καλά μπορέσει η επιφορτισμένη με την εφαρμογή των νόμων εκτελεστική εξουσία να εμπεδώσει ένα νομικό πλαίσιο, να βρίσκεται στη δυσάρεστη θέση άμεσης προσέγγισης νέων δεδομένων.

- Δυσβάστακτο δημοσιονομικό κόστος

Ειδικά κατά τη διάρκεια οικονομικών κρίσεων -όπως αυτή που βίωσε η χώρα τα προηγούμενα έτη, όπου με την εφαρμογή μνημονιακών μέτρων συρρικνώθηκαν κατά πολύ τα αποθέματα των δημοσίων ταμείων- η διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί, επικαλούμενη λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα το δημοσιονομικό κόστος που θα προκαλέσει η εκτέλεση σχετικών αποφάσεων (π.χ. αναδρομικά συντάξεων, καταβολή αποζημιώσεων απαλλοτριωθέντων ακινήτων).

- Σκοπιμότητες – μεροληπτική εφαρμογή

Κάποιες φορές οι δικαστικές αποφάσεις έρχονται σε σύγκρουση με συμφέροντα ιδιωτών ή κοινωνικών ομάδων. Η διαπλοκή οικονομικών, συντεχνιακών ή τοπικών σκοπιμοτήτων με την άσκηση δημόσιας εξουσίας οδηγεί σε πολλές περιπτώσεις στην επιλεκτική εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων, προκειμένου να μη θιγούν παγιωμένα συμφέροντα έναντι των οποίων η διοίκηση κείται ευμενέστερα απ' ό,τι επιβάλλει το διατακτικό των αποφάσεων. Εδώ δεν λείπουν και οι περιπτώσεις όπου διοικητικές υπηρεσίες δεν εφαρμόζουν δικαστικές αποφάσεις μεροληπτικά, διότι με τον τρόπο αυτό, είτε προσβάλλονται ιδιωτικά συμφέροντα, τα οποία η διοίκηση προστατεύει κατά τρόπο επιλεκτικό και παράνομο είτε, αντίστροφα, αποκαθίστανται

⁷⁵ Η συναρμοδιότητα εξάλλου είναι μέχρι και σήμερα μια από τις βασικές ασθένειες της δημόσιας διοίκησης

προσβολές επί ατομικών δικαιωμάτων τα οποία όμως η διοίκηση δεν επιθυμεί να αποκαταστήσει⁷⁶. Αυτό συμβαίνει κατά κόρον στο χώρο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, σχετικά με αποφάσεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση, τις υπηρεσιακές κρίσεις, τις αξιολογήσεις κ.ο.κ.

- **Πολιτικό κόστος**

Σε αρκετές περιπτώσεις απροθυμίας συμμόρφωσης, βαθύτερο αίτιο και απώτερος φόβος είναι το πολιτικό κόστος. Είναι γενικά παραδεκτό ότι, η διοίκηση στη χώρα μας ιστορικά αντιμετωπίστηκε σε μεγάλο βαθμό ως μέσο επιδίωξης πολιτικών και εκλογικών σκοπιμοτήτων των κυβερνώντων στα πλαίσια μιας «πελατειακής» λογικής. Οι αποφάσεις που καλείται να λάβει η διοίκηση (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) προκειμένου να ανταποκριθεί σε δικαστικές αποφάσεις κρίνονται, με τη σειρά τους, πάντα σε συνάρτηση με το πολιτικό κόστος ή το πολιτικό κέρδος που είναι ικανές να αποφέρουν, ενίοτε δε και πρωτίστως βάσει αυτού, ανάλογα με τις συγκεκριμένες συγκυρίες και τις ιδιαιτερότητες των υπό ρύθμιση θεμάτων. Με αφετηρία το γεγονός ότι, πολλές από τις αποφάσεις σχετικά με τη συμμόρφωση ή όχι προς τις δικαστικές αποφάσεις λαμβάνονται από την αιρετή ηγεσία της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να θεωρείται δεδομένη η εξάσκηση των πολιτικών να διαβλέπουν, να σταθμίζουν αλλά και να κατασκευάζουν πολιτικά συμφέροντα και να λειτουργούν με γνώμονα το πολιτικό συμφέρον⁷⁷.

Από την άλλη πλευρά, η ίδια η διοίκηση όταν καλείται να επιχειρηματολογήσει στις περιπτώσεις μη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων, αφενός, προσπαθεί να προτάξει λόγο νομικό ή κατ' επίφαση νομικό, γνωρίζοντας ότι, καθώς έχει μια δυνατότητα (όχι φυσικά το μονοπώλιο) ερμηνείας και εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου, αυτή νομιμοποιεί την εκάστοτε συμπεριφορά της, καταλείποντας ελάχιστα περιθώρια αμφισβήτησης από τρίτους. Συμβαίνει όμως, πολλές φορές, τα νομικά επιχειρήματα που φέρνει να είναι εσφαλμένα, ανύπαρκτα ή άσχετα με την εξεταζόμενη υπόθεση, ενώ η αιτιολογία των πράξεων και των απαντήσεών της, η οποία αποτελεί στοιχείο, εκ των ων ουκ άνευ, συνήθως απουσιάζει. Σε άλλες περιπτώσεις, επικαλείται το επιχείρημα ότι, λόγω παρόδου μακρού χρονικού διαστήματος μεταξύ της έκδοσης της διοικητικής πράξης και της ακύρωσής της, δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις, με αποτέλεσμα τη θεμελίωση δικαιωμάτων τρίτων μετά την έκδοση της πράξης και πριν την έκδοση της δικαστικής απόφασης και κατά λογική ακολουθία τη διατάραξη της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικούμενων και

⁷⁶ Ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του πολίτη για τα έτη 1998-2002, 2013, 2015, 2017

⁷⁷ Κ. Σπανού, *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδ. Παπαζήσης, 2000, σ.19

της αρχής της ασφάλειας και της σταθερότητας των νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί (αρχή της ασφάλειας δικαίου).

Όταν «ξεμένει» από νομικά επιχειρήματα, η διοίκηση καταφεύγει στο «απόλυτο» επιχείρημα του **«δημοσίου συμφέροντος»** προς χάριν του οποίου, όπως υποστηρίζει, επιβάλλεται η μη εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Στην περίπτωση αυτή, το δημόσιο συμφέρον καλείται να λειτουργήσει ως ο ιδεολογικός μηχανισμός που επιβεβαιώνει την ορθότητα της διοικητικής συμπεριφοράς: αναμφισβήτητα ουδέτερη και αντικειμενική, η διοίκηση παρουσιάζει τον εαυτό της «εξαναγκασμένο» να δράσει σε βάρος των δικαιωμάτων ενός πολίτη προκειμένου να προστατευθεί το κοινό καλό. Ωστόσο το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να είναι πάνω από το δίκαιο, δεν μπορεί να θεμελιώσει απαλλαγή από τη νομιμότητα⁷⁸. Τα τελευταία χρόνια όμως στις νομολογιακές εξελίξεις παρατηρείται κάμψη του απόλυτου χαρακτήρα του δημοσίου συμφέροντος και προκρίνεται στάθμιση μεταξύ αυτού και του εκάστοτε προστατευόμενου έννομου αγαθού.

Κάποια άλλα επιχειρήματα, ανάγονται στη σφαίρα πολιτικών επιλογών του εκάστοτε αιρετού, ιεραρχικά προϊσταμένου και επικεφαλής των δημόσιων υπηρεσιών (ενεργειακή πολιτική, προστασία περιβάλλοντος κ.α.), με τη διοίκηση να αποτελεί χώρο παραγωγής δημόσιας πολιτικής αλλά και μηχανισμό εφαρμογής της⁷⁹.

Λίγες αλλά υπαρκτές είναι οι περιπτώσεις, στις οποίες η διοίκηση προβαίνει σε ευθεία και ενσυνείδητη αμφισβήτηση των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων, εμφανιζόμενη να αμφισβητεί περαιτέρω συνταγματικά θεμελιωμένες οργανωτικές αρχές του πολιτεύματος⁸⁰. Τέλος, όταν δεν έχει άλλα επιχειρήματα, η διοίκηση επιλέγει την οδό της σιωπής, ενισχύοντας το πρότυπο της «απρόσιτης» και «μυστικής» διοίκησης, μακριά από το πρόταγμα, -τόσο σε εθνικό, όσο και σε ενωσιακό επίπεδο⁸¹, της διασφάλισης της διαφάνειας στη διοικητική δράση με την **ουσιαστική και ευρεία έννοια** του όρου, η οποία έχει ως περιεχόμενο, την τήρηση όρων, προτύπων, κανόνων και μορφών συμπεριφοράς που προάγουν τη νομιμότητα της δράσης της, την αποτελεσματικότητά της, τη δημοσιονομική προβλεψιμότητα και εν τέλει την αληθινή και όχι προσχηματική προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

⁷⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, 1992, σ.148

⁷⁹ Κ. Σπανού, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, (επιμ. Ε.Σπηλιωτόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας, 2001

⁸⁰ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο* Τομ.Β', εκδ. Σάκκουλας, 1993, σελ.130

⁸¹ Βλ. άρθρα 1, 5^Α, 10 παρ.3, 25 παρ.1, 103 παρ.7 Σ, άρθρα 1 παρ.2, 10 παρ.3, 11 παρ.1-3 της ΣΕΕ και άρθρο 15 παρ.3 της ΣΛΕΕ

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Κεφάλαιο 3^ο : Νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης. Λοιποί μηχανισμοί ελέγχου αυτής

3.1. Η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/1984 – Μια πρώτη απόπειρα

Σε μια πρώτη προσπάθεια να αντιμετωπισθεί η επαναλαμβανόμενη μη συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων, ψηφίσθηκε ο ν.1470/1984⁸², στο αρ. 5 του οποίου προβλέφθηκε ο θεσμός της Ειδικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία επιφορτίσθηκε με το έργο να παρακολουθεί το κατά πόσον η διοίκηση συμμορφώνεται στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή αποτέλεσε μεταφορά ενός θεσμού του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, του Commission du rapport et des études και η διαδικασία που ασκούσε ρυθμιζόταν από το π.δ. 413/1985, το οποίο εξεδόθη κατ' εξουσιοδότηση της παρ.5 του αρ. 5 του ν. 1470/1984⁸³.

Η Επιτροπή αυτή συγκροτείτο από τους αντιπροέδρους και ένα σύμβουλο από κάθε δικαστικό σχηματισμό, ανά διετία και είχε κατά βάση διοικητικές αρμοδιότητες, επιλαμβανόμενη σε κάθε περίπτωση που η διοίκηση δεν συμμορφωνόταν προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ, είτε αυτεπάγγελα, είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου⁸⁴. Αν η Επιτροπή, μετά από την εξέταση των απόψεων που απέστειλε η διοίκηση σχετικά με τη μη συμμόρφωση στη δικαστική απόφαση, διαπίστωνε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, άρνηση ή παράλειψη συμμόρφωσης, προχωρούσε στη σύνταξη ιδιαίτερου πρακτικού, το οποίο υποβαλλόταν στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης και γνωστοποιούταν και στον αιτούντα τη συμμόρφωση⁸⁵.

Η αποτελεσματικότητα του εν λόγω θεσμού υπήρξε αμφίβολη, με τις περισσότερες απόψεις να συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι ο έλεγχος που ασκούσε η Επιτροπή δεν ήταν δραστικός και λίγα προσέφερε στην αντιμετώπιση του φαινομένου της δυστροπίας της Διοίκησης κατά την εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων⁸⁶. Βασική αδυναμία υπήρξε το γεγονός ότι το νομικό

⁸² ΦΕΚ/Α/112/06.08.1984 Βλ. και άρθρο 72 π.δ. 18/89 όπου γίνεται αναφορά στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/1984

⁸³ Φ. Αρναούτογλου, *Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν.1470/1984*, ΝοΒ 1990, σ.1098

⁸⁴ Όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας, πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, το αρ. 95 παρ. 5 καθιέρωνε υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης μόνο σε ακυρωτικές αποφάσεις

⁸⁵ Άρθρο 5 παρ.4 του ν.1470/1974

⁸⁶ Π.Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011

πλαίσιο του ν.1470/1984, δεν έδινε δυνατότητα στην Επιτροπή για επιβολή κύρωσης, αφού η απόφασή της δεν είχε την έννοια της δικαστικής απόφασης, ούτε η ίδια η Επιτροπή ήταν δικαιοδοτικό όργανο.

3.2. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο του ν.3068/2002 για την αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης

Τα προβλήματα που εντοπίσθηκαν στην πορεία, είχαν να κάνουν κυρίως σχετικά με το όργανο που θα επιβάλλει και εποπτεύσει τη συμμόρφωση: όταν δηλαδή η ίδια η διοίκηση που πρέπει να συμμορφωθεί, θα επιβάλλει και θα ελέγξει τη συμμόρφωση για την ίδια τη διοίκηση, ελλοχεύει ο κίνδυνος να αδρανήσει ως προς την υποχρέωσή της αυτή. Το πρόβλημα ετίθετο πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, υπό το πρίσμα της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, δηλαδή επικρατούσε η άποψη ότι η εν λόγω αρχή απαγορεύει στον ίδιο το δικαστή να εκτελέσει έργα ενεργού διοίκησης και να λάβει τα αναγκαία μέτρα συμμόρφωσης της διοίκησης. Το δεύτερο θέμα που είχε τεθεί και το οποίο ανάγκασε τον συντακτικό νομοθέτη να προχωρήσει στην αναθεώρηση ήταν και το ζήτημα του επιτρεπτού της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου⁸⁷.

Τα παραπάνω προβλήματα λύθηκαν οριστικά με την πραγματοποιηθείσα συνταγματική εξουσιοδότηση (άρθρα 94 παρ.4 και 95 παρ.5 Σ), τη ρήτρα που πρόσφερε το έρεισμα για την έκδοση του ν.3068/2002⁸⁸, με τον οποίο επιχειρήθηκε η λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης⁸⁹.

Στο **άρθρο 1** ορίζεται ότι «το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων.

Δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση

⁸⁷ Κατά την κρατούσα πάντως γνώμη και τα δύο αυτά ζητήματα που ταλάνιζαν την επιστήμη είχαν αντιμετωπισθεί επιτυχώς από τον Άρειο Πάγο λίγο πριν την αναθεώρηση, βλ. και ΟΛΑΠ 21/2001

⁸⁸ «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.....και άλλες διατάξεις»
ΦΕΚ/Α/274/14.11.2002

⁸⁹ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «οι περιπτώσεις της μη συμμόρφωσης ή της μη εκτέλεσης των αποφάσεων αυτών δεν είναι μεν συχνές, το φαινόμενο όμως αυτό αντίκειται στην αρχή του κράτους δικαίου και συνιστά ευθεία παράβαση του συνταγματικού κανόνα της δικαστικής προστασίας (αρ.20 παρ.1), αναγκαίο στοιχείο της οποίας είναι η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων».

συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει..... Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου ισχύουν και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο.....».

Εδώ, καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής και οι υπαγόμενοι σε αυτό φορείς-υπόχρεοι σε συμμόρφωση, δηλαδή το Δημόσιο, οι ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο δημόσιο⁹⁰. Προκύπτει επίσης ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης αφορά πλέον όλες τις αποφάσεις όλων των δικαστηρίων που παράγουν τέτοια υποχρέωση ή είναι εκτελεστές σύμφωνα με τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που τάσσονται με αυτές και ότι η αυτή υποχρέωση συμμόρφωσης υπάρχει σε κάθε περίπτωση που διάδικος είναι διοικητική αρχή⁹¹. Είναι σαφές ότι η υποχρέωση της διοίκησης σε συμμόρφωση, είναι διακριτή έννοια από την εκτέλεση των αποφάσεων, στο βαθμό που στην τελευταία η διοίκηση εφαρμόζει ό,τι περιέχεται αποκλειστικά στο διατακτικό της απόφασης.

Στις δικαστικές αποφάσεις που δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης, κατά τα άρθρα 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 1 του Ν. 3068/2002, περιλαμβάνονται και εκείνες που εκδίδονται κατά τη διαδικασία παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος⁹², όπως επίσης και οι προσωρινές διαταγές που χορηγούνται επί αιτήσεων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας⁹³. Επειδή όμως η αναστολή διοικητικής πράξης, σημαίνει αναστολή της εκτέλεσης και όχι της ισχύος της πράξης, η διοίκηση παρατείνοντας την ισχύ της πράξης που ανεστάλη δεν παραβιάζει την υποχρέωση συμμόρφωσης⁹⁴.

⁹⁰ Αυτό το τελευταίο εδάφιο προστέθηκε με το άρθρο 4ε παρ.3 του ν.3388/2005 (ΦΕΚ/Α/225/12.09.2005) και πρβλ τις αποφάσεις 50/2008 και 28/2009 του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης, με τις οποίες κρίθηκε ότι τόσο η ΕΑΒ Α.Ε., όσο και η ΑΤΕ δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου, διότι το μετοχικό τους κεφάλαιο δεν ανήκει εξ ολοκλήρου στο δημόσιο

⁹¹ Για παράδειγμα το δημόσιο είναι μισθωτής ενός ακινήτου ή εργοδότης ενός υπαλλήλου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Η διοίκηση υπέχει υποχρέωση συμμόρφωσης στις σχετικές αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις, βλ. Ν.Χατζητζανής, *Η κατά το ν.3068/2002 συμμόρφωσης της διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις*, Διδικ 15 (2003) σελ.564 επ.

⁹² ΣτΕ 2599/1998, Ολ 2040/2007, 1538/2015 7, καθώς και 60/2006 και 77/20009 Τριμσυμβσυμμ του ΣτΕ

⁹³ Βλ. 60/2006, 15/2007, 7, 75, 106/20009 αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣτΕ

⁹⁴ ΣτΕ ΕΑ 560/1998

Με το **άρθρο 2**, η αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων προς συμμόρφωση, ανατίθεται στα τριμελή συμβούλια συμμόρφωσης, τα οποία συνιστώνται στον Άρειο Πάγο, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (ΤΔΔ) καθώς και στα λοιπά ειδικά δικαστήρια. Η αρμοδιότητα των ΤΔΔ και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων προβλέφθηκε με το εδάφιο ε' που προστέθηκε με το άρθρο 56 παρ.2 του ν.3900/2010⁹⁵. Σύμφωνα με τη Εισηγητική Έκθεση του νόμου, το σκεπτικό της ανάθεσης στα ανώτατα δικαστήρια κάθε δικαιοδοσίας επελέγη διότι τα όργανα αυτά παρέχουν, λόγω του υψηλού κύρους που διαθέτουν, όλα τα εχέγγυα να εκπληρώσουν το δύσκολο έργο ελέγχου της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Τα τριμελή συμβούλια συμμόρφωσης αποτελούνται από τον Πρόεδρο του δικαστηρίου και δυο μέλη του. Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι, με εξαίρεση τις αποφάσεις του ΑΕΔ και της ολομέλειας του οικείου ανώτατου δικαστηρίου, καθώς και τις ρυθμίσεις της παραγράφου 2, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 58 παρ.1 του ν.4689/2020 και ισχύει⁹⁶ και ισχύει, στο τριμελές συμβούλιο δεν μετέχουν δικαστές που εξέδωσαν την απόφαση για την οποία τίθεται σε εφαρμογή η διαδικασία συμμόρφωσης της διοίκησης, εκτός αν είναι αδύνατον να συγκροτηθεί από άλλους δικαστές.

Το **άρθρο 3** του νόμου, προβλέπει ότι, το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, μπορεί να λάβει μέτρα έτσι ώστε εμμέσως να εξαναγκάσει τη διοίκηση προς συμμόρφωση. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι η εξής: Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, εάν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, καλεί την διοικητική αρχή που έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί, να υποβάλει τις απόψεις της εντός χρονικού διαστήματος ενός

⁹⁵ ΦΕΚ/Α/213/17.12.2020

⁹⁶ ΦΕΚ/Α/103/27.5.2020, βλ. αρ.2 παρ.3 «Το τριμελές συμβούλιο απαρτίζεται από τον Πρόεδρο του οικείου δικαστηρίου και δύο μέλη του. Ειδικώς: α) Για το Συμβούλιο της Επικρατείας, το τριμελές συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο του αρμοδίου καθ ύλην Τμήματος, ένα σύμβουλο και τον εισηγητή. Ο πρόεδρος ορίζει ως εισηγητή τον εισηγητή της ακυρωτικής απόφασης, επί αδυναμίας δε αυτού, άλλο σύμβουλο ή πάρεδρο. Οι πάρεδροι συμμετέχουν στα συμβούλια της διάταξης αυτής με αποφασιστική ψήφο. β) Για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το τριμελές συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο του αρμοδίου καθ ύλην Τμήματος, έναν σύμβουλο και τον εισηγητή. Ο Πρόεδρος ορίζει ως εισηγητή τον εισηγητή δικαστή της απόφασης, επί αδυναμίας δε αυτού, άλλον σύμβουλο ή πάρεδρο. Οι πάρεδροι συμμετέχουν στο συμβούλιο της διάταξης αυτής με αποφασιστική ψήφο. Εάν πρόκειται για συμμόρφωση σε απόφαση της Ολομέλειας, το τριμελές συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έναν αντιπρόεδρο και τον εισηγητή δικαστή της απόφασης, επί αδυναμίας δε αυτού από άλλον σύμβουλο. γ) Για τα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, το τριμελές συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο του οικείου Δικαστηρίου ή του αρμοδίου Τμήματος και δύο μέλη τους, μεταξύ των οποίων και ο εισηγητής της απόφασης ή επί μονομελούς σχηματισμού ο δικαστής που εξέδωσε την απόφαση, οι οποίοι ορίζονται ως εισηγητές, επί αδυναμίας δε αυτών από άλλα μέλη του Δικαστηρίου.»

μήνα και να καταθέσει όλα τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της. Εν συνεχεία, αν μετά τη σχετική έρευνα, διαγνώσει ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι αδικαιολόγητη, καλεί την υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε μια εύλογη προθεσμία που το ίδιο το συμβούλιο ορίζει και η οποία δεν μπορεί να ξεπερνάει τους τρεις μήνες. Η εν λόγω προθεσμία αυτή, μπορεί να παραταθεί μία μόνο φορά και για σπουδαίο λόγο. Το τριμελές συμβούλιο μπορεί να ορίσει έναν δικαστή με βαθμό τουλάχιστον εφέτη ή αντίστοιχο, ως εντεταλμένο για να διατυπώνει και αυτεπαγγέλτως γνώμη και να παρέχει την αναγκαία συνδρομή, ως προς τον ενδεικνυόμενο τρόπο συμμόρφωσης προς την απόφαση, στην αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση. Η υπόχρεη προς συμμόρφωση διοικητική αρχή μπορεί πάντοτε να ζητεί από τον εντεταλμένο δικαστή οδηγίες για τον προσήκοντα τρόπο συμμόρφωσης προς την απόφαση. Αν η αρχή που πρέπει να συμμορφωθεί δεν το πράξει εντός της προθεσμίας που της έχει δοθεί, το τριμελές συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό το οποίο θα πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση. Τα κριτήρια για τον καθορισμό αυτού του ποσού είναι **τέσσερα**: α) η φύση και η σημασία της διαφοράς, β) οι συνθήκες της μη συμμόρφωσης, γ) οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης για το πρόσωπο του θιγομένου και δ) η χρονική διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης. Εάν μετά την επιβολή της χρηματικής κύρωσης η διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση, το τριμελές συμβούλιο μπορεί να επιβάλει, μετά από επανάληψη της διαδικασίας, νέα κύρωση. Η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου, με την οποία προσδιορίζεται το χρηματικό ποσό ως κύρωση σε βάρος της διοίκησης, εκτελείται κατά τις οικείες περί εντάλματος πληρωμής διατάξεις. Η είσπραξη του ποσού αυτού μπορεί να πραγματοποιηθεί και με αναγκαστική εκτέλεση, όπως προβλέπει το άρθρο 4 του ίδιου νόμου.

Βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρείχε η παράγραφος 8 του ίδιου άρθρου, εκδόθηκε το π.δ.61/2004⁹⁷, που ρύθμιζε ειδικότερα τη λειτουργία των τριμελών συμβουλίων, τον τρόπο και τη διαδικασία διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης της διοίκησης, καθώς και την επιβολή και είσπραξη του χρηματικού ποσού.

Αναφορικά με την έννοια του «ενδιαφερόμενου» που υποβάλλει τη σχετική αίτηση, σύμφωνα με τη γνώμη που κράτησε μέχρι το έτος 2007, ως ενδιαφερόμενος νοείται κάθε πρόσωπο που είχε εύλογο ενδιαφέρον για τη συμμόρφωση της διοίκησης στη δικαστική απόφαση, υπό την

⁹⁷ ΦΕΚ/Α/54/19.02.2004

έννοια ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη συμμόρφωση και η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής δεν πρέπει να επαφίεται αποκλειστικά στην επιμέλεια του νικήσαντος διαδίκου, νοούμενο ότι αποβλέπει όχι τόσο στη διασφάλιση της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας αλλά στον αντικειμενικό έλεγχο νομιμότητας της διοικητικής δράσης⁹⁸. Η άποψη που επικρατεί πλέον είναι ότι ενδιαφερόμενος είναι μόνο αυτός που διετέλεσε διάδικος στη δίκη κατά την οποία εκδόθηκε η απόφαση, καθώς και τα πρόσωπα που αποτελούν με αυτόν μια δικονομική ενότητα και καταλαμβάνονται από τα υποκειμενικά όρια του δεδικασμένου και όχι οποιοσδήποτε τρίτος, προκειμένου η εν λόγω αίτηση να μην αποκτήσει το χαρακτήρα λαϊκής προσφυγής (actio popularis)⁹⁹.

Περαιτέρω, για την πρόβλεψη της επιβολής χρηματικών κυρώσεων, καθώς και τα κριτήρια που έθεσε ο νομοθέτης για να βοηθήσουν το δικαστή της συμμόρφωσης να προσδιορίσει το ύψος τους, πηγή έμπνευσης αποτέλεσε η Ανακοίνωση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την εφαρμογή του συναφούς άρθρου 171¹⁰⁰ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αναφορικά με τη μη συμμόρφωση κράτους μέλους προς απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹⁰¹. Το ίδιο ισχύει και για τη δυνατότητα κατ' επανάληψη χρήσης της δυνατότητας επιβολής κυρώσεων στη διοίκηση. Από την Εισηγητική Έκθεση του νόμου και από την ίδια τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης, προκύπτει ότι ο σκοπός της ρύθμισης είναι αποτρεπτικός και όχι αποζημιωτικός (κύρωση όχι αποζημίωση) για τον ιδιώτη που επιδιώκει τη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση¹⁰².

Έχει γίνει αρκετή συζήτηση, τόσο στη θεωρία, όσο και στη νομολογία, αναφορικά με τη νομική φύση των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης και των αποφάσεών τους. Κατά μία άποψη, η έλλειψη πλήρωσης των προϋποθέσεων του άρθρου 93 παρ.3 Σ (απαγγελία της απόφασης σε δημόσια συνεδρίαση, υποχρεωτική δημοσίευση γνώμης μειοψηφίας, μη παραγωγή δεδικασμένου) καθιστά τα εν λόγω όργανα, διοικητικής φύσεως και σε αυτό φαίνεται να συμφωνεί και ο αναθεωρητικός νομοθέτης, καθώς ήδη στο άρθρο 94 παρ.4 Σ, χαρακτηρίζει τη σχετική αρμοδιότητα που τους αναθέτει ως διοικητική. Κατά άλλη άποψη, με την εκτέλεση της δικαστικής απόφασης, υλοποιείται το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 παρ.2

⁹⁸ Α.Ράντος/Ν.Παπασπύρου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις*, Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σελ.46-49

⁹⁹ Βλ. και απόφαση Τριμσυμβυσμ 28/2007

¹⁰⁰ Ήδη άρθρο 260 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)

¹⁰¹ ΔΕΚ 96/С/242/07, ΕΕ C242/21.08.1996, βλ. και κατωτέρω Κεφ.5^ο

¹⁰² Βλ. και αποφ.50/2008 «...με την επιβολή χρηματικών κυρώσεων επιδιώκεται ο εξαναγκασμός της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση και όχι η αποζημίωση του διαδίκου»

Σ, η οποία δικαστική προστασία ανατίθεται από το ίδιο το Σύνταγμα στα δικαστήρια. Επιπροσθέτως, όταν το συμβούλιο εκδώσει απόφαση που βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και επιβάλει χρηματική κύρωση, αυτή η απόφαση αποτελεί εκτελεστό τίτλο με τον ιδιώτη να μπορεί πλέον να επισπεύσει αναγκαστική εκτέλεση κατά της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου για την είσπραξη της σχετικής απόφασης. Στην ουσία ωστόσο, τα όργανα αυτά, συνεδριάζουν μυστικά, είναι ενταγμένα στην δικαστική εξουσία (δικαστικοί σχηματισμοί και όχι δικαστήρια) χωρίς δικαιοδοτική αρμοδιότητα και οι πράξεις τους είναι διοικητικές κυρωτικού ή διαπλαστικού χαρακτήρα που αποτελούν ειδικό εκτελεστό τίτλο και δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, ούτε κάποιο άλλο ένδικο μέσο¹⁰³. Πρόκειται για αρμοδιότητα διοικητικής φύσης που ανατίθεται σε αυτούς τους ειδικούς σχηματισμούς των οικείων δικαστηρίων¹⁰⁴.

Προβληματική θεωρήθηκε η παράγραφος 6 που προβλέπει ότι «*Σε περίπτωση καταψηφιστικής απόφασης με αντικείμενο χρηματική παροχή, η αίτηση της πρώτης παραγράφου υποβάλλεται μόνο όταν η αναγκαστική εκτέλεση που επιχείρησε ο δικαιούχος απέβη άκαρπη ή είναι φανερό ότι θα απέβαινε άκαρπη*», με την έννοια ότι στη διατύπωση αυτή υποβόσκει μια αντίληψη ότι αυτή η κύρωση του νόμου υποκαθιστά τη μη συμμόρφωση, δηλαδή «πληρώνω και δεν συμμορφώνομαι», πράγμα που σημαίνει ότι η κύρωση αποκτά έναν αποζημιωτικό χαρακτήρα - που δεν έχει- και αποβάλλει τον κυρωτικό. Η αντίληψη όμως του νόμου είναι τελείως διαφορετική: η υποχρέωση προς συμμόρφωση διατηρείται ακέραια και η δυστροπούσα στη συμμόρφωση διοίκηση υποχρεούται επιπλέον, εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, να καταδικαστεί να καταβάλει το ποσό αυτό, το οποίο επιδικάστηκε ως κύρωση¹⁰⁵.

Το **άρθρο 4** καθιέρωσε την πιο δραστική μορφή συμμόρφωσης που είναι η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου. Το άρθρο 8 του ν. 2097/1952 απαγόρευε για πολλές δεκαετίες να εκτελούνται οι καταψηφιστικές δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες επιδικάζουν χρηματικές οφειλές και δικαστικές δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου, με το προνόμιο αυτό να επεκτείνεται και υπέρ των ΟΤΑ με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν.Δ. 31/1968. Η νομολογία, ήδη πλέον από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, έκρινε τη διάταξη αυτή ως ανεφάρμοστη, λόγω αντίθεσής της προς τα άρθρα 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, 2 παρ. 3γ, 14 παρ.1 του ΔΣΑΠΔ, καθώς και στα άρθρα 20 παρ. 1 και 26 παρ. 3 Σ. Με την αναθεώρηση του 2001, όπως προειπώθηκε, η ρύθμιση του 94 παρ. 4γ Σ, προέβλεψε ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, ως νόμος ορίζει, ενώ σε νομοθετικό επίπεδο, υπήρξαν

¹⁰³ Ν.Β. Χατζητζανή, ό.π. σελ. 567

¹⁰⁴ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....*, ό.π., σελ.18

¹⁰⁵ Α. Ράντος /Ν. Παπασπύρου, ό.π., σελ.20

διάσπαρτες και μεμονωμένες ρυθμίσεις (αρ.6 παρ.1 του ν.2522/1997, αρ.199 παρ.1 του ΚΔΔ)¹⁰⁶.

Η διατύπωση των δύο πρώτων εδαφίων¹⁰⁷, δημιούργησε ερμηνευτικά προβλήματα, ως προς την έννοια της «ιδιωτικής περιουσίας». Στην επιστήμη δεν υπάρχει απόλυτη συμφωνία για το περιεχόμενο του όρου και εάν θεωρηθεί ότι πρέπει ο ιδιώτης να προσπαθεί να βρει κάθε φορά αν ένα περιουσιακό στοιχείο του δημοσίου ανήκει στην ιδιωτική του περιουσία ώστε να μπορέσει να ικανοποιηθεί από αυτό, ή όχι, τότε το δικαίωμα ικανοποίησης, κινδυνεύει να καταστεί ατελέσφορο¹⁰⁸. Θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να γίνεται ερμηνεία με τέτοιο τρόπο, ώστε να καταλείπει ένα ικανοποιητικό πεδίο στον πολίτη για να μπορεί να ικανοποιηθεί από χρήματα του δημοσίου¹⁰⁹.

Τα εδάφια που προστέθηκαν με το άρθρο 326 παρ.5 του ν.4072/2012 (ΦΕΚ/Α/86/11.4.2012) και προέβλεψαν την υποχρέωση του δικαιούχου, προκειμένου να διενεργηθεί η εκτέλεση να καταθέσει ισόποση εγγυητική επιστολή τραπεζής, με μόνη εξαίρεση την περίπτωση των απαιτήσεων εργαζομένων με σχέση εργασίας δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες προέρχονται από την εργασιακή τους σχέση, αποτέλεσαν ένα εμπόδιο αμφίβολης συνταγματικότητας στην εκτέλεση κατά του Δημοσίου. Από την Εισηγητική έκθεση του νόμου¹¹⁰, συνάγεται σαφώς ότι τα κίνητρα που οδήγησαν το νομοθέτη στη συγκεκριμένη επέμβαση στο δίκαιο της εκτέλεσης συνδέονται, αφενός, με την άποψη ότι το Δημόσιο αποτελεί διαχρονικά έναν φερέγγυο οφειλέτη και, αφετέρου, με την αντίληψη της εποχής που συνεχώς εδραιώνεται, ότι η διαφύλαξη του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου, αποτελεί έναν ισχυρό λόγο δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να αιτιολογήσει αυτή τη διαφορετική μεταχείριση του Δημοσίου σε σχέση με τον ιδιώτη¹¹¹.

¹⁰⁶ Ε. Πρεβεδούρου, *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....*, ό.π., σελ.14

¹⁰⁷ Βλ. αρ.4 παρ.1 εδ.α και β «*Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού*»

¹⁰⁸ Βλ. και ΑΠ 17/2002, όπου έγινε επίσης δεκτό ότι στην ιδιωτική περιουσία εντάσσονται και απαιτήσεις δημοσίου δικαίου όπως είναι οι φόροι

¹⁰⁹ Α. Ράντος/Ν.Παπασπύρου, ό.π., σελ.19

¹¹⁰ Βλ. σελ.29 της εν λόγω Έκθεσης

¹¹¹ Βλ. όμως και αυστηρή κριτική της διάταξης σε Χ. Πουλάκο, «*Προβληματισμοί από την εισαγωγή του άρθρου 326 § 5 του Ν 4072/2012 – το δημόσιο ως δήμιος και η εκτέλεση εις βάρος του νικήσαντος διαδίκου*», ΘΠΔΔ 2013, σελ. 230 επ.

Ως προς το επιτρεπτό της αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Δημοσίου τέλος, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του ΚΠολΔ (άρθρο 199 παρ. 2), ενώ όταν επισπεύδει αναγκαστική εκτέλεση το Δημόσιο, τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του ΚΕΔΕ.

3.3. Η ευθύνη που προκύπτει για τα όργανα της διοίκησης από τη μη συμμόρφωση

3.3.1 Η αστική ευθύνη προς αποζημίωση

- **Η προσωπική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων**

Η μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις αντίκειται τόσο στο αρ. 95 παρ.5 του Συντάγματος, όσο και στις ειδικότερες νομοθετικές διατάξεις των αρ. 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/89 και αρ. 198 ΚΔΔικ. Σύμφωνα με το **αρ. 95 παρ. 5 Σ**, η παράβαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις, γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Επιπλέον, τα αρ. 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/89 και 198 ΚΔΔικ θεσπίζουν και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση του υπαίτιου διοικητικού οργάνου. Τέλος, με το άρθρο 11 του ν. 3242/2004, προστέθηκε στο άρθρο 5 του ν. 3068/2002 και τρίτη παράγραφος σύμφωνα με την οποία: *«σε περίπτωση επιβολής οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, κατά τις προβλέψεις των προηγούμενων παραγράφων, οι υπάλληλοι υπέχουν και αστική ευθύνη, σύμφωνα με τις διατάξεις των αρ. 105 και 106 ΕισΝΑΚ»*. Από το συνδυασμό των διατάξεων που προαναφέρθηκαν, προκύπτει ότι ο ιδιώτης που ζημιώνεται από τη παράλειψη του κράτους να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση, έχει τη δυνατότητα να καταφύγει στα πολιτικά δικαστήρια και να ζητήσει αποζημίωση και προσωπικά από το ίδιο το διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη που ακυρώθηκε ή που παρέλειψε να προβεί σε ενέργεια που απαιτείτο.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη του άρθρου 38 του ν.3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας), η οποία καθιερώνει αρχικά το ανεύθυνο των δημοσίων υπαλλήλων¹¹², κλείνει με τη παράγραφο 6, στην οποία προβλέπεται ότι *«Ειδικές διατάξεις για την προσωπική αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των τρίτων διατηρούνται σε ισχύ»*. Ως εκ τούτου, οι ειδικές διατάξεις των άρθρων 50 παρ. 4 του π.δ. 18/89 και 198 ΚΔΔικ, εισάγουν ειδική εξαίρεση από τον κανόνα του ανεύθυνου.

¹¹² Αρ.38 παρ.1 «.....Ο υπάλληλος ευθύνεται επίσης για την αποζημίωση την οποία κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι των τρίτων για τις ανωτέρω πράξεις ή παραλείψεις του»

- **Η αστική ευθύνη του Δημοσίου**

Τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ καθιερώνουν τις προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του κράτους και των ΝΠΔΔ για τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους κατά την υπηρεσιακή τους δραστηριότητα. Η εν λόγω ευθύνη είναι αντικειμενική, με την έννοια ότι δεν απαιτείται η συνδρομή υπαιτιότητας του ζημιώσαντος οργάνου για τη θεμελίωση της ευθύνης. Εκτός από την παράνομη πράξη ή παράλειψη που έχει προκληθεί από τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση, πρέπει να αποδεικνύεται και η επέλευση σε βάρος του ενάγοντος ζημίας, καθώς και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ παρανομίας και του ζημιογόνου αποτελέσματος, ο οποίος συντρέχει όταν οι παράνομες πράξεις των οργάνων είναι εξ αντικειμένου ικανές, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα.

Στο χώρο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, πολλές φορές ανακύπτει το ζήτημα εάν σε περίπτωση ακύρωσης παράνομου διορισμού ή παράλειψης διορισμού, η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης στη δικαστική απόφαση περιλαμβάνει, εκτός από τον αναδρομικό διορισμό του διαδίκου που νίκησε στην ακυρωτική δίκη και την αναδρομική αποκατάσταση των ωφελημάτων, σύμφωνα με την αντίληψη περί «πλήρους ή δυναμικής αποκατάστασης». Ο διάδικος ο οποίος θα δικαιωθεί, θα πρέπει να ασκήσει επιπλέον αγωγή αποζημίωσης για την αποκατάσταση της ζημιάς του ή αυτή η αποκατάσταση αποτελεί μέρος της συμμόρφωσης της διοίκησης στην ακυρωτική απόφαση και επομένως με μόνη τη διαδικασία των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης ολοκληρώνεται;

Η νομολογία των εν λόγω σχηματισμών, η οποία βρίσκεται σε συνάρτηση με τα συγκεκριμένα περιστατικά κάθε περίπτωσης, παρουσιάζει σημαντικές διακυμάνσεις. Κατά μία νομολογιακή προσέγγιση, *«δεν αποτελεί αναγκαίο περιεχόμενο της συμμόρφωσης η καταβολή αναδρομικών αποδοχών κατά το χρονικό διάστημα εντός του οποίου ανατρέχουν τα έννομα αποτελέσματα της προς συμμόρφωση ακυρωτικής αποφάσεως, δεδομένου ότι η νομιμότητα της υποχρέωσης καταβολής αναδρομικών αποδοχών δύναται να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής κρίσης από το αρμόδιο δικαστήριο κατόπιν ασκήσεως από την αιτούσα του κατάλληλου ενδίκου βοηθήματος»¹¹³*. Σε άλλες υποθέσεις, πάντως, το τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης έχει κρίνει ότι *«στις υποχρεώσεις της Διοίκησης περιλαμβάνεται, κατ' αρχήν, και η υποχρέωση καταβολής αναδρομικών αποδοχών, ο υπολογισμός των οποίων εναπόκειται στη Διοίκηση»¹¹⁴*. Στο πνεύμα αυτό, επισημαίνεται ότι η αναγνώριση της υποχρέωσης της διοίκησης να

¹¹³ ΤριμΣυμβΣυμμ Ολ 15/2017

¹¹⁴ ΤριμΣυμβΣυμμ 21/2018, 5/2019

καταβάλει αναδρομικά αποδοχές εξυπηρετεί, ιδιαιτέρως, την αρχή της οικονομίας της δίκης, η οποία επιτάσσει την ταχεία επίλυση όλων των πτυχών της διαφοράς, προκειμένου να αποφεύγεται η άσκηση άσκοπων ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων¹¹⁵.

Γενικά, πάντως, γίνεται νομολογιακώς δεκτό ότι στην περίπτωση αυτή, ως συμπληρωματικό εργαλείο της αποκατάστασης των συνεπειών που κατέλειπε η ακυρωθείσα πράξη και δεν ήρθαν με τις εκδοθείσες προς συμμόρφωση πράξεις της διοίκησης λειτουργεί η αγωγή αποζημίωσης βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Ειδικότερα, έχει κριθεί ότι, «[ε]άν το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ αρνηθεί να προσλάβει σε δημόσια θέση υποψήφιο, η άρνηση αυτή ακυρωθεί στη συνέχεια με απόφαση του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, ακολούθως δε η διοίκηση σε συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση, διορίσει τον υποψήφιο αναδρομικά στη θέση αυτή, ο τελευταίος δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση για να αποκατασταθεί η ζημία που υπέστη από το ότι κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού του, μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ανέλαβε πράγματι υπηρεσία δεν εισέπραξε το σύνολο των αποδοχών που θα εισέπραττε αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού. Εξάλλου η επιδίκαση της αποζημίωσης δεν κωλύεται από το ότι ο ενδιαφερόμενος κατά το πιο κάτω χρονικό διάστημα δεν παρέσχε, ούτε άλλωστε είχε τα δυνατότητα να παράσχει, πραγματική υπηρεσία στο δημόσιο ή το ΝΠΔΔ.....»¹¹⁶.

Με την αγωγή των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ ο ενάγων μπορεί να εισπράξει από το δημόσιο:

α) αποζημίωση για τυχόν θετική ζημία που έχει υποστεί αλλά και για ενδεχόμενο διαφυγόν κέρδος (π.χ. αν αποδείξει ότι θα είχε επενδύσει τα χρήματα που έπρεπε να εισπράξει από το δημόσιο και θα είχε συγκεκριμένα κέρδη) και

β) αποζημίωση για ηθική βλάβη, λόγω της ταλαιπωρίας που υπέστη από την άρνηση του Κράτους να συμμορφωθεί στη δικαστική απόφαση. Την ίδια ευθύνη έχει και ο αρμόδιος υπάλληλος¹¹⁷.

¹¹⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης*.....ό.π., σελ.6

¹¹⁶ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης*.....ό.π., υποσημείωση 29

¹¹⁷ Βλ. σχετικά την απόφαση του Αρείου Πάγου **957/2013**, με την οποία η αρμόδια υπάλληλος καταδικάστηκε σε καταβολή αποζημίωσης για ηθική βλάβη που προκάλεσε με την άρνηση συμμόρφωσης

3.3.2 Η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Περαιτέρω, στα άρθρα 95 παρ.5, 50 παρ. 4 ΠΔ 18/89 και 198 ΚΔΔικ θεμελιώνεται και η ποινική ευθύνη του αρμόδιου διοικητικού οργάνου που παραβιάζει την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις, με παραπομπή στο αρ. 259 του Ποινικού Κώδικα¹¹⁸. Από τη διάταξη αυτή συνάγεται ότι, για να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα της παράβασης καθήκοντος πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, το οποίο καθορίζεται από το νόμο ή τη διοικητική πράξη ή τις ιδιαίτερες οδηγίες της προϊστάμενης αρχής, β) πρόθεση του δράστη, δηλαδή δόλος που περιέχει τη θέληση παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος, γ) σκοπός να προσπορισθεί στον ίδιο τον δράστη ή σε άλλον παράνομη υλική ή ηθική ωφέλεια ή να επέλθει βλάβη στο κράτος ή σε κάποιον άλλο, χωρίς να απαιτείται η επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Προκειμένου να συντρέχει ο εν λόγω «σκοπός», απαιτείται η πράξη του δράστη να μπορεί να οδηγήσει στην απόκτηση παράνομου οφέλους ή στην πρόκληση βλάβης τρίτων (αντικειμενικό στοιχείο) και επί πλέον ότι η βούληση του δράστη κατευθύνεται στην απόκτηση του οφέλους ή στην πρόκληση βλάβης (υποκειμενικό στοιχείο). Τέλος, για τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος απαιτείται μεταξύ της πράξης και του σκοπού οφέλους ή βλάβης να υπάρχει αιτιώδης σχέση, η οποία υφίσταται όταν το σκοπούμενο όφελος ή βλάβη δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο με την παράβαση του συγκεκριμένου καθήκοντος.

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση του εν λόγω εγκλήματος είναι πολύ αυστηρές, ενώ η ύπαρξη πρόθεσης και ο σκοπός προσπορισμού παράνομου περιουσιακού οφέλους ή βλάβης στο κράτος ή στον ιδιώτη είναι εξαιρετικά δυσχερές να αποδειχθούν, με αποτέλεσμα να σπανίζουν στη νομολογία αποφάσεις με τις οποίες δημόσιος υπάλληλος καταδικάζεται για παράβαση καθήκοντος σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με δικαστική απόφαση.

3.3.3 Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων, κατοχυρώνεται στο αρ. 106 παρ. 1 του ν.3528/2007 (Υ.Κ.). Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ο υπάλληλος διαπράττει πειθαρχικό

¹¹⁸ Άρθρο 259 Π.Κ. Παράβαση καθήκοντος «Υπάλληλος που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο τιμωρείται με φυλάκιση έως δύο έτη ή χρηματική ποινή, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με άλλη ποινική διάταξη».

παράπτωμα σε περίπτωση που παραβαίνει υπαλληλικό καθήκον με υπαίτια πράξη ή παράλειψη που μπορεί να του καταλογισθεί. Δηλαδή, για να στοιχειοθετηθεί το πειθαρχικό αδίκημα, απαιτείται η ύπαρξη υπαιτιότητας και ο καταλογισμός της πράξης στον υπάλληλο, στοιχείο που επίσης, όπως και στην περίπτωση της παράβασης καθήκοντος, καθιστά δύσκολη την τελική καταδίκη του υπεύθυνου υπαλλήλου.

Με τη διάταξη του άρθρου 5 του ν.3068/2002 καθιερώθηκε ως ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο¹¹⁹, η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν αναφορικά με τη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση ή η προτροπή σε μη εκπλήρωση. Εάν η παράλειψη συμμόρφωσης έγινε με σκοπό να προσπορίσει ο υπάλληλος στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, τιμωρείται με την πειθαρχική ποινή της προσωρινής ή της οριστικής παύσης. Η σχετική πειθαρχική δίωξη ασκείται με τη διαβίβαση των σχετικών στοιχείων από τον Πρόεδρο του τριμελούς συμβουλίου συμμόρφωσης, στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο. Ο Πρόεδρος ενημερώνεται υποχρεωτικά για την πρόοδο της πειθαρχικής διαδικασίας μέχρι να εκδοθεί η τελική απόφαση.

Σε μια σύντομη αποτίμησή του, ο νόμος 3068/2002 είχε ήδη από τη γένεσή του χαρακτηριστεί αφενός «δειλός, με ελλείψεις και ασαφή σημεία», αφετέρου, «αναμφιβόλως σημαντική πρόοδος σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς»¹²⁰.

Στα **θετικά** σημεία του θα μπορούσαν να αναφερθούν:

- Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του (σχεδόν στο σύνολο του δημοσίου τομέα) με σκοπό την πληρέστερη παροχή δικαστικής προστασίας στο διοικούμενο
- Η συμπερίληψη των αποφάσεων όλων των δικαστηρίων (και όχι μόνο των ακυρωτικών)
- Η καινοτομία της ανάθεσης τέτοιου ελεγκτικού ρόλου σε δικαστικά συμβούλια, τα μέλη των οποίων διαθέτουν αυξημένη (νομική) τεχνογνωσία (ιδίως εν όψει της προέλευσης της προς συμμόρφωση απόφασης από δικαστήριο του οικείου κλάδου), ανεξαρτησία και αντικείμενο επαρκώς οριοθετημένο, καθώς αφορά στη διοικητική συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις
- Η δυνατότητα ορισμού εντεταλμένου δικαστή, ο οποίος δεν θα λειτουργήσει αποκλειστικά ως ελεγκτής, αλλά θα συνεργαστεί με τη διοίκηση και θα την συνδράμει ώστε να καταστήσει δυνατή την προσήκουσα συμμόρφωσή της
- Η πρόβλεψη επιβολής χρηματικής κύρωσης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της διοίκησης

¹¹⁹ «.....Η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονταιή η προτροπή σε μη εκπλήρωση συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο....»

¹²⁰ Α. Ράντος/Ν.Παπασπύρου, ό.π., σελ.21

Στα **αδύνατα** σημεία του μπορούν να αναφερθούν:

- Το ιδιαίτερα χρονοβόρο της διαδικασίας των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης, το οποίο προστιθέμενο στις ήδη αργές διαδικασίες της ελληνικής δικαιοσύνης, έχει ως αποτέλεσμα η αδικαιολόγητη αργοπορία της συμμόρφωσης της διοίκησης να υπερβαίνει κατά πολύ τον εύλογο χρόνο του αρ. 6 της ΕΣΔΑ¹²¹
- Οι χρηματικές κυρώσεις που επιβάλλονται είναι συνήθως συμβολικές και μικρού ύψους, προκειμένου να μην καθίσταται ο αιτών αδικαιολογήτως πλουτίσας¹²².
- Δεν συμπεριέλαβε διατάξεις για υποκατάσταση δικαστικής ενέργειας στη μη συμμορφούμενη διοίκηση, μολονότι η συνταγματική αναθεώρηση προσέφερε αυτή τη δυνατότητα, -δηλαδή η τροποποίηση έγινε κυρίως για να δοθεί η δυνατότητα να ξεπεραστούν τα εμπόδια σχετικά με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών- και ενώ το προτεινόμενο σχέδιο από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή είχε σχετική πρόταση¹²³.

Πρέπει να επισημανθεί γενικώς ότι, ο νόμος (άρθρο 95 παρ.5 Σ, άρθρο 1 του ν.3068/2002, άρθρο 198 ΚΔΔ) κάνει λόγο για συμμόρφωση και όχι για εκτέλεση. Η έννοια της συμμόρφωσης θεωρείται ευρύτερη από αυτή της εκτέλεσης, καθώς «συμμόρφωση» νοείται και δύναται να προκύπτει από όλο το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, ιδίως τις αιτιολογίες της, ενώ η εκτέλεση αφορά το συγκεκριμένο διατακτικό της απόφασης. Επομένως, από τη γραμματική διατύπωση των διατάξεων του Συντάγματος και του εκτελεστικού αυτού νόμου, συνάγεται ότι υπάρχει υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης, ως έκφραση του κράτους δικαίου και της νομιμότητας (υπό την έννοια της υπαγωγής των υποκειμένων του δικαίου, στους κανόνες του δικαίου, καθώς και στο δικαστικό έλεγχο και στη συμμόρφωσή τους σε αυτό), αναφορικά με όλες τις αποφάσεις των δικαστηρίων¹²⁴.

3.4. Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στη διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης. Περιπτώσεις αναφορών

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) αναγνωρίζεται ως θεσμός που κείται εκτός της δημόσιας διοίκησης και «συγκροτείται ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή έτσι ώστε να μη λειτουργεί με βάση τη λογική του esprit de corps της δημόσιας υπηρεσίας και να αποτελεί τρίτο μέρος μεταξύ πολίτη και διοίκησης», όπως προκύπτει από την Εισηγητική έκθεση του ιδρυτικού του νόμου¹²⁵, με λειτουργική και οργανική ανεξαρτησία. Στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3094/2003 -ο οποίος τροποποιεί τον ιδρυτικό- ως αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη ορίζεται «η διαμεσολάβηση

¹²¹ Βλ. και ΤρσυμβΣυμμ 13/2015, η οποία εκδόθηκε περίπου έξι (!) χρόνια μετά την από 05.01.2009 υποβληθείσα σχετική αίτηση

¹²² Π. Μουζουράκη, *Ο μηχανισμός εξασφάλισης της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με το ν 3068/2002*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου ΙΣΤ, 2003, σελ.727

¹²³ Α. Ράντος/Ν.Παπασπύρου, ό.π., σελ.21

¹²⁴ Επίκαιρη νομολογία για τη συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΣτΕ, προσβάσιμο στο www.lawnet.gr 2018

¹²⁵ Βλ. ν.2477/1997 ΦΕΚ/Α/59/18.04.1997

μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας» με σκοπό την α. την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών β. την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και γ. την τήρηση της νομιμότητας».

Ο όρος «κακοδιοίκηση» (maladministration) απαντάται στο θεσμικό πλαίσιο όλων των ombudsmen¹²⁶ και προσδιορίζει και τη γενική αποστολή του που είναι η καταπολέμηση των φαινομένων «κακοδιοίκησης» και η προώθηση της «ορθής διοικητικής συμπεριφοράς».

Περαιτέρω, εξειδικεύοντας τις «...ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων» (άρθρο 3 παρ. 3), ο ν. 3094/2003 αναφέρει ρητά ότι ο ΣτΠ, ανάμεσα σε άλλα, «...ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό...αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση» (στοιχ. ii). Με άλλα λόγια, η απροθυμία αυτή της διοίκησης είναι υπαρκτό και σοβαρό πρόβλημα για το νομοθέτη, ο οποίος, με τη διάταξη αυτή, δίνει έμφαση στην αναγκαιότητα παρακολούθησης της διοικητικής δράσης έναντι των αποφάσεων της δικαιοσύνης και παρά τη ρητή αναφορά του Συντάγματος στην υποχρέωση αυτή, την περιλαμβάνει στις ειδικές περιπτώσεις που ελέγχει ο ΣτΠ.

Κατά τη συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, είχαν ρητά επισημανθεί ως μείζον πρόβλημα κακοδιοίκησης, οι περιπτώσεις άρνησης της διοίκησης να εκτελεί τις δικαστικές αποφάσεις, φαινόμενο το οποίο αποδυναμώνει περαιτέρω την αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας¹²⁷. Το θεσμικό κενό στις σχέσεις του πολίτη με το κράτος σχετικά με τη μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων, ήταν ακόμα μεγαλύτερο κατά την ίδρυση του ΣτΠ και πριν την αναθεώρηση του 2001, με μοναδικό μηχανισμό ελέγχου την Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/84, η οποία επιλαμβανόταν μόνο για θέματα σχετικά με ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ και χωρίς ιδιαίτερη αποτελεσματικότητα¹²⁸.

¹²⁶ Στα σκανδιναβικά ombudsman σημαίνει επίτροπος, πληρεξούσιος, δηλαδή αυτός ο οποίος διαμεσολαβεί

¹²⁷ Πρακτικά Βουλής Ολ.29.03.1997, σ.4990

¹²⁸ Βλ. και ανωτέρω κεφ.3.1, καθώς και σχετικό σχόλιο του Α. Ράντου για την μεγάλη αποτελεσματικότητα του Συνηγού του Πολίτη συγκριτικά με την Επιτροπή του ν.1470/1984 σε σχέση με την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», ό.π., σελ.69

Όπως προκύπτει από το συνολικό νομικό πλαίσιο που διέπει την ανεξάρτητη αυτή αρχή, ο ΣτΠ δεν έχει δυνατότητα να επιβάλλει κυρώσεις για τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης που συναντά. Η δράση του, ως εναλλακτικού τρόπου ατελούς ή ήπιου ελέγχου (διαμεσολάβηση, σύνταξη πορισμάτων, ετήσιων και ειδικών εκθέσεων, δημοσιοποίηση της άρνησης της διοίκησης) είναι ασυμβίβαστη με την καταστολή *stricto sensu*¹²⁹. Η στρατηγική διαμεσολάβησης, την οποία εφαρμόζει, είναι κατ' αρχήν η πειθώς, με την οποία επιδιώκει να αποσπάσει από τους δημόσιους λειτουργούς την ενσυνείδητη αποδοχή των πορισμάτων του και στη συνέχεια, η δημοσιοποίηση της μη αποδοχής των προτάσεων του ως ηθική κύρωση, η οποία δεν παράγει μεν καμιά έννομη συνέπεια, αλλά οπωσδήποτε συνιστά δημόσια μομφή έναντι της δύστροπης δημόσιας υπηρεσίας.

Όπως προκύπτει από ετήσιες Εκθέσεις του ΣτΠ, η συντριπτική πλειοψηφία των αναφορών για μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων, αφορά αποφάσεις της διοικητικής δικαιοσύνης και σχετίζεται με υπηρεσιακά θέματα απασχολούμενων στο δημόσιο, καθώς και με θέματα πολεοδομικά.

Ενδεικτικά παρατίθενται μερικές περιπτώσεις αναφορών:

I. Μη προσήκουσα εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση αξιωματικών (αναφορές 11810/1999, 13365/1999, 6096/2001, 158/2002, 20073/2003)¹³⁰

Περίληψη υποθέσεων

Αξιωματικοί εν αποστρατεία κατέθεσαν αλληπάλληλες αιτήσεις ακυρώσεως σε βάρος όσων κρίσεων του Συμβουλίου Αρχηγών Γενικού Επιτελείου (ΣΑΓΕ) τους αφορούσαν. Οι εν λόγω αιτήσεις ακυρώσεως είχαν ως αποτέλεσμα αλληπάλληλες ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις και ισάριθμες αντίστοιχες κατ' αναπομπή αποφάσεις του Συμβουλίου, στις οποίες γινόταν χρήση των ίδιων ακριβώς στοιχείων με τις προηγούμενες, δηλαδή των στοιχείων, των οποίων η χρήση είχε κριθεί παράνομη από το δικαστήριο, με κατακερματισμό της κρίσης κατ' έτη και επαναλαμβάνοντας την ακυρωθείσα κρίση. Παρεμβαίνοντας στις υποθέσεις αυτές, ο Συνήγορος του Πολίτη ανέπτυξε την άποψη ότι, σε περίπτωση ακύρωσης και αναπομπής μίας

¹²⁹ Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2002, σελ.218

¹³⁰ Σύνοψη πορισμάτων, Προϋποθέσεις προσήκουσας συμμόρφωσης με ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις για επανακρίσεις αξιωματικών, προσβ. στο www.synigoros.gr/anafores/porismata

υπηρεσιακής κρίσης, η διοίκηση μπορεί να αναζητήσει νέους λόγους ουσίας, ικανούς να αιτιολογήσουν την εμμονή της στο διατακτικό της ακυρωθείσας κρίσης, αλλά δεν μπορεί να εξαντλεί τη νέα αιτιολογία της σε λόγους, οι οποίοι έχουν ήδη κριθεί ανεπαρκείς από τη δικαιοσύνη. Η διοίκηση οφείλει να κρίνει την αναπεμφθείσα υπόθεση με προσήλωση στους συλλογισμούς επί των οποίων το δικαστήριο στήριξε την ακύρωση, και με τρόπο που να εξασφαλίζει ότι η νέα πράξη δεν πρόκειται ν' ακυρωθεί για τον ίδιο λόγο.

Αποτιμώντας τη συμπεριφορά του ΣΑΓΕ, ο ΣτΠ σημειώνει: «.....Αυτή η πρακτική χειρισμού των επανακρίσεων συνεπεία ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων [...] προδίδει μια φορμαλιστική και επιφανειακή αντίληψη της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις. [...] Πραγματικώς προσήκουσα εκτέλεση μιας ακυρωτικής απόφασης επιτυγχάνεται μόνον όταν η διοίκηση, αντί να καταγίνεται στην αναζήτηση τρόπων επανάληψης του ακυρωθέντος αποτελέσματος, προσεγγίζει την αναπεμφθείσα εκκρεμότητα με προσήλωση στους συλλογισμούς επί των οποίων το δικαστήριο κήρυξε την ακύρωση...». Στην ουσία της, τακτική της εικονικής επανάληψης της οφειλόμενης διαδικασίας όχι απλώς χαρακτηρίζεται από έλλειψη σεβασμού στη δικαιοσύνη και τις συνταγματικές υποχρεώσεις αλλά προσλαμβάνει διαστάσεις εμπαιγμού τόσο των πολιτών, όσο και των δικαστηρίων.

Η συμπεριφορά της διοίκησης εν προκειμένω, εκδηλώθηκε με την πεποίθηση ότι δεν αποτελεί τμήμα της δημόσιας διοίκησης, αλλά στεγανό και αυτόνομο πεδίο δράσης, θεωρώντας ότι οι ειδικές αρχές που προβλέπονται για την οργάνωση και λειτουργία των σωμάτων στρατού διέπουν όλες τις ενέργειες της, ακόμα και όταν αυτές είναι άσχετες με αυτόν τον σκληρό πυρήνα της ειδικής αποστολής της. Η περιφρόνηση της νομιμότητας, όπως αυτή εξειδικεύεται με τη συνταγματική υποχρέωση συμμόρφωσης με τις δικαστικές αποφάσεις, δημιουργεί δυσμενείς εντυπώσεις όταν προκαλείται από ένα τόσο νευραλγικό τμήμα της κρατικής εξουσίας.

II. Συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις σχετικά με άρση απαλλοτρίωσης¹³¹

Είναι πάρα πολύ συχνές οι περιπτώσεις χρονικά υπέρμετρης δέσμευσης ακίνητης περιουσίας χωρίς να ακολουθεί η κήρυξη της προγραμματισθείσας απαλλοτρίωσης και χωρίς να καταβάλλεται η οφειλόμενη αποζημίωση. Σε πολλές από αυτές τις υποθέσεις, οι ενδιαφερόμενοι απευθύνονται στο Συνήγορο αφού προηγουμένως έχουν δικαιωθεί από το

¹³¹ Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2014

ΣΤΕ, του οποίου όμως οι δικαστικές αποφάσεις δεν εκτελούνται . Αιτία συνήθως είναι τα μεγάλα ποσά της αποζημίωσης που πρέπει να καταβληθούν. Ωστόσο, το ύψος της αποζημίωσης σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας καθ' υπέρβαση του εύλογου χρονικού ορίου που θέτει ο νόμος.

Στο Συνήγορο του Πολίτη προσέφυγαν οι ιδιοκτήτες ενός ακινήτου στα Χανιά Κρήτης, το οποίο είχε δεσμευθεί από το έτος 1946 λόγω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Οι ιδιοκτήτες είχαν δικαιωθεί με την έκδοση δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες διέταξαν την άρση της απαλλοτρίωσης με τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου. Ωστόσο, η διοίκηση κωλυσιεργούσε, χωρίς να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις αυτές και παρά τη θετική γνωμοδότηση του Γραφείου Νομικής Υποστήριξης του Δήμου Χανίων. Ο ΣτΠ απευθύνθηκε στο Δήμο Χανίων, ζητώντας την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, χωρίς ωστόσο να υπάρξει ανταπόκριση από την πλευρά του δήμου. Στη συνέχεια, η Αρχή ζήτησε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, την άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της, ως προς τον συγκεκριμένο ΟΤΑ. Παράλληλα, η αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας Κρήτης έλαβε γνώση των δικαστικών αποφάσεων για την άρση της απαλλοτρίωσης και επισήμανε στην Υπηρεσία Δόμησης του Δήμου Χανίων, τη διαδικασία που οφείλει να τηρήσει για την τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει και τη σύνταξη έκθεσης εκτίμησης της αξίας του ρυμοτομούμενου ακινήτου (κτίσματος και εδάφους), στην οποία προέβη η αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου. Η συγκεκριμένη έκθεση διαβιβάστηκε από την Υπηρεσία Δόμησης στις άλλες αρμόδιες υπηρεσίες του ίδιου δήμου, με το ερώτημα, εάν ο δήμος προτίθεται να συμπεριλάβει το εκτιμώμενο ποσό, στον προϋπολογισμό του, σημειώνοντας, ωστόσο, ότι η υπό απαλλοτρίωση ιδιοκτησία θεωρείται πολεοδομικά αναγκαία για τη δημιουργία κοινόχρηστου χώρου.

Η Αρχή ολοκλήρωσε την παρέμβασή της, καθώς ικανοποιήθηκε το αίτημα των πολιτών για συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Υπογραμμίζει πάντως ότι η ενέργεια αυτή της Υπηρεσίας Δόμησης δημιουργεί τις συνθήκες για νέα επιβολή της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, μολονότι τελεί πλέον υπό άρση, γεγονός που συνιστά συνήθη πρακτική των δήμων και οδηγεί στην καταχρηστική διαρκή δέσμευση της ιδιοκτησίας, σε αντίθεση με την ορθή διοικητική πρακτική και κατά παράβαση του συνταγματικά προστατευόμενου δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Κεφάλαιο 4^ο : Πρόσφατες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις

4.1. Πώς και ο ίδιος ο δικαστής μπορεί να «δυσχεράνει» την προσπάθεια της διοίκησης για συμμόρφωση

Όπως ήδη εξετάσθηκε ανωτέρω¹³², πέραν της απροθυμίας ή της δυστροπίας της διοίκησης να συμμορφωθεί στις δικαστικές αποφάσεις, τα προβλήματα που ενδέχεται να συναντήσει η διοίκηση κατά τη συμμόρφωση, μπορεί να οφείλονται και σε παράγοντες που εκφεύγουν του δικού της πλαισίου δράσης. Οι δυσχέρειες αυτές ενίοτε συνδέονται με μια «μαξιμαλιστική» προσέγγιση¹³³ του δικαστή, η οποία μπορεί να εκδηλωθεί με δύο μορφές: α) ο δικαστής υπερβαίνοντας το οριοθετημένο πλαίσιο αρμοδιοτήτων του, μετατρέπεται σε συνταγματικό δικαστή, ασκώντας αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας, αντί του παρεμπόπτοντος, διάχυτου και συγκεκριμένου που επιτάσσει το Σύνταγμα και β) ο δικαστής επιδεικνύει υπερβολική τυπολατρεία προχωρώντας εύκολα σε ακυρώσεις, οι οποίες, χωρίς να προσφέρουν ουσιαστική προστασία στον διάδικο ιδιώτη, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα συμμόρφωσης, κυρίως όταν γίνονται σε χρόνο πολύ μεταγενέστερο από το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης.

Εξετάζοντας κάθε μία από τις περιπτώσεις αυτές χωριστά μπορούμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

ι) Η μετατροπή του δικαστή σε συνταγματικό δικαστή

Το πρόβλημα της (μη) συμμόρφωσης ανέκυψε με ιδιαίτερη ένταση στο πλαίσιο της νομολογίας που συνδέεται με τη δημοσιονομική κρίση των τελευταίων ετών, οπότε ο διοικητικός δικαστής επελήφθη, μέσω πληθώρας αιτήσεων ακύρωσης κατά κανονιστικών πράξεων ή πιλοτικών δικών που αφορούσαν αγωγές αποζημίωσης ή προσφυγές ουσίας, της συνταγματικότητας των λεγόμενων «μνημονιακών» ρυθμίσεων, δηλαδή ρυθμίσεων σχετικά με τις περικοπές μισθών, συντάξεων και επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τη διαδοχική επιβολή φορολογικών και ασφαλιστικών επιβαρύνσεων, την αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος, την παρέμβαση στο δημόσιο με την ανταλλαγή των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου, τις παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις. Στην πρώτη φάση της κρίσης, η δικαστική εξουσία αυτοπεριοριζόμενη,

¹³² Βλ. και κεφ.2 υπό 2.3

¹³³ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός;* (προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, προσβάσιμο στο www.prevedourou.gr

αφήνει άθικτες τις νομοθετικές επιλογές, εφαρμόζοντας τη θεωρία των κυβερνητικών πράξεων και τη δικονομική της συνέπεια¹³⁴.

Σε επόμενη φάση και κυρίως μετά το έτος 2014, το ΣτΕ, παρουσιάζεται να υιοθετεί μια στάση ευνοϊκή έναντι των αιτούντων, η οποία φαίνεται να δημιουργεί ανυπέρβλητα προβλήματα συμμόρφωσης, τόσο για τον νομοθέτη όσο και για τη διάδικο διοίκηση. Χαρακτηριστική εδώ είναι η νομολογία που αφορά τις περικοπές των μισθών των ενστόλων και συγκεκριμένα οι αποφάσεις **ΣτΕ ΟΛ 2192-2196/2014**, τις οποίες ακολούθησαν τα Πρακτικά και οι αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης και, τελικώς, η απόφαση **ΣτΕ ΟΛ 1125/2016**. Το δικαστήριο, μετά την κήρυξη των διατάξεων του ν.4093/2012¹³⁵ ως αντισυνταγματικών, προχώρησε στην ακύρωση υπουργικών αποφάσεων περί καθορισμού του χρόνου και του τρόπου επιστροφής των ποσών που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των ενστόλων, αμφισβητώντας βασικές οικονομικές πολιτικές και εξαρτώντας έτσι τη συμμόρφωση της Διοίκησης από την ενεργοποίηση του νομοθέτη. Τα τέσσερα πρακτικά συμμόρφωσης¹³⁶ που ακολούθησαν, μετά από προσφυγή των ενδιαφερόμενων στο οικείο Συμβούλιο Συμμόρφωσης, με ιδιαίτερη αυστηρότητα «εγκαλούν» τις διοικητικές αρχές για τη μη υλοποίηση των αποφάσεων. Εν συνεχεία, το Συμβούλιο υπαγορεύει στη διοίκηση τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ακύρωση της κανονιστικής πράξης, το περιεχόμενο της οποίας εξαντλείτο στο παρελθόν: καταβολή των αποδοχών που τα μέλη των αιτουσών ενώσεων και ομοσπονδιών υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν, ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, συνεπεία της εφαρμογής των αντισυνταγματικών διατάξεων του Ν. 4093/2012. Επιπλέον, η διάγνωση της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του Ν. 4093/2012 δημιούργησε την πρόσθετη υποχρέωση της διοίκησης να μεριμνήσει για τον τρόπο επιστροφής των ποσών που αντιστοιχούσαν στη διαφορά μεταξύ των αποδοχών που οι στρατιωτικοί ελάμβαναν προ της εφαρμογής του Ν. 4093/2012 και των αποδοχών που πράγματι καταβλήθηκαν μετά τις περικοπές που υπέστησαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού. Ειδικότερα, η κήρυξη της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του Ν. 4093/2012 είχε ως συνέπεια την

¹³⁴ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ ΟΛ 668/2012, ΣτΕ ΟΛ 1116 και 1117/2014 που αφορούσαν τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη μείωση του δημόσιου χρέους, όπου το Δικαστήριο προέβη σε ρηξικέλευθη επίκληση της κρίσης και δεν έθεσε σε κίνδυνο το πρόγραμμα ανταλλαγής ομολόγων, ευθυγραμμιζόμενο με τη νομολογία, τόσο των Δικαστηρίων της Ένωσης, (ΔΕΕ 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler* κ.λπ. κατά *Deutscher Bundestag* κ.α.), όσο και του ΕΔΔΑ (ΕΔΔΑ της 21.7.2016, *Μαματάς* κ.λπ. κατά *Ελλάδας*), και Α. Βλαχογιάννη, *Η συνταγματικότητα του «Μνημονίου» υπό το φως της (αμερικανικής) θεωρίας του δικαστικού αυτοπεριορισμού*, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

¹³⁵ Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, ΦΕΚ/Α/222/12.12.0212.

¹³⁶ ΤριμΣυμβΣυμμ 10-14/2014

αναβίωση των ειδικών μισθολογικών ρυθμίσεων για τους ένστολους, όπως αυτές ίσχυαν πριν από την τροποποίησή τους με τις διατάξεις αυτές και την καταβολή στους ενστόλους για τον εφεξής χρόνο των αποδοχών που δικαιούνταν βάσει των εν λόγω μισθολογίων. Με τα ίδια πρακτικά έγινε, τέλος, δεκτό ότι ο νομοθέτης και, κατ' εξουσιοδότηση αυτού, η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, διατηρούν την ευχέρεια να προβούν στην κατάρτιση νέου μισθολογίου για τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, επί τη βάση των κριτηρίων που τέθηκαν με τις αποφάσεις της Ολομέλειας¹³⁷. Ωστόσο και ενώ εκκρεμούσε η διαδικασία συμφωνίας της διοίκησης, δημοσιεύθηκε ο ν.4307/2014¹³⁸, στο άρθρο 86 του οποίου περιελήφθησαν ρυθμίσεις σχετικά με τη μισθολογική αποκατάσταση των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, ο νομοθέτης ομολογεί τη μερική μόνον συμμόρφωση και επιχειρεί να την δικαιολογήσει, παραθέτοντας αποκλειστικά δημοσιονομικού χαρακτήρα λόγους, οι οποίοι καθιστούσαν ανέφικτη την πλήρη συμμόρφωση, για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Η απόφαση **ΣτΕ ΟΛ 1125/2016** υιοθετεί πιο αυστηρή στάση κρίνοντας ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί, εφόσον τα αρμόδια δικαστικά όργανα, δηλαδή τα τριμελή συμβούλια συμμόρφωσης, έχουν ήδη υποδείξει στην διοίκηση τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ, να καθιστά, με ειδικές διατάξεις, ανενεργή την εκκρεμή διαδικασία συμμόρφωσης, καταστρατηγώντας την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις, η οποία αποτελεί ειδικότερη πτυχή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και δίκαιης δίκης. Κατά την Ολομέλεια, οι ρυθμίσεις του ν. 4307/2014 έδιναν στη διοίκηση το νομοθετικό έρεισμα να αποφύγει την πλήρη συμμόρφωση προς τις **ΣτΕ ΟΛ 2192-2196/2014**. Περαιτέρω, το Δικαστήριο φαίνεται να δέχεται ότι η κατά το άρθρο 95 παρ. 5 Σ υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, καλύπτει όχι μόνο τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ, αλλά και αυτές που διαπιστώνουν αντισυνταγματικότητα και παραμερίζουν την κρίσιμη διάταξη. Έτσι, η διοίκηση υποχρεούται όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την νομοθετική πράξη που κρίθηκε αντίθετη προς συνταγματικές διατάξεις ή τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από τις πράξεις αυτές, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ, ή ακόμη επιδικάζοντας αποζημίωση για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, αν από την αρχή δεν είχε ισχύσει η κριθείσα αντίθετη προς το Σύνταγμα

¹³⁷ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης*, ό.π. σελ.3

¹³⁸ ΦΕΚ/Α/246/15.11.2014

νομοθετική πράξη. Εν προκειμένω, η συμμόρφωση πραγματοποιείται σε ανώτερο επίπεδο και επιβάλλεται στον ίδιο τον νομοθέτη, στον οποίο το Δικαστήριο υπαγορεύει το περιεχόμενο της ρύθμισης που θα θεσπίσει. Με αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο καταλήγει να μην αναγνωρίζει τις νομοθετικές δεσμεύσεις και τις μνημονιακές υποχρεώσεις της διοίκησης αλλά και να επιβάλλει υποχρέωση συμμόρφωσης στον νομοθέτη, υπαγορεύοντάς του το περιεχόμενο της ρύθμισής του.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται σε σχέση με τη διαδικασία συμμόρφωσης στη δικαστική απόφαση εδώ, αφορούν, τόσο το νομοθέτη, όσο και τη διοίκηση: τον μεν νομοθέτη, διότι «εξ αιτίας» του, ο δικαστής θέτει ζητήματα αντισυνταγματικότητας με αφορμή επιμέρους νομοθετικές διατάξεις. Το αποτέλεσμα είναι ότι ο διάχυτος, παρεμπίπτων και συγκεκριμένος έλεγχος αντισυνταγματικότητας ο οποίος πραγματοποιείται εντός των δικονομικών προδιαγραφών μιας δίκης με αντικείμενο τον έλεγχο νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης, μεταλλάσσεται σε συγκεντρωτικό, κύριο και αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας, τον οποίο το Σύνταγμα επιφυλάσσει για το ΑΕΔ¹³⁹, με συνέπεια να δημιουργείται νομοθετικό κενό, χωρίς ορθολογική και αξιόπιστη πρόταση κάλυψής του, η οποία πρόταση δεν μπορεί, φυσικά, να προέρχεται από τον δικαστή· τη δε διοίκηση, διότι δυσκολεύεται να εκπληρώσει την υποχρέωσή της προς συμμόρφωση στην απόφαση, χωρίς την προηγούμενη «εμπλοκή» του νομοθέτη.

Σε διαφορετική κατεύθυνση, της εμπιστοσύνης προς το νομοθέτη, κινούνται οι αποφάσεις ΣΤΕ **ΟΛ 813/2019** και **ΟΛ 814/2019**, που φαίνεται να ανατρέπουν την προηγούμενη νομολογία σχετικά με τις δηλώσεις για το πόθεν έσχες. Εδώ, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι νέες διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 4571/2018¹⁴⁰, δεν αντίκεινται στην υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις ΣΤΕ **ΟΛ 2649/2017** και **ΟΛ 3312/2017**, ούτε στα άρθρα 4 παρ. 1, 20 και 26 Σ, αφενός, διότι εντάσσονται στο πλαίσιο της συνολικής τροποποίησης του συστήματος υποβολής και ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (ΔΠΚ) και οικονομικών Συμφερόντων (ΔΟΣ) και αφετέρου, διότι δεν προκύπτει ότι εισήχθησαν για να καταστήσουν ανενεργή την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις ανωτέρω ακυρωτικές αποφάσεις της Ολομελείας, καταστρατηγώντας τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις, αλλά αντιθέτως έχουν εκδοθεί για να ρυθμίσουν συνολικά τα ζητήματα που ανέκυψαν μετά τη δημοσίευση των ανωτέρω αποφάσεων. Διευκρινίζει ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης, που αφορά τη διοίκηση, δεν κωλύει τη νομοθετική εξουσία να προβαίνει

¹³⁹ Άρθρο 100 παρ. ε' Σ

¹⁴⁰ «Επείγουσες ρυθμίσεις για την υποβολή δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ/Α/186/30.10.2018, όπου τροποποιείται το άρθρο 3^Α του ν.3213/2003

εφεξής, με γενικές διατάξεις, σε νέες ρυθμίσεις που μεταβάλλουν το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, διαφορετικά ή ως άνω υποχρέωση θα οδηγούσε σε τελμάτωση του δικαίου. Άρα ο δικαστής πείθεται για τις «καλές προθέσεις» του νομοθέτη να μην παρακωλύσει την συμμόρφωση της διοίκησης και υιοθετεί ευνοϊκή στάση απέναντί του. Στην πράξη ωστόσο, είναι λεπτά τα όρια της διάκρισης ανάμεσα στη γενική και αναμενόμενη αντίδραση του νομοθέτη σε δικαστική απόφαση που κρίνει αντισυνταγματική μια νομοθετική διάταξη και στην ανεπίτρεπτη επέμβασή του στη συγκεκριμένη διαδικασία συμμόρφωσης της Διοίκησης, κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Σ¹⁴¹.

ii) Η εμμονή του δικαστή στην ακύρωση για τυπικές πλημμέλειες

Προβλήματα στη συμμόρφωση μπορεί επίσης να δημιουργεί η εμμονή του δικαστή να ακυρώνει διοικητικές πράξεις για τυπικούς λόγους – για την παράβαση ουσιώδους τύπου, ο οποίος όμως, ούτε κατοχυρώνει διαδικαστικά δικαιώματα, ούτε επηρεάζει το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η πρόβλεψη περίπλοκων διοικητικών διαδικασιών (κατά κανόνα σύνθετων διοικητικών ενεργειών), οι οποίες περιλαμβάνουν σειρά εκτελεστών και μη εκτελεστών πράξεων, εμπλοκή περισσότερων συλλογικών οργάνων χωρίς απολύτως σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, διαδοχικές συνεδριάσεις των οργάνων αυτών με τις αναγκαίες προσκλήσεις των μελών τους, έκδοση πολλών ενδιάμεσων πράξεων με διαφορετικές προϋποθέσεις δημοσιότητας, προθεσμίες διενέργειας των διαφόρων πράξεων και διαδικασιών, δημιουργεί, αναπόφευκτα, τυπικές πλημμέλειες, δυνάμενες να καταλήξουν σε ακυρώσεις. Στο μέτρο, όμως, που οι πλημμέλειες αυτές δεν θίγουν διαδικαστικά δικαιώματα των διοικουμένων, ούτε επηρεάζουν το ουσιαστικό περιεχόμενο της απόφασης που πρόκειται να ληφθεί, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με πνεύμα επιείκειας από τον δικαστή¹⁴².

Ως χαρακτηριστική περίπτωση δημιουργίας προβλημάτων συμμόρφωσης, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι δικαστικές αποφάσεις εν γένει, που αφορούν στη διοικητική καθημερινότητα των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ), δηλαδή στις πράξεις εκλογής και εξέλιξης μελών ΔΕΠ και συχνά επιδεικνύουν μεγάλη αυστηρότητα ως προς την τήρηση διαδικαστικών τύπων. Όταν όμως μεταξύ της έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης και της δικαστικής απόφασης που την ακυρώνει μεσολαβεί μεγάλο διάστημα και οι εφαρμοστέες διατάξεις υφίστανται αλλεπάλληλες τροποποιήσεις, η συμμόρφωση δεν είναι ευχερής. Οι νομολογιακοί κανόνες σύμφωνα με τους οποίους, πρώτον, «*επί μεταβολής ... του νομοθετικού καθεστώτος εφαρμόζονται οι νεότερες διαδικαστικές διατάξεις και, συνεπώς, αρμόδιο όργανο για τη*

¹⁴¹ Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης.....*, ό.π., σελ.4-5

¹⁴² Βλ. ΣτΕ 4474/2014, 3238/2015 και 2948/2015, με τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε τις πρυτανικές εκλογές που διεξήχθησαν κατ' εφαρμογή του Ν. 4009/2011 σε τρία ΑΕΙ

διενέργεια της νέας κρίσης είναι το προβλεπόμενο από τις νέες διατάξεις όργανο και όχι το όργανο που είχε εκδώσει την αρχική πράξη» και, δεύτερον, «ακόμη... και αν δεν μεταβληθεί το νομοθετικό καθεστώς, το συλλογικό όργανο, το οποίο επιλαμβάνεται υποθέσεως μετά από ακυρωτική απόφαση, οφείλει να συνέρχεται και να αποφασίζει με την εκάστοτε νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση αυτού και όχι με την υφιστάμενη κατά τον χρόνο της εκδόσεως της ακυρωθείσας πράξεως», δεν αρκούν για την επίλυση των προβλημάτων συμμόρφωσης, λόγω των συνεχών αλλαγών του οικείου νομοθετικού πλαισίου, κάποιων ειδικών ρυθμίσεων που αφορούν τα πανεπιστημιακά όργανα και της ασάφειας των μεταβατικών διατάξεων. Χαρακτηριστικό των δυσχερειών είναι η πληθώρα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ που ζητούν τα ΑΕΙ, ενόψει συμμόρφωσης σε ακυρωτική απόφαση. Στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να επισημανθεί σαφώς ότι τα προβλήματα συμμόρφωσης οφείλονται κατά κύριο λόγο στο νομοθέτη, ο οποίος αλλάζει αδικαιολόγητα και με υπερβολική συχνότητα το οικείο πλαίσιο, και δευτερευόντως στο νομικό καθεστώς που υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη του ο δικαστής κατά την ακύρωση της πράξης. Ενώ η (νομοθετική) πραγματικότητα τρέχει με ταχύτητες φωτός στο δίκαιο των μελών ΔΕΠ, η δικαστηριακή πρακτική είναι εγκλωβισμένη σε ξεπερασμένες, από τον ίδιο τον νομοθέτη, κανονιστικές επιλογές. Η λύση έγκειται προφανώς στην εξαρχής συνεκτική νομοθέτηση¹⁴³.

Θετικό βήμα στην κατεύθυνση αυτή αποτελεί η απόφαση **ΣτΕ 4078/2014** (Ε' Τμήμα) του Συμβουλίου της Επικρατείας που δέχθηκε, προς απόρριψη λόγου ακύρωσης αναγόμενου στην πλημμελή σύνθεση συλλογικού οργάνου, ότι, «σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι τυπικές πλημμέλειες της συγκρότησης συλλογικού οργάνου επιφέρουν την ακυρότητα της απόφασής του μόνον εφόσον από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι οι πλημμέλειες αυτές είτε μπορούσαν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, να ασκήσουν επιρροή στο περιεχόμενο της ληφθείσας απόφασης, είτε αποστέρησαν τον διοικούμενο από μία διαδικαστική εγγύηση, τεθείσα υπέρ του από το νομοθέτη. Πρόκειται για εμπνευσμένη από τη γαλλική νομολογία διευρυμένη χρήση της έννοιας της «διαδικαστικής πλημμέλειας που δεν ασκεί, εν προκειμένω, επιρροή στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης» που θα εφαρμόζεται παράλληλα με την κλασική διάκριση μεταξύ ουσιωδών και μη ουσιωδών τύπων και θα αξιοποιείται ακριβώς όταν η πλημμέλεια αφορά ουσιώδη τύπο¹⁴⁴.

¹⁴³ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π., σελ.5-6

¹⁴⁴ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π., σελ.7

4.2. Ο ν.4274/2014, οι «εξουσίες» που παρέχει στο διοικητικό δικαστή και η παροχή κατευθύνσεων στη διοίκηση

4.2.1 Ο ν.4274/2014 και οι «εξουσίες» που παρέχει στο διοικητικό δικαστή

Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με την ενίσχυση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή, καθιέρωσαν και οριοθέτησαν τον διάλογό του με τη διάδικο διοίκηση, ενόψει αποτροπής της ακύρωσης των διοικητικών πράξεων και προσπάθειας διατήρησης αυτών.

Με το άρθρο 22 του ν.4274/2014¹⁴⁵, προστέθηκαν παράγραφοι 3α, 3β και 3γ στο άρθρο 50 του π.δ.18/1989, ως ακολούθως: **«3α.** Το δικαστήριο, αν άγεται σε ακύρωση της διοικητικής πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως λόγω πλημμέλειας που μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων και εφόσον κρίνει, ενόψει της φύσης της πλημμέλειας, και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, ότι η ακύρωση της πράξης δεν είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας και για τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του αιτούντος, μπορεί, κατ' εκτίμηση και των εννόμων συμφερόντων των διαδίκων, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, η οποία κοινοποιείται σε όλους τους διαδίκους, και να ζητήσει από την αρμόδια υπηρεσία είτε να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια είτε να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια τάσσοντας προς τούτο αποκλειστική εύλογη προθεσμία, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από ένα μήνα ούτε μεγαλύτερη από τρεις μήνες. Κανένα στοιχείο δεν λαμβάνεται υπόψη αν προσκομισθεί μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής. Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας και εντός δεκαπενθημέρου, οι λοιποί διάδικοι δύνανται να καταθέσουν υπόμνημα με τους ισχυρισμούς τους επί των ενεργειών της Διοίκησης και των στοιχείων που αυτή προσκόμισε. Σε περίπτωση εφαρμογής των οριζόμενων στα προηγούμενα εδάφια, η δημοσίευση της προδικαστικής απόφασης συνεπάγεται την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, κατά το μέρος που δεν έχει εκτελεστεί έως τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης. **3β.** Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξης, το δικαστήριο, σταθμίζοντας τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί κατά το χρόνο εφαρμογής της, ιδίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ανατρέχουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης. **3γ.** Η διαπίστωση παρανομίας της κανονιστικής πράξης κατά τον παρεμπύπτοντα έλεγχό της, για λόγους αναγόμενους στην αρμοδιότητα του εκδόντος την απόφαση οργάνου και

¹⁴⁵ ΦΕΚ/Α/147/14.07.2014

σε παράβαση ουσιώδους τύπου είναι δυνατόν να μην οδηγήσει σε ακύρωση ατομικής πράξης, εφόσον, κατά την κρίση του δικαστηρίου, έχει παρέλθει μακρό, ανάλογα με τις περιστάσεις, χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης που ελέγχεται παρεμπιπτόντως και οι συνέπειες της παρανομίας της σε βάρος της ατομικής πράξης μπορεί να κλονίσουν την ασφάλεια του δικαίου. 3δ.....».

Με τις νέες αυτές δικονομικές διατάξεις, πραγματοποιείται η πιο σημαντική μεταβολή στην εγχώρια διοικητική δικονομία, η οποία, όπως προκύπτει και από την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου¹⁴⁶, έχει ως σκοπό να συγκεράσει δύο θεμελιώδεις αρχές, την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της ασφάλειας δικαίου, σε μια προσπάθεια του νομοθέτη να διευρύνει τις «εξουσίες» του ακυρωτικού δικαστή, εκτός από την ήδη υπάρχουσα για αναδρομική ακύρωση της παράνομης διοικητικής πράξης ή παράλειψης.

Συγκεκριμένα, με την **παράγραφο 3α** παρέχεται η εξουσία στον ακυρωτικό δικαστή, κατά περίπτωση και υπό προϋποθέσεις, αν οδηγείται σε ακύρωση ατομικής διοικητικής πράξης, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, προκειμένου να δώσει στη διοίκηση την ευκαιρία, να καλύψει εκ των υστέρων πλημμέλειες της προσβαλλόμενης πράξης ή να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, προκειμένου να αποτραπεί η δραστική επέμβαση της δικαστικής ακύρωσης¹⁴⁷. Μέσα από τη διάταξη αυτή, φαίνεται η βούληση του νομοθέτη να συμβάλει στην επιτάχυνση της συμμόρφωσης της διοίκησης, δεδομένου ότι το άρθρο 22 προβλέπει εύλογη αποκλειστική προθεσμία τριμήνου κατ' ανώτατο όριο, ενώ, καθώς το χρονικό διάστημα της συμμόρφωσης, δεν προσδιορίζεται με ακρίβεια από το ν.3068/2002, θα πραγματοποιείτο αυτή σε χρονικό διάστημα σαφώς συχνά μεγαλύτερο.

Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να αποκλίνει από τις ειδικότερες ρυθμίσεις που προβλέπουν αυτές οι διατάξεις. Σε ότι αφορά στην παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της παραγράφου 3α, και εν όψει της ένταξής της στην παράγραφο αυτή και στη διαδικασία που αυτή περιγράφει (έκδοση προδικαστικής απόφασης, παροχή προθεσμίας στη διοίκηση προκειμένου να ενεργήσει, κατάθεση υπομνήματος των λοιπών διαδίκων μετά την πάροδο της προθεσμίας, νέα συζήτηση της υπόθεσης προκειμένου να εκδοθεί η τελικά οριστική απόφαση), δίνεται η δυνατότητα στο δικαστή, αφού εκτιμήσει τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίσει, αφ' ενός τα έννομα συμφέροντα των λοιπών -πλην της διοίκησης- διαδίκων και αφ' ετέρου το δημόσιο συμφέρον, **να διαπιστώσει, με οριστική κρίση,** την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, να εκδώσει προδικαστική απόφαση και να

¹⁴⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου, σελ.5

¹⁴⁷ Ήδη οι ΣτΕ 1422/2013 και ΣτΕ 1941/2013 είχαν επιχειρήσει να καθιερώσουν νομολογιακά αυτό που κατοχυρώθηκε νομοθετικά με την παρ.3α στο π.δ. 18/1989

τάξει εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Στην περίπτωση αυτή, η συμμόρφωση της διοίκησης μέσα στην ταχθείσα προθεσμία δεν απαιτείται, σύμφωνα πάντα με ειδική κρίση του Δικαστηρίου, να ανατρέχει στο χρόνο συντέλεσης της παράλειψης, αλλά μπορεί να αφορά μόνο το μέλλον. Εξ άλλου, όταν το Δικαστήριο εκτιμώντας τις συνθήκες, αξιολογήσει ότι το τρίμηνο δεν επαρκεί για να μπορέσει η διοίκηση να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, μπορεί να τάξει μια μεγαλύτερη εύλογη προθεσμία για την εκπλήρωση, Αυτό συμβαίνει σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όμως τη δυνατότητα αυτή η διοίκηση σπανίως την αξιοποιεί, με συνέπεια την τελική ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης¹⁴⁸.

Με την **παράγραφο 3β**, ο ακυρωτικός δικαστής δύναται να περιορίσει την αναδρομικότητα των ακυρωτικών αποτελεσμάτων και να ορίσει μεταγενέστερο χρονικό σημείο έναρξης αυτών. Ο περιορισμός της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος, ο οποίος και προφανώς προκύπτει κατόπιν στάθμισης από τον δικαστή του δημοσίου συμφέροντος, ειδικά στην περίπτωση της δημοσιονομικής κρίσης, έχει δεχθεί έντονη κριτική, ιδιαιτέρως, ως προς τον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας μιας διάταξης νόμου, η οποία αντιβαίνει στο σύστημα του διάχυτου ελέγχου αντισυνταγματικότητας που καθιερώνει το ελληνικό Σύνταγμα.

Με την **παράγραφο 3γ** ορίζεται ότι η διαπίστωση τυπικών λόγων παρανομίας κατά τον παρεμπύπτοντα έλεγχο κανονιστικής πράξης, δεν οδηγεί αναγκαίως σε ακύρωση της επ' αυτής ερειδόμενης ατομικής¹⁴⁹. Ο νομοθέτης δηλαδή θέτει τη λύση του περιορισμού του παρεμπύπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων από τον ακυρωτικό δικαστή υπό προϋποθέσεις: η δυνατότητα αυτή του Δικαστηρίου δεν είναι απόλυτη, αλλά περιορίζεται στις περιπτώσεις που η διαπιστωθείσα παρανομία της κανονιστικής πράξης ανάγεται στην αναρμοδιότητα του οργάνου που εκδίδει την απόφαση και σε παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, όταν, δηλαδή αφορά μόνο την εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης.

Οι ρυθμίσεις αυτές αποδίδουν, σε επίπεδο νόμου, δυνατότητες που έχει ήδη το Δικαστήριο, κατ' ορθή ερμηνεία, απευθείας από το ίδιο το Σύνταγμα¹⁵⁰. Η θέσπισή τους, οφείλεται κυρίως στην αδυναμία της διοίκησης να συμμορφώνεται στις περιπτώσεις εκείνες όπου, λόγω παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης, δημιουργούνται

¹⁴⁸ ΣτΕΟλ 4446/2015, βλ. και Α. Αργυρός, *Γνωμοδότηση «Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ή του Διοικητικού Εφετείου*, 2016, προσβάσιμο στο www.dikastis.gr/gnomodotiseis/

¹⁴⁹ Ειδικά εάν έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης και μπορεί έτσι να κλονιστεί η ασφάλεια δικαίου.

¹⁵⁰ Πρβλ. ΣτΕ 1422/2013, 1941/2013

πραγματικές καταστάσεις και καθιερώνονται δικαιώματα καλόπιστων τρίτων, τα οποία είναι πολύ δύσκολο να ανατραπούν. Η επίκληση αυτών των λόγων εκ μέρους της διοίκησης, είχε ως αποτέλεσμα πολλές φορές ο δικαστής να οδηγείται στην απόρριψη του ενδίκου μέσου, ή στην έκδοση απόφασης, η οποία ήταν καταδικασμένη από την αρχή να παραμείνει ανεκτέλεστη, με ό,τι αυτό συνεπάγεται, τόσο για το κύρος της δικαστικής εξουσίας, όσο και την πλήρη λειτουργία του δικαιώματος έννομης προστασίας.

4.2.2. Η παροχή κατευθύνσεων στη διοίκηση

Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που η άρση της παρανομίας δεν είναι δυνατή και η ακύρωση είναι αναπόφευκτη, παρατηρείται πλέον μια τάση του δικαστή να κατευθύνει τη Διοίκηση ως προς τις ενέργειες που απαιτεί η συμμόρφωσή της, την οποία (τάση) θα μπορούσε κανείς να διακρίνει σε κάποιες κατηγορίες αποφάσεων¹⁵¹:

α. Σε ακυρωτικές αποφάσεις, που δεν παρουσιάζουν μείζονα νομικά ζητήματα, το Δικαστήριο, συνόδευσε την ακύρωση της πράξης και την αναπομπή στη διοίκηση με τη ρητή διατύπωση σαφών οδηγιών προς αποκατάσταση της νομιμότητας και ικανοποίηση του αιτούντος. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν αποφάσεις που εκδόθηκαν επί αιτήσεων ακύρωσης κατά της άρνησης του αρμοδίου οργάνου να διορθώσει το επώνυμο του αιτούντος στο διαβατήριό του, ή να αλλάξει το επώνυμο του, ή αλλαγή φορολογικής κατοικίας ή διαγραφή από το φορολογικό μητρώο¹⁵². Το Δικαστήριο ακυρώνει την προσβαλλόμενη πράξη και αναπέμπει την υπόθεση στη διοίκηση, εξειδικεύοντας τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Δικαστήριο απευθύνει απολύτως συγκεκριμένες οδηγίες στην ηττηθείσα διοίκηση, προκειμένου να αποκατασταθεί άμεσα η νομιμότητα και, κυρίως, να ικανοποιηθεί το αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Σαφής, κατηγορηματική και διεξοδική είναι η εντολή που απευθύνει το Δικαστήριο στη διοίκηση, με την απόφαση **ΣτΕ 1628/2020**, η οποία εκδόθηκε στην περίπτωση αίτησης ακύρωσης κατά της αρνητικής απάντησης της Προϊσταμένης Εφορίας, σε αίτημα για μεταβολή φορολογικής κατοικίας για το φορολογικό έτος 2018. Εκτός από την ακύρωση της άρνησης, το Δικαστήριο διατάσσει την αναπομπή της υπόθεσης στην Υπηρεσία, προκειμένου η Προϊσταμένη της, ασκώντας κατά νόμιμο τρόπο την εξουσία της, να ικανοποιήσει το αίτημα περί μεταβολής της φορολογικής κατοικίας της αιτούσης¹⁵³, να αναγνωρίσει, δηλαδή, αποδεχόμενη το σχετικό αίτημα, ότι η αιτούσα είναι, από το φορολογικό

¹⁵¹ Ε. Πρεβεδούρου, «Διαταγές» του διοικητικού δικαστή προς τη Διοίκηση, ΘΠΔΔ12/2020, σ. 1065 επ.

¹⁵² ΣτΕ 2854/2015, ΣτΕ 1852/2016

¹⁵³ ΣτΕ 1212/2019, 2105/2018, πρβλ. ΣτΕ 1215/2017, 1852/2016

έτος 2018 και εφεξής (και για όσο διάστημα δεν επιστρέφει στην Ελλάδα με σκοπό μόνιμης εγκατάστασης, οπότε θα ανέκυπτε υποχρέωση για εκ νέου μεταβολή της φορολογικής της κατοικίας), φορολογικός κάτοικος αλλοδαπής και να προβεί στις αναγκαίες καταχωρίσεις στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας (Taxisnet).

β. Στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρατηρείται η τάση του Δικαστηρίου να προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των ανυπόστατων κανονιστικών πράξεων που ακυρώνει, προκειμένου να συμβάλει στην ενίσχυση της ασφάλειας του δικαίου και να περιορίσει το ενδεχόμενο να εκδοθούν πράξεις που θα έχουν το περιεχόμενο της ανυπόστατης κανονιστικής και θα λάβουν δημοσιότητα. Διαπιστώνει, δηλαδή, τον λόγο του ανυποστάτου, που είναι, κατά κύριο λόγο, η έλλειψη δημοσίευσης της προσβαλλόμενης πράξης και προβαίνει στην ακύρωσή της, αλλά προχωρεί, στη συνέχεια, και στον πλήρη έλεγχο νομιμότητας του περιεχομένου της, που μπορεί να έχει και άλλα ελαττώματα, εκτός από αυτό που προκάλεσε το ανυπόστατο. Έτσι, με την απόφαση **ΣτΕ ΟΛ 2649/2017** ακυρώθηκε η ΚΥΑ που αφορούσε στον τύπο, το περιεχόμενο και τη διαδικασία ηλεκτρονικής υποβολής των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (Δ.Π.Κ.) και οικονομικών συμφερόντων (Δ.Ο.Σ.), γνωστές ως δηλώσεις «πόθεν έσχες». Το Δικαστήριο, αφενός, διαπίστωσε ότι η εν λόγω ΚΥΑ «δεν δημοσιεύθηκε πλήρως, δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση και για τον λόγο αυτόν ...πρέπει να ακυρωθεί» και, αφετέρου, έκρινε «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.». Το Δικαστήριο ακυρώνει την πράξη στο σύνολό της τόσο ως ανυπόστατη, όσο και ως μη νόμιμη¹⁵⁴. Παρά την παρατηρούμενη υπέρβαση δογματικών ζητημάτων του διοικητικού δικονομικού δικαίου, όπως το παραδεκτό ενδίκου βοηθήματος κατά μη εκτελεστής πράξης, ο έλεγχος νομιμότητας αυτής και η ακύρωση νομικά ανύπαρκτης πράξης, που δεν προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις, η οπτική αυτή θα πρέπει να αξιολογηθεί θετικά, ως προάγουσα την αποτελεσματικότητα, τόσο της δικαστικής προστασίας, όσο και της λειτουργίας της ίδιας της διοίκησης.

γ. Άλλη μια κατηγορία αποφάσεων που περιέχουν σαφείς κατευθύνσεις στη διοίκηση αποτελούν οι αποφάσεις του Β' Τμήματος που ακυρώνουν κανονιστικές πράξεις σχετικές με την αναπροσαρμογή της τιμής των ακινήτων. Έτσι στην απόφαση **ΣτΕ 2333/2016**, το Δικαστήριο επέβαλε στη διοίκηση την υποχρέωση να θεωρήσει ότι, για το χρονικό διάστημα, στο οποίο αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση προσδιορισμού της τιμής ακινήτων, ισχύει στην οικεία ζώνη

¹⁵⁴ Βλ. όμως και Χ.Κουρουνδή, *Το μέγεθος θήμα του δικαστικού ακτιβισμού: η περίπτωση της ΣτΕ ΟΛ 2649/2017*, ΘΠΔΔ 10/2017, σ.945, όπου επισημαίνεται ότι η ανυπόστατη πράξη δεν υφίσταται στο νομικό κόσμο, επομένως δεν τίθεται καν ζήτημα νομιμότητάς της, άρα το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο νομιμότητας μιας υποθετικής πράξης

η τιμή που όριζε, για τη ζώνη αυτή, η απόφαση των Υφυπουργών Οικονομίας και Οικονομικών που ίσχυε πριν από την έκδοση της ακυρωθείσας¹⁵⁵.

Με τις πρόσφατες αποφάσεις **ΣτΕ 1865-1870/2019** του Β' Τμήματος, 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». Στις αποφάσεις αυτές είναι πολύ εμφανής η προσπάθεια του δικαστή να διευκολύνει τη συμμόρφωση της διοίκησης με την παροχή σαφών κατευθύνσεων σε αυτή. Εκτιμώντας ως εξαιρετικά σημαντικό το επιτακτικό δημόσιο συμφέρον να αποτραπεί ο κίνδυνος να διαταραχθούν τα φορολογικά έσοδα 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 ανατρέξει στον χρόνο έναρξης ισχύος της, αλλά στην ημέρα δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης. Το Δικαστήριο, χρησιμοποιώντας ευρωπαϊκά και διεθνή εκτιμητικά πρότυπα, έδωσε συγκεκριμένες κατευθύνσεις στη διοίκηση και μάλιστα για την εφαρμογή και αξιοποίηση πολύ τεχνικών κανόνων.

δ. Σε αποφάσεις του Ε' Τμήματος, το Δικαστήριο, αφενός, ακυρώνει πράξεις χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, αφετέρου, προχωράει σε διάλογο με τη διοίκηση, διευκολύνοντας την εκτέλεση των αποφάσεών του και αποτρέποντας τη δημιουργία κανονιστικού κενού. Ενδιαφέρουσα απόφαση, υπό τη σκοπιά της, μέσω της νομολογίας, διεύρυνσης των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή είναι η **ΣτΕ 2142/2016**, με την οποία το Δικαστήριο απέρριψε μεν την αίτηση ακύρωσης κατά της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά απηύθυνε με το διατακτικό (χωρίς να υπάρχει σχετικό αίτημα του διαδίκου) συγκεκριμένη «διαταγή» προς τη διάδικο διοίκηση, υποδεικνύοντας επακριβώς τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί μέσα στη συγκεκριμένη προθεσμία και καθορίζοντας τις συνέπειες της μη συμμόρφωσής της προς την εν λόγω διαταγή. Ειδικότερα, η αιτούσα εταιρεία ζήτησε την ακύρωση ενός π.δ. που είχε ως αντικείμενο την άρση και επανεπιβολή απαλλοτρίωσης σε ακίνητο ιδιοκτησίας της. Το Δικαστήριο αποδέχθηκε ως ορθή την κρίση της διοίκησης, ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης, με τον χαρακτηρισμό του επίδικου ακινήτου εκ νέου ως κοινόχρηστου χώρου πρασίνου, θεωρώντας ότι η κρίση αυτή βρίσκεται έρεισμα στα στοιχεία του φακέλου, οπότε η προσβαλλόμενη πράξη είναι κατ' αρχήν, νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη. Επισημαίνει, ωστόσο, ότι δεν έχει εν προκειμένω εκπληρωθεί μία από τις

¹⁵⁵ Η αριθμ.1122435/3634/ΟΟΤΥ/Δ/2005 Απόφαση των Υφυπουργών Οικονομίας και Οικονομικών

βασικότερες κατά νόμο προϋποθέσεις, δηλαδή η αποζημίωση των θιγόμενων ιδιοκτητών. Έτσι, το Δικαστήριο μπορεί να απέρριψε μεν το ένδικο μέσο, επέβαλε όμως ρητώς στη διοίκηση την υποχρέωση να μεριμνήσει για τη συνδρομή της ελλείπουσας προϋπόθεσης, τάσσοντάς της μάλιστα προθεσμία ενός έτους από την κοινοποίηση της απόφασής του. Εν συνεχεία καθόρισε και ποιες θα είναι οι συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς την υποχρέωση αυτή, διευκρινίζοντας ότι, σε τέτοια περίπτωση, η αιτούσα, εκτός από άλλες τυχόν αξιώσεις της, θα μπορεί να υποβάλει άμεσα αίτημα να αρθεί η δέσμευση που επιβλήθηκε με την προσβαλλόμενη πράξη δέσμευσης, η οποία άρση πλέον θα είναι υποχρεωτική. Εν προκειμένω, παρά το γεγονός ότι έχει εκδοθεί απορριπτική δικαστική απόφαση, γεγονός που σημαίνει ότι η νομική κατάσταση δεν μεταβάλλεται, επομένως δεν τίθεται, κατ' αρχήν, ζήτημα συμμόρφωσης της διοίκησης, το Δικαστήριο δεν διστάζει να απευθύνει ευθέως «διαταγές» (injunctions) στη διοίκηση, προκειμένου να πληρωθεί η ελλείπουσα προϋπόθεση. Με άλλα λόγια, για τη διάσωση της προσβαλλόμενης πράξης, επιβάλλει στη διοίκηση να τηρήσει συγκεκριμένη συμπεριφορά, η οποία θα διασφαλίζει τη συνδρομή της ως άνω προϋπόθεσης που ελλείπει, εντός προθεσμίας που τάσσεται με το διατακτικό της απόφασής του.

Συγκεκριμένες οδηγίες προς τη διοίκηση περιέχει και η απόφαση **ΣτΕ 1820/2019**. Οι αιτούντες ζητούν να ακυρωθεί η σιωπηρή άρνηση της διοίκησης, η οποία εκδηλώθηκε με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αίτησής τους, να προβεί στις ενέργειες που απαιτούνται σύμφωνα με το νόμο προκειμένου να ανελκυστεί άμεσα το ναυάγιο του K/Z Sea Diamond, να εξαλείψει κάθε περιβαλλοντικό κίνδυνο για το θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον της περιοχής του ναυαγίου και να αποκαταστήσει κάθε περιβαλλοντική ζημία 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 αναφύονται 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 προχώρησε στην επιβολή συγκεκριμένων υποχρεώσεων σε όλους τους εμπλεκόμενους, περιγράφοντας λεπτομερώς τις ενέργειες που θα πρέπει να αναλάβει η διοίκηση και εξειδικεύοντας τα νεότερα στοιχεία που θα έπρεπε να λάβει υπόψη της, ήτοι τα νεότερα πραγματικά και νομικά δεδομένα, στα οποία περιλαμβάνεται και το γεγονός ότι με την πάροδο του χρόνου, το βυθισμένο πλωτό ναυπήγημα, το οποίο αποτελεί αυτοτελώς πηγή ρύπανσης για το θαλάσσιο περιβάλλον λόγω της έκλυσης τοξικών και επικίνδυνων ουσιών, καθώς και το αποτέλεσμα της πραγματογνωμοσύνης που έχει διαταχθεί με την 51/2017 μη οριστική απόφαση του Εφετείου Πειραιώς.

Ε. Σε κάποιες αποφάσεις, από τις οποίες προκύπτει υποχρέωση θετικής και αποθετικής συμμόρφωσης της διοίκησης, παρατηρείται μια διακριτική «καθοδήγηση» από πλευράς Δικαστηρίου προς την αρμόδια αρχή, 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 μιας ακυρωτικής απόφασης και εντοπίζεται στην ενδελεχή εξέταση των προβαλλόμενων λόγων ακύρωσης. Σαν παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η πρόσφατη απόφαση **ΣτΕ 2002/2019** (Γ' Τμήμα), 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 βασιστεί η κρίση του οργάνου (δικόγραφα, γνωμοδοτήσεις, δικαστικές αποφάσεις, έγγραφα του δικηγορικού συλλόγου, από τα οποία πρέπει να προκύπτει η εξειδίκευση και η επαγγελματική εμπειρία του επιλεγέντος), διευκρινίζοντας ταυτόχρονα ποια στοιχεία δεν θεωρούνται επαρκή (πληροφορίες ή γνώμες τρίτων) και τότε το πρακτικό της αρμόδιας επιτροπής δεν έχει νόμιμη αιτιολόγηση.

4.3 Η έκδοση απόφασης κατά τη διαδικασία της πιλοτικής δίκης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και οι επιπτώσεις της στη συμμόρφωση - Η πρόσφατη νομολογία (αναδρομικά συνταξιούχων)

Με το **άρθρο 1** του ν.3900/2010¹⁵⁶, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει¹⁵⁷, εισάγεται άλλη μια σημαντική δικονομική καινοτομία. Η αιτιολογία και το σκεπτικό αυτής της νομοθετικής ρύθμισης ήταν -σύμφωνα και με την Αιτιολογική έκθεση του νόμου- η ιδιαίτερη επιτάχυνση που θα επέλθει στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης αν, σε θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος που, ως εκ της φύσεώς τους, αφορούν πολύ κόσμο, δοθεί η δυνατότητα τόσο στους διαδίκους, Υπουργό και ιδιώτες, όσο και στα διοικητικά δικαστήρια να απευθύνονται απ' ευθείας στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ώστε αυτό να χαράσσει σύντομα, μια ώρα αρχύτερα, μια νομολογιακή γραμμή. Πρόκειται δηλαδή, ως προς το συγκεκριμένο αμφισβητούμενο ζήτημα, για μία δίκη «πιλότο», η οποία σκοπό έχει να εδραιώσει το ταχύτερο δυνατό την ασφάλεια του δικαίου και να απαλλάξει τον πολίτη από την πολυετή αναμονή. Τέτοια θέματα είναι σίγουρα είναι εκείνα που έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, όπως για

¹⁵⁶ ΦΕΚ/Α/213/2010

¹⁵⁷ Με το ν.4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) και εν συνεχεία με το αρ. με το άρθρο 15 παρ.4 ν.4446/2016, (ΦΕΚ 240/22.12.2016)

παράδειγμα τα θέματα περικοπών μισθών, συντάξεων, οι έκτακτες εισφορές κτλ και γενικά ζητήματα, τα οποία κατά κανόνα γεννούν αντιδράσεις και αμφισβητήσεις ως προς τη συνταγματικότητα τους σε μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων. Σκοπός δηλαδή της ρύθμισης, ιδίως εν όψει του δημοσιονομικού ελλείμματος των κρατικών ταμείων, πρώτον, τέτοια ζητήματα να εισάγονται εξ αρχής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, προκειμένου αυτό να καθορίζει τη νομολογιακή του θέση και να δίνει στη συνέχεια κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με το προς κρίση νομικό ζήτημα, στα διοικητικά δικαστήρια, στα οποία εκκρεμεί η επίλυση του κρίσιμου ζητήματος και δεύτερον, να παρέχεται η δυνατότητα και στους ίδιους τους διαδίκους να μπορούν να εισάγουν ένα θέμα που αφορά ευρύ κύκλο προσώπων, για την επίλυση του οποίου αρμόδια είναι καταρχήν τα τακτικά διοικητικά Δικαστήρια, απευθείας στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, παρακάμπτοντας τη συνηθισμένη διαδρομή του (Διοικητικό Πρωτοδικείο- Διοικητικό Εφετείο- Συμβούλιο της Επικρατείας).

Η παράγραφος 1 του άρθρου 1 προβλέπει ότι «**1. Οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα ή μέσο ενώπιον οποιουδήποτε τακτικού διοικητικού δικαστηρίου μπορεί να εισαχθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας με πράξη τριμελούς επιτροπής, αποτελούμενης από τον Πρόεδρο του, τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο και τον Πρόεδρο του αρμόδιου καθ' ύλην Τμήματος, ύστερα από αίτημα ενός εκ των διαδίκων ή του Γενικού Επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων, όταν με αυτό τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Τα αιτήματα των διαδίκων υπογράφονται επί ποινή απαραδέκτου από δικηγόρο και συνοδεύονται από παράβολο τριακοσίων (300) ευρώ, το οποίο καταπίπτει υπέρ του Δημοσίου σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος.....**Η πράξη της Επιτροπής δημοσιεύεται σε δύο ημερήσιες εφημερίδες των Αθηνών και συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων, στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα. Η αναστολή δεν καταλαμβάνει την προσωρινή δικαστική προστασία. Μετά την επίλυση του ζητήματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να παραπέμψει το ένδικο μέσο ή βοήθημα στο αρμόδιο τακτικό διοικητικό δικαστήριο. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεσμεύει τους διαδίκους της ενώπιον του δίκης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι παρεμβάντες. Στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να παρέμβει κάθε διάδικος σε εκκρεμή δίκη, στην οποία τίθεται το ίδιο ως άνω ζήτημα, και να προβάλει τους ισχυρισμούς του σχετικά με το ζήτημα αυτό. Για την εν λόγω παρέμβαση δεν καταλογίζεται δικαστική δαπάνη, η δε μη άσκηση της δεν δημιουργεί δικαίωμα ασκήσεως ανακοπής ή τριτανακοπής».

Ενώ σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3 «**2. Όταν διοικητικό δικαστήριο επιλαμβάνεται υπόθεσης, στην οποία ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, μπορεί με απόφαση του, που δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα, να υποβάλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το**

δεύτερο εδάφιο της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζεται αναλόγως. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι υποχρεωτική για το δικαστήριο που υπέβαλε το ερώτημα και δεσμεύει τους παρεμβάντες ενώπιον του. **3.** Μετά την επίλυση ζητήματος κατά τη διαδικασία των προηγούμενων παραγράφων, οι υποθέσεις των οποίων είχε ανασταλεί η εκδίκαση, που θέτουν μόνο αυτό το ζήτημα, εισάγονται υποχρεωτικά προς κρίση σε συμβούλιο κατά τα άρθρα 34Α και 34Β του π.δ. 18/1989 και 126Α του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Το ίδιο ισχύει και για τις υποθέσεις στις οποίες τίθενται εκτός από το ως άνω ζήτημα και λόγοι, που είναι προφανώς απαράδεκτοι ή αβάσιμοι. Εάν, μετά ταύτα, κατόπιν αιτήσεως διαδίκου εισαχθούν στο ακροατήριο, και το δικαστήριο κρίνει σύμφωνα με τα κριθέντα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα δαπανήματα που, κατά τις ως άνω διατάξεις, επιβάλλονται στον διάδικο αυτόν, διπλασιάζονται».

Εκ των ανωτέρω, προκύπτει ότι είναι δυο οι τρόποι εισαγωγής μιας υπόθεσης απευθείας ενώπιον του ΣτΕ: α) είτε με απευθείας εισαγωγή ενδίκου βοηθήματος ή μέσου ύστερα από αίτημα ενός των διαδίκων, είτε του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στα Διοικητικά Δικαστήρια (παρ. 1), είτε β) κατόπιν υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από διοικητικό δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί «τέτοιο ζήτημα», δηλαδή ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων (παρ.2).

Κατά την τελευταία πενταετία (2015-2020) έγινε σημαντική χρήση από τα Δικαστήρια, τόσο των δικονομικών δυνατοτήτων του ν.4274/2014, όσο και του άρθρου 1 του ν.3900/2010, δεδομένων και των μαζικών προσφυγών που έγιναν από ιδιώτες, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κατηγορίες συνταξιούχων, ασφαλιστικά ταμεία, ενώσεις και λοιπούς φορείς, αναφορικά με τις περικοπές των συντάξεων και την κατάργηση δώρων εορτών και επιδόματος αδείας. Οι πάνω από ογδόντα εκδοθείσες αποφάσεις έως το τέλος του 2018, κάποιες από τις οποίες αντιφατικές για το φλέγον για τους συνταξιούχους θέμα, αλλά και η σοβαρότητα της υπόθεσης και ο μεγάλος αριθμός προσώπων –συνταξιούχων που αφορούσε, οδήγησε τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) να κάνει χρήση του ενδίκου μέσου της πιλοτικής ή πρότυπης δίκης του άρθρου 1 του ν.3900/2010, υποβάλλοντας τη σχετική αίτηση στην αρμόδια Επιτροπή.

Με τις πολυάναμενόμενες ιστορικές αποφάσεις της Ολομέλειάς του **1439 έως 1443/2020**, που εκδόθηκαν τον Ιούλιο του 2020 **-με την πρώτη από αυτές (1439) να αφορά στην πιλοτική δίκη που πραγματοποιήθηκε κατόπιν αιτήσεως του ΕΦΚΑ-** το ΣτΕ, έκρινε τα ζητήματα των αναδρομικών για περικοπές των συντάξεων και των δώρων με βάση τους ν. 4051/2012¹⁵⁸ και

¹⁵⁸ ΦΕΚ/Α/40/2012

4093/2012, περιορίζοντας το χρονικό εύρος διεκδίκησης αναδρομικών στο 11μηνο με επίγνωση του δημοσιονομικού κόστους.

Κάνοντας μια σύντομη αναδρομή στην πορεία της υπόθεσης αυτής, σημειώνουμε τα βασικά ορόσημα ως ακολούθως¹⁵⁹:

2015 : Η πρώτη δικαίωση (ΣτΕ ΟΛ 2287-2288/2015)

Τον Ιούνιο του έτους 2015, η Ολομέλεια του ΣτΕ, έκρινε **σε πιλοτική δίκη** ότι οι σχετικές περικοπές των νόμων 4051 και 4093 του 2012, που ετέθησαν σε εφαρμογή του Β' Μνημονίου Συνεννόησης, ήταν **αντισυνταγματικές**, λόγω αντίθεσης στις αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ισότητας στα δημόσια βάρη, της κοινωνικής αλληλεγγύης, του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση και της αναλογικότητας (άρθρα 2 παρ.1, 4 παρ.1 και 5, 22 παρ.5, και 25 παρ.1 και 4 και 106 παρ.1 Σ) καθώς και στο δικαίωμα στην περιουσία (άρθρο 1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ).

Ωστόσο, το Δικαστήριο τότε, έχοντας πλήρη επίγνωση του δημοσιονομικού κόστους που θα συνεπάγονταν η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του, **περιόρισε δικονομικά¹⁶⁰ τα αποτελέσματα των αποφάσεων του για το μέλλον (ex nunc), ήτοι από το χρόνο δημοσίευσης των αποφάσεων του, και όχι αναδρομικά**. Εξαιρέθηκαν βέβαια από τον περιορισμό αυτόν και άρα δικαιούνταν πλήρη αναδρομικά οι ενάγοντες και όσοι συνταξιούχοι είχαν ασκήσει εγκαίρως, μέχρι δηλαδή τον Ιούνιο του 2015, ένδικα βοηθήματα ή μέσα.

Για τους λοιπούς συνταξιούχους ο δικαστικός αγώνας διεκδίκησης των αναδρομικών συνεχίσθηκε αμείωτος επί πενταετία, με τα δικαστήρια της ουσίας να δικαιώνουν μερικώς τους ενάγοντες βάσει ιδίως της ανωτέρω νομολογίας του ΣτΕ¹⁶¹.

2016-2019: Ο νόμος 4387/2016 και οι ΣτΕ 1880-91/2019

Έντεκα μήνες μετά την έκδοση των ανωτέρω αποφάσεων του ΣτΕ, τέθηκε σε ισχύ ο ν.4387/2016¹⁶², με τον οποίο επιχειρήθηκε εκ νέου μεταρρύθμιση του πολύπαθου ασφαλιστικού συστήματος. Μεταξύ άλλων, ο νόμος αυτός ενέταξε όλα τα ασφαλιστικά ταμεία υπό τη σκέπη του ΕΦΚΑ (Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης), άλλαξε τον τρόπο υπολογισμού ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών και άμισθων και των απονεμόμενων κύριων και επικουρικών συντάξεων, ενώ προέβλεψε και τη συνέχιση καταβολής των κύριων συντάξεων

¹⁵⁹ Α.Τσιφτσόγλου, Η «Δίκη του Αιώνα» στο Συμβούλιο της Επικρατείας, 21.07.2020, προσβάσιμο στο www.syntagmawatch.gr/trendingissues/

¹⁶⁰ Άρθρο 50 παρ. 3β' του π.δ.18/1989

¹⁶¹ Βλ. ενδεικτικά ΜονΔιοκΠρωτΑθ 13021/2018, ΜονΔιοκΠρωτΑθ 512/2019, ΔιοικΕφΑθ 647/2019

¹⁶² ΦΕΚ/Α/85/12.5.2016

στο ύψος που αυτές είχαν διαμορφωθεί κατόπιν των ανωτέρω περικοπών των αντισυνταγματικών διατάξεων των ν.4051 και 4093/2012.

Ο σκληρός πυρήνας του νόμου κρίθηκε τελικά αντισυνταγματικός¹⁶³ από το Συμβούλιο της Επικρατείας τον Οκτώβριο του 2019 με τις αποφάσεις Ολομελείας ΣτΕ 1880-91/2019. Ο δε νομοθέτης, οδηγήθηκε στην εκ νέου ασφαλιστική μεταρρύθμιση με το ν.4670/2020¹⁶⁴, με τον οποίο επιχειρήθηκε, μεταξύ άλλων, συμμόρφωση με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 1880-91/2019, κυρίως ως προς το πώς θα υπολογίζονται οι ασφαλιστικές εισφορές και οι απονεμόμενες συντάξεις.

2020: ΣτΕ Ολ.1439-1443/2020¹⁶⁵

Στις αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 2020, οι οποίες αναμένονταν με μεγάλο ενδιαφέρον, η Ολομέλεια του ΣτΕ, επιχείρησε να δώσει μια λύση, η οποία θα ικανοποιούσε όλες τις πλευρές, στο μακροχρόνιο θέμα των αναδρομικών των συνταξιούχων, προβαίνοντας σε στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων.

Ειδικότερα, το ΣτΕ, έχοντας συσσωρεύσει το βάρος μιας σειράς αποφάσεων του με σοβαρό δημοσιονομικό κόστος κατά τη διάρκεια της κρίσης¹⁶⁶, αλλά και με πλήρη δημοσιονομική επίγνωση για το ύψος των αποζημιώσεων για το διεκδικούμενο φάσμα αναδρομικών του συνόλου των δικαιούχων συνταξιούχων, ανερχόμενο -ετησίως μόνο- στα 4 δις ευρώ προέβη σε μια χρυσή τομή: στις ΣτΕ Ολ 1439-40/2020 η Ολομέλεια, αφενός, αναγνώρισε το διατακτικό της πρώτης- ιστορικής του απόφασης 2287/2015, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι σχετικές περικοπές, με τα αποτελέσματα της απόφασης να ανατρέχουν ωστόσο από τον Ιούνιο του 2015 εφεξής. Αφετέρου, περιόρισε εκ νέου και εν τοις πράγμασι τα αποτελέσματα της αποφάσεώς του, αυτή τη φορά, ωστόσο, θέτοντας ένα απώτατο χρονικό όριο διεκδικήσεων, τη θέση σε ισχύ του ν.4387/2016, ήτοι το Μάιο του 2016. Νομικό έρεισμα αυτού του χρονικού περιορισμού ήταν αυτή τη φορά η διάταξη του νόμου¹⁶⁷, με την οποία διατηρήθηκαν οι ανωτέρω αντισυνταγματικές περικοπές και μετά την ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2016. Με

¹⁶³ Ο επανυπολογισμός όμως των συντάξεων, με βάση τη σύνταξη που περιελάμβανε τις περικοπές των ν.4051 και 4093 κρίθηκε συνταγματικός από το ΣτΕ, παρά την αντίθετη κρίση του ίδιου δικαστηρίου το 2015

¹⁶⁴ ΦΕΚ/Α/43/28.2.2020

¹⁶⁵ Η ΣτΕ 1443 μάλιστα εκδόθηκε κατόπιν υποβολής προδικαστικού ερωτήματος που είχε υποβάλει το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας με την αριθμ.17556/2019 απόφασή του κατ' εφαρμογή της σχετικής οικονομικής δυνατότητας του αρ.1 παρ.2 ΤΟΥ Ν.3900/2010 προς το ΣτΕ

¹⁶⁶ Οι αποφάσεις για τις περικοπές των ενστόλων και των γιατρών του Εθνικού Συστήματος Υγείας

¹⁶⁷ Άρθρο 14 παρ. 2 περ.α' Ν. 4387/2016, σύμφωνα με το οποίο «Μέχρι τις 31.12.2018, οι συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014, σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις...», ήτοι με τις επελθούσες μειώσεις

αυτή ωστόσο τη νομική κατασκευή, το ΣτΕ ουσιαστικά επικυρώνει τη διατήρηση των ανωτέρω περικοπών και υπό το νέο ασφαλιστικό καθεστώς, αντιφάσκοντας ως προς τις κρίσεις που είχε emphaticά διατυπώσει προ πενταετίας. Ratio αυτής της κατασκευής φαίνεται ότι είναι λόγοι δημοσιονομικής επίγνωσης, καθώς είτε σε περίπτωση νομοθετικής συμμόρφωσης, είτε σε περίπτωση νέου κύματος δικαστικών προσφυγών, οι δημοσιονομικές επιπτώσεις είναι δυσθεώρητες.

Ο αυτοπεριορισμός του ΣτΕ, που εκδηλώνεται πλέον όχι σε επίπεδο δικονομικό, όπως το 2015, αλλά σε ουσιαστικό, τελικά έχει διττή λειτουργία: αφενός αναγνωρίζει ένα χρονικό παράθυρο δικαστικών διεκδικήσεων αναδρομικών για τους ενάγοντες, αφετέρου δε – ιδίως- αποφορτίζει το νομοθέτη από το τεράστιο κόστος τυχόν πλήρους ικανοποίησης των αιτημάτων και τυχόν δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Προσπαθώντας το ΣτΕ να αντισταθμίσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα αδύνατα και λειτουργώντας ως ένα de facto συνταγματικό δικαστήριο, σε μια εποχή που η Ελλάδα δεν έχει ακόμη διαφύγει του κινδύνου δημοσιονομικού εκτροχιασμού, περιορίζει ένα τεράστιο δημοσιονομικό κόστος για το κράτος, ενώ παράλληλα αναγνωρίζει και ένα περιθώριο δικαστικών διεκδικήσεων.

Σε μια προσπάθεια συμμόρφωσης της διοίκησης με τις αποφάσεις αυτές σχετικά με την επιστροφή των αναδρομικών του 11μηνου στο σύνολο των 2,5 εκατομμυρίων συνταξιούχων, ακολούθησαν οι σχετικές τροπολογίες, οι οποίες οδήγησαν στην έκδοση των αντίστοιχων Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων¹⁶⁸ για επιστροφή ποσών μειώσεων συντάξεων, σε μία ρύθμιση «οριζόντια», η οποία συμπεριέλαβε και τους συνταξιούχους που δεν είχαν προσφύγει δικαστικά.

Ανακεφαλαιώνοντας, η σπουδαιότητα του θεσμού της πιλοτικής δίκης σε σχέση και με την υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται στις εκάστοτε δικαστικές αποφάσεις, έγκειται:

- ο Στη δυνατότητα σύντμησης του χρόνου εκκρεμοδικίας, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την πληγείσα νομιμότητα και για την ποιότητα παροχής δικαστικής προστασίας, αλλά και τη δυνατότητα της διοίκησης να συμμορφωθεί, η οποία σύντμηση απαλλάσσει και τον πολίτη από την πολυετή αναμονή.
- ο Στην αποφυγή έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων και την χάραξη ενιαίας νομολογιακής γραμμής, η οποία συμβάλλει στη διαφύλαξη τόσο της ασφάλειας του δικαίου, όσο και του κύρους των δικαστηρίων, καθιστώντας παράλληλα αρκετά πιο εύκολη την προσπάθεια της διοίκησης να ευθυγραμμιστεί με μια δικαστική απόφαση

¹⁶⁸ Βλ. και ΚΥΑ αριθ..πρωτ.Φ.11321/35005/1528 και Φ/11321/37311/1610/13.10.2020 (ΦΕΚ/Β/4536/14.10.2020)

- ο Στην διεύρυνση των υποκειμενικών ορίων του δεδικασμένου αναφορικά με τους διοικούμενους, καθώς όλοι οι ενδιαφερόμενοι που θίγονται από την κριθείσα διάταξη, θα μπορούν με ένα πιο ξεκάθαρο τρόπο, είτε να παραιτηθούν από τα ήδη ασκηθέντα από εκείνους ένδικα βοηθήματα (σε περίπτωση αρνητικής δικαστικής απόφασης), είτε να τα ασκήσουν, εφόσον σώζεται ακόμα η σχετική προθεσμία, είτε περαιτέρω, να υποβάλλουν αίτηση στη Διοίκηση, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο νέες διαφορές με επίκληση της ήδη διαμορφωθείσας «κατευθυντήριας» νομολογίας.

4.4. Συμπεράσματα – Προτάσεις για περαιτέρω βήματα

Με την παρούσα έγινε μια προσπάθεια να καταδειχθεί σε γενικές γραμμές η αμεσότητα σύνδεση της υποχρέωσης της διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις, τόσο με το δικαίωμα ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του διοικούμενου, όσο και με τη γενικότερη αρχή της νομιμότητας που διέπει ή πρέπει να διέπει τη δρώσα διοίκηση, ως ειδικότερη έκφραση του κράτους δικαίου.

Σε πρώτη προσέγγιση, κανείς δυσκολεύεται να κατανοήσει γιατί θα πρέπει να γίνεται συζήτηση για τα «αυτονόητα»: ότι δηλαδή η διοίκηση οφείλει να ακολουθεί και να εφαρμόζει τις δικαστικές αποφάσεις, χωρίς να υπάρχει ανάγκη να θεσπίζονται προς τούτο, διατάξεις στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο (βλ. συνταγματική πρόβλεψη) και στη συνέχεια να καθορίζονται και μηχανισμοί που θα ελέγχουν εάν η διοίκηση «έπραξε τα δέοντα». Εν συνεχεία, εκών-άκων, μπαίνει στη διαδικασία να παρακολουθήσει αυτό το σκεπτικό: η «αυτονόητη» υποχρέωση κατοχυρώθηκε συνταγματικά, εξειδικεύθηκε επαρκώς, ελέγχεται νομοθετικά και υποβοηθείται νομολογιακά. Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης επέβαλε τη ρητή διατύπωση της υποχρέωσης στο σώμα του Συντάγματος. Προσδιορίστηκαν οι υποχρεώσεις της διοίκησης στο μετ' ακύρωση στάδιο, όπως αυτές διακρίνονται σε θετικές και αποθετικές. Η διοίκηση, θεωρητικά γνωρίζει τι πρέπει να πράξει, για διάφορους όμως λόγους αρνείται να συμμορφωθεί: αφενός, για λόγους πολιτικούς, όπως παραδείγματος χάριν δημοσιονομικούς, ή για λόγους που ανάγονται σε αντικειμενική αδυναμία, *αφετέρου*, κατ' επίκληση οργανωτικών ζητημάτων, ή της παρόδου χρόνου ικανού, ο οποίος έχει σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων πραγματικών καταστάσεων και την καθιέρωση εξ αυτών δικαιωμάτων τρίτων, χωρίς να εκλείπουν και περιπτώσεις δυστροπίας της διοίκησης. Η επίκληση των λόγων αυτών δεν δικαιολογεί τη μη συμμόρφωση., όπως πολλές φορές έχει επισημανθεί και από τα τριμελή

συμβούλια συμμόρφωσης. Όποιο και εάν είναι το αποτέλεσμα της δίκης, η δικαστική απόφαση πρέπει να γίνει σεβαστή και να εφαρμόζεται.

Οι διάφοροι μηχανισμοί που θεσπίστηκαν (η Επιτροπή του ν.1470/1984, ο Συνήγορος του Πολίτη, τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης), για να διαπιστώσουν (και) τη συμμόρφωση ή (και) το βαθμό αυτής, έφεραν κάποια αποτελέσματα, όμως ενώ ο αποδέκτης της απόφασης (η διοίκηση) στις περισσότερες περιπτώσεις γνωρίζει ποιες είναι οι απαραίτητες ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί, «εξυπηρετώντας», τόσο τη νομιμότητα, όσο και την ασφάλεια του δικαίου, αναρωτιέται κανείς, γιατί το πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται, όταν έχουν δοθεί λύσεις, τόσο σε θεωρητικό, όσο και σε νομολογιακό επίπεδο, σε πλήθος πρακτικών ζητημάτων, ώστε να προλαμβάνονται τυχόν προβληματικά σημεία και να αποφεύγεται με αυτό τον τρόπο η εισαγωγή της πράξης προς ακύρωση.

Εξετάζοντας ποια βήματα περαιτέρω θα μπορούσαν να γίνουν για τη βελτίωση της κατάστασης θα μπορούσαμε να δούμε κάποιες πρόσφορες λύσεις, τόσο σε επίπεδο δικαστικής απόφασης, όσο και σε επίπεδο νομοθετικών μεταρρυθμίσεων:

- i) Πολύς λόγος έχει γίνει ήδη από την εποχή της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής του ν.3068/2002 για τη λεγόμενη **δικαστική υποκατάσταση**¹⁶⁹, όμως ο νομοθέτης δεν τόλμησε να συμπεριλάβει μία τέτοια αρκετά προχωρημένη ρύθμιση εκείνη την εποχή. Οι εισηγητές είχαν αποδεχθεί τη συνταγματικότητα της υποκατάστασης, καθώς στην Εισηγητική Έκθεση επισημαίνεται ότι το **άρθρο 94 παρ. 4β' Σ**, επιτρέπει κατόπιν ειδικής νομοθετικής ρύθμισης την υπέρβαση της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών¹⁷⁰. Πρόκειται για μία «*ηθελημένη από το συντακτικό νομοθέτη υπέρβαση της αυστηρής διακρίσεως των λειτουργιών*»¹⁷¹, μια ακόμα σχετικοποίηση του απόλυτου διαχωρισμού. Από τη διατύπωση εξάλλου και του άρθρου **95 παρ.5 εδ.γ' Σ**, προκύπτει ότι παρέχεται η εντολή στο νομοθέτη να θεσπίσει τα αναγκαία για τη συμμόρφωση μέτρα και αυτό, σε συνδυασμό και με τη δημοκρατική αρχή, σημαίνει ότι ο νομοθέτης έχει ευρεία

¹⁶⁹ Α. Ράντος /Ν.Παπασπύρου, ό.π. σελ.26-31

¹⁷⁰ «[...]Οι προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις παρέχουν στο νομοθετικό όργανο ευρύ πεδίο Ρυθμίσεων. Ειδικότερα το δεύτερο εδάφιο της παρ.4 του άρθρου 94 επιτρέπει την αυστηρή υπέρβαση της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών και την πρόβλεψη αρμοδιότητας των δικαστηρίων και των δικαστικών οργάνων να επεμβαίνουν στη λειτουργία της Διοικήσεως για να επιτευχθεί η συμμόρφωσή της προς τις δικαστικές αποφάσεις και η εμπέδωση του Κράτους Δικαίου»

¹⁷¹ Χ. Χρυσανθάκη (επιμέλεια), *Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου* (συλλογικό έργο), Αθήνα 2012, σελ. 707.

εξουσία εκτιμήσεως ως προς το ποια μέτρα είναι αναγκαία. Η διασύνδεση του επιδιωκόμενου σκοπού με την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας και το γεγονός ότι ο εξωτερικός έλεγχος της διοίκησης και ειδικά ο δικαστικός είναι πολύ αποτελεσματικότερος του εσωτερικού ελέγχου, επιβάλλουν τη θέσπιση ενός ελάχιστου πλαισίου δικαστικού εξαναγκασμού σε συμμόρφωση. Ένα από αυτά τα συστήματα άμεσου δικαστικού εξαναγκασμού σε συμμόρφωση, είναι η ανάθεση σε δικαστικό όργανο της εξουσίας *υποκατάστασης της διοίκησης* στην έκδοση των αναγκαιών προς συμμόρφωση πράξεων και του ελέγχου τέλεσης των αναγκαιών προς συμμόρφωση υλικών ενεργειών¹⁷². Κατά τον Ν. Παπασπύρου μάλιστα, με την επιφύλαξη τυχόν ειδικών συνταγματικών εγγυήσεων, ο νομοθέτης δεν κωλύεται να αναθέσει σε διοικητικό όργανο την εξουσία υποκατάστασης της μη συμμορφούμενης αρχής σε περίπτωση δυστροπίας της τελευταίας. Η προσφορότητα αυτής της λύσης εξαρτάται από την έλλειψη εξάρτησης ανάμεσα στις δύο αρχές, καθώς και την εν γένει αμεροληψία, κύρος και ικανότητα της πρώτης¹⁷³.

Υποκατάσταση της διοίκησης υπάρχει όταν αυτή παραλείπει να ενεργήσει και στο όνομα αυτής και για λογαριασμό της λειτουργεί ένας τρίτος, εν προκειμένω ο δικαστής. Αρχικά, η δικαστική υποκατάσταση προσφέρεται για την πιο απλή περίπτωση, δηλαδή την περίπτωση κατά την οποία, η προς συμμόρφωση ενέργεια και το περιεχόμενό της προσδιορίζονται **κατά δέσμιο τρόπο** από τη δικαστική απόφαση και το νόμο, η δε υπόθεση έχει εκκαθαρισθεί. Σε αυτή την περίπτωση, οι δικαιολογητικοί λόγοι που στηρίζουν την ισχύουσα διάρθρωση των σχέσεων διοίκησης – δικαιοσύνης δεν αντιστρατεύονται τη δικαστική υποκατάσταση της δυστροπούσας διοίκησης προς το σκοπό της υλοποίησης των συνταγματικών επιταγών, στην υπηρεσία των οποίων έχει ταχθεί τόσο το δικαστικό σύστημα, όσο και η διοικητική λειτουργία. Σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν υπάρχει περιθώριο αξιολόγησης εκ μέρους της διοίκησης, αλλά ούτε και προσβάλλεται η εξουσία πρωτογενούς δράσης της, την οποία θα μπορούσε να πει κανείς ότι με τη δυστροπία της την έχει εξαντλήσει. Ως εκ τούτου, το έρεισμα της δικαστικής υποκατάστασης στο άρθρο 94 παρ.4 Σ, μπορεί να θεωρηθεί ασφαλές, ευρισκόμενο σε αρμονία με το ευρύτερο σύστημα διάκρισης και διασταύρωσης των λειτουργιών, τμήμα του οποίου αποτελεί και αυτή η συνταγματική διάταξη.

¹⁷² Λύση που έχει διαπλασθεί νομολογιακά και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Ιταλία, αλλά και στις Η.Π.Α. όπου αναπτύχθηκε ο θεσμός του εντεταλμένου από το δικαστήριο προσώπου – *commissario ad acta* – Βλ. Ν. Παπασπύρου, ό.π., σελ.27, υποσημείωση 17

¹⁷³ Α. Ράντος /Ν. Παπασπύρου, ό.π. σελ.27, υποσημείωση 16

Σε πρακτικό επίπεδο¹⁷⁴, σε περίπτωση μη εκτέλεσης δικαστικής απόφασης, η επιτροπή μπορεί να ορίσει, είτε ένα από τα μέλη της, είτε τον εισηγητή, ή και άλλο μέλος της σύνθεσης του δικαστηρίου που εξέδωσε τη απόφαση, **ως δικαστή εντεταλμένο για την εκτέλεση της απόφασης**. Αυτός καταρχήν παρέχει στην υπόχρεη για τη συμμόρφωση αρχή, την αναγκαία συνδρομή και απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για τον ενδεδειγμένο τρόπο συμμόρφωσης δίκην συμβούλου και συνεργάτη μιας καλόπιστης διοίκησης, προκειμένου να την βοηθήσει να συμμορφωθεί, ειδικά στην περίπτωση που η αυτή (η διοίκηση) δεν κατανοεί τι ακριβώς πρέπει να πράξει. Εάν εν συνεχεία, η αρχή εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται, ο εντεταλμένος δικαστής συντάσσει την πράξη και τη διαβιβάζει με απόδειξη στο αρμόδιο για την υπογραφή διοικητικό όργανο, γνωστοποιώντας την ενέργεια στον ενδιαφερόμενο. Εάν το διοικητικό όργανο αδιαφορήσει και πάλι, σε ορισμένη προθεσμία από τη διαβίβαση, η πράξη θεωρείται ότι έχει εκδοθεί την τελευταία ημέρα της προθεσμίας και παράγει από εκεί και πέρα όλες τις έννομες συνέπειές της.

Στις ειδικές περιπτώσεις, που είναι και περισσότερες (ειδικά στις ακυρωτικές διαφορές) όπου η διοίκηση έχει **διακριτική ευχέρεια**, ως προς τη διαμόρφωση του περιεχομένου της προς συμμόρφωση ενέργειας, ή που η διοίκηση πρέπει να προβεί σε κρίσεις επί πραγματικών περιστατικών (π.χ. έρευνα περιβαλλοντικών όρων) ή εκπλήρωση διαδικαστικών τύπων (π.χ. γνωμοδότηση συμβουλίου) ή σε τεχνικές ή επιστημονικές κρίσεις ή σε σύνθετες αξιακές κρίσεις που συχνά ανάγονται στις αρχές που διέπουν τον οικείο κλάδο, πάλι ο εντεταλμένος δικαστής θα μπορούσε να συνεργαστεί με την αρμόδια αρχή προκειμένου να εξευρεθεί πρόσφορη λύση. Αν από τη συνεργασία προκύψει μια συγκεκριμένη λύση, αυτή και εφαρμόζεται. Εάν προκύψουν περισσότερες, ο δικαστής θα μπορούσε, αφού τις διατυπώσει, να τάξει εύλογη προθεσμία στη διοίκηση να επιλέξει μία από αυτές. Αν αυτό δεν γίνει και παρέλθει η ταχθείσα προς τούτο προθεσμία, ο δικαστής θα μπορεί να επιλέγει την, κατά την κρίση του προσφορότερη. Σε περίπτωση υλικών πράξεων που πρέπει να διενεργηθούν, ο εντεταλμένος δικαστής, μπορεί να παραγγείλει ο ίδιος την εκτέλεση, τηρώντας τις νόμιμες διαδικασίες και με τη συνδρομή της δημόσιας δύναμης.

¹⁷⁴ Βλ. και Α. Ράντος/Ν. Παπασπύρου, ό.π. σελ.61-62

Είναι πολύ λεπτές οι ισορροπίες που επιβάλλεται να τηρηθούν στην περίπτωση της δικαστικής υποκατάστασης, η οποία συνιστά αξιόλογη επέμβαση στη διοικητική δράση, ειδικότερα δε, όταν η ανάμιξη του δικαστή αναφέρεται σε ζητήματα διακριτικής ευχέρειας, την οποία η διοίκηση δεν έχει καν ασκήσει νομότυπα. Ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος υπέρβασης ορίων εξουσίας και ανεπίτρεπτης επέμβασης της μιας λειτουργίας στη δράση της άλλης. Επιπροσθέτως δε, σύμφωνα με την άποψη που έχει διατυπωθεί από θεωρητικούς του δικαίου¹⁷⁵, μια τέτοια δυνατότητα του δικαστή θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα στη λειτουργία και ανεξαρτησία της διοίκησης αφενός, αφετέρου, να επιβαρύνει με πρόσθετες αρμοδιότητες τα δικαστήρια, παρεμποδίζοντας την ομαλή εκπλήρωση των δικαιοδοτικών καθηκόντων τους.

Σε κάθε περίπτωση, η εξουσία υποκατάστασης θα μπορούσε να είναι ανεκτή και να υιοθετηθεί από το νομοθέτη μόνο κατασταλτικά και ποτέ προληπτικά και μόνο υπό την προϋπόθεση να γίνεται χρήση της εξουσίας αυτής από το δικαστή ως έσχατο μέσο σε φαινόμενα συνεχούς και αλλεπάλληλης διοικητικής δυστροπίας. Κατά τον Α. Ράντο δε, *«...σε τελική ανάλυση είναι πολύ μεγαλύτερος ο κίνδυνος να διασαλευθεί η έννομη τάξη από την μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων, παρά από την υπό προϋποθέσεις και περιορισμένη παρέμβαση της δικαστικής λειτουργίας στη διοικητική»*. Όλα αυτά πάντα με τη δέουσα προσοχή, μήπως με την αναγνώριση τέτοιου είδους αρμοδιοτήτων, η ήδη αρκετά ευθυνόφοβη διοίκηση απεμπολήσει σε διάφορες περιπτώσεις την αναγνωρισμένη από το νόμο αρμοδιότητά της και καταλείπει πάντοτε στο δικαστή τον τελευταίο λόγο, με τρόπο μοιρολατρικό και με κίνδυνο υποβάθμισης της διοικητικής λειτουργίας και υποσκέλισης αυτής από τη δικαστική.

- ii) Λύση μετριοπαθέστερη της δραστικότερης δικαστικής υποκατάστασης είναι αυτή της δυνατότητας έκδοσης **δικαστικών διαταγών**, με τις οποίες εξειδικεύεται η υποχρέωση συμμόρφωσης. Αυτή η δυνατότητα παρέχεται μεταξύ άλλων στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο, καθώς και στο αγγλοαμερικανικό δίκαιο¹⁷⁶. Ο δικαστής στην ελληνική έννομη τάξη, μέχρι και σήμερα δεν μπορεί να εξαναγκάσει τη διοίκηση να συμμορφωθεί στην απόφασή του, ούτε να την υποκαταστήσει, όπως ειπώθηκε, στα διοικητικά της καθήκοντα. Οι εξουσίες της δικαστικής λειτουργίας είναι οριοθετημένες, καθότι

¹⁷⁵ Βλ. και P. Mouzouraki, *L'efficacite des decisions du juge de la legalite administrative dans le droit francais et allemande*, σ.244

¹⁷⁶ Βλ. Ν. Παπασπύρου, *Όψεις δικαστικής προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων*, ΚριτΕ 2002/Ι, σελ.182 επ. και 192-205

πρόκειται για συντεταγμένη εξουσία, ενώ έχουν χαρακτηριστεί ως υπέρβαση εξουσίας οι τυχόν υποδείξεις που μπορεί να περιέχονται στο σώμα της ακυρωτικής απόφασης και να έχουν ως αποδέκτη τη διοίκηση, την οποία και αποσκοπούν να διευκολύνουν στο έργο της κατά την αναζήτηση των πρόσφορων για τη συμμόρφωση μέσων¹⁷⁷. Με το υφιστάμενο σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης του ν.3068/2002, ο έλεγχος της συμμόρφωσης γίνεται μετά την έκδοση της απόφασης από τα τριμελή συμβούλια. Για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης όμως και την έκδοση νόμιμων διοικητικών αποφάσεων, δεν αρκεί η εκ των υστέρων επέμβαση των συμβουλίων συμμόρφωσης, που προϋποθέτει διοικητική αδράνεια και δυστροπία. Η διαταγή (injunction) στο στάδιο της ακύρωσης, μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στη συμμόρφωση της διοίκησης και στην επί της ουσίας υλοποίηση των δικαστικών αποφάσεων. Ο δικαστής έχει τη δυνατότητα, στα πλαίσια ενός άτυπου διαλόγου με τους διαδίκους, να λάβει υπ' όψιν όλες τις πτυχές της απόφασης και να δώσει συγκεκριμένες οδηγίες για την εκτέλεση, εντάσσοντας την προβληματική της εκτέλεσης και τις ενδεχόμενες δυσχέρειες συμμόρφωσης στο σκεπτικό της απόφασής του, αναλαμβάνοντας ο ίδιος την ευθύνη για αυτό που θα συμβεί μετά τη δημοσίευσή της. Οι διαταγές αυτές μπορούν να περιλαμβάνονται στο διατακτικό των αποφάσεων, μπορεί να προκύπτουν και από το αιτιολογικό της. Η σημαντική διαφοροποίηση με την προηγούμενη περίπτωση της υποκατάστασης, είναι ότι αν ο δικαστής εκδώσει διαταγή με την οποία υποδεικνύει στο διοικητικό όργανο όλες τις απαραίτητες εκείνες ενέργειες, στις οποίες οφείλει να προβεί για να συμμορφωθεί με την απόφαση, δεν εκδίδει καμία πράξη στο όνομα της διοίκησης, πολύ δε περισσότερο δεν την υποκαθιστά. Η διοίκηση παραμένει η μόνη αρμόδια για την έκδοση ή μη της μετ' ακύρωση πράξης και εντέλλεται για αυτό.

Τα τελευταία χρονιά γίνεται μια σημαντική προσπάθεια να απευθυνθούν «διαταγές» στη διοίκηση και το δικαστήριο υιοθετεί πλέον και ένα διακριτικό τρόπο καθοδήγησης αυτής, ενώ έχει εκδοθεί μεγάλος αριθμός σχετικών αποφάσεων που ουσιαστικά κατοχυρώνουν το θεσμό αυτό νομολογιακά¹⁷⁸. Επίσης μπορεί να ειπωθεί ότι και η νέα παρ. 3α του αρ.50 π.δ. 18/89, αποτελεί μια μορφή συγκαλυμμένης διαταγής προς την αρμόδια αρχή να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια, η οποία επιβάλλεται «επί ποινή» διαπίστωσης της ακυρότητας της πράξης ή της

¹⁷⁷ Βλ. Φ. Βεγλερή, *Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 5: «Το Συμβούλιον της Επικρατείας δεν δύναται να απευθύνη ιεραρχικάς επιταγάς προς τα διοικητικά όργανα, αφ' εαυτών δεσμευτικός της αρμοδιότητος αυτών»

¹⁷⁸ Βλ. και ανωτέρω υπό 4.2.2

παράλειψης. Δηλαδή με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, τόσο ο ακυρωτικός, όπως ήδη διαμορφώθηκε νομολογιακά, όσο και ο δικαστής ουσίας διαθέτουν πλέον νομοθετικό έρεισμα να απευθύνουν διαταγές υπό αυτές τις προϋποθέσεις. Σε κάθε περίπτωση πάντως, το ζητούμενο για το δικαστή είναι η αποτελεσματικότητα της απόφασής του, δηλαδή ο τρόπος με τον οποίο μεριμνά για τις συνέπειες που η παρέμβασή του μπορεί να έχει στην «πραγματικότητα» των προσώπων που προσφεύγουν στην κρίση του.

- iii) Ανεξάρτητα από την καθιέρωση ή μη τόσο της δικαστικής υποκατάστασης, όσο και των δικαστικών εντολών, η πιο έντονη ενεργοποίηση του θεσμού του εντεταλμένου δικαστή, όπως αυτός έχει ήδη προβλεφθεί και περιγραφεί από το άρθρο 3 του ν.3068/2002, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (πριν την ακύρωση, μετά την ακύρωση, κατά τον έλεγχο της συμμόρφωσης) θεωρείται κάτι περισσότερο από αναγκαία, προκειμένου το διοικητικό όργανο που πρόκειται να εφαρμόσει την απόφαση, να μπορέσει μέσα από μια δημιουργική και καλόπιστη συνεργασία με τον δικαστή, να ξεπεράσει το σκόπελο των δυσνόητων σε αρκετές περιπτώσεις αποφάσεων.
- iv) Ο νόμος 3068/2002 έχει από την ημέρα της θέσπισής του δεχθεί αρκετές τροποποιήσεις: τριμελή συμβούλια στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, καθιέρωση αστικής ευθύνης υπαλλήλων σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, εγγυητική επιστολή για την εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων και εκτελεστών τίτλων από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση του δημοσίου. Περαιτέρω, με το άρθρο 140 του ν.4251/2014¹⁷⁹ συστάθηκε στο τ. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων νομοπαρασκευαστική επιτροπή, έργο της οποίας είναι η επεξεργασία και η πρόταση διατάξεων για την τροποποίησή του. Ακολούθως, κάποιες τέτοιες προτάσεις, θα μπορούσαν να αφορούν στη **χρηματική κύρωση**, η οποία υιοθετήθηκε από το νόμο στο άρθρο 3 παρ. 3, ως κύριο μέσο εξαναγκασμού και η οποία επιβάλλεται σε επίπεδο κατασταλτικό, δηλαδή μετά από τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης. Η λύση της χρηματικής κύρωσης, η οποία είναι σχετικά απλή και δεν εγείρει ιδιαίτερα προβλήματα συνταγματικότητας¹⁸⁰, εάν προβλεπόταν ήδη στο σώμα της εκδιδόμενης απόφασης, είναι αναμφίβολο ότι αυτή θα ήταν πιο αποτελεσματική και θα βοηθούσε στην μείωση του χρόνου για την επίτευξη

¹⁷⁹ ΦΕΚ/Α/8/01.04.2014

¹⁸⁰ Βλ. και τη σχετική Εισήγηση του Ν. Παπασπύρου, στο Α. Ράντος/Ν. Παπασπύρου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις*, ό.π.,σελ.28

της συμμόρφωσης, ενώ παράλληλα η διοίκηση θα έπαυε να θεωρεί τον έλεγχο της συμμόρφωσης ως στάδιο-προϋπόθεση για τη συμμόρφωση.

Ένα σημείο επίσης που θα μπορούσε να επανεξετασθεί, αφορά στο **ύψος** της επιβαλλόμενης κύρωσης (πρόστιμο), η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις καταλήγει σε συμβολικό ποσό, βάσει και των κριτηρίων που θέτει η διάταξη του αναφερόμενου άρθρου, καθώς, εφόσον υιοθετείται ως το κύριο μέτρο εξαναγκασμού, θα πρέπει πάντως να προβλέπεται ανάλογη (η κύρωση) με τη βαρύτητα της μη συμμόρφωσης, προκειμένου να λειτουργεί πιο αποτρεπτικά (βέλτιστη αποτρεπτική λειτουργία)¹⁸¹ και με δυνατότητα, ενδεχομένως, αυτόματου πολλαπλασιασμού του επιβληθέντος προστίμου, βάσει του χρόνου περαιτέρω μη συμμόρφωσης.

Τέλος, η πρόβλεψη ενός ένδικου μέσου που θα επιτρέπει στους προσφεύγοντες να επιτύχουν την εκτέλεση της ευνοϊκής για αυτούς απόφασης που έχει εκδοθεί, έχει επισημανθεί σε περιπτώσεις καταδικαστικών για την Ελλάδα αποφάσεων του ΕΔΔΑ¹⁸².

¹⁸¹ Βλ. και τη σχετική Εισήγηση του Ν. Παπασπύρου, στο Α. Ράντος/Ν. Παπασπύρου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις*, ό.π,σελ.28

¹⁸² Απόφαση ΕΔΔΑ της 20.03.2020 (Μουντάκη-Σοϊλεντάκη κατά Ελλάδας)

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Κεφάλαιο 5^ο : Η ενωσιακή και η διεθνής έννομη τάξη: Το σύστημα δικαστικής προστασίας και η αποτελεσματικότητά του στην Ε.Ε. και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στην ΕΣΔΑ – Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ

5.1 Η ενωσιακή έννομη πραγματικότητα: το σύστημα δικαστικής προστασίας και η αποτελεσματικότητά του. Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)

Βασικό ειδοποιό στοιχείο που διαφοροποιεί την Ευρωπαϊκή Ένωση από τους υπόλοιπους διεθνείς οργανισμούς, αποτελεί ο έλεγχος των πράξεων των ενωσιακών οργάνων, αλλά και των πράξεων των κρατών μελών σε περίπτωση παράβασης των ενωσιακών διατάξεων. Ο έλεγχος είναι αμιγώς νομικός, είναι δεσμευτικός και έχει ανατεθεί στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΕ πρώην ΔΕΚ)¹⁸³. Κύριο έργο του σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ.1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΣΕΕ), είναι η εξασφάλιση της τήρησης του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών, όρος *sine qua non* για την ύπαρξη και τη λειτουργία της Ένωσης, μιας έννομης τάξης με ιδιομορφίες και ως εκ τούτου πολλαπλά κενά, τα οποία το ΔΕΕ είναι υποχρεωμένο να καλύψει με τη νομολογία του προκειμένου να μην κατηγορηθεί για αρνησιδικία¹⁸⁴. Από την άλλη, ο δικαστής επειδή δημιουργεί έως ένα βαθμό δίκαιο, οφείλει να τηρήσει τις ισορροπίες, προκειμένου να μην εκτεθεί στην κατηγορία της «εισπήδησης» οικειοποιούμενος έργο που ανήκει στο νομοθέτη¹⁸⁵.

Η δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΕ δεν είναι απεριόριστη: προβλέπεται συγκεκριμένος κατάλογος εξειδικευμένων αρμοδιοτήτων των διαφόρων σχηματισμών με συγκεκριμένο είδος ενδίκων βοηθημάτων¹⁸⁶, που καταλήγουν σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα δικαστικής προστασίας¹⁸⁷, με το οποίο ελέγχεται η νομιμότητα των ενωσιακών πράξεων και η νομιμότητα των ενεργειών των κρατών μελών.

α. Προσφυγή κατά κράτους μέλους (αρ.258 ΣΛΕΕ)

Τα κράτη μέλη μετέχουν πολλαπλώς στην υλοποίηση των ενωσιακών στόχων και κατά κανόνα είναι οι αποδέκτες των ενωσιακών κανόνων τους οποίους οφείλουν να εφαρμόζουν.

¹⁸³ Δ.Ι. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 5^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ.353

¹⁸⁴ «deni de justice», βλ. Παπαγιάννη, ο.π., σελ.354

¹⁸⁵ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ο.π., σ.354

¹⁸⁶ Βλ. και τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) 258, 259, 263, 265, 277, 279, 340

¹⁸⁷ Με τους ειδικούς περιορισμούς σε αυτήν σε θέματα ΚΕΠΠΑ και σε θέματα δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και αστυνομικής συνεργασίας

Διατηρώντας παράλληλα την κυριαρχία τους, τα κράτη μέλη είναι δυνατόν να αρνούνται να εφαρμόσουν τους ενωσιακούς κανόνες ή να τους εφαρμόζουν εσφαλμένα με αποτέλεσμα τη μη ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Το άρθρο 258 ΣΛΕΕ θέλησε να αποτρέψει τον κίνδυνο αυτό καθορίζοντας ως πρώτο και βασικό ένδικο βοήθημα την προσφυγή εναντίον κράτους μέλους για τις περιπτώσεις που αυτό παραβεί υποχρέωση που προκύπτει από τις Συνθήκες. Η προσφυγή αυτή ασκείται από την Επιτροπή, έχει χαρακτήρα συνταγματικής προσφυγής και δεν παρέχει –τουλάχιστον άμεσα- προστασία στον ιδιώτη, μπορεί όμως αυτός με αναφορά στην Επιτροπή να καταγγείλει την παράβαση και να παρακινήσει έτσι εμμέσως τη διαδικασία της προσφυγής εναντίον του δυστροπούντος κράτους μέλους.

β. Προσφυγή κράτους μέλους κατά κράτους μέλους (αρ.259 ΣΛΕΕ)

Ανάλογη δυνατότητα με εκείνη της Επιτροπής στο ΔΕΕ έχει και κάθε κράτος μέλος εναντίον κράτους μέλους σε περίπτωση παράβασης υποχρέωσης, η οποία όμως σπάνια ασκείται, επειδή τα κράτη μέλη προτιμούν να αφήνουν αυτό το καθήκον εποπτείας και ελέγχου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στο κατ' εξοχήν αρμόδιο όργανο, την Επιτροπή, για λόγους σκοπιμότητας και δη προκειμένου να μην ταραξούν τις πολιτικές σχέσεις μεταξύ τους¹⁸⁸.

γ. Προσφυγή ακυρώσεως (αρ.263 ΣΛΕΕ)

Με την εν λόγω προσφυγή, ελέγχεται η νομιμότητα των πράξεων των ενωσιακών οργάνων, η οποία έχει προφανή διαπλαστικό χαρακτήρα, αφού αποβλέπει στην εξαφάνιση της ενωσιακής πράξης. Εάν η προσφυγή κριθεί παραδεκτή και βάσιμη το ΔΕΕ ακυρώνει την βληθείσα πράξη, η δε απόφαση ενεργεί *ex tunc* από την ημέρα έκδοσης της πράξης και *erga omnes*. Η απορριπτική απόφαση του ΔΕΕ παράγει έννομα αποτελέσματα μόνο μεταξύ των διαδίκων. Το όργανο ή τα όργανα των οποίων η πράξη κηρύχθηκε άκυρη, οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης (αρ.233 παρ.1 ΣΛΕΕ). Τούτο σημαίνει ότι το ενωσιακό όργανο δεν δύναται να εκδώσει άλλη πράξη με το ίδιο περιεχόμενο (εκτός εάν η πράξη ακυρώθηκε για παράβαση ουσιώδους τύπου) ενώ έχει την υποχρέωση να εξαλείψει και τυχόν συμπληρωματικές ή εκτελεστικές πράξεις που βασίζονται στην ακυρωθείσα και απώλεσαν ως εκ τούτου το νόμιμο έρεισμά τους¹⁸⁹.

δ. Προσφυγή παραλείψεως (αρ.265 ΣΛΕΕ)

Η προσφυγή κατά παραλείψεως ενωσιακού οργάνου να εκδώσει πράξη κατά παράβαση των Συνθηκών, αποτελεί κατά κάποιο τρόπο συμπλήρωμα της προσφυγής ακυρώσεως και

¹⁸⁸ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ.362

¹⁸⁹ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ..370

αποσκοπεί να εξαναγκάσει το ενωσιακό όργανο σε σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο συμπεριφορά. Εάν η προσφυγή κριθεί παραδεκτή και βάσιμη, το ΔΕΕ διαπιστώνει τη συγκεκριμένη παράβαση των Συνθηκών και δεν ακυρώνει προφανώς κάτι, αφού πράξη δεν υπάρχει. Το ενωσιακό όργανο είναι υποχρεωμένο να λάβει όλα τα ενδεικνυόμενα μέτρα για να ανταποκριθεί στην απόφαση του ΔΕΕ. Εάν παρά τη σχετική απόφαση το ενωσιακό όργανο δεν λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του, είναι δυνατή η εκ νέου προσφυγή στο ΔΕΕ, ενώ αν έχει προκληθεί στον προσφεύγοντα και ορισμένη ζημιά, είναι δυνατή η έγερση αγωγής αποζημίωσης με βάση το άρθρο 340 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 268 ΣΛΕΕ.

Περαιτέρω, τα άρθρα 279 και 340 ΣΛΕΕ ρυθμίζουν αντίστοιχα, τα θέματα της προσωρινής δικαστικής προστασίας και της αστικής ευθύνης της Ένωσης, σε περίπτωση πρόκλησης ζημίας σε ιδιώτη (φυσικό ή νομικό πρόσωπο).

Κατά λογική αλληλουχία, πρέπει να επισημανθεί ότι, δικαιοδοτικό σύστημα που δεν προβλέπει **διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης** είναι λειψό, είναι «φως που δεν φωτίζει»¹⁹⁰. Χωρίς αυτό η Ένωση δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται ως «Ένωση δικαίου» και στο σημείο αυτό η όλη διαδικασία παρουσιάζει ελλείμματα. Το ζήτημα της αναγκαστικής εκτέλεσης δεν τίθεται βεβαίως για τις αναγνωριστικές αποφάσεις, αλλά για τις καταψηφιστικές, με τις οποίες επιβάλλεται κύρωση. Σύμφωνα με το άρθρο 280 ΣΛΕΕ, οι αποφάσεις του ΔΕΕ είναι εκτελεστές κατά τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 299 ΣΛΕΕ: οι αποφάσεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής ή της ΕΚΤ που επιβάλλουν χρηματική υποχρέωση εις βάρος προσώπων –εκτός των κρατών- είναι τίτλοι εκτελεστοί και η αναγκαστική εκτέλεση διέπεται από τις διατάξεις της Πολιτικής Δικονομίας που ισχύει στο κράτος, στην επικράτεια του οποίου γίνεται (εθνικό εκτελεστικό σύστημα).

Τα προβλήματα της αναγκαστικής εκτέλεσης φαίνονται ανυπέρβλητα όταν παθητικά νομιμοποιούμενο είναι το κράτος μέλος. Τη θεωρία απασχολεί το ερώτημα κατά πόσο μια απόφαση του ΔΕΕ μπορεί να εκτελεστεί εναντίον καταδικασθέντος κράτους μέλους. Η ορθή απάντηση θα πρέπει να αναζητηθεί όχι στο άρθρο 299 ΣΛΕΕ, το οποίο εξαιρεί τα κράτη μέλη από την αναγκαστική εκτέλεση χρηματικών ποινών κατά ιδιωτών, **αλλά στο άρθρο 260 ΣΛΕΕ**, το οποίο ρυθμίζει άμεσα και αποκλειστικά το θέμα της επιβολής χρηματικής ποινής στα κράτη μέλη.

¹⁹⁰ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ.396

Η εξέλιξη του νομικού πλαισίου επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των κρατών μελών σε αποφάσεις του ΔΕΕ, έχει σε γενικές γραμμές ως ακολούθως¹⁹¹ :

Η ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) δεν συμπεριέλαβε σύστημα επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Το ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ), υπήρξε το πρώτο όργανο που υποστήριξε το έτος 1975 την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός ολοκληρωμένου συστήματος επιβολής προστίμων στα κράτη μέλη που δεν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο με συνακόλουθη συνέπεια να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής αυτού. Λίγα χρόνια αργότερα, το έτος 1983, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα, στο οποίο, μεταξύ άλλων, σημειωνόταν ότι «...σε περίπτωση σοβαρής και παρατεταμένης παραβίασης των δημοκρατικών αρχών ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων που διαπιστώνεται από το δικαστήριο κατόπιν αιτήσεως του Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του νομοθετικού και εκτελεστικού οργάνου, θα λάβει μέτρα που αποσκοπούν στην αναστολή της εφαρμογής, στο εν λόγω κράτος και τους πολίτες του, μέρους ή του συνόλου των μηχανισμών της Συνθήκης και μπορούν να φθάνουν και μέχρι αναστολής της συμμετοχής στα θεσμικά όργανα της Ένωσης του εν λόγω κράτους και των πολιτών του, μελών των οργάνων της Ένωσης. Η ίδια διαδικασία μπορεί να εφαρμοστεί σε περίπτωση σοβαρής και παρατεταμένης παραβίασης των διατάξεων της Συνθήκης»¹⁹².

Κατά τη διάρκεια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του έτους 1991, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε έγγραφο, στο οποίο, αφού πρώτα διαπίστωσε ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν εφαρμόστηκαν στο σύνολο των περιπτώσεων, πρότεινε την τροποποίηση του τότε άρθρου 171 για να μπορέσει να επιφέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία άρχισε να ισχύει 01.11.1993 (Συνθήκη του Μάαστριχτ), πρόσθεσε με το άρθρο Ζ.51, μια δεύτερη παράγραφο στο τότε ισχύον άρθρο 171 ΣυνΘΕΟΚ. Η αναφερόμενη διάταξη, αποτέλεσε το άρθρο 228 ΣυνΘΕΚ, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ (01.05.1999), για να καταλήξει με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (01.12.2009) στο άρθρο 260 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

¹⁹¹ Ν.Π. Λυμούρης, *Η συμμόρφωση των κρατών μελών της Ε.Ε. στις αποφάσεις του ΔΕΚ: Η «υπόθεση Του Κουρουπητού»*, Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης, Σειρά: Κείμενα Τεκμηρίωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σελ.11 επ.

¹⁹² Δελτίο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ.9, 1983, σημείο 1.1.2, παρ.26 και 27, καθώς και ΕΕ C277/95 της 17.10.1983

2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.

Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής.

Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259.....».

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 260 παρ.1 ΣΛΕΕ, εάν το ΔΕΕ διαπιστώσει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του που απορρέει από τις Συνθήκες, το κράτος μέλος οφείλει να λάβει τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του ΔΕΕ, η οποία έχει χαρακτήρα διαπιστωτικό, **αναγνωριστικό**. Με την προϋπόθεση ότι υπάρχει καταδικαστική απόφαση για το κράτος μέλος, στην περίπτωση που αυτό δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα που απαιτούνται για την εκτέλεση της απόφασης του ΔΕΕ¹⁹³, η Επιτροπή νομιμοποιείται, σύμφωνα με την παρ.2, μετά από προειδοποιητική επιστολή που αποστέλλει στο δυστροπών κράτος μέλος και χωρίς πλέον σύνταξη αιτιολογημένης γνώμης, να προσφύγει εκ νέου στο ΔΕΕ, όχι για την αναγνώριση ξανά της παραβίασης κανόνα ενωσιακού δικαίου, αλλά για να διαπιστώσει τη μη συμμόρφωση με την προηγούμενη καταδικαστική απόφαση του δικαστηρίου, προσδιορίζοντας όμως ταυτόχρονα το ύψος του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής που θα πρέπει να καταβάλλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει ότι είναι κατάλληλο για την περίπτωση. Ως εκ τούτου, το αίτημα της νέας προσφυγής της Επιτροπής στο ΔΕΕ, όπως και η αντίστοιχη απόφαση του ΔΕΕ, έχουν χαρακτήρα **καταψηφιστικό**.

Το άρθρο προσφέρει, όπως διατυπώθηκε ανωτέρω, τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο ειδών χρηματικών κυρώσεων, του κατ' αποκοπή ποσού και της χρηματικής ποινής. Λαμβάνοντας υπ' όψιν το θεμελιώδη στόχο της συνολικής διαδικασίας παράβασης, ο οποίος συνίσταται στο να επιτευχθεί το γρηγορότερο η συμμόρφωση, η Επιτροπή έχει κατ' επανάληψη δηλώσει πως η χρηματική ποινή αποτελεί το πλέον κατάλληλο μέσο για την επίτευξη αυτού του στόχου, χωρίς όμως αυτό να αποκλείει το ενδεχόμενο της επιβολής ενός κατ' αποκοπή ποσού. Σκοπός της κύρωσης δεν είναι ούτε η «τιμωρία» του κράτους μέλους μέσω της επιβολής κάποιας «ποινικής» κύρωσης, ή διοικητικού προστίμου, ούτε η αποζημίωση όσων ζημιώθηκαν από την παράβαση. Πρόκειται για μέσο εκτέλεσης της αρχικής απόφασης του δικαστηρίου, που

¹⁹³ Προδήλως για τη λήψη των μέτρων αυτών αρμοδιότητα έχουν οι διοικητικές αρχές του εκάστοτε κράτους μέλους

στόχο έχει τον εξαναγκασμό του «δύστροπου» κράτους μέλους στην πληρέστερη και ταχύτερη συμμόρφωση με αυτήν. Για το λόγο αυτό, ίσως ο όρος «χρηματική ποινή» πρέπει θεωρηθεί άστοχος διότι δημιουργεί την εντύπωση ότι πρόκειται για μέσο τιμωρίας και όχι εκτέλεσης¹⁹⁴.

Με στόχο την ασφάλεια του δικαίου αλλά και τη διαφάνεια της δράσης της, η Επιτροπή με δύο Ανακοινώσεις της¹⁹⁵, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 260 ΣΛΕΕ, έδωσε το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου θα κινείται για τον προσδιορισμό του ύψους της κύρωσης που θα ζητηθεί από το ΔΕΕ. Ο προσδιορισμός πρέπει να κατευθύνεται από το στόχο του μέσου, δηλαδή από την ανάγκη κατοχύρωσης της πραγματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και γίνεται σε συνάρτηση με τρία θεμελιώδη κριτήρια: i) τη σοβαρότητα της παράβασης, ii) τη διάρκειά της και iii) την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης προκειμένου να αποφευχθούν οι υποτροπές. Τα κριτήρια αυτά δεν είναι τα μόνα και ούτε δεσμεύουν το ΔΕΕ¹⁹⁶.

Ως προς τη σοβαρότητα της παράβασης, πρέπει να ειπωθεί ότι μια παράβαση που συνίσταται στη μη εκτέλεση απόφασης του Δικαστηρίου, έχει πάντοτε μια ορισμένη βαρύτητα. Όμως για τις ειδικές ανάγκες του καθορισμού η Επιτροπή θα λαμβάνει υπ' όψιν δύο επιμέρους παραμέτρους, ήτοι, τη σημασία των κανόνων που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο της παράβασης και τις συνέπειες αυτής της παράβασης, όσον αφορά τα ατομικά και γενικά συμφέροντα¹⁹⁷.

Ως προς τις χρηματικές κυρώσεις που η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο, θα πρέπει να είναι προβλέψιμες από τα κράτη μέλη και να υπολογίζονται σύμφωνα με μια μέθοδο, η οποία θα τηρεί τόσο την αρχή της αναλογικότητας, όσο και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών¹⁹⁸. Η πρόταση είναι λυσιτελής, καθώς έτσι λαμβάνονται υπ' όψιν, αφενός, η ικανότητα πληρωμής ενός κράτους μέλους και αφετέρου, οι εύλογες διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών

¹⁹⁴ Ν.Π. Λυμούρης, ό.π. σελ.14

¹⁹⁵ ΕΕ C 242/6/21.08.1996 και ΕΕ C 63/2/28.02.1997

¹⁹⁶ Δ. Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ.360, υποσημείωση 25

¹⁹⁷ Βλ. αριθμ.6 στοιχείο της 96/C 242/07 σχετικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής, αλλά και την αριθμ. 92 σκέψη της Απόφασης της 04.07.2000 (Επιτροπή κατά Ελλάδας) Συλλ.2000, I-5092

¹⁹⁸ Βλ. 97/C63/02/28.02.1997, στοιχεία αριθμ. 1 και 2: για το ποσό της ημερήσιας χρηματικής αποζημίωσης ένα σταθερό βασικό ομοιόμορφο ποσό (500 ευρώ), πολλαπλασιάζεται με ένα συντελεστή σοβαρότητας και ένα συντελεστή διάρκειας και το αποτέλεσμα που προκύπτει, πολλαπλασιάζεται με ένα σταθερό συντελεστή ανά χώρα (το συντελεστή η) που προκύπτει με βάση το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν – τη δυνατότητα δηλαδή πληρωμής ενός κράτους μέλους και τον αριθμό των ψήφων που αυτό διαθέτει στο συμβούλιο· βλ. και σκέψη 88 της Απόφασης της 04.07.2000 (Επιτροπή κατά Ελλάδας) Συλλ.2000, I-5092

Συνοψίζοντας, ως προς τη φύση και τον χαρακτήρα των προβλεπόμενων χρηματικών κυρώσεων θα μπορούσε να ειπωθεί ότι:

- Κατά κύριο λόγο αποτελούν μέτρο καταναγκασμού του «δυστροπούντος» κράτους μέλους για συμμόρφωση, με σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου¹⁹⁹
- Είναι μέσο αποτροπής της υποτροπής, προκειμένου δηλαδή το κράτος μέλος να μην επαναλάβει την ίδια συμπεριφορά. Τα ποσά που θα καθορισθούν πρέπει να είναι τέτοια, που να εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των κυρώσεων. Η επιβολή απλά συμβολικών κυρώσεων θα στερούσε αυτό το συμπληρωματικό (επικουρικό) μέσο της διαδικασίας παράβασης από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα²⁰⁰
- Δεν έχουν τιμωρητικό χαρακτήρα και δε πρέπει να θεωρούνται ως «ποινή» που θα έπρεπε να επιβληθεί στο κράτος μέλος για την προσβάλλουσα το δίκαιο συμπεριφορά του, αλλά ως παρότρυνση για την αποκατάσταση της ενωσιακής έννομης τάξης²⁰¹
- Οπωσδήποτε δεν αποτελούν ένα είδος αποζημίωσης για τη ζημία που έχει προξενήσει η καθυστέρηση της συμμόρφωσης του κράτους μέλους²⁰²

Η ρύθμιση αυτή έχει δημιουργήσει και ερωτηματικά ως προς το πότε επιβάλλεται κατ' αποκοπή ποσό και πότε χρηματική ποινή. Στην υπόθεση C-304/02, Επιτροπή/Γαλλία, το Δικαστήριο φαίνεται να αποδέχεται την άποψη ότι η χρηματική ποινή επιβάλλεται, όταν στόχος της καταδικαστικής απόφασης είναι ο εξαναγκασμός του εν λόγω κράτους μέλους να συμμορφωθεί με την απόφαση και να παύσει το γρηγορότερο δυνατόν την παράβαση. Εάν, αντίθετα, επιδιώκεται η αποτίμηση των συνεπειών της μη συμμόρφωσης του κράτους μέλους και ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες, που η παράβαση έχει συνεχιστεί για μακρό χρονικό διάστημα από τη στιγμή που εκδόθηκε η απόφαση του ΔΕΕ, επιβάλλεται το κατ' αποκοπή ποσό. Στην ίδια απόφαση, το ΔΕΕ έχει κάνει δεκτό ότι σε βάρος του κράτους μέλους μπορεί να επιβληθεί σωρευτικά, τόσο ένα κατ' αποκοπή ποσό, όσο και χρηματική ποινή, παρά το γεγονός ότι η διάταξη είναι διαζευκτικά διατυπωμένη²⁰³.

¹⁹⁹ Σκέψη 85 και 92 της Απόφασης της 04.07.2000 (Επιτροπή κατά Ελλάδας) Συλλ.2000, I-5092

²⁰⁰ ΕΕ 96/C 242/07, στοιχείο αριθ.5

²⁰¹ Σκέψεις 30 και 86 της Πρότασης του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-387/97 (Επιτροπή κατά Ελλάδας)

²⁰² Σκέψεις 30 και 33 της Πρότασης του Γενικού Εισαγγελέα, ό.π.

²⁰³ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ.360-361

Η Συνθήκη τέλος, δεν μνημονεύει την προθεσμία ενός της οποίας πρέπει να πραγματοποιηθεί η εκτέλεση της απόφασης. Σύμφωνα με τη θεωρία, αλλά και κατά πάγια νομολογία, η προθεσμία συμμόρφωσης του καταδικασθέντος κράτους είναι πολύ σύντομη, δεδομένου ότι το συμφέρον της άμεσης και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου επιτάσσει ότι η εκτέλεση αυτή πρέπει να αρχίσει αμέσως και να λήξει το συντομότερο δυνατόν²⁰⁴.

Η συγκεκριμένη διάταξη είχε την τύχη να εφαρμοστεί για πρώτη φορά εναντίον της Ελλάδας στην γνωστή υπόθεση του Κουρουπητού²⁰⁵, όπου το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ νυν ΔΕΕ) έρχεται για πρώτη φορά να εκδώσει απόφαση πάνω στην εφαρμογή του νέου τότε άρθρου 228 παρ.2 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (π.α. 171 ΣυνθΕΚ). Η υπόθεση αυτή αποτελεί case study για το γενικότερο ζήτημα της συμμόρφωσης των κρατών μελών της Ένωσης προς τις αποφάσεις του ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και ακολουθεί μια σύντομη παρουσίασή της:

Πραγματικά Περιστατικά

Η απόφαση αυτή αφορά στη λειτουργία παράνομου σκουπιδότοπου στο φαράγγι του Κουρουπητού, που βρίσκεται στην περιοχή των Χανίων. Ο χώρος αυτός χρησιμοποιούνταν για παράνομη απόρριψη οικιακών απορριμμάτων και, για κάποιο χρονικό διάστημα, ποσοτήτων επικίνδυνων αποβλήτων (χρησιμοποιημένων ελαίων και μπαταριών), καθώς και πληθώρας διαφορετικών αποβλήτων από βιοτεχνίες και βιομηχανίες (σφαγείων, αλλαντοποιείων, ορνιθοτροφείων, νοσοκομείων και κλινικών, στρατιωτικών βάσεων). Στην υπόθεση C-45/91 της 7^{ης} Απριλίου 1992, το ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ) είχε αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε παραβεί ορισμένες υποχρεώσεις που υπείχε από τις κοινοτικές οδηγίες 75/442/ΕΟΚ και 78/319/ΕΟΚ σχετικά, αντιστοίχως με τα στέρεα απόβλητα και με τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα.

Η δεύτερη προσφυγή της Επιτροπής

Η Επιτροπή θεωρώντας ότι η Ελλάδα παρέλειψε να συμμορφωθεί με την προαναφερθείσα απόφαση, παρέπεμψε την υπόθεση στο Δικαστήριο για δεύτερη φορά. Όπως ήδη αναφέρθηκε, το τότε ισχύον άρθρο 228 ΣυνθΕΚ, παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να προσφύγει εκ νέου στο Δικαστήριο κατά κράτους σε τέτοιες περιπτώσεις και να ζητήσει και την επιβολή χρηματικής ποινής.

²⁰⁴ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π. σελ.359

²⁰⁵ ΔΕΚ υπ.45/91 (Επιτροπή /Ελλάδα) Συλλ.2000, I-5092 και Ν. Π. Λυμούρης, ό.π., σελ.17-20

Η Επιτροπή ζήτησε συγκεκριμένα από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μην έχοντας λάβει τα αναγκαία μέτρα για την υλοποίηση της προγενέστερης απόφασης του ίδιου Δικαστηρίου της 7^{ης} Απριλίου 1992, η οποία αποσκοπούσε στην εξάλειψη τοξικών και άλλων αποβλήτων στην περιοχή του Κουρουπητού, έθεσε σε κίνδυνο με τις παραβιάσεις αυτές την ανθρώπινη ζωή και το φυσικό περιβάλλον και παραβίασε το άρθρο 228 της Συνθήκης. Συνεπώς η Επιτροπή ζήτησε την επιβολή χρηματικής ποινής και συγκεκριμένα την επιβολή προστίμου της τάξεως των 24.600 ευρώ ημερησίως για κάθε ημέρα καθυστέρησης στην υλοποίηση της αρχικής καταδικαστικής απόφασης.

Το Δικαστήριο, στην θεμελιώδη δεύτερη αυτή απόφασή του σε αυτή την υπόθεση²⁰⁶, σημείωσε μεταξύ άλλων, ότι από τη στιγμή που ο κύριος σκοπός της επιβολής χρηματικής ποινής είναι να θέσει το κράτος μέλος τέρμα στην παραβίαση το συντομότερο δυνατόν, το ύψος της χρηματικής ποινής πρέπει να καθορισθεί κατά τρόπο ώστε να είναι κατάλληλο για την περίπτωση και ανάλογο, αφενός, προς την αναγνωρισθείσα παράβαση του κράτους μέλους, αφετέρου, προς την ικανότητα του κράτους μέλους αυτού. Παράλληλα, δέχθηκε τις θέσεις της Επιτροπής, υπογραμμίζοντας ότι τα βασικά χαρακτηριστικά που θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν για να διασφαλιστεί ο χαρακτήρας της χρηματικής ποινής **ως μέσο καταναγκασμού**, με σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, είναι καταρχήν η διάρκεια της παράβασης, η σοβαρότητά της και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους. Για την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, έπρεπε να εκτιμηθούν ιδίως, οι συνέπειες που έχει η παράλειψη εκτελέσεως επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων και το επείγον του εξαναγκασμού του κράτους μέλους (Ελλάδα) σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του.

Ως προς τη σοβαρότητα των παραβάσεων, διαπιστώθηκε ότι η υποχρέωση διάθεσης των αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον, εντάσσεται στους σκοπούς της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος, όπως αυτή απορρέει, όπως αυτή προκύπτει από το προϊσχύσαν άρθρο 130 P ΣυνΘΕΚ (πρ.174 ΣυνΘΕΚ, νυν 191 ΣΛΕΕ). Η μη τήρηση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 4 της Οδηγίας 75/442 μπορεί λόγω ακριβώς της φύσης της υποχρέωσης αυτής, να θέσει άμεσα σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων και να βλάψει το περιβάλλον και πρέπει να θεωρηθεί ιδιαίτερα σοβαρή σε σχέση με τις λοιπές υποχρεώσεις.

Επιπλέον το ΔΕΚ συνεκτίμησε το γεγονός ότι δεν αποδείχθηκε πως η Ελληνική Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε πλήρως προς την υποχρέωση διάθεσης των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων της περιοχής των Χανίων (ο αντίθετος ισχυρισμός της Επιτροπής δεν αποδείχθηκε),

²⁰⁶ C-387/97 της 4^{ης} Ιουλίου 2000, Συλλογή 2000, I-5092

ενώ σε ό,τι αφορά τη διάρκεια της παραβάσεως, αρκεί η διαπίστωση ότι είναι σημαντική, ακόμα και εάν ως αφετηρία ληφθεί η ημερομηνία έναρξης της ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και όχι η ημερομηνία απαγγελίας της απόφασης στην υπόθεση C-45/91.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Δικαστήριο θα αποφασίσει να καταδικάσει εκ νέου την Ελλάδα για μη εφαρμογή της προγενέστερης δικαστικής απόφασης (07.04.1992), η οποία επέβαλε την υποχρέωση λήψης των αναγκαίων μέτρων για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων στην περιοχή του Κουρουπητού. Αυτή η νέα απόφαση θα υποχρεώσει την Ελλάδα να καταβάλει στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και πιο συγκεκριμένα στο λογαριασμό «ίδιοι πόροι της ΕΚ», το ποσό των 20.000 ευρώ ημερησίως, ως χρηματική ποινή, για κάθε μέρα καθυστέρησης της εκτέλεσεως των απαραίτητων μέτρων συμμόρφωσης προς την αναφερόμενη απόφαση από την ημερομηνία δημοσίευσης της δεύτερης απόφασης, μέχρι την ημέρα εκτέλεσής της (της πρώτης απόφασης).

Αποτέλεσμα των ανωτέρω ήταν η κατάθεση από το τ. Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και η ψήφιση σχεδίου νόμου για την «Κύρωση της από 30 Ιουνίου 2000 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου “Δημιουργία Μονάδας Μηχανικής Διαλογής, Κομποστοποίησης και Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων και Μονάδας Συμπίεσης, Δεματοποίησης και προσωρινής Αποθήκευσης Απορριμμάτων στο Δήμο Ακρωτηρίου Νομού Χανίων”»²⁰⁷ και η συνακόλουθη ενημέρωση (26.02.2001) της Επιτροπής από την Ελληνική Κυβέρνηση για το επικαιροποιημένο πρόγραμμα διαχείρισης των αποβλήτων των Χανίων, καθώς και για την παύση διάθεσης αποβλήτων στον Κουρουπητό.

Μετά από τη διεξαγωγή της σχετικής πραγματογνωμοσύνης, η Επιτροπή με το IP/01/1150/30.07.2001 Δελτίο Τύπου έδωσε τέλος στη διαδικασία κατά της Ελλάδας για παράβαση αναφορικά με σκουπιδότοπο στην Κρήτη.

Η ίδια αυτή διάταξη εφαρμόστηκε και στην περίπτωση της Ισπανίας με επιβολή επίσης χρηματικής ποινής²⁰⁸ και στην περίπτωση της Γαλλίας, με επιβολή τόσο χρηματικής ποινής, όσο και κατ’ αποκοπή ποσού²⁰⁹.

Η μέχρι σήμερα πρακτική επιβεβαιώνει ότι οι αποφάσεις του ΔΕΕ κατά κανόνα τηρούνται και εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη, γεγονός που είναι ιδιαίτερα σημαντικό, λόγω της αδυναμίας διενέργειας αναγκαστικής εκτέλεσης εναντίον κράτους μέλους, αφού οι Συνθήκες δεν

²⁰⁷ ΦΕΚ/152/Α/30.06.2000

²⁰⁸ ΔΕΚ υπ. C-278/01, Επιτροπή/Ισπανία, Συλλογή 2003, I-1414

²⁰⁹ ΔΕΚ υπ. C-304/02, Επιτροπή/Γαλλία, Συλλογή 2005, I-6263

προβλέπουν σχετική ρύθμιση. Φαινόμενα πάντως καθυστερημένης εφαρμογής ή ακόμα και αδιαφορίας για την τήρηση των δικαστικών αποφάσεων δεν είναι άγνωστα στη ζωή της Ένωσης. Από την άλλη, επιβολή χρηματικής ποινής χωρίς τη δυνατότητα υλοποίησής της αντιφάσκει στη λογική του πράγματος και αναιρεί το χαρακτηρισμό της Ένωσης ως «Ένωσης δικαίου». Ο σαφής και ρητός σκοπός του άρθρου 260 ΣΛΕΕ είναι να εξαναγκάσει τα κράτη μέλη να τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους και η πραγματοποίηση του στόχου αυτού είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αναγκαστική εκτέλεση, η οποία ενυπάρχει στη φύση του δικαιοδοτικού συστήματος ως γενική αρχή. Μια έμμεση δυνατότητα εκτέλεσης θα μπορούσε να είναι ο συμψηφισμός της εν λόγω απαίτησης της Ένωσης, με απαιτήσεις που τυχόν έχει το καταδικασθέν κράτος μέλος από τα ταμεία της Ένωσης. (Κανονισμός 2052/88). Τέλος και παρά τη σιωπή των συνθηκών ως προς το ζήτημα της παθητικής νομιμοποίησης της ίδιας της Ένωσης, με άδεια του ΔΕΕ, είναι δυνατή η αναγκαστική εκτέλεση και εναντίον της²¹⁰.

5.2 Η διεθνής έννομη τάξη: το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Η συμμόρφωση στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)

Καθώς η δικαστική προστασία δεν αποτελεί αποκλειστική υπόθεση μιας εθνικής έννομης τάξης, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ προβλέπει ότι: «*Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικασθῇ δίκαιως, δημόσια και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξάρτητου και αμερόληπτου δικαστηρίου, νομίμως λειτουργούντος, το οποίο θα αποφασίση είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσεως, είτε επί του βασίμου πάσης εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσεως. Η απόφαση δέον να εκδοθῇ δημοσίᾳ, η είσοδος όμως στην αίθουσα των συνεδριάσεων δύναται να απαγορευθῇ..... υπό του Δικαστηρίου ως απολύτως αναγκαίου μέτρο, όταν υπό ειδικάς συνθήκας η δημοσιότης θα ηδύνατο να πραβλάψῃ τα συμφέροντα της δικαιοσύνης*», ενώ το **άρθρο 13** αυτής: «*Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίαι παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής [=αποτελεσματικής] προσφυγῆς ενώπιον εθνικής αρχῆς, ἔστω και αν ἡ παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των*».

Η επιταγή προς την εθνική αρχή που θα εξετάσει την προσφυγή είναι να παρέχει εγγυήσεις ανεξαρτησίας, ενώ η προσφυγή θα πρέπει να είναι «αποτελεσματική», δηλαδή να είναι δυνατή η ανόρθωση της ζημιάς. Η οριστική δικαιοδοτική επίλυση της διαφοράς είναι το ζητούμενο της

²¹⁰ Δ.Ι. Παπαγιάννης, ό.π., σελ.398

παροχής δικαστικής προστασίας, η οποία επιτυγχάνεται αφενός μεν, με την ταχεία έκδοση της σχετικής δικαστικής απόφασης, ανεξαρτήτως του περιεχομένου της, αφετέρου δε, με τη συμμόρφωση της διοίκησης στο περιεχόμενο αυτής της απόφασης, καθώς και τη δυνατότητα εκτέλεσης αυτής. Η απόφαση πρέπει να γίνει σεβαστή και να εφαρμόζεται²¹¹.

Η άρνηση ή και η αδιαφορία, ενίοτε της διοίκησης να συμμορφωθεί με τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις και να τις εφαρμόσει, έχει οδηγήσει στην καταδίκη της Ελλάδας σε αρκετές περιπτώσεις από το ΕΔΔΑ για παράβαση του άρθρου 6. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση **Hornsby/Ελλάδα**²¹², όπου για πρώτη φορά έγινε λόγος για τη λήψη μέτρων αναγκαιών προς τη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση, ώστε να είναι όντως αποτελεσματική η δικαστική προστασία. Εδώ το Δικαστήριο σημείωσε ότι καθώς η διοίκηση υπόκειται στη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου, η ορθή και αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης είναι προς το συμφέρον και της ίδιας της διοίκησης. Αν οι διοικητικές αρχές αρνούνται, αποτυγχάνουν, ή παραλείπουν να εκτελέσουν δικαστικές αποφάσεις, ή αν καθυστερούν να το πράξουν, οι εγγυήσεις τις οποίες παρέχει το **άρθρο 6 ΕΣΔΑ** στο διάδικο κατά τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων στερούνται του σκοπού τους²¹³. Έτσι, έκρινε ότι οι ελληνικές διοικητικές αρχές παραλείποντας να συμμορφωθούν με μία τελεσίδικη, εκτελεστή δικαστική απόφαση για περισσότερο από πέντε χρόνια, κατέστησαν ανενεργό το **άρθρο 6** της **ΕΣΔΑ**. Η απόφαση αυτή οδήγησε τελικά στην τροποποίηση του άρθρου 95 του Σ και τη θέσπιση της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Την απόφαση Hornsby ακολούθησε σειρά άλλων αποφάσεων του ΕΔΔΑ στις υποθέσεις Αντωννάκοπουλος (14.12.1999), Πιαλόπουλος (15.02.2001), Λογοθέτης (12.04.2001), Κατσαρός (06.06.2002), Σάτκα (27.03.2003), Μεταξάς (27.05.2004), Ιερά Μονή Προφήτου Ηλιού Θήρας (22.12.2005), Γεωργούλης κατά Ελλάδος (21.06.2007) και άλλες (παραπομπή Ράντος Αθ. Σ.1847). Ως πιο πρόσφατες αποφάσεις του ΕΔΔΑ, μπορούν να αναφερθούν οι αποφάσεις Αναγνώστου κατά Ελλάδος (16.09.2010), Β. Αθανασίου κατά Ελλάδος (21.12.2010), Βίχος κατά

²¹¹ Κ.Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα 2006, σ.439

²¹² ΕΔΔΑ, 19.03.1997

²¹³ βλ. και Γεωργούλης κατά Ελλάδος 21.06.2007 «το δικαίωμα προσβάσεως σε δικαστήριο, το εγγυημένο εκ του άρθρου 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ θα καθίστατο κενό περιεχομένου, εάν η εσωτερική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου Κράτους επέτρεπε μια οριστική και υποχρεωτική δικαστική απόφαση να παραμείνει ανεκτέλεστη εις βάρος ενός διαδίκου. Η εκτέλεση μιας αποφάσεως οιοδήποτε δικαστηρίου πρέπει να θεωρείται ως αποτελούσα αναπόσπαστο μέρος της “δίκης” κατά την έννοια του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Το δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι η αποτελεσματική προστασία του διοικούμενου και η αποκατάσταση της νομιμότητας συνεπάγονται την υποχρέωση για τη Διοίκηση να συμμορφώνεται προς απόφαση η οποία εκδίδεται από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο του Κράτους»

Ελλάδος και Κοροσίδου κατά Ελλάδος, Κυριαζίδου κλπ. κατά Ελλάδος (όλες της 10.02.2011), καθώς και η απόφαση Τσουκαλάς κατά Ελλάδος (22.07.2010). Ειδικά στην υπόθεση Κοροσίδου, το ΕΔΔΑ διαπίστωσε την παράβαση, ανεξάρτητα από την απόρριψη των αιτήσεων της προσφεύγουσας από το εθνικό δικαστήριο, με μεγάλη όμως καθυστέρηση, από τον εθνικό δικαστή. Πρόκειται για την συνηθέστερη καταδίκη της Ελλάδος για παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην τρίτη θέση με βάση την παραβίαση αυτή μετά την Ιταλία και την Πολωνία²¹⁴.

Εν συνεχεία, το **άρθρο 46** της ΕΣΔΑ, επιβάλλει στα 47 κράτη που έχουν συμβληθεί σχετικά, να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ σε διαφορές στις οποίες είναι διάδικοι²¹⁵.

Ιδιαίτερη αναφορά στο ζήτημα της συμμόρφωσης γίνεται και στο 14^ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, που τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 2010, το οποίο προσθέτει πλέγμα διατάξεων σύμφωνα με το οποίο, το δικαστήριο μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση του μηχανισμού συμμόρφωσης των κρατών μερών στις δικές του αποφάσεις. Οι υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις της ίδιας της ΕΣΔΑ, καθιερώνουν ένα μοναδικό παγκοσμίως, πρωτότυπο και ιδιαίτερα ενδιαφέρον, τριμερές ελεγκτικό σύστημα εποπτείας της εκτέλεσης των αποφάσεων αυτών, δηλαδή: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Συμβαλλόμενα Κράτη - Συμβούλιο Υπουργών. Κατά τον τρόπο αυτό, το κάθε κράτος ελέγχει και ελέγχεται, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυνατή η διασφάλιση σε σημαντικό βαθμό της εκτέλεσης των αποφάσεων του Δικαστηρίου, οι οποίες διαφορετικά θα παρέμεναν ευχολόγιο. Η συμμόρφωση πλέον, ως διαδικασία, διενεργείται από το κράτος, το οποίο έχει και τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει και τα κατάλληλα και ενδεδειγμένα μέτρα. Η αποτελεσματικότητα όμως και η επάρκεια των μέτρων αυτών, θα κριθεί από το εκτελεστικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, που είναι η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, η οποία επιτηρεί τη συμμόρφωση και συνεδριάζει κάθε Μάρτιο, Ιούνιο, Σεπτέμβριο και Δεκέμβριο²¹⁶.

²¹⁴ Στο http://www.varotsoslaw.gr/uploads/pdf/ASSOCIATION_CIVIL_PROCEDURE_2011.pdf

²¹⁵ «1. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των διαφορών στις οποίες είναι διάδικοι.....»

²¹⁶ Ι.Κ. Χαλκιάς, Ο μηχανισμός εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ και η Ελλάδα - Λειτουργία και Προκλήσεις, ομιλία του Προέδρου του ΝΣΚ στην Ημερίδα που διοργάνωσε το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) με θέμα "Πρόσφατα ζητήματα εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ από την Ελλάδα, με έμφαση στη Νομοθετική και την Εκτελεστική εξουσία" στις 19 Φεβρουαρίου 2020, στο Αμφιθέατρο "Άλκης Αργυριάδης" του Παν/μιου Αθηνών, προσβάσιμο στο www.nsk.gov.gr

Το κράτος που θα λάβει καταδικαστική απόφαση θα προσπαθήσει να λάβει τα ενδεικνυόμενα μέτρα εκτέλεσης, ατομικά και γενικά:

α) Τα **ατομικά** μέτρα εκτέλεσης έχουν να κάνουν ειδικά με αυτόν που προσφεύγει και επιδιώκουν τη θεραπεία των συνεπειών της παράβασης της ΕΣΔΑ, προκειμένου να βρεθεί ο προσφεύγων στην κατάσταση που θα ήταν, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η παραβίαση (in natura αποκατάσταση). Όπου αυτό δεν είναι εφικτό, το ΕΔΔΑ του επιδικάζει δίκαιη ικανοποίηση για την **ηθική του βλάβη** και αποζημίωση για τυχόν **υλική του ζημία**. Στα ατομικά μέτρα περιλαμβάνεται φυσικά η πλήρης εκτέλεση της εθνικής δικαστικής απόφασης ή ακόμα και η επανάληψη της δίκης, στο πλαίσιο της οποίας διαπιστώθηκε η παραβίαση της ΕΣΔΑ.

β) Τα **γενικά** μέτρα, τα οποία αποτελούν το δυσκολότερο όμως μέρος της συμμόρφωσης, δεδομένου ότι αυτά απαιτούν πολιτικές πρωτοβουλίες, κατάλληλες πολιτικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, αλλαγές στη νομοθεσία, στη διοικητική πρακτική αλλά και στη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας, διαδικασία σύνθετη, περίπλοκη και χρονοβόρα.

Στην Ελλάδα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) έχει τη σχετική αρμοδιότητα και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο όλο σύστημα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αφενός, κατά το στάδιο εκδίκασης της υπόθεσης ενώπιον του ΕΔΔΑ, αφετέρου, και κατά το στάδιο εκτέλεσης και συμμόρφωσης προς τις καταδικαστικές αποφάσεις. Ο Πρόεδρός του είναι ο εκπρόσωπος της Κυβέρνησης στο Δικαστήριο και τα μέλη του ΝΣΚ υπερασπίζονται την Ελλάδα ενώπιον του ΕΔΔΑ. Στις περιπτώσεις που θα εκδοθεί απόφαση του ΕΔΔΑ που θα αναγνωρίζει ότι παραβιάστηκε η ΕΣΔΑ, ο Πρόεδρος του ΝΣΚ αποκτά πιο σύνθετο ρόλο: Γίνεται και ο εκπρόσωπος του ΕΔΔΑ στη χώρα και καταβάλλει κάθε προσπάθεια για την εκτέλεση της απόφασης. Το ΝΣΚ, εντός 6 μηνών από την τελεσιδικία της σχετικής απόφασης του Δικαστηρίου, διαβιβάζει στην Επιτροπή Υπουργών ένα **«Σχέδιο Δράσης»**, το οποίο συμπεριλαμβάνει τα ατομικά και γενικά μέτρα που προτίθεται να λάβει η Ελλάδα, προκειμένου να συμμορφωθεί προς αυτήν την απόφαση. **Η μη συμμόρφωση** ή η μη υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης, οδηγεί στην έκδοση ενός επικριτικού **Ενδιάμεσου Ψηφίσματος** από την Επιτροπή Υπουργών. Ακόμα μπορεί να παραπεμφθεί το κράτος ξανά στο ΕΔΔΑ με το άρθρο **46 παρ.4**. Αφού η χώρα ολοκληρώσει τη λήψη μέτρων, το ΝΣΚ συντάσσει και διαβιβάζει στην Επιτροπή Υπουργών μία **«Έκθεση Δράσης»**, ζητώντας πλέον τον τερματισμό της επιτήρησης που υλοποιείται με την έκδοση ενός **Τελικού Ψηφίσματος** από την Επιτροπή Υπουργών, οπότε η υπόθεση τίθεται στο αρχείο.

Κάποια αριθμητικά στοιχεία²¹⁷: Στο ΕΔΔΑ εκκρεμούν 735 προσφυγές κατά της Ελλάδας.

Εντός των ετών 2017-2019 έπαυσε η επιτήρηση σε 311 υποθέσεις, οι οποίες και αρχειοθετήθηκαν. Σήμερα έχουμε 186 συνολικά ανεκτέλεστες αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Από αυτές σε ενισχυμένη επιτήρηση έχουν υπαχθεί 72 υποθέσεις που αφορούν σε παραβιάσεις που θίγουν τον σκληρό πυρήνα των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σε απλή επιτήρηση 105 υποθέσεις, ενώ υπάρχουν 9 ακόμη νέες ανένταχτες υποθέσεις. Ο αριθμός αυτός, θεωρείται ιστορικά ο μικρότερος αριθμός ανεκτέλεστων ελληνικών αποφάσεων, ωστόσο είναι αρκετός. Στο ερώτημα, γιατί παραμένουν τόσες ανεκτέλεστες αποφάσεις, θα μπορούσε κανείς – με την επιφύλαξη της ιδιαιτερότητας κάθε περίπτωσης – να εντοπίσει κάποια προβλήματα που αποτελούν τροχοπέδη για τη διαδικασία:

- Για την εκτέλεση και εφαρμογή των αποφάσεων του ΕΔΔΑ απαιτείται στενή συνεργασία, ευελιξία, συλλογική δουλειά, προσήλωση στον κοινό στόχο, χωρίς να υπολογίζεται το τυχόν **πολιτικό κόστος ή η δυσαρέσκεια συντεχνιακών ομάδων**. Η συμβολή και η συνεργασία των τριών λειτουργιών επίσης είναι αποφασιστικής σημασίας, τόσο στη νομοθεσία, όσο και στη νομολογία και τη διοικητική πρακτική. **Άρα** μεγάλος ο βαθμός δυσκολίας. Επίσης, σε διοικητικό επίπεδο, ιδιαίτερα μεγάλο πρόβλημα δημιουργεί η συναρμοδιότητα μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών που μοιραία κάνει το σύστημα δυσκίνητο και δυσλειτουργικό. Τυχόν μέτρα που λαμβάνονται, πολλές φορές στην πορεία ατονούν, επειδή ένας κρίκος σ' αυτή την αλυσίδα αδρανεί.
- Οι αρμόδιες Επιτροπές για την παρακολούθηση της εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, που έχουν συγκροτηθεί στη Βουλή και στο Υπ. Δικαιοσύνης, φαίνεται να υπολειτουργούν.
- Αρκετές άλλες παράμετροι επίσης δημιουργούν προσκόμματα στην εκτέλεση των αποφάσεων αφού, είτε είναι υπέρμετρη η επιβάρυνση του κράτους, είτε αυτή προσκρούει σε θεμελιώδεις αρχές του δικονομικού μας συστήματος (μεταναστευτικό, αρχή της προδικασίας στην υπόθεση Αναστασάκης κατά Ελλάδας 06.12.2011).

Κάποια προτεινόμενα μέτρα για την επίλυση προβλημάτων εκτέλεσης αποφάσεων ΕΔΔΑ θα μπορούσαν να είναι η **θέσπιση** εθνικών ενδίκων μέσων ή προσφυγών για τη θεραπεία των σχετικών παραπόνων παραβίασης, ώστε να «επαναπατρισθούν» οι διαφορές αυτές και να επιλύονται εκ των ενόντων, η **βελτίωση και απλούστευση** των εθνικών μηχανισμών για τη

²¹⁷ Ι.Κ. Χαλκιάς, ό.π.

γρήγορη και αποτελεσματική συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, η **αποτελεσματική παρέμβαση** της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας προς την κατεύθυνση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όταν διαπιστώνεται αντίθεση της νομοθεσίας μας στην ΕΣΔΑ - δεν χρειάζεται να περιμένουμε την απόφαση του ΕΔΔΑ- και **εναρμόνιση** της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων σε σημαντικά ζητήματα υπό το φως της ΕΣΔΑ και προς την αντίστοιχη νομολογία του ΕΔΔΑ.

Κλείνοντας, καταγράφεται μια προσωπική εμπειρία περίπτωσης διπλής συμμόρφωσης, την οποία διαχειρίστηκε η γράφουσα, ως μέρος της υπηρεσιακώς λειτουργούσας δημόσιας διοίκησης, η οποία (δημόσια διοίκηση) κλήθηκε να συμμορφωθεί, τόσο στην αριθμ.1958/2011 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, όσο και στην από 20.03.2020 καταδικαστική απόφαση του ΕΔΔΑ²¹⁸, η οποία εκδόθηκε για την ίδια υπόθεση μετά από σχετική προσφυγή της αιτούσας.

Παραθέτοντας ένα σύντομο ιστορικό, η αιτούσα, αφού μετά από τρεις προσφυγές στην αρμόδια Επιτροπή του ν.δ.76/1974²¹⁹, κρίθηκε ότι πληροί τις προϋποθέσεις για την ένταξή της στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω διατάγματος, αιτήθηκε το έτος 2004 την επαναπρόσληψή της στην Ολυμπιακή Αεροπορία, από την οποία είχε παραιτηθεί το έτος 1984. Η σιωπηρή απόρριψή της αίτησης από τον τ. Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών, προσεβλήθη στο ΣτΕ με αίτηση ακυρώσεως, η οποία έγινε δεκτή (ΣτΕ 2713/2007) και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη διοίκηση. Το έτος 2009, η αιτούσα και προσφεύγουσα, προσέφυγε στο Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του ΣτΕ, παραπονούμενη για μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη ΣτΕ 2713/2007, ενώ το ίδιο έτος, εκδόθηκε απορριπτική προς την αίτηση επαναπρόσληψής της απόφαση από τον τ. Υπουργό Μεταφορών, η οποία προσεβλήθη επίσης με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (ΔΕ). Το ΔΕ, με την αριθμ.1958/2011 απόφασή του έκανε δεκτή την αίτηση ακυρώσεως, λόγω έλλειψης επαρκούς αιτιολογίας, ακύρωσε την απόφαση του Υπουργού και ανέπεμψε την υπόθεση στη διοίκηση «...για νέα νόμιμα αιτιολογημένη κρίση, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο σκεπτικό». Εν συνεχεία, η προσφεύγουσα επέδωσε το ίδιο έτος εξώδικη δήλωση προς τον Υπουργό ζητώντας να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο της προαναφερθείσας απόφασης. Λόγω έλλειψης απάντησης της διοίκησης, η αιτούσα προσέφυγε το έτος 2012 στο ΕΔΔΑ. Στην από 20.03.2020

²¹⁸ Μουντάκη-Σοϊλεντάκη κατά Ελλάδας

²¹⁹ ΝΔ 76 της 17.09.1974 «Περί επαναφοράς απολυθέντων ή εξαναγκασθέντων εις παραίτησιν υπαλλήλων, αποκαταστάσεως υποβιβασθέντων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων», (ΦΕΚ/Α/266/17.09.1974)

απόφασή του το ΕΔΔΑ, μεταξύ άλλων, έκρινε πράγματι υπήρχε παραβίαση των άρθρων 6 «..λόγω μη εκτέλεσης εκ μέρους της διοίκησης της απόφασης με αριθμό 1958/2011 του εφετείου.....» και 13 της ΕΣΔΑ, «λόγω της έλλειψης στο εθνικό δίκαιο ενός ένδικου μέσου το οποίο θα επέτρεπε στην προσφεύγουσα να επιτύχει την εκτέλεση της απόφασης του εφετείου...». Η διοίκηση, κατόπιν τούτων, εξέδωσε τελικά τη σχετική διοικητική πράξη προς συμμόρφωση με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του ΔΕ και του ΕΔΔΑ.

Επίλογος

Με δεδομένες τις συνταγματικές επιταγές και τις νομοθετικές εξελίξεις, καθίσταται σαφές ότι αυτή η εκδοχή κακοδιοίκησης που συνιστά η μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, δεν πηγάζει τόσο από αδυναμίες του κανονιστικού πλαισίου, το οποίο ωστόσο πρέπει να σημειωθεί, δεν είναι και το πλέον αυστηρό, έτσι ώστε η δυστροπούσα διοίκηση να εξαναγκάζεται αληθινά σε συμμόρφωση. Κατά συνέπεια, οι σχετικές θεραπείες πρέπει ν' αναζητηθούν, τόσο και στο επίπεδο της δικαστικής λειτουργίας, με την εφαρμογή αλλαγών στον τρόπο με τον οποίο υλοποιείται η «συνεργασία» με τη διοίκηση σε πρακτικό επίπεδο και με γνώμονα την διευκόλυνση της συμμόρφωσης, αλλά κυρίως στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης, η οποία χρειάζεται αρωγούς στην προσπάθειά της για γρήγορη και προσήκουσα συμμόρφωση με τις αποφάσεις. Όσες λύσεις και εάν προταθούν, όσα μέτρα και εάν παρθούν, δεν θα λειτουργήσουν ικανοποιητικά, εάν αυτά δεν συνοδεύονται παράλληλα και από αλλαγή της διοικητικής πρακτικής, τη διαπαιδαγώγηση των διοικητικών αρχών και γενικότερα από μια αλλαγή νοοτροπίας από την πλευρά της διοίκησης. Ο καθένας από τη δική του σκοπιά μπορεί να επιδιώξει την αναμόρφωση των μέχρι τώρα συνήθων πρακτικών, με προσήλωση στον τελικό στόχο.

Ο διοικούμενος, στην καθ' οιονδήποτε τρόπο επαφή του με τη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να απομακρύνεται με ένα αίσθημα ικανοποίησης και με βαθιά πεποίθηση ότι έχει εξυπηρετηθεί. Ακόμα όμως και εάν χρειαστεί να προσφύγει στον δικαστή για να δικαιωθεί²²⁰, θα πρέπει να εγκαταλείπει τη δικαστική αίθουσα με το αίσθημα ότι οι δυσκολίες του εισακούσθηκαν και ρυθμίστηκαν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και ότι θα μπορέσει, στη συνέχεια να συνεχίσει ήσυχα τη ζωή του μακριά από το δικαστή αφού, όπως έχει επισημάνει ο Carbonnier «οι ευτυχισμένοι άνθρωποι ζουν σαν να μην υπήρχε το δίκαιο»²²¹.

²²⁰ Αφού αυτό επιτάσσει το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας και αυτό επιτάσσει και η ρήση των Λατίνων νομομαθών «*fiat justitia et pereat mundus*», δηλαδή, «ας επικρατήσει η δικαιοσύνη και ας χαθεί ο κόσμος»

²²¹ A.Bretonneaux/X.Domino, *Le juge administratif et le bonheur*, Dalloz, 2019, σελ.123, βλ. και Ε. Πρεβεδούρου, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης*, ό.π., σελ.15

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Χρ. Ακριβοπούλου – Μ. Ανθόπουλος, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, www.kallipos.gr (ηλεκτρονικές εκδόσεις), 2015

Φ. Βεγλερής, *Η συμμόρφωσις της διοίκησης εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Αθήνα, 1934

Ε. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αι. και η συνεισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002

Ε. Βενιζέλος, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις μετά την αναθεώρηση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος*, Πρακτικά Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλα, 2002

Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008

Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, 2010

Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, 1992

Π.Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2011

Π.Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, εκδ. Σάκκουλας, 2012

Α. Δημητρόπουλος, *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, τ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλας, 2004

Γ. Κασσιμάτης, *Μελέτες IV 1973-1999 Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας*, εκδ. Σάκκουλας, 2000

Ε. Κουτουπα-Ρεγκάκου, *Το δεδikaσμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002

Ν.Π. Λυμούρης, *Η συμμόρφωση των κρατών μελών της Ε.Ε. στις αποφάσεις του ΔΕΚ: Η «υπόθεση του Κουρουπητού»*, Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης, Σειρά: Κείμενα Τεκμηρίωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003

Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη Ι*, Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλας 1980

Α. Μανιτάκης, *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1994

Α. Μανιτάκης, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, διαθέσιμο στο http://www.constitutionalism.gr/site/?p=517#_ftnref4, 16.04.2011

Δ.Ι. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 5^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016

Λ. Παπαδοπούλου, *Κοινωνικό Κράτος δικαίου και διάκριση των λειτουργιών*, διαθέσιμο στο www.repository/kallipos.gr/bitstream/11419/ (ηλεκτρονικές εκδόσεις)

Α.Ράντος/Ν.Παπασπύρου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις*, Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006

Κ. Σπανού, *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδ. Παπαζήσης, 2000

Κ. Σπανού, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, (επιμ. Ε.Σπηλιωτόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης), εκδ. Σάκκουλας, 2001

Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004

Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Τομ.Β΄*, εκδ. Σάκκουλας, 1993

Χ. Χρυσανθάκη (επιμέλεια), *Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου* (συλλογικό έργο), Αθήνα, 2012

Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Bretonneau/X. Domino, *Le juge administratif et le bonheur, Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn*, Dalloz, 2019

P. Mouzouraki, *L'efficacite des decisions du juge de la legalite administrative dans le droit francais et allemande.*

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Αργυρός, Γνωμοδότηση «Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ή του Διοικητικού Εφετείου, 2016, προσβάσιμο στο www.dikastis.gr/gnomodotiseis/

Φ. Αρναούτογλου, Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν.1470/1984, ΝοΒ 1990

Α. Βλαχογιάννης, Η συνταγματικότητα του «Μνημονίου» υπό το φως της (αμερικανικής) θεωρίας του δικαστικού αυτοπεριορισμού, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

Β. Κέφης, «Ο Ιδεατός Τύπος Γραφειοκρατίας του Max Weber και ο Λειτουργικός Δημόσιος Τομέας», αρθρ. Διοικητική Ενημέρωση, τ. 25, Ιανουάριος 2003

Χ. Κουρουνδή, Το μετέωρο βήμα του δικαστικού ακτιβισμού: η περίπτωση της ΣτΕ Ολ 2649/2017, ΘΠΔΔ, 10/2017

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

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

Ε. Πρεβεδούρου, Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων, (ΠΜΣ, Διοικητικό Δίκαιο, 20.03.2014), διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr

Ε. Πρεβεδούρου, «Διαταγές» του διοικητικού δικαστή προς τη Διοίκηση, ΘΠΔΔ12/2020, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr

Ε. Πρεβεδούρου, Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός; [προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου], 07/06/2020, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr,

Γ. Χ. Τερζή, Ποιες είναι οι κυρώσεις σε βάρος του κράτους όταν δεν συμμορφώνεται με δικαστικές αποφάσεις, διαθέσιμο στο www.forin.gr/articles

Α. Τσιφτσόγλου, Η «Δίκη του Αιώνα» στο Συμβούλιο της Επικρατείας, 21.07.2020, προσβάσιμο στο www.syntagmawatch.gr/trendingissues/

Ι.Κ. Χαλκιάς, *Ο μηχανισμός εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ και η Ελλάδα - Λειτουργία και Προκλήσεις*, ομιλία του Προέδρου του ΝΣΚ στην Ημερίδα που διοργάνωσε το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) με θέμα "Πρόσφατα ζητήματα εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ από την Ελλάδα, με έμφαση στη Νομοθετική και την Εκτελεστική εξουσία" στις 19 Φεβρουαρίου 2020, στο Αμφιθέατρο "Άλκης Αργυριάδης" του Παν/μιου Αθηνών, προσβάσιμο στο www.nsk.gov.gr

Ν. Χατζητζανής, *Η κατά το ν.3068/2002 συμμόρφωσης της διοικήσεως προς τας δικαστικές αποφάσεις*, ΔιΔικ 15, 2003

ΛΟΙΠΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Ετήσιες Εκθέσεις της ανεξάρτητης αρχής Συνήγορος του Πολίτη, έτη 2002, 2007, 2013, 2014, 2015, 2017, προσβάσιμες στο www.synigoros.gr/anafores/porismata

Αιτιολογικές Εκθέσεις νόμων 3068/2002, 3900/2010, 4274/2014

Ετήσια Έκθεση ΝΣΚ 2019

Επίκαιρη νομολογία για τη συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΣτΕ, προσβάσιμη στο www.lawnet.gr, 2018

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

<https://ec-europa.eu>

<https://e-justice.europa.eu>

<https://couria.europa.eu>

www.synogoros.gr

www.lawnet.gr

www.nsk.gr

www.syntagmawatch.gr

www.prevedourou.gr

www.forin.gr

www.dikastis.gr

www.constitutionalism.gr

www.kallipos.gr