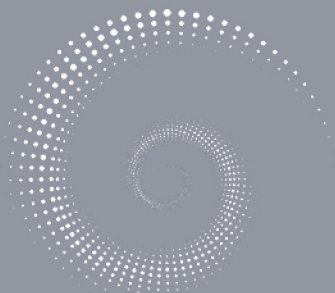


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 95

ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΚΤΙΣΤΑΚΗ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούνιος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 95

1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως:
 - α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.
 - **β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει.
 - γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους.
 - δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.
2. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του στοιχείου δ' της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.
- **3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητά τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει.
4. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ειδικότερα ορίζει.
- **5. 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 Διοίκησης¹.

ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΚΤΙΣΤΑΚΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ι. ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 1 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95	5
1. Η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. α)	
Γενική εισαγωγή.....	5
Α. Ιστορική πορεία: Προς τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως.....	5
Β. Περιεχόμενο και συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης της αίτησης ακυρώσεως.....	6
α. Περιεχόμενο.....	6
β. Συνέπειες.....	7

¹ Οι παράγραφοι 1, 3 και 5 ως έχουν μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

Γ. Τύποις παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως: Εκτελεστές πράξεις διοικητικών αρχών.....	9
α. Στερούμενες εκτελεστού χαρακτήρα διοικητικές πράξεις.....	10
β. Στερούμενες χαρακτήρα πράξεων διοικητικών αρχών.....	14
Δ. Περιεχόμενο του ακυρωτικού ελέγχου.....	22
α. Έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας.....	23
β. Έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας.....	31
Ε. Η προοπτική του ακυρωτικού ελέγχου.....	36
2. Η αναίρετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. β).....	39
Α. Ιστορική πορεία.....	39
Β. Τύποις παραδεκτό της αίτησης αναίρεσεως: Τελεσίδικες αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων.....	40
Γ. Έκταση αναίρετικού ελέγχου από το ΣτΕ.....	42
3. Νομοθετική υπαγωγή διοικητικών διαφορών ουσίας στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. γ).....	46
Α. Ιστορική πορεία.....	46
Β. Περιεχόμενο της συνταγματικής ρύθμισης.....	47
4. Επεξεργασία σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων (άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ).....	50
Α. Ιστορική πορεία της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	50
Β. Αντικείμενο και εύρος επεξεργασίας σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων.....	51
II. ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΡΑΦΩΝ 3 ΚΑΙ 4 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95.....	56
1. Μεταβίβαση υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 95 παρ. 3).....	56
Α. Ιστορική πορεία.....	56
Β. Όρια μετατροπής της ακυρωτικής αρμοδιότητας σε πλήρους δικαιοδοσίας υπό το ισχύον συνταγματικό καθεστώς.....	56
2. Νομοθετική ρύθμιση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 4).....	60
III. ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 5 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95.....	62
1. Ιστορική εισαγωγή: Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος 2001.....	62
2. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων υπό το ισχύον συνταγματικό καθεστώς.....	64
Α. Ενεργητικά νομιμοποιούμενος σε υποβολή αίτησης συμμόρφωσης.....	65
Β. Παθητικά νομιμοποιούμενος-Υποκείμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....	66
Γ. Αποφάσεις που δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης.....	68
Δ. Περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης.....	70
Ε. Ο κυρωτικός ρόλος του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του άρθρου 2 του ν. 3068/2002.....	74
3. Σύγχρονες όψεις της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.....	76
Α. Προσδιορισμός μεταγενέστερου χρόνου επέλευσης των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης.....	76
Β. Έκδοση προδικαστικής απόφασης για την άρση τυπικής πλημμέλειας από τη Διοίκηση.....	78
IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	79

Ι. ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 1 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95

1. Η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. α) Γενική Εισαγωγή

Το άρθρο 95 του Συντάγματος ορίζει τα σχετικά με τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας. 1

Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975, καινοτομία του οποίου αποτέλεσε η θέσπιση του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας (20 παρ. 1), η διάταξη του άρθρου 95 Σ., ως ειδικότερη εκδήλωση του πρώτου, αποτελεί θεμελιώδη δικαιοκρατική εγγύηση υπέρ του διοικουμένου στον οποίο χορηγείται ένα ιδιαίτερο μέσο δικαστικής προστασίας, *η αίτηση ακυρώσεως*. 2

Το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α Σ. κατοχυρώνει το δικαίωμα για ακύρωση, άλλως για πλήρη εξαφάνιση της παράνομης διοικητικής πράξης, στον βαθμό που αυτή προκάλεσε βλάβη σε ουσιαστικά δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του διοικουμένου και σε καμία περίπτωση δεν θεμελιώνει την εξουσία του δικαστή να διατηρήσει σε ισχύ παράνομη διοικητική πράξη, είτε για ορισμένο μόνο χρόνο στο παρελθόν, είτε επειδή κρίνει ότι οι πλημμέλειες που τη βαρύνουν δεν είναι καθοριστικής σημασίας για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της. 3

Επί σαφούς αποκλεισμού της δυνατότητας άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως κατά μιας παράνομης διοικητικής πράξης η διάταξη αυτή κηρύσσεται αντισυνταγματική· διαφορετικά, ο δικαστής δέχεται ότι δεν ήταν επιθυμία του νομοθέτη να καθιερώσει τον αποκλεισμό ελέγχου του κύρους μιας διοικητικής πράξης δια της ακυρωτικής οδού [ΣτΕ 555/1944, 1855/1951, 699/1956, 2300/1978]. 4

Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που δικάζει, σύμφωνα με την ανωτέρω παράγραφο 1 περ. α του άρθρου 95 του Συντάγματος, την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, διασφαλίζοντας την αρχή της νομιμότητας², είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το ισχύον Σύνταγμα. Αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του δικαστικού ελέγχου της δράσης της δημόσιας Διοίκησης. 5

Α. Ιστορική πορεία: Προς τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως

Η νομοθετική ρύθμιση της επίλυσης των διοικητικών διαφορών από το προβλεπόμενο να συσταθεί Συμβούλιο της Επικρατείας ανατρέπει στην εθνική ανεξαρτησία³. 6

² Κατά την έναρξη της λειτουργίας του, με την απόφαση ΣτΕ 370/1946, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνώρισε την αποστολή του «ως φρουρού της νομιμότητας».

³ Στο άρθρο 15 του από 3 Απριλίου 1833 β.δ. «περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του», ΦΕΚ 12, ορίσθηκε ότι: «*προς λύσιν διοικητικών αμφισβητήσεων θέλει συσταθῇ Συμβούλιον της*

Εντούτοις, η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως έμελλε να λάβει χώρα έναν αιώνα μετά.

- 7 Το Συμβούλιο της Επικρατείας προβλέφθηκε στην έννομη τάξη για τρίτη φορά με το Σύνταγμα του 1911⁴ που κατοχύρωνε ως βασική αρμοδιότητά του την εκδίκαση της αίτησης ακυρώσεως. Στο άρθρο 82 του Συντάγματος του 1911 προβλέπεται για πρώτη φορά η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ως εξής: «*Εις το Συμβούλιον της Επικρατείας ανήκουσιν ιδίως: ...γ) Η κατ' αίτησιν ακύρωσις διά παράβα-σιν νόμου των πράξεων των διοικητικών αρχών κατά τα ειδικώτερον εν τω νόμω οριζό-μενα*». Η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατοχυρώθηκε εκ νέου ως δικαστική αρμοδιότητα –σε ιδιαίτερο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Διοικητική Δι-καιοσύνη»– στο Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 102) και στο Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 83).
- 8 Η ισχύουσα συνταγματική διάταξη, που εντάσσεται στο Ε' Τμήμα, Κεφάλαιο δεύτερο του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων», προσο-μοιάζει προς τη ρύθμιση των προϊσχυσάντων Συνταγμάτων⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986/2001/2008/2019, στην αρμοδιότη-τα «του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου».

Β. Περιεχόμενο και συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης της αίτησης ακυρώ-σεως

α. Περιεχόμενο

- 9 Το άρθρο 95 παρ. 1 Σ. αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Με τη δυνατότητα που παρέχει το ως άνω άρθρο στους διοικουμένους να ασκούν το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως προκειμένου να ελεγχθεί και να αποκατασταθεί η νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης που είναι βλαπτική για αυτούς, ουσιαστικά πραγματώνεται το αίτημα παροχής δικαστικής προστασίας που καθιερώ-νει το άρθρο 20 παρ. 1 Σ.

Επικρατείας». Βλ σχετικά, Δ. Παπασταθόπουλο, *Διοικητικά διαφορά*, τ. Α', 1929, σελ. 123.

⁴ Για την πορεία προς τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού του Συμβουλίου της Επικρα-τείας, βλ. Β. Ανδρουλάκη σε www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/istoria, (τελευταία πρόσβαση 18.05.2023).

⁵ Διαφοροποίηση υφίσταται στη διατύπωση των Συνταγμάτων του 1927 και του 1952, σύμφωνα με τα οποία, στην αρμοδιότητα του ΣτΕ ανήκει η μετά από αίτηση ακύρωση «...πράξεων των διοικητι-κών αρχών» και όχι «... των πράξεων των διοικητικών αρχών», όπως προέβλεπε το Σύνταγμα του 1911.

Ο συνταγματικός κανόνας του άρθρου 20 παρ. 1, ο οποίος κατοχυρώνει το δικαίωμα στην παροχή δικαστικής προστασίας ως ένα θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα, συνιστά εκδήλωση της μέριμνας του αναθεωρητικού νομοθέτη για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων κάθε προσώπου και περαιτέρω, των αρχών της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Οι κατά περίπτωση θεσπιζόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις ανάγουν την ισχύ και θεμελιώσή τους στον κανόνα αυτό και στην επιφύλαξη υπέρ του νόμου που περιλαμβάνει. Συνεπώς, οι επιμέρους δικονομικές προϋποθέσεις που θέτει ο νομοθέτης στην παροχή δικαστικής προστασίας οφείλουν να εναρμονίζονται και συμφωνούν με το γράμμα και το πνεύμα του κανόνα αυτού και να ερμηνεύονται και εφαρμόζονται προς την κατεύθυνση της αποτροπής του περιορισμού, πολλώ δε μάλλον της κατάλυσης του προστατευόμενου δικαιώματος.

Στο πνεύμα αυτό, το δικαίωμα άσκησης της αίτησης ακυρώσεως, ως ειδικότερη έκφανση του προστατευόμενου δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας, ανήκει σε όλους («καθένας») και όχι μόνον στους Έλληνες πολίτες, επιπλέον δε η έννομη προστασία που παρέχεται με αυτό το ένδικο βοήθημα πρέπει, κατά την παγίως δεκτή έννοια του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), να είναι έγκαιρη και αποτελεσματική.

Β. Συνέπειες

Η θεμελιώδης σημασία της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού της αίτησης ακυρώσεως έγκειται, κατ' αρχάς, στη διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων από τα όργανα της Διοίκησης, και περαιτέρω, στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου⁶. Όμως, η αίτηση ακυρώσεως δεν αποτελεί λαϊκή αγωγή, διότι με αυτήν δεν επιδιώκεται η αποκατάσταση της πραγμάτωσης των ελευθεριών ή δικαιωμάτων του θιγόμενου αιτούντος, αλλά εκδηλώνεται απλώς το ενδιαφέρον του για την αποκατάσταση της νομιμότητας (ΣτΕ Ολ. 2046-2047/2022, ΣτΕ 1253/2006 επταμ., 2678/2018 επταμ., 164/2023 επταμ.)⁷.

⁶ Βλ. σχετικά, Σ. Βλαχόπουλο, «Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως», σε Χ. Χρυσανθάκης (επιστημ. επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας-Εφαρμογές ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου*, 2012, σελ. 6 επ.· Β. Καράκωστα, *Ολίγα για τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακύρωσης διοικητικών πράξεων*, Δίκη 2009, σελ. 829· Π. Παυλόπουλο, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως-Μία σύγχρονη έποψη του Κράτους Δικαίου*, 1982.

⁷ Στις αποφάσεις αυτές αιτιολογείται η απαιτούμενη συνδρομή προσωπικού εννόμου συμφέροντος για την παραδεκτή άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά κανονιστικής ρύθμισης, ως ακολούθως: «Το ενδιαφέρον του αιτούντος για την πραγμάτωση των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του, που

- 13 Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της αίτησης ακυρώσεως έχει την ακόλουθη *συνέπεια*: οριοθετεί την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη, ώστε να μην δύναται νομοθετικώς να περιορίσει, να αποκλείσει ή να παρεμποδίσει ουσιαστικά την άσκηση του συνταγματικού αυτού δικαιώματος, άμεσα ή έμμεσα.
- 14 Από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, το Συμβούλιο της Επικρατείας ερμήνευσε τον κανόνα που έθετε το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1927, σύμφωνα με τον οποίο ο συντακτικός νομοθέτης, θεσπίζοντας τον θεσμό της αίτησης ακυρώσεως θέλησε να μην καταλείπει ανέλεγκτες διοικητικές πράξεις, ως κανόνα μη δεκτικό περιορισμού. Στο πνεύμα αυτό, ήδη με τη ΣτΕ 97/1937 κρίθηκε αντισυνταγματικός ο νομοθετικός αποκλεισμός άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων κατ' ουσίαν παράνομων, με την αιτιολογία ότι *«τούτο θα αντέφασκε στο πνεύμα και το γράμμα του άρθρου 102 του Συντάγματος και θα ηδύνατο να περιαγάγη τον θεσμό του ακυρωτικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων εις ουσιαστικήν ανυπαρξίαν»*.
- 15 Στο ίδιο πνεύμα διατυπώθηκε νομολογιακή αρχή, κατά την οποία η νομοθετική διάταξη με την οποία επιδίδεται, κατά τρόπο άμεσο ή έμμεσο, ματαίωση του ενδίκου μέσου της αίτησης ακυρώσεως με την εκ των υστέρων αναδρομική επικύρωση παράνομων διοικητικών πράξεων, που εκδόθηκαν καθ' υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, πρέπει να θεωρείται ανεφάρμοστη ως αντισυνταγματική. Και τούτο διότι η εν λόγω αναδρομική επικύρωση αποτελεί ματαίωση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος άσκησης της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.
- 16 Ωστόσο, μόνον επί σαφούς αποκλεισμού με διάταξη νόμου της δυνατότητας άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως κατά παράνομης διοικητικής πράξης κρίνεται η διάταξη αυτή αντισυνταγματική. Σε διαφορετική περίπτωση, ο δικαστής δέχεται ότι *«δεν ήταν επιθυμία του νομοθέτη να καθιερώσει τον αποκλεισμό ελέγχου του κύρους μιας διοικητικής πράξης δια της ακυρωτικής οδού»* [ΣτΕ Ολ. 555/1944, Ολ. 1855/1951, Ολ. 699/1956].
- 17 Περαιτέρω, η νομοθετική πρόβλεψη διατάξεων με τις οποίες τίθεται ως προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης αυτής η προηγούμενη χορήγηση άδειας από διοικητική αρχή στον ενδιαφερόμενο για κατάθεση του ενδίκου αυτού μέσου στο Δικαστήριο έχει

θίγονται, κατά τους ισχυρισμούς του, από την αντίθεση της προσβαλλόμενης ατομικής ή κανονιστικής πράξης προς το Σύνταγμα και τους νόμους, πρέπει να είναι εντονότερο από το κοινό ενδιαφέρον του πολίτη για την τήρηση της νομιμότητας, λόγω της ιδιαίτερης ιδιότητας ή κατάστασης του αιτούντος ή λόγω του συγκεκριμένου ιδιαίτερου δεσμού του προς την προσβαλλόμενη πράξη και τα εξ αυτής επερχόμενα στην έννομη τάξη αποτελέσματα, ένεκα των οποίων ο αιτών και ο στενός ή ευρύτερος κύκλος προσώπων στον οποίο αυτός ανήκει έχουν αυξημένο ενδιαφέρον για τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης».

κριθεί ότι παραβιάζει καθαυτό το δικαίωμα άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ (ΣτΕ 102/1956).

Κατά τα ήδη κριθέντα, και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως Δικαστηρίου που δικάζει, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος, την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα, το δε εύρος της γενικής ακυρωτικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου αυτού δεν καταλείπεται στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη. Ως εκ τούτου, ο περιορισμός της δικαιοδοσίας του αυτής, διά της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από την άποψη της τήρησης των συνταγματικών ορίων, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω κατά την ερμηνεία του άρθρου 95 παρ. 3 του Συντάγματος. 18

Γ. Τύποις παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως: Εκτελεστές πράξεις διοικητικών αρχών

Το άρθρο 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8) [ισχύουσα νομοθεσία περί Συμβουλίου της Επικρατείας] ορίζει ότι: «*Η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ...*». 19

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω διάταξη, ερμηνευόμενη υπό το φως του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α Σ., η προέλευση της προσβαλλόμενης πράξης από διοικητική αρχή, δηλαδή από όργανο ενταγμένο στο ΝΠ του Κράτους ή σε άλλο ΝΠΔΔ κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, αποτελεί το τυπικό κριτήριο το οποίο πρέπει να συντρέχει ως βασική προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της αίτησης ακυρώσεως. 20

Κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, με την αίτηση ακυρώσεως μπορούν να προσβάλονται, εκτός από τις *ατομικές διοικητικές πράξεις* –με τις οποίες τίθενται ατομικοί κανόνες δικαίου προς τις οποίες ατομικές πράξεις προσιδιάζουν οι *ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου* (ΣτΕ Ολ. 1129-1155/2016) ή οι *σωρευτικές διοικητικές πράξεις* (ΣτΕ Ολ. 1097/1987, Ολ. 813/2019, ΣτΕ 2743/2017 επταμ., 2681/2022 επταμ.)– και οι *κανονιστικές* διοικητικές πράξεις με τις οποίες τίθενται απρόσωποι κανόνες ή υπό παρεμφερή διατύπωση κανόνες δικαίου γενικοί και αφηρημένοι (ΣτΕ Ολ. 3633/2004, 3622/2008 επταμ., 595/2021 επταμ.). 21

Ειδικότερα, όπως γίνεται παγίως δεκτό, σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας υπόκεινται όλες οι εκτελεστές πράξεις που εκδίδονται από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι τόσοι αυτές που έχουν κανονιστικό όσο και αυτές που έχουν ατομικό χαρακτήρα. 22

- 23 Η ευθεία προσβολή των κανονιστικών πράξεων με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά ως το αναγκαίο αντιστάθμισμα του μεγάλου περιορισμού του ρόλου του Κοινοβουλίου, που είναι συνέπεια της διόγκωσης της κανονιστικής δράσης της εκτελεστικής εξουσίας με χρήση αθρόων νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, ακόμη και σε τομείς που άπτονται άμεσα των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του ατόμου. Αποτελεί δε, η αίτηση ακυρώσεως κατά των κανονιστικών διοικητικών πράξεων αποτελεσματικό μέσο αποκατάστασης του Κράτους Δικαίου σε περιπτώσεις αντισυνταγματικής ή παράνομης κανονιστικής δράσης των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, ενόψει του ότι η ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας παράγει τα έννομα αποτελέσματά της *erga omnes* (ΣτΕ 1253/2006 επταμ.).

α. Στερούμενες εκτελεστού χαρακτήρα διοικητικές πράξεις

- 24 Δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως οι στερούμενες χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων.
- 25 Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί ότι το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) κατά την άσκηση της δραστηριότητός του εξαντλείται σε ενέργειες αμιγώς χρηματοοικονομικές, οι οποίες αναλαμβάνονται με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια (κριτήρια αγοράς) και διέπονται με ρητή νομοθετική πρόβλεψη από το δίκαιο περί ανωνύμων εταιρειών. Επομένως, η οργάνωση, η δραστηριότητα και η εν γένει λειτουργία του ΤΧΣ διέπεται σε όλο της το εύρος από το ιδιωτικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, οι πράξεις ή οι παραλείψεις του, είτε αποτελούν εκδήλωση της αυτονομίας της βούλησής του κατά την επιτέλεση της αποστολής του είτε αφορούν στην εσωτερική λειτουργία των οργάνων του, δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Η δε επίκληση του δημοσίου συμφέροντος στους σκοπούς λειτουργίας του ΤΧΣ δεν είναι από μόνη της ικανή να προσδώσει διοικητική αρμοδιότητα στα όργανά του και, συνεπώς, οι πράξεις ή παραλείψεις του δεν αποκτούν εξ αυτού του λόγου χαρακτήρα διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 821-822/2021). Στο ίδιο πνεύμα και οι αποφάσεις 2182, 2187-8/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ, με τις οποίες κρίθηκε ότι οι αποφάσεις του ΔΣ της εταιρείας ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε., η οποία συστάθηκε για την αξιοποίηση στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου με τη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου με τρίτους, δεν έχουν χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων.
- 26 *Πράξεις διφυών νομικών προσώπων*: Τα «διφυή νομικά πρόσωπα» κατά την κύρια λειτουργία τους αποτελούν ΝΠΙΔ, για ορισμένες όμως λειτουργίες τους αποτελούν ΝΠΔΔ, οι πράξεις των οποίων αποτελούν διοικητικές πράξεις.

Έτσι, ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης, παρά το γεγονός ότι έχει συσταθεί ως 27 νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που έχει ως σκοπό τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής για την εναλλακτική διαχείριση συσκευασιών και άλλων προϊόντων, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας έγκρισης συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και εισήγησης για την επιβολή κυρώσεων επί πλημμελούς εφαρμογής των εν λόγω συστημάτων, αποτελεί νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, οι σχετικές πράξεις του οποίου εμπίπτουν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ως άνω δημόσιας πολιτικής και έχουν τον χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων, παραδεκτώς από την άποψη αυτή προσβαλλομένων με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 2341, 2480/2014 επταμ. Στο ίδιο πνεύμα και οι ΣτΕ 1457/2018, 1999/2021).

Για τις παραδεκτώς προσβαλλόμενες πράξεις διφυών νομικών προσώπων, βλ. και 28 2575/2020 (Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών Ανώνυμη Εταιρεία ως προς την αρμοδιότητά της να καλύπτει ελλείμματα ασφαλιστικού φορέα), ΣτΕ 3414/2000 επταμ. και 2639/2008 επταμ. (Ελληνικός Οργανισμός Γάλακτος ως προς την αρμοδιότητά του για την παρακολούθηση του συστήματος των ποσοστώσεων γάλακτος), ΣτΕ Ολ. 891/2008 και 3860/2002 επταμ., (Ανώνυμη Εταιρεία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ» σχετικά με πράξη παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί αιγιαλού ως κοινόχρηστου πράγματος).

Οι πράξεις, όμως, των Ανεξάρτητων Αρχών υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως. 29

Με τη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 2 του ν. 3051/2002, σύμφωνα με την οποία: «*Κατά 30 των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ...*», ο νομοθέτης θέλησε να διευκρινίσει ότι οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται στα ήδη προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα, η δε αναφορά της εν λόγω διάταξης στην αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έγινε ενόψει του καθιερωμένου από το άρθρο 95 του Συντάγματος τεκμηρίου αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών και, συνεπώς, δεν μεταβλήθηκε η βάσει ειδικών νόμων (όπως ο ν. 702/1977, όπως έχει αντικατασταθεί και ισχύει) κατανομή των ακυρωτικών διαφορών μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (ΣτΕ 2169-2172/2004 επταμ., 51/2009, 2106/2014 επταμ.).

Στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα αμιγώς πνευματικού χαρακτήρα μέτρα επιβαλλόμενα 31 σε κληρικούς

Παγίως έχει κριθεί ότι οι αποφάσεις των εκκλησιαστικών οργάνων (εκκλησιαστικών 32 «δικαστηρίων»), με τις οποίες επιβάλλονται σε κληρικούς πνευματικής φύσης ποινές

προβλεπόμενες από πολιτειακό νόμο, έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκεινται σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως μόνο εφόσον επηρεάζουν υφιστάμενη υπηρεσιακή σχέση του τιμωρούμενου με το νομικό πρόσωπο της Εκκλησίας της Ελλάδος ή άλλα εκκλησιαστικά πρόσωπα και έχουν επιπτώσεις στα δικαιώματά του που απορρέουν από τη σχέση αυτή (βλ. ΣτΕ Ολ. 825/1988, 686/2011 επταμ. κ.ά.). Έτσι, κρίθηκε ότι η ποινή της αργίας από κάθε ιεροπραξία επιβληθείσα σε κληρικό που δεν κατέχει οργανική θέση εφημερίου επηρεάζει μόνο την πνευματική του σχέση με την Εκκλησία και αναφέρεται στην ιδιότητά του ως θρησκευτικού λειτουργού, που θεμελιώνεται στο μυστήριο της χειροτονίας. Συνεπώς, η ποινή αυτή επιβαλλόμενη σε κληρικό (πρώην εφημέριο), του οποίου η υπηρεσιακή σχέση έχει λυθεί κατά τον χρόνο επιβολής της ποινής, όταν δεν συνοδεύεται και από στέρηση απονομής συνταξιοδοτικής παροχής (άρθρ. 11 ν. 5383/1932 «περί εκκλησιαστικών δικαστηρίων», όπως ισχύει) δεν συνιστά πράξη αναφερομένη σε υπηρεσιακή σχέση μεταξύ κληρικού που κατέχει οργανική θέση εφημερίου και της Εκκλησίας ως ΝΠΔΔ. Επομένως, τέτοια πράξη δεν συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 (ΣτΕ 2438-2439/2001, 2310/2008 επταμ., 2365/2021 επταμ.).

- 33 Στο ίδιο πνεύμα, κρίθηκε ότι στερείται εκτελεστού χαρακτήρα η πράξη προσωρινής απαγόρευσης τέλεσης ιεροπραξιών, χωρίς στέρηση αποδοχών, που προβλέπεται στο άρθρο 102 του ν. 5383/1932, εφόσον επιβάλλεται σε βάρος προσωρινού εφημερίου, ο οποίος, σε αντίθεση με τον τακτικό εφημέριο, δεν συνδέεται οργανικώς με την θέση στην οποία έχει διορισθεί, αλλά κατέχει αυτήν προσωρινά μέχρι την πλήρωσή της από τακτικό εφημέριο (βλ. ΣτΕ 706/1997, 2019/1996, 595/2019). Τούτο, διότι το μέτρο αυτό δεν επηρεάζει την υπηρεσιακή σχέση του προσωρινού εφημερίου με το νομικό πρόσωπο της Εκκλησίας και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή, αλλά αναφέρεται αποκλειστικά στην ιδιότητα αυτού ως θρησκευτικού λειτουργού, η οποία θεμελιώνεται στο μυστήριο της χειροτονίας και αποσκοπεί στη διατήρηση της εσωτερικής τάξης και πειθαρχίας στην Εκκλησία (ΣτΕ 2310/2008 επταμ., 2673/2017, 595/2019 Βλ. και 723/2020 για την επιβολή του επιτιμίου της ακοινωνησίας, που δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα, ως πράξη πνευματικού περιεχομένου μη προβλεπόμενη από πολιτειακό νόμο και συνεπαγομένη τη στέρηση της μετάληψης της θείας κοινωνίας, την αδυναμία μετάδοσης της θείας κοινωνίας στους πιστούς, καθώς και την απαγόρευση τέλεσης της θείας λειτουργίας και των άλλων ιεροπραξιών).
- 34 Ομοίως και η ποινή της εκπτώσεως από το «οφφίκιο» του αρχιμανδρίτη κρίθηκε ότι «έχει σε κάθε περίπτωση πνευματικό χαρακτήρα, διότι, ανεξαρτήτως τυχόν υφισταμένης υπηρεσιακής σχέσης του κληρικού, η επιβολή της ποινής αυτής επηρεάζει μόνο την

πνευματική σχέση του με την Εκκλησία, καθώς αναφέρεται αποκλειστικά στην πνευματική ιδιότητά του ως θρησκευτικού λειτουργού» και, ως εκ τούτου, στερείται εκτελεστότητας (ΣτΕ 788/2015).

Δεν στερούνται εκτελεστότητας πράξεις με κατ'ουσίαν ρυθμιστικό περιεχόμενο

- Πράξη του ΔΟΑΤΑΠ με την οποία ανακοινώνεται ότι θα παύσει εφεξής η αναγνώριση της ισοτιμίας αλλοδαπών πτυχίων Νομικής σε συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών δεν έχει πληροφοριακό χαρακτήρα, αλλά αποτελεί εκτελεστέ διοικητική πράξη. Η εκτελεστότητα δε της πράξης αυτής δεν αναιρείται από το γεγονός ότι αυτή εκδόθηκε κατόπιν γνωμοδότησης του Ν.Σ.Κ., εφόσον το Δ.Σ. του Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. δεν περιορίσθηκε στην αποδοχή της γνωμοδότησης αυτής, αλλά προέβη σε νέα αυτοτελή ρύθμιση (ΣτΕ 1755/2017, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 830/2010).

- Εξάλλου, δεν στερείται εκτελεστότητας απόφαση της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ) επί προδικαστικής προσφυγής ασκηθείσας στο στάδιο της αξιολόγησης των δικαιολογητικών συμμετοχής σε διαγωνισμό για την παραχώρηση άδειας λειτουργίας Επιχείρησης Καζίνο (ΕΚΑΖ), δεδομένου ότι, αν και δεν αποτελούσε την αναθέτουσα αρχή της σύμβασης αλλά εισηγείτο στον Υπουργό Οικονομικών την ανάθεσή της στον επιλεγέντα ανάδοχο, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού και τις οικείες διατάξεις, αυτή διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την ολοκλήρωση ειδικά του επίμαχου σταδίου του διαγωνισμού (πρβλ. ΣτΕ ΕΑ 63/2012, 305/2011) και, συνεπώς, η σχετική με το στάδιο αυτό απόφαση της ΕΕΕΠ έχει εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ Ολ. 1819/2020).

- Ομοίως, δεν στερείται εκτελεστότητας απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου περί αναγνώρισεως οδού ως κύριας δημοτικής, καθόσον δεν προβλέπεται γνωμοδότηση του οικείου Ο.Τ.Α. για την έκδοση της σχετικής απόφασης ούτε άλλωστε από τη διατύπωση της απόφασης αυτής καθίσταται σαφές ότι πρόκειται περί απλής γνώμης, ενώ το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο άσκησε αποφασιστική αρμοδιότητα πολεοδομικού σχεδιασμού συνιστάμενη στην αναγνώριση οδού ως κύριας δημοτικής, (κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 παρ. 2β του π.δ/τος της 24/31.05.1985)· ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη πράξη επάγεται έννομες συνέπειες για την εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας (ΣτΕ 1652/2019. Στο ίδιο πνεύμα και η ΣτΕ 684/2018).

Αντιθέτως, στερούνται εκτελεστότητας:

- Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών που περιέχουν απλώς τους λόγους των μελών ή των ξένων εταίρων της Ακαδημίας, όπως αυτοί εκφωνήθηκαν κατά τις συνεδριάσεις

της, εφόσον τα ανωτέρω πρακτικά δεν επάγονται καθ' εαυτά έννομα αποτελέσματα [ΣτΕ 2731/2019].

- 40 - Ρήτρα υπουργικής απόφασης στην οποία αναφέρεται ότι η δημιουργία κτιρίων μεγάλου ύψους δεν συνάδει με το αττικό τοπίο, διότι εκφράζει απλή επιθυμία του Υπουργού και δεν ενέχει άσκηση αποφασιστικής διοικητικής αρμοδιότητας [ΣτΕ Ολ. 1305/2019: Υπόθεση για το Ελληνικό].
- 41 - Απλή ερμηνευτική εγκύκλιος, που περιορίζεται στην επανάληψη νομοθετικών ρυθμίσεων προς ενημέρωση των αρμοδίων υπηρεσιών και την παροχή διευκρινίσεων για την ορθή εφαρμογή τους, διότι ουδεμία αυτοτελή έννομη συνέπεια επάγεται⁸ [ΣτΕ Ολ. 2349/2017, Ολ. 432-443/2022].

β. Στερούμενες χαρακτήρα πράξεων διοικητικών αρχών

- 42 Δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως οι στερούμενες χαρακτήρα πράξεων διοικητικών αρχών και συγκεκριμένα:

ι. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων

- 43 Το Σύνταγμα, προβλέποντας στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α τον ακυρωτικό έλεγχο των πράξεων των διοικητικών αρχών μέσω του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως, *αποκλείει την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας* [ΣτΕ Ολ. 3070/2008, Ολ. 3976/2009, που αντιμετώπισαν το ζήτημα της ευθείας ακυρωτικής προσβολής διάταξης τυπικού νόμου. Η νομολογία αυτή επαναλήφθηκε με τις ΣτΕ Ολ. 215/2016, Ολ. 704/2018, 1241/2022 κ.ά.].
- 44 Το απαράδεκτο αίτησης ακυρώσεως στρεφόμενης κατά νομοθετικής πράξης κρίθηκε ότι δεν συνεπάγεται τη στέρηση του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Και τούτο, διότι ο κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος ακυρωτικός έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας συνιστά μία μόνον από τις μορφές δικαστικής προστασίας, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Ο αιτών μπορεί να επιτύχει την αξιούμενη από αυτόν έννομη προστασία από άλλα δικαστήρια της αυτής ή άλλης δικαιοδοσίας, τα οποία, εάν συντρέχει νόμιμη

⁸ Το Conseil d'Etat, σε μια νομολογιακή μεταστροφή, σταδιακά δέχεται ότι υπό ορισμένες προϋποθέσεις ασκούνται παραδεκτώς αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων που εξομοιώνονται με ρυθμίσεις «ήπιου» δικαίου. Ο ευθύς ακυρωτικός έλεγχος των εν λόγω πράξεων δεν θεμελιώθηκε στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων, αλλά σημαντικών οικονομικών αποτελεσμάτων ή επηρεασμού της συμπεριφοράς των αποδεκτών τους. Βλ. σχετικά, Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, 2017.

περίπτωση και εφόσον πληρούνται οι αντίστοιχες δικονομικές προϋποθέσεις, θα μπορούν να εξετάσουν και τη συνταγματικότητα των επίμαχων ρυθμίσεων του τυπικού νόμου, όπως επιδιώκεται με την αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ Ολ. 704/2018).

Στην υπόθεση αυτή, που αφορούσε στη διά παραπομπής στις διατάξεις που ρυθμίζουν τους περιορισμούς του συμβατικού τσιγάρου χρήση του ηλεκτρονικού τσιγάρου, το ΣτΕ εφάρμοσε την πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία απορρίπτεται ως απαράδεκτη η αίτηση ακυρώσεως που στρέφεται κατά ρύθμισης, η οποία κατέστη περιεχόμενο νομοθετικής διάταξης και, ως τέτοια πλέον, καλύπτει τη δραστηριότητα του αιτούντος. Κατά συνέπεια, εν προκειμένω, δεν συντρέχει η συνταγματικά προβλεπόμενη προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως, δηλαδή η ύπαρξη εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής. Ο θιγόμενος, πάντως, δεν στερείται έννομης προστασίας, την οποία επιτάσσει το άρθρο 20 Σ. Ειδικότερα, ο θιγόμενος από συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη δεν στερείται δικαστικής προστασίας μη δυνάμενος να στραφεί ευθέως κατ' αυτής, αφού μπορεί να ασκήσει άλλα ένδικα βοηθήματα και συγκεκριμένα, προσφυγή ουσίας κατά των διοικητικών πράξεων που επιβάλλονται στους παραβάτες των περιοριστικών ρυθμίσεων των κανονιστικών πράξεων ή αγωγή αποζημίωσης κατά των ιδίων των νομοθετικών διατάξεων, ως αντίθετων σε υπερκείμενο κανόνα δικαίου. Παραμένει όμως το ερώτημα εάν η γενικευμένη διατύπωση στη συγκεκριμένη απόφαση της Ολομελείας περί ισοδυναμίας αγωγής αποζημίωσης και αίτησης ακυρώσεως θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι, κατά το ΣτΕ, ακόμη και αν καταργούνταν πλήρως η ακυρωτική δίκη, δεν θα ετίθετο ζήτημα δικαστικής προστασίας και παραβίασης του άρθρου 20 Σ., διότι το δικαίωμα δικαστικής προστασίας θα διασφαλιζόταν μέσω της άσκησης αγωγής αποζημίωσης⁹.

Ο αποκλεισμός του ακυρωτικού ελέγχου των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας ισχύει και στην περίπτωση του τυπικού απλώς νόμου, δηλαδή στην περίπτωση κατά την οποία ο νόμος δεν θεσπίζει γενικούς κανόνες δικαίου, αλλά εισάγει ατομικές ρυθμίσεις, μη κωλυόμενος σε τούτο από το Σύνταγμα. Ακόμα δε και όταν η εκ του νόμου ατομική ρύθμιση έννομης σχέσης ή κατάστασης είναι εξαντλητική και δεν καταλείπεται στην εκτελεστική λειτουργία αρμοδιότητα για την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, ο ακυρωτικός δικαστής, τηρώντας τον κανόνα του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος, αδυνατεί να ελέγξει ευθέως την, υπό μορφή τυπικού νόμου, ατομική ρύθμιση.

⁹ Βλ. σχετικά Ε. Πρεβεδούρου, *Δικαστική προσβολή διάταξης τυπικού νόμου – Αίτηση ακύρωσης ν. αγωγής αποζημίωσης: τολμηρή και επικίνδυνη γενίκευση*, σε www.prevedourou.gr, (τελευταία πρόσβαση 18.05.2023).

- 47 Το νομικό ζήτημα της θέσπισης ατομικής ρύθμισης με νόμο απασχόλησε τόσο τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και τη θεωρία¹⁰, με αφορμή υποθέσεις σχετικές με νόμους οι οποίοι ενσωματώνουν ακόμη και ατομικές διοικητικές πράξεις. Το πρόβλημα που αναδεικνύεται εν προκειμένω είναι η αδυναμία άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως κατά τυπικού νόμου και η συνεπεία αυτής παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά ατομικής, κατ' ουσίαν, ρύθμισης.
- 48 Στην περίπτωση όμως αυτή, έχει κριθεί ότι είναι δυνατόν, ενόψει των οριζομένων στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, να γίνει δεκτή ως προσβλητή ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή κάθε πράξη οργάνου της Διοίκησης η οποία εκδίδεται προς εκτέλεση των οριζομένων στον νόμο, έστω και αν η έκδοσή της δεν προβλέπεται ρητώς σ' αυτόν. Τούτο διότι, άλλως, ο θιγόμενος από την ατομική ρύθμιση του νόμου και μη δυναμμένος να ζητήσει ευθέως την ακύρωσή της θα στερείτο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, κατά παράβαση του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, η δε, κατά το Σύνταγμα, εξουσία του νομοθέτη να θεσπίζει ατομικές ρυθμίσεις δεν παρέχεται ανεξαρτήτως των συνεπειών που μπορεί να έχει στην πραγμάτωση των συνταγματικών επιταγών· επομένως, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη στέρηση του δικαιώματος για παροχή δικαστικής προστασίας. Πάντως, δεν υφίσταται στέρηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των θιγομένων από ατομικές ρυθμίσεις νόμου και μη δυναμένων να ζητήσουν ευθέως την ακύρωσή τους, εάν ο νόμος, πέραν των ατομικών αυτών ρυθμίσεων, προβλέπει την έκδοση συναφών προς τις ρυθμίσεις αυτές εκτελεστών διοικητικών πράξεων, των οποίων οι θιγόμενοι δύνανται να ζητήσουν παραδεκτώς την ακύρωση και μέσω της προσβολής των ως άνω εκτελεστών διοικητικών πράξεων μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως η προς το Σύνταγμα και τους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου συμφωνία των ατομικών ρυθμίσεων του νόμου (ΣτΕ Ολ. 870/2018, Ολ. 1485-1487/2022).
- 49 Ιδιαίτερα σημαντική ως προς το ζήτημα της θέσπισης ατομικής ρύθμισης με νόμο είναι και η απόφαση ΣτΕ 1458/2019 επταμελούς σύνθεσης, που αφορά τη μελέτη κατασκευής ισλαμικού τεμένους στην περιοχή του Ελαιώνα. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι

¹⁰ Βλ. Ι. Μαθιουδάκη, *Από την ατομική νομοθετική ρύθμιση στην ατομική νομοθετική πράξη: εξελίξεις και προοπτικές της ατομικής ρύθμισης με τυπικό νόμο στην Ελλάδα*, ΤοΣ 2/2010, σελ. 275· Α. Παπαλάμπρου, «Το ζήτημα των επεμβάσεων της νομοθετικής εξουσίας εις τα έργα της δικαστικής», σε *Τιμ. Τομ. επί τη 125ετηρίδι του ΑΠ*, 1963, σελ. 125· Α. Τσεβά, «Θέσπιση διοικητικής πράξης με νόμο», σε *Τιμ. Τόμος ΣτΕ, 75 χρόνια*, 2004, σελ. 463· Β. Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου*, 2010.

έχουν ατομικό χαρακτήρα οι διατάξεις του άρθρου 35 του ν. 4414/2016, τόσο κατά το μέρος που επιβάλλουν ρυμοτομικού χαρακτήρα διαρρυθμίσεις όσο και κατά το μέρος που προσδίδουν την ισχύ έγκρισης και άδειας δόμησης, δηλαδή ατομικών διοικητικών πράξεων, στην εγκριθείσα μελέτη ενόψει του σκοπού του νομοθέτη, ο οποίος απέβλεψε στη δυνατότητα άμεσης ανέγερσης του τεμένους, χωρίς την τήρηση, κατ' αρχήν, άλλων προϋποθέσεων, που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία για την ανέγερση κτηρίων εν γένει ή την ανέγερση κτισμάτων στους λοιπούς κοινόχρηστους χώρους στην περιοχή του Ελαιώνα.

Περαιτέρω, θεωρήθηκαν ως έγγραφα που έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, διότι διαπιστώνουν τη συνδρομή των προϋποθέσεων που τάσσει ο νόμος για την εφαρμογή των ατομικών ρυθμίσεων, έγγραφα της Διοίκησης που εκδόθηκαν πριν ή και μετά την άσκηση της αίτησης, με τα οποία ενημερώνονταν διάφορες υπηρεσίες αφενός για την κατάληψη του χώρου ανέγερσης του ισλαμικού τεμένους από άτομα που εμποδίζουν την έναρξη των εργασιών και αφετέρου ότι η κατασκευή του κτιρίου του τεμένους έχει ολοκληρωθεί.

50

Νομοθετική επέμβαση επί εκκρεμών δικών

Ενδιαφέρον από άποψη συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως κατά κανονιστικών πράξεων παρουσιάζει η τυχόν νομοθετική επέμβαση κατά τη διάρκεια της επιδικίας αυτών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως και σχετικά προς τις ατομικές πράξεις, ως προς τις οποίες, όπως εκτίθεται ανωτέρω, οι νομοθετικές επεμβάσεις κρίνονται παγίως ως απαράδεκτες.

51

Αρχικά είχε κριθεί ότι προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη που κυρώθηκε μετά την κατάθεση της αίτησης ακυρώσεως και αποτελέσασα περιεχόμενο νομοθετικού κειμένου (νόμου, αναγκαστικού νόμου, νομοθετικού διατάγματος) παύει να υφίσταται ως διοικητική πράξη και για τον λόγο αυτό δεν μπορεί να είναι πλέον αντικείμενο ακυρωτικής προσβολής (ΣτΕ 2150/1953, 1948/1958 κ.ά). Ουσιώδης νομολογιακή στροφή επήλθε με την 3597/1991 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας¹¹. Έκτοτε γίνεται παγίως δεκτό ότι νόμος ο οποίος κυρώνει αναδρομικώς υπουργική απόφαση εκδοθείσα χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ' υπέρβαση αυτής είναι ανίσχυρος κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικώς κατά παράβαση του Συντάγματος (άρθρα 26, 43 παρ. 2, 44 παρ. 1, 73 και επ. και 95) τον τεθέντα με αυτόν κανόνα

52

¹¹ Βλ. σχετικά, Ό. Παπαδοπούλου, *Νομοθετική κύρωση κανονιστικών πράξεων. Το χρονικό της νομολογιακής μεταστροφής*, ΤοΣ 1992, σελ. 51 επ.· Π. Παραρά, *Το τέλος των αυθαιρέτων υπουργικών αποφάσεων*, ΤοΣ 1992, σελ. 77 επ.

δικαίου, χωρίς να θίγεται, πάντως, η ισχύς του για το μέλλον. Εξάλλου, η κυρωθείσα κανονιστική πράξη δεν αποκτά, με την κατά τα ανωτέρω αντισυνταγματική κύρωσή της, ισχύ τυπικού νόμου και εξακολουθεί να υπόκειται, όπως κάθε διοικητική πράξη, στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ. Ολ. 872/1992, Ολ. 4666, 4670-4673/1998, Ολ. 3630-3631/2004, ΣτΕ 716/2015 επταμ.).

ii. Δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως ως στερούμενες χαρακτήρα μονομερών διοικητικών πράξεων οι συμβάσεις που συνάπτονται από τη Διοίκηση (ΣτΕ Ολ. 973/1998, Ολ. 1923/2002).

- 53** Επί απαραδέκτου, όμως, προσβολής σύμβασης με αίτηση ακυρώσεως, είναι δυνατόν, υπό τις συγκεκριμένες εκάστοτε περιστάσεις, να θεωρηθεί ως παραδεκτώς προσβαλλόμενη η μονομερής πράξη με την οποία το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκδηλώνει την βούλησή του για την σύναψη της σύμβασης· τέτοια δε πράξη (όπως η πράξη κατακύρωσης του αποτελέσματος του διαγωνισμού ή η πράξη ανάθεσης σύμβασης), η οποία αποτελεί κατά κανόνα μέρος της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας προς διαμόρφωση της συμβατικής βούλησης της Διοίκησης, δεν αποκλείεται να συνάγεται και από αυτή την υπογραφή της σύμβασης (ΣτΕ 880/2016 επταμ., πρβλ. ΣτΕ 1506/2005, 3010/2009). Εξάλλου, κατά τα παγίως κριθέντα, οι μονομερείς εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών, οι οποίες εντάσσονται στη διαδικασία που προηγείται της σύναψης διοικητικής σύμβασης, ως αποσπαστές από τη σύμβαση πράξεις προσβάλλονται με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως (βλ. ΣτΕ 2468, 880/2016, 542/2018 επταμ. κ.ά.).
- 54** Αντιθέτως, οι πράξεις που προηγούνται της σύναψης συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου δεν μπορούν, ως πράξεις αποσπαστές, να θεωρηθούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, υποκείμενες σε αίτηση ακυρώσεως κατά το άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος, οι διαφορές δε που ανακύπτουν από την ένδικη αμφισβήτηση των πράξεων αυτών, έστω και αν πρόκειται για πράξεις διοικητικών οργάνων, είναι ιδιωτικές διαφορές, υπαγόμενες, κατά το άρθρο 94 παρ. 2 του Συντάγματος, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (ΣτΕ 548/2018 επταμ., 2272/2019).

iii. Οι πράξεις των δικαστικών αρχών

- 55** Καθ' ερμηνεία του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α και 3 του Συντάγματος, οι πράξεις των δικαστικών αρχών, ακόμη και αν το περιεχόμενό τους δεν αφορά την άσκηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας αλλά αναφέρεται σε θέματα διοικητικής φύσης, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως. Δεν συνάγεται δε το αντίθετο από το ότι το Σύνταγμα μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις (άρθρα 90 παρ. 6 και 91 παρ. 4) απέκλεισε ρητώς τη

δυνατότητα άσκησης αίτησης ακυρώσεως κατά συγκεκριμένων κατηγοριών πράξεων δικαστικών αρχών που αναφέρονται σε θέματα διοικητικής φύσης (ΣτΕ Ολ. 3034/2008, 1795/2011, 2749/2010 επταμ., 1452/2019 επταμ., 1443/2019). Περαιτέρω, ο ακυρωτικός έλεγχος πράξεων των δικαστικών αρχών δεν είναι δυνατός ούτε παρεμπιπτόντως και, ως εκ τούτου, προβάλλονται απαραδέκτως λόγοι ακυρώσεως με τους οποίους πλήττεται εμμέσως η νομιμότητα πράξεων δικαστικών αρχών επ' ευκαιρία προσβολής εκτελεστών διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 3668/1996 επταμ., 1452/2019 επταμ., ΣτΕ 3110/1992, 597, 2685/1999, 212/2003, 611/2009, 1426/2020).

Στο πνεύμα αυτό, οι πράξεις των υπηρεσιακών συμβουλίων των δικαστικών υπαλλήλων του άρθρου 92 του Συντάγματος (που είναι ενταγμένο στο Τμήμα Ε΄ αυτού περί δικαστικής εξουσίας) τα οποία συμβούλια λειτουργούν στους κόλπους των ανωτάτων δικαστηρίων και των εφετείων, απαραδέκτως προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. Έτσι, δεν υπόκεινται σε έλεγχο με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου Διοικητικής Δικαιοσύνης αποφαινόμενου επί υπηρεσιακών εν γένει μεταβολών των δικαστικών λειτουργών, ως *πράξεις δικαστικής αρχής*. Εξάλλου, δεν επιτρέπεται ούτε ο παρεμπίπτων έλεγχος της νομιμότητας αυτών επ' ευκαιρία της προσβολής των πράξεων των διοικητικών αρχών που εκδίδονται σε εκτέλεση των ανωτέρω πράξεων (ΣτΕ Ολ. 4048/1976, Ολ. 3773/2011, 1452/2019 επταμ., 1426/2020).

Ομοίως, οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων, με τις οποίες τα τελευταία ασκούν ειδικότερα πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς υπαλλήλους, δεδομένου ότι τα εν λόγω συμβούλια συγκροτούνται κατά πλειοψηφία από δικαστικούς λειτουργούς (βλ. άρθρο 92 παρ. 3 Σ.), ως πράξεις δικαστικών και όχι διοικητικών αρχών, δεν υπόκεινται, κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος, σε αίτηση ακυρώσεως, ακόμη και αν το περιεχόμενό τους αναφέρεται σε θέματα διοικητικής φύσης (ΣτΕ 1452/2019 επταμ., 1157/2020, 2032/2021)¹².

Αντιθέτως, η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού υπηκόου, δεν συνιστά πράξη αναγόμενη στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, αλλά εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής που δεν εξαιρείται του ακυρωτικού ελέγχου. Και τούτο, διότι ο Υπουργός δεν κρίνει, με την απόφασή του αυτή, εάν ο εκζητούμενος διέπραξε ή όχι το έγκλημα για το οποίο ζητείται η έκδοσή του ούτε εκδίδει πράξη συνδεδεμένη με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση ποινικής αξίωσης

¹² Επίσης έχει κριθεί ότι και οι πράξεις πειθαρχικών συμβουλίων, με τις οποίες ασκείται πειθαρχική εξουσία σε συμβολαιογράφους, ως πράξεις μη προερχόμενες από διοικητικές αρχές, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ 1546/2022).

εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας, αλλά εκδίδει, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, πράξη, με την οποία επιτρέπεται η παράδοση του εκζητούμενου στα όργανα ξένου κράτους (ΣτΕ Ολ. 110/2020, Ολ. 49/2021, ΣτΕ 3046/2017 επταμ.).

iv. Οι κυβερνητικές πράξεις

- 59 Με τις πράξεις αυτές δεν ασκούνται διοικητικές αρμοδιότητες υπό στενή έννοια, αλλά αντιμετωπίζονται από τα ανώτατα όργανα του Κράτους πολιτικής φύσης ζητήματα.
- 60 Από τη φύση τους οι πράξεις αυτές δεν μπορούν να υπάγονται στον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι, άλλως, ο έλεγχος αυτός θα υπεισερχόταν ανεπίτρεπτα στο πεδίο αμιγώς πολιτικών εκτιμήσεων, που εκφεύγει από το πεδίο του ασκούμενου ελέγχου από το Συμβούλιο Επικρατείας (ΣτΕ 1209/2014).
- 61 Ήδη υπό το καθεστώς του ιδρυτικού νόμου περί Συμβουλίου Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 3 του ν. 3713/1928, οι πράξεις κυβερνήσεως δεν υπάγονταν στον ακυρωτικό του έλεγχο. Με την απόφαση 1810/1961 της Ολομελείας είχε κριθεί ότι προσβαλλόμενο βασιλικό διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής, ορισμού ημέρας εκλογής και σύγκλησης της Βουλής συνιστά «πράξιν κυβερνήσεως» που ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και, ως εκ τούτου, εκφεύγει του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ.
- 62 Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 περί Συμβουλίου Επικρατείας αποτελεί εκδήλωση γενικής αρχής, σύμφωνα με την οποία οι ουσιαστικές πολιτικές επιλογές από τις οποίες πηγάζουν οι κανόνες δικαίου εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου και, ως εκ τούτου, οι κυβερνητικές πράξεις δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου αυτού.
- 63 Περαιτέρω, ο χαρακτηρισμός ορισμένων διοικητικών πράξεων ως κυβερνητικών, εξαιρουμένων από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανήκει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου αυτού¹³ και όχι του νομοθέτη [ΣτΕ Ολ. 1506-1508, 2112, 2400-2402, 3006-3010, 4746-4749/2014, Ολ. 237-239/2015. Οι αποφάσεις αυτές αφορούν τον καθορισμό επιλέξιμων τίτλων (PSI) και τον χαρακτηρισμό τους με ΠΥΣ ως κυβερνητικών].
- 64 Εξάλλου, επιβάλλεται η στενή ερμηνεία του χαρακτηρισμού πράξεων ως κυβερνητι-

¹³ Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ακολουθώντας τη γαλλική νομολογία, αποδέχθηκε τη θεωρία της απαρίθμησης (théorie de l'énumération), σύμφωνα με την οποία κυβερνητικές είναι μόνον εκείνες οι πράξεις που η νομολογία τις έχει χαρακτηρίσει ως κυβερνητικές. Βλ. σχετικά, Μιχ. Στασινόπουλο, *Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων*, 1957, σελ. 34 και τους εκεί παραπεμπόμενους γάλλους συγγραφείς.

κών, κατ' άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, δεδομένου ότι τούτο αποτελεί εξαίρεση στο δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Σ.).

Με τις αποφάσεις 2615-2616/2018 της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε μη αντισυνταγματική η ως άνω διάταξη με την ακόλουθη αιτιολογία: «*Η μη υπαγωγή των κυβερνητικών πράξεων σε δικαστικό έλεγχο, που αφορά σε ελάχιστες κατηγορίες πράξεων, προσδιοριζόμενες εκάστοτε από το ίδιο το δικαστήριο, δεν τελεί υπό την αρνητική προϋπόθεση της έλλειψης αντανakλαστικών συνεπειών από την εφαρμογή των πράξεων αυτών στην άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Οι πράξεις αυτές μπορούν να έχουν, όπως κάθε πράξη, επίπτωση σε συνταγματικώς προστατευόμενα ατομικά δικαιώματα ή σε πολιτικά δικαιώματα. Η μη υπαγωγή τους σε δικαστικό έλεγχο υπαγορεύεται και δικαιολογείται μόνον από τη φύση τους, δεν συναρτάται δε με τις τυχόν επιπτώσεις και συνέπειές τους και δεν συνδέεται με την βαρύτητα καθεμιάς απ' αυτές. Εξάλλου, η μη υπαγωγή των πράξεων αυτών σε ευθύ ακυρωτικό έλεγχο ούτε συνεπάγεται την αποδέσμευση του οργάνου που τις εκδίδει από την υποχρέωση τηρήσεως των οικείων συνταγματικών διατάξεων ούτε αποκλείει την ανόρθωση ενδεχόμενων δυσμενών επιπτώσεών τους σε ιδιώτες κατά τρόπους και διαδικασίες που, κατά περίπτωση, προβλέπονται από την έννομη τάξη. Έχει απλώς την έννοια ότι, για τους προεκτεθέντες λόγους –αναγόμενους προεχόντως στη διαχείριση των διεθνών σχέσεων της Χώρας– οι πράξεις αυτές δεν υπόκεινται στον συγκεκριμένο έλεγχο. Το γεγονός δε της, υπό τις ως άνω συνθήκες, αδυναμίας ακυρωτικού ελέγχου των εν λόγω πράξεων δεν προσκρούει στις διατάξεις που κατοχυρώνουν το δικαίωμα πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο, αλλά υπόκειται και σε περιορισμούς, μεταξύ των οποίων και οι εν προκειμένω κρίσιμοι, δηλαδή εκείνοι που δικαιολογούνται από τον νόμιμο σκοπό του σεβασμού των κανόνων του διεθνούς δικαίου [ΣτΕ Ολ. 3669/2006, σκ. 6, Ολ. 22/2007, σκ. 6, 1209/2014, σκ. 5-6, ΕΔΔΑ (Μείζων Σύνοψη) απόφαση της 14.12.2006, Markonīs και άλλοι κατά Ιταλίας, 1398/03· απόφαση επί του παραδεκτού, 12.12.2002, Καλογεροπούλου και λοιποί κατά Ελλάδας, 59021/00· απόφαση της 16.4.2009, Βλαστός κατά Ελλάδας, 28803/07]».*

Στο πνεύμα αυτό κρίθηκε ότι δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ η διοικητική πράξη της υπογραφής από τον Υπουργό Εξωτερικών της «Τελικής Συμφωνίας των Πρεσπών», ως συνιστώσα πράξη διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής που συνδέεται ευθέως με τη διαχείριση των διεθνών σχέσεων της Χώρας (ΣτΕ Ολ. 2616/2018).

Ομοίως κρίθηκε ότι προσβαλλόμενο διάταγμα, εκδοθέν βάσει του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως και προσβαλλόμενη πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, που

65

66

67

αφορούν την προκήρυξη δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα, συνιστούν, ως εκ τούτου, κυβερνητικές πράξεις αναγόμενες στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (ΣτΕ Ολ. 2787/2015).

- 68 Αντιθέτως, έχει κριθεί ότι απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού υπηκόου υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ, διότι δεν χαρακτηρίζεται ως κυβερνητική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, καθόσον εκδίδεται εντός των ορίων που χαράσσει το άρθρο 5 παρ. 2 εδάφ. α' του Συντάγματος, το οποίο εγγυάται σε όλους, ανεξαιρέτως, τους ευρισκόμενους στην Ελλάδα αλλοδαπούς, απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, επιτρέπει δε αποκλίσεις από την απόλυτη αυτή προστασία μόνον σε περιπτώσεις προβλεπόμενες από το διεθνές δίκαιο (ΣτΕ Ολ. 110/2020, Ολ. 49/2021).
- 69 Υπό την αντίθετη εκδοχή, θα καθίστατο ανέφικτος ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης εκ μέρους του Υπουργού Δικαιοσύνης των διατάξεων των διεθνών συμβάσεων και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, με τις οποίες θεσπίζονται οι εγγυήσεις υπό τις οποίες κρίνεται το αίτημα εκδόσεως που υποβάλλουν αλλοδαπές αρχές (βλ. ΣτΕ 2190/2001 επταμ., 3046/2017 επταμ.).
- 70 Ομοίως, δεν συνιστά κυβερνητική πράξη που εξαιρείται του ακυρωτικού ελέγχου η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία καθορίζεται η σειρά προτεραιότητας μεταξύ των κρατών στα οποία θα παραδοθεί ο εκζητούμενος, σε περίπτωση συρροής αιτήσεων εκδόσεως. Τούτο διότι η απόφαση αυτή εκδίδεται κατόπιν εκτίμησης αντικειμενικών κριτηρίων που προβλέπονται από τις διατάξεις των εφαρμοζόμενων διεθνών συμβάσεων και της συμπληρωματικώς εφαρμοζόμενης διάταξης του άρθρου 439 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΣτΕ Ολ. 110/2020, Ολ. 49/2021. Βλ. σχετικά και Conseil d'État 119789 της 31.01.1992 και 222654 της 15.6.2001, Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Ελβετίας BGE 124II586 της 8.10.1998, BGE 132II81 της 22.12.2005).
- 71 Εξάλλου, το διάταγμα διορισμού του Διοικητή του Αγίου Όρους, που αποτελεί μετακλητό υπάλληλο του Υπουργείου Εξωτερικών, έχει κριθεί ότι δεν ανάγεται στη σφαίρα της διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας και, συνεπώς, δεν συνιστά κυβερνητική πράξη, αλλά διοικητική πράξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας, παραδεκτώς προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ Ολ. 233/1944, 5038/1997 επταμ.).

[Δ. Περιεχόμενο του ακυρωτικού ελέγχου](#)

- 72 Το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος αναφέρεται σε δύο λόγους ακυρώσεως, την υπέρβαση εξουσίας και την παράβαση νόμου, που αποτελούν εκφάνσεις της

παράβασης του δικαίου. Ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο ακυρωτικός δικαστής αντιστοιχεί στους τέσσερεις λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι προβλέπονται ρητά στο άρθρο 48 του π.δ. 18/1989, αποτελούν δε εκφάνσεις του ενιαίου λόγου ακυρώσεως της παράβασης του δικαίου.

α. Έλεγχος της παράβασης της εξωτερικής νομιμότητας

ι. Αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη

Αναρμοδιότητα είναι η έλλειψη νόμιμης ικανότητας του διοικητικού οργάνου να εκδώσει τη συγκεκριμένη πράξη. Συγκεκριμένα, υπάρχει αναρμοδιότητα όταν ένα διοικητικό όργανο εκδίδει διοικητική πράξη η οποία δεν εμπίπτει στην κατηγορία αυτών που το εν λόγω όργανο έχει την ικανότητα, σύμφωνα με τον κανόνα δικαίου που το διέπει, να εκδώσει. Η σημασία των κανόνων της αρμοδιότητας αναδεικνύεται από το γεγονός ότι η παραβίασή τους συνιστά λόγο δημόσιας τάξης, αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο από τον διοικητικό δικαστή. Και τούτο, προκειμένου να αποκατασταθεί στον νομικό κόσμο η νομιμότητα, με την εξαφάνιση της αναρμοδίως εκδοθείσας πράξης, και να καταστεί εφεξής δυνατή η αδέσμευτη ρύθμιση του θέματος από το κατά νόμον αρμόδιο όργανο (ΣτΕ Ολ. 1581/2010. Στο ίδιο πνεύμα και οι ΣτΕ 2510-2511/2019, 957-958/2021).

Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, κάθε διοικητικό όργανο πρέπει να εκδίδει διοικητικές πράξεις μόνον στις περιπτώσεις που, κατά την κείμενη νομοθεσία, υπάγονται στην καθ' ύλην, κατά τόπο και κατά χρόνο αρμοδιότητά του (ΣτΕ Ολ. 2006/1965).

Η καθ' ύλην αναρμοδιότητα έχει παγίως κριθεί ότι αποτελεί νομικό ελάττωμα της διοικητικής πράξης που οδηγεί στην ακυρότητά της, για λόγο αυτεπαγγέλτως εξεταστέο (ΣτΕ 1794/1994 επταμ., 2054/2001, 1017/2018 επταμ.).

Διακριτές περιπτώσεις από τις πράξεις που εκδίδονται από καθ' ύλην αναρμόδιο όργανο και είναι ακυρωτέες, αποτελούν οι πράξεις που έχουν εκδοθεί από πρόσωπα που δεν έχουν την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου και συνεπώς, ως εκδοθείσες κατά «νόσφιση εξουσίας» («αντιποίηση αρχής»¹⁴) ή «κατά κλάδον αναρμοδιότητα»

¹⁴ Στην απόφαση του ΣτΕ Ολ. 1516/1953 γίνεται χρήση του όρου «αντιποίηση εξουσίας» που θα οδηγούσε σε «ανύπαρκτο» πράξη. Κατά τον Γ. Παπαχατζή, αποτελεί νόσφιση εξουσίας είτε η άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά παράβαση συνταγματικών ή νομοθετικών διατάξεων είτε η εξουσιαστική επέμβαση σε έργα εντελώς ξένα, εκτός του κλάδου της Διοίκησης ή η άσκηση εξουσίας *de facto* από άτομο που δεν έχει ακόμη περιβληθεί δημόσιο λειτούργημα ή από έναν πρώην δημόσιο λειτουργό, που έχει ήδη αποχωρήσει από την ενεργό υπηρεσία ή τέλος η ανάμιξη της Διοίκησης σε έργα δικαιοδοτικά, που ανήκουν στην απονομή της πολιτικής δικαιοσύνης, βλ. σχετικά *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*, 1983, σελ. 604-605.

(ρύθμιση δηλαδή αντικειμένου της αρμοδιότητας ενός διοικητικού οργάνου συγκεκριμένου κλάδου από όργανο άλλου διοικητικού κλάδου), είναι ανυπόστατες (Βλ. ΣτΕ 3246/2017, σκ. 8).

- 77 Η ανυπόστατη διοικητική πράξη –κατ’ αντιδιαστολή προς την άκυρη– είναι *ipso jure* ανίσχυρη ή ανενεργή έναντι όλων, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη διαπίστωση της έλλειψης ισχύος της από οποιοδήποτε όργανο η δικαστήριο¹⁵. Άλλωστε, η ανυπαρξία των ανυπόστατων πράξεων μπορεί να διαπιστωθεί από το δικαστήριο οποτεδήποτε, στο πλαίσιο ευθέως ή παρεμπίπτοντος ελέγχου¹⁶.
- 78 Ως ανυπόστατες χαρακτηρίζονται και οι πράξεις των οποίων δεν ολοκληρώθηκε η διαδικασία έκδοσης, ήτοι χρονολογία και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Σύμφωνα δε με την εν λόγω διάταξη, η οποία αποδίδει γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, διοικητική πράξη η οποία δεν φέρει υπογραφή οργάνου ως αρμόδιου για την έκδοσή της είναι ανυπόστατη και δεν παράγει έννομες συνέπειες. Αίτηση ακυρώσεως όμως κατά της πράξης αυτής δεν απορρίπτεται ως απαράδεκτη αλλά γίνεται δεκτή και ακυρώνεται, αν και ανυπόστατη, η προσβαλλόμενη πράξη για λόγους ασφάλειας δικαίου, ώστε να μην τίθεται ζήτημα τυχόν εκτέλεσής της (ΣτΕ 3149-51/2017 επταμ., 2266/2021).
- 79 Έτσι, είναι ανυπόστατη διοικητική άδεια εφόσον δεν φέρει την αναγκαία για την τελείωσή της υπογραφή διοικητικού οργάνου. Περαιτέρω, για τον αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο λόγο ότι δεν φέρει τη γνήσια υπογραφή διοικητικού οργάνου, που αποτελεί στοιχείο απαραίτητο για τη νόμιμη τελείωσή της, κρίθηκε ότι η πράξη αυτή πρέπει, για λόγους ασφάλειας δικαίου και προστασίας των συναλλαγών, να ακυρωθεί (ΣτΕ 1219/2011, πρβλ. ΣτΕ 4563/2012 επταμ.).
- 80 Ανυπόστατες είναι και οι κανονιστικές πράξεις οι οποίες δεν έχουν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ή δεν έχουν γνωστοποιηθεί δημοσίως με άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον ειδική διάταξη προβλέπει τούτο και, ως εκ τούτου, δεν παράγουν έννομες συνέπειες (βλ. ΣτΕ 2110/2000).
- 81 Με τη ΣτΕ 87/2011 απόφαση της Ολομελείας, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχτηκε ότι «*ναι μεν οι κανονιστικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευθεί είναι ανυπόστατες και, επομένως, δεν παράγουν έννομες συνέπειες, όμως, ως εκ της φύσης και του περιεχο-*

¹⁵ Επισημαίνεται ότι ο Θ. Τσάτσος χαρακτηρίζει τις ανυπόστατες πράξεις ως «απολύτως άκυρες» (βλ. *Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1971, σελ. 102), και η Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, ως «πραγματικά άκυρες» (βλ. *Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως*, 1980 [ανατύπωση 1988] σελ. 215).

¹⁶ Βλ. σχετικά Κ. Γώγο, *Η ανυπόστατη διοικητική πράξη*, 2012, σελ. 50-51.

μένους τους, αλλά και για λόγους ασφαλείας του δικαίου είναι εν πάση περιπτώσει ακυρωτέες προς αποφυγή του ενδεχομένου της εφαρμογής τους στο μέλλον». Η νομολογία αυτή έχει έκτοτε επεκταθεί στην ακύρωση των ανυπόστατων κανονιστικών πράξεων, ανεξαρτήτως του αν αυτές έχουν τύχει εφαρμογής (βλ. ΣτΕ Ολ. 4754-4755/2012, 3913/2015, 2649/2017, ΣτΕ 1488/2017, 1789/2021).

Σταδιακά, ως ανυπόστατες εξομοιώνονται νομολογιακά και οι κανονιστικές πράξεις που εκδοθήκαν χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, διότι στερούνται παντελώς νομίμου ερείσματος και συνιστούν κατ' ουσίαν υπέρβαση καθηκόντων του εκδόσαντος οργάνου (ΣτΕ Ολ. 3596/1991, 3633/2004).

Περαιτέρω, ατομική διοικητική πράξη, εκδοθείσα κατ' εφαρμογήν ανυποστάτου κανονιστικής, κρίνεται παραδεκτώς προσβαλλόμενη και ακυρωτέα ως στερούμενη νομίμου ερείσματος (2170/1984, 5065/1987, 3155/2001).

Αντιθέτως, οι αποφάσεις με τις οποίες ασκείται έλεγχος νομιμότητας σε ανυπόστατες πράξεις στερούνται εκτελεστότητας και προσβάλλονται απαραδέκτως (ΣτΕ 2800/2008, 2242/2013, 534/2019, 1512/2022).

ii. Παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης

Πρόκειται για παράβαση «ουσιωδών» διαδικαστικών κανόνων τους οποίους πρέπει να τηρεί το αρμόδιο διοικητικό όργανο για την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης.

Η κρίση για τον χαρακτηρισμό τύπου ως ουσιώδους ανήκει στον δικαστή, ο οποίος λαμβάνει υπόψη για τον σχηματισμό της κρίσης του:

α) Την επιρροή του τυπικού ελαττώματος στη διοικητική διαδικασία (απορριπτέος λόγος ακυρώσεως σύμφωνα με τον οποίο, κατά παράβαση του άρθρου 13 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν ορίστηκαν και αναπληρωματικά μέλη της Επιτροπής επιλογής του άρθρου 43 του Κώδικα Δικηγόρων, διότι, ακόμη και υπό την εκδοχή ότι υφίστατο τέτοια υποχρέωση από τον νόμο, η παράβασή της, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, δεν θα οδηγούσε σε ακύρωση της περαιτέρω διαδικασίας διεξαγωγής του διαγωνισμού για την επιλογή δικηγόρου: ΣτΕ 1168/2021).

β) Τη σημασία που έχει η τήρηση του διαδικαστικού κανόνα για την προστασία του διοικουμένου.

Άνευ εννόμου συμφέροντος προβολή λόγου περί παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας εκλογής συνιστάμενης στη μη πρόβλεψη εύλογου χρονικού διαστήματος μεταξύ της ανακήρυξης των υποψηφίων για τη θέση Προέδρου Τμήματος ΑΕΙ και της πραγματοποίησης της εκλογής. Και τούτο διότι –κρίθηκε ότι– δεν αποδεικνύεται το έννομο συμφέρον του αιτούντος για την προβολή του ανωτέρω λόγου, αφού δεν προ-

κύπτει η βλάβη του, και ιδίως η δικονομική, από την επίμαχη ενέργεια της Διοίκησης (ΣτΕ 949/2017).

90 Ουσιώδης τύπος που έχει τεθεί για την προστασία του διοικουμένου:

91 i. Η παράλειψη του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (βλ. παρακάτω λυσιτέλεια προβολής του λόγου αυτού, που προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος).

92 ii. Η παροχή πρόσβασης σε έγγραφα σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [Το δικαίωμα αυτό έχει κριθεί ότι συνδέεται με τη λυσιτελή άσκηση του δικαιώματος άμυνας κατά τη διοικητική διαδικασία έρευνας των αρμόδιων οργάνων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, που κατοχυρώνεται και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε επίπεδο γενικής αρχής αυτού, και αφορά γενικά στα έγγραφα του φακέλου της έρευνας που ενδέχεται να είναι χρήσιμα για την άμυνα της επιχείρησης (βλ. σχετικά, απόφαση ΔΕΕ μεζ. συνθ. της 25.10.2011, C-110/10, *P. Solvay κατά Επιτροπής*, σκέψεις 47-49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· ΣτΕ 2365/2013 επταμ.), και

93 iii. η μη αναφορά της αιτιολογίας στο σώμα της πράξης, όταν αυτή προβλέπεται από ειδικές διατάξεις (Αιτιολογία της κατά το άρθρο 28 του ν. 2520/1997 καταλογιστικής πράξης για επιστροφή από τον λαβόντα των παρανόμως ή αχρεωστήτως καταβληθέντων σε αυτόν ποσών αποτελεί η σχετική έκθεση ελέγχου, αντίγραφο της οποίας επισυνάπτεται στην πράξη αυτή. Περαιτέρω, αρκεί να διαλαμβάνεται στο σώμα της καταλογιστικής πράξης ο λόγος για τον οποίο εκδόθηκε· η αιτιολογία δε αυτή νομίμως συμπληρώνεται κατά τα λοιπά από τα στοιχεία του φακέλου, και ιδίως, από τη συνημμένα κατά νόμον έκθεση ελέγχου· ΣτΕ 2485/2021).

Ακόμη, αποτελεί ουσιώδη τύπο:

94 - Η επεξεργασία κανονιστικού διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ του Συντάγματος,

95 - η αναφορά στο προοίμιο κανονιστικής πράξης του μεγέθους και του είδους της δαπάνης που προκαλείται από αυτή (ΣτΕ Ολ. 3217/2003).

96 Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 90 του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα (άρθρο πρώτο π.δ. 63/2005), η κατά νομοθετική εξουσιοδότηση έκδοση από οποιοδήποτε διοικητικό όργανο κανονιστικών διοικητικών πράξεων που συνεπάγονται κάθε είδους δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου επιτρέπεται μόνο εάν έχει εγγραφεί αντίστοιχη πίστωση στον προϋπολογισμό του Κράτους. Σύμφωνα δε με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου και προκειμένου να διαπιστωθεί η εγγραφή της πίστωσης, στο κείμενο των κανονιστικών πράξεων και σε ιδιαίτερο ακροτελεύτιο άρθρο ή στο προοίμιο αναγράφεται, υποχρεωτικά, το μέγεθος της δαπάνης, η κατανομή της σε οικονομικά έτη, καθώς και ο ειδικός φορέας προϋπολογισμού και ο Κωδικός Αριθμός

Εξόδου (ΚΑΕ), από την εγγεγραμμένη πίστωση των οποίων πρόκειται να καλυφθεί η εν λόγω δαπάνη. Τυχόν δε παράλειψη της αναφοράς των στοιχείων των προηγούμενων παραγράφων στο σώμα της κανονιστικής πράξης, που αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοσή της, έχει ως συνέπεια τη μη δημοσίευση αυτής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (παρ. 4 του άρθρου 90 του άρθρου πρώτου του π.δ. 63/2005).

- Η σύνταξη από συλλογικό όργανο πρακτικού συνέντευξης στη διαγωνιστική διαδικασία για την επιλογή προσωπικού, που επιβάλλεται ευλόγως για λόγους διαφάνειας της διαδικασίας και νόμιμης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων (ΣτΕ Ολ. 3052/2009, 254/2018, 2352/2020). Ειδικότερα, στην περίπτωση κατά την οποία προβλέπεται ότι η αξιολόγηση της προσωπικότητας, της ικανότητας και της εν γένει καταλληλότητας για την άσκηση ορισμένων καθηκόντων διενεργείται μέσω συνέντευξης των υποψηφίων, πρέπει να τηρείται πρακτικό στο οποίο να αναφέρεται, έστω συνοπτικά, το περιεχόμενο της συνέντευξης με μνεία των ερωτήσεων που υποβλήθηκαν από το αρμόδιο όργανο και των απαντήσεων που δόθηκαν από τους υποψήφιους. Περαιτέρω, πρέπει να εκφέρεται εξατομικευμένη για κάθε υποψήφιο κρίση από το αρμόδιο όργανο ως προς την αξιολόγηση της παρουσίας του και, ειδικότερα, για την προσωπικότητά του και την εν γένει ικανότητά του να ασκεί τα κρίσιμα καθήκοντα που απαιτούν ανάλογες ικανότητες και προσόντα. Με την αιτιολόγηση της αναφερθείσας κρίσης, σύμφωνα με τα στοιχεία του φακέλου, αφενός εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης και αξιοκρατικής κρίσης και αφετέρου καθίσταται γνωστή στους υποψήφιους και ελέγξιμη από τον ακυρωτικό δικαστή, ενόψει του κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας και του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος περί κατοχυρώσεως της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αξιολόγηση των υποψηφίων κατά τη σχετική διαδικασία (ΣτΕ Ολ. 3052/2009, Ολ. 711/2017, ΣτΕ 148/2011 επταμ., 3766/2012 επταμ., 865/2016 επταμ. κ.ά.).

97

Επιρροή τήρησης οικειοθελών τύπων

Η λήψη υπόψη μη απαιτούμενης γνωμοδότησης δεν δημιουργεί παράβαση τύπου περί τη διαδικασία, αρκεί να έχουν τηρηθεί όλοι οι κανόνες περί ορθής συγκρότησης και σύνθεσης του γνωμοδοτικού οργάνου που γνωμοδότησε οικειοθελώς. Αντιθέτως, έχει κριθεί άκυρη η πράξη, για την έκδοση της οποίας η Διοίκηση υπέλαβε ότι ήταν υποχρεωτική κατά νόμο η λήψη προηγούμενης γνωμοδότησης υπηρεσιακού συμβουλίου, προς το περιεχόμενο της οποίας και συμμορφώθηκε, ενώ η τήρηση του τύπου αυτού δεν απαιτείτο (ΣτΕ 1471/1966)

98

- 99 Επίσης, το αποφασίζον όργανο μπορεί να συστήσει *ad hoc* γνωμοδοτικό όργανο, ακόμη και αν υφίσταται γνωμοδοτικό όργανο που προβλέπει ο νόμος. Η γνώμη του οικειοθελώς συστηνόμενου οργάνου λαμβάνεται δυνητικώς υπόψη και πάντως δεν απαιτείται αιτιολογημένη απόκλιση του αποφασίζοντος οργάνου από αντίθετη οικειοθελή γνωμοδότηση (ΣτΕ 1930/2019).

Αυτεπάγγελτος έλεγχος τυπικών λόγων ακυρώσεως

- 100 Με την 3718/2003 απόφαση επταμελούς σύνθεσης επιβεβαιώθηκε η παγιωμένη νομολογία, σύμφωνα με την οποία ο ακυρωτικός δικαστής κατά την εξέταση της εξωτερικής νομιμότητας της προσβαλλόμενης ατομικής πράξης περιορίζεται «μόνο στον αυτεπάγγελο έλεγχο της αναρμοδιότητας –νόμιμης συγκρότησης ή σύνθεσης συλλογικού οργάνου– που εξέδωσε την πράξη, υπό τις διάφορες εκδοχές της, θεωρώντας προφανώς ότι πρόκειται για λόγο που προεχόντως συνάπτεται με την τήρηση κανόνων δημόσιας τάξης, δηλαδή των κανόνων οργάνωσης της διοίκησης και όχι με το συμφέρον του ενδιαφερομένου» (Στο ίδιο πνεύμα και οι ΣτΕ Ολ. 1581/2010, 1913/2011 επταμ.)¹⁷.
- 101 Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν προβαίνει στην αυτεπάγγελη έρευνα παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που έχει ταχθεί για την έκδοση της πράξης, στην οποία εντάσσεται και η παραβίαση του κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου. Και τούτο διότι δεν είναι νοητό να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως η τήρηση ενός διαδικαστικού τύπου, που έχει πάντως αναχθεί σε ατομικό δικαίωμα βάσει της ως άνω συνταγματικής ρύθμισης, και να μην ισχύει τούτο όσον αφορά την τήρηση των τασσόμενων από το Σύνταγμα ουσιαστικών προϋποθέσεων προστασίας των λοιπών ατομικών δικαιωμάτων, χάριν της διασφάλισης των οποίων έχει θεσπισθεί η διαδικαστική εγγύηση του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Λυσιτέλεια προβολής τυπικού λόγου ακυρώσεως

- 102 Στη σύγχρονη νομολογία παρατηρείται μια τάση άμβλυνσης της σημασίας της τυπικής

¹⁷ Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι η ανακριτική αρχή συνδέεται με την εξουσία του δικαστή ως προς την εύρεση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και εν γένει του αποδεικτικού υλικού και δεν συνέχεται με την εξουσία του να εφαρμόζει αυτεπαγγέλτως τους κανόνες δικαίου. Βλ. Π. Λαζαράτο, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 2014, σελ. 412-413· Α. Σκιαδά, *Ο αυτεπάγγελος έλεγχος της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, ΘΠΔΔ 7/2015, σελ. 619-634, ιδίως 622. Σχετικά με την ευχέρεια που έχει ο ακυρωτικός δικαστής να εξετάζει αυτεπαγγέλτως την εξωτερική νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, βλ. Χ. Ευαγγελίου, «Αναρμοδιότητα», σε Χ. Χρυσανθάκης (επιστημ. επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας-Εφαρμογές ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 370 επ.

νομιμότητας. Έτσι, γίνεται παγίως, πλέον, δεκτό, ότι όταν προσβάλλεται υποστατή διοικητική πράξη που έχει εκδοθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα και δεν αμφισβητούνται τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, τότε παρέλκει ως αλυσιτελής η έρευνα τυπικών λόγων, όπως είναι οι λόγοι περί αναρμοδιότητας, μη νόμιμης συγκρότησης ή κακής σύνθεσης του συλλογικού οργάνου (ή της ανεξάρτητης αρχής) που εξέδωσε την πράξη, καθώς και οι λόγοι περί μη τήρησης των τύπων που έχουν ταχθεί από τον νόμο για την έκδοσή της. Και τούτο, διότι το αρμόδιο όργανο, ακόμη και αν δεν είχε συντελεσθεί η προβαλλόμενη παραβίαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, θα όφειλε κατά νόμο, στο πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητάς του, να εκδώσει την πράξη με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο (ΣτΕ Ολ. 530/2003, Ολ. 982/2012, Ολ. 2018/2018, ΣτΕ 3989/2005, 3813/2010, 4306/2011, 3953/2015, 1172/2016, 2111/2017, 2439/2021).

Έχει διατυπωθεί και μειοψηφούσα άποψη, σύμφωνα με την οποία η αναρμοδιότητα, 103 ως η κατ' εξοχήν περίπτωση «υπερβάσεως εξουσίας» (κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος), αποτελεί, αυτοτελώς και ισοτίμως προς την κατ' ουσίαν παράβαση νόμου, λόγο ακυρώσεως διοικητικών πράξεων· η παράλειψη δε του ακυρωτικού δικαστή να εξετάσει τη βασιμότητα λόγου ακυρώσεως περί αναρμοδιότητας και, εάν τον κρίνει βάσιμο, να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη, παραβιάζει τόσο την ανωτέρω διάταξη όσο και εκείνη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος (και του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ). Κατά την ίδια δε άποψη, η παράλειψη εξέτασης της τυπικής νομιμότητας λειτουργεί και προς όφελος της διαδίκου Διοικήσεως και, ως εκ τούτου, συνιστά και παράβασή της, ενόψει και του άρθρου 4 του Συντάγματος, υποχρέωσης κάθε δικαστηρίου να τηρεί ίσες αποστάσεις μεταξύ των διαδίκων. Δεν είναι, άλλωστε –σύμφωνα με την ίδια πάντοτε γνώμη– αλυσιτελής (ανώφελη) για το υποκείμενο των ως άνω συνταγματικών δικαιωμάτων η ακύρωση, υπό τις προεκτεθείσες προϋποθέσεις, της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον η έκδοση, μετά την ακύρωση, νέας ταυτοσήμου περιεχομένου πράξης είναι δυνατόν να αποκλείεται είτε λόγω αναδρομικής, εν τω μεταξύ, μεταβολής του νομικού καθεστώτος που τη διέπει (βλ. Ολ. ΣτΕ 2827/1980, 107/1991) είτε λόγω δημιουργίας εν τω μεταξύ ευνοϊκών, υπέρ του αιτούντος ή τρίτων, νομικών ή πραγματικών καταστάσεων (ΣτΕ 2674/2014 επταμ.).

Η ανωτέρω νομολογιακή λύση της αλυσιτελούς εξέτασης παραβίασης τυπικής νομιμότητας 104 έχει επικρατήσει και επί μη τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Η βασική σκέψη που διαπνέει τη νομολογία αυτή είναι ότι σκοπός του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ. και στο άρθρο 6 ΚΔΔιαδ (ν. 2690/1999) δικαιώματος ακρόασης του ενδιαφερόμενου πριν από την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης αποτελεί η παροχή της δυνατότητας σ' αυτόν να προβάλλει συγκεκριμένους ισχυρισμούς ενώπιον

του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, ούτως ώστε να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο αυτό της σχετικής απόφασης, ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού. Έτσι, για το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξης, απαιτείται και παράλληλη αναφορά των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε ενώπιον της Διοίκησης αν είχε κληθεί, και οι οποίοι είναι ουσιώδεις, υπό την έννοια ότι θα μπορούσαν να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από τη Διοίκηση (ΣτΕ 2765/2019 επταμ., ΣτΕ 689/2016, 347-350/2021).

105 Διαφορετικό είναι το ζήτημα της επιγενόμενης κάλυψης ή θεραπείας της παράλειψης ουσιώδους τύπου. Έτσι, η μη έκδοση συμπληρωματικού παραπεμπτηρίου εγγράφου καλύπτεται εάν ο πειθαρχικώς διωκόμενος λάβει πλήρη γνώση του περιεχομένου του πορίσματος της ανάκρισης και, στη συνέχεια, απολογηθεί ενώπιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου για τις νέες κατηγορίες, χωρίς να προβάλλει ένσταση σχετικά με τη μη τήρηση του ως άνω ουσιώδους τύπου της διαδικασίας (ΣτΕ 1485/2018). Εξάλλου, η μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της αρχικής πράξης καλύπτεται εάν ο διοικούμενος ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατ' αυτής και προβάλει τους κρίσιμους, κατ' αυτόν, ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικής πράξης (ΣτΕ 3521/2015, 1392/2016, 1018/2018).

106 Είναι υποστηρίξιμη και η άποψη ότι ο τύπος αυτός δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία τυχόν προβλέπεται στην ειδική κατά περίπτωση νομοθεσία, διότι σκοπός του κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι να ακούσει η Διοίκηση τον ενδιαφερόμενο πριν από την έκδοση δυσμενούς εκτελεστής διοικητικής πράξης, η οποία φέρει το τεκμήριο νομιμότητας και να παράγει έννομες συνέπειες, ανεξαρτήτως αν κατ' αυτής μπορεί να ασκηθεί διοικητική προσφυγή οποιασδήποτε μορφής. Με την τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου τίθενται ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου οι τυχόν ισχυρισμοί και τα αποδεικτικά στοιχεία του ενδιαφερομένου, με συνέπεια η τελικώς εκδιδόμενη πράξη να είναι προϊόν εκτίμησης του συνόλου των στοιχείων του φακέλου, τούτο δε αποτυπώνεται στην αιτιολογία της. Έτσι, καθίσταται εν τέλει ευχερέστερος ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, που είναι από τη φύση του οριακός, διότι μπορεί, στα πλαίσιά του, να εξετασθεί αν η Διοίκηση συνεκτίμησε τους προβληθέντες ισχυρισμούς και τα προσκομισθέντα στοιχεία από τον ενδιαφερόμενο, ιδίως, μάλιστα, όταν αυτά συνδέονται με τεχνικά ή ουσιαστικά ζητήματα τα οποία ο ακυρωτικός δικαστής δεν έχει την εξουσία να εκτιμήσει πρωτογενώς (βλ. σχετικώς και μειοψηφούσα γνώμη στη ΣτΕ Ολ. 4447/2012).

β. Έλεγχος της παράβασης της εσωτερικής νομιμότητας

ι. Παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου

Η παράβαση νόμου αποτελεί τον ευρύτερο λόγο ακυρώσεως που αναφέρεται στην 107 εσωτερική νομιμότητα της πράξης. Έχει ευρύτατο περιεχόμενο και καλύπτει την παράβαση κάθε ουσιαστικού κανόνα δικαίου, γραπτού ή άγραφου, που συνθέτει το πλέγμα της διοικητικής νομιμότητας.

Παράβαση νόμου υπάρχει όχι μόνον όταν η Διοίκηση ερμηνεύει εσφαλμένα την έν- 108 νοια του νόμου αλλά και όταν εφαρμόζει διατάξεις, οι οποίες ερμηνεύονται ορθώς, δεν έχουν όμως εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Σε εφαρμογή άσχετων διατάξεων, δηλαδή πλάνη περί την υπαγωγή, άγεται η Διοίκηση είτε λόγω πεπλανημένης αντίληψης του πραγματικού είτε λόγω εσφαλμένου νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών δεδομένων.

Οι κυριότερες περιπτώσεις παράβασης κατ' ουσίαν διάταξης νόμου μπορούν να συ- 109 νοψισθούν ως εξής:

Εφαρμογή κανόνα δικαίου διαφορετικού από αυτόν που ρυθμίζει τη συγκεκριμένη 110 πράξη, οπότε η πράξη στερείται νομίμου ερείσματος. Η έλλειψη νομοθετικής βάσης συνιστά υπέρβαση εξουσίας ή *έλλειψη νόμιμης βάσης*.

Εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός, ο οποίος έγκειται στην εσφαλμένη υπαγωγή των 111 πραγματικών καταστάσεων που έχουν διαπιστωθεί σε νομική έννοια οριζόμενη από τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου (ΣτΕ 342/2017).

Έλλειψη ή ελαττώματα της αιτιολογίας, η οποία δεν είναι σύμφωνη προς τις επιταγές 112 του άρθρου 17 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ). Στοιχεία της αιτιολογίας είναι η αναφορά του κανόνα δικαίου που προβλέπει την έκδοση της οικείας πράξης, δηλαδή αποτελεί το νόμιμο έρεισμά της, η ερμηνεία του, οι νόμιμες προϋποθέσεις εφαρμογής του που έχουν διαπιστωθεί, η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών καταστάσεων όταν επιτρέπεται, ο νομικός χαρακτηρισμός τους και τα κριτήρια και οι σκέψεις του διοικητικού οργάνου σχετικά με την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας. Η πλήρης έλλειψη αιτιολογίας καθιστά την πράξη αναιτιολόγητη και, επομένως, ακυρωτέα. Το ίδιο ισχύει και για την πράξη της οποίας η αιτιολογία είναι μη νόμιμη, δηλαδή είτε γενική και αόριστη, είτε ελλιπής ή ανεπαρκής. Η ύπαρξη αιτιολογίας και η συνδρομή των χαρακτηριστικών που απαιτεί το ως άνω άρθρο 17 παρ. 2, δηλαδή της σαφήνειας, της ειδικότητας και της πληρότητάς της, πρέπει να προκύπτουν είτε από το σώμα της πράξης είτε από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης.

Πλάνη περί τα πράγματα αποτελεί η εσφαλμένη αντίληψη της Διοίκησης για την ύπαρ- 113 ξη ή μη των πραγματικών ή νομικών προϋποθέσεων που έλαβε υπόψη το διοικητι-

κό όργανο για την έκδοση της προβαλλόμενης πράξης. Ο λόγος περί πλάνης περί τα πράγματα της Διοίκησης πρέπει να αποδεικνύεται προσηκόντως, σε διαφορετική δε περίπτωση, κατά κανόνα απορρίπτεται ως αναποδείκτως προβαλλόμενος (βλ. ΣτΕ 1974/2019, 2167/2022).

- 114 Έχει κριθεί ότι συντρέχει περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα κατά τον έλεγχο της βαθμολογίας των διαγωνιζομένων, εφόσον προκύπτει ότι ο καθορισμός των εκάστοτε απαντήσεων ως ορθών ενέχει πρόδηλο σφάλμα, διότι έγινε βάσει ανύπαρκτων ή ανακριβών στοιχείων (βλ. ΣτΕ 2267/1992 επταμ., 3506/2013, 2057/2020). Τούτο είναι εφικτό να αποδειχθεί σε περίπτωση αξιολόγησης με διενέργεια συνέντευξης υποψηφίων για διορισμό, κατά την οποία επιβάλλεται –κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω στο υποκεφάλαιο περί της παράβασης τύπου λόγω μη αναγραφής αιτιολογίας στο σώμα της πράξης– από την αρχή του κράτους δικαίου, καθώς και από ρητές διατάξεις του ΚΔΔιαδ (άρθρα 15 παρ. 4, 17 παρ. 1 και 2 ν. 2690/1999), να καταγράφεται στο οικείο πρακτικό ή την απόφαση, έστω και συνοπτικά, το περιεχόμενο της συνέντευξης με αναφορά στα τεθέντα ερωτήματα και τις δοθείσες απαντήσεις, καθώς και να εκφέρεται εξατομικευμένη κρίση για την προσωπικότητα και την ικανότητα του υποψηφίου να ασκεί ορισμένα καθήκοντα (βλ. ΣτΕ Ολ. 3052/2009, ΣτΕ 917/2014 επταμ., 865/2016 επταμ., 699/2017, 2330/2017).
- 115 Σαφώς διακριτή περίπτωση από την αξιολόγηση με διενέργεια συνέντευξης αποτελεί εκείνη της δημόσιας προφορικής εξέτασης σε επιστημονικό αντικείμενο και από εξεταστικό όργανο που συγκροτείται από πρόσωπα διαθέτοντα τα υψηλότερα δυνατά εκέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας· περίπτωση στην οποία, όπως έχει κριθεί, δεν επιβάλλεται η καταγραφή με τον ανωτέρω τρόπο των ερωτήσεων και των απαντήσεων των υποψηφίων. Και τούτο, διότι στην περίπτωση αυτή, σε αντίθεση με την κατά διακριτική ευχέρεια αξιολόγηση της προσωπικότητας του υποψηφίου μέσω της συνέντευξης, η κρίση του εξεταστικού οργάνου είναι τεχνική και διατυπώνεται κατά δεσμία αρμοδιότητα, ελέγχεται δε μόνο για πλάνη περί τα πράγματα, με συνέπεια υπό τις ιδιάζουσες αυτές συνθήκες διεξαγωγής της προφορικής εξέτασης να μην νοείται, καταρχήν, τέτοια πλάνη ως προς την ύπαρξη και το περιεχόμενο των ερωτήσεων και των απαντήσεων των εξεταζομένων (βλ. ΣτΕ 1568/2016, 2330/2017).
- 116 Παράβαση νόμου συνιστά όμως και η *παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας*. Συγκεκριμένα, έχει γίνει παγίως δεκτό ότι είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακυρώσεως και κατά παράλειψης της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια ή κατά ρητής άρνησης της αρχής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφόσον ο νόμος ή υπερκείμενος του νόμου κανόνας δικαίου επιβάλλει την υποχρέωση σ' αυτήν να

ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστικής διοικητικής πράξης (ΣτΕ 1321/2018 επταμ.).

Μη στοιχειοθέτηση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας για έκδοση κανονιστικής πράξης

Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, όταν ο νόμος παρέχει την 117 εξουσία στη διοικητική αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή μη κανονιστικής πράξης και για τον χρόνο έκδοσής της ανήκει στην ανέλεγκτη, από τον ακυρωτικό δικαστή, κρίση της διοικητικής αρχής.

Εξαίρεση από την αρχή αυτή υπάρχει είτε όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλ- 118 λει στη Διοίκηση την υποχρέωση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις (όπως στην περίπτωση που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη να θεσπίσει συμπληρωματικούς κανόνες, αναγκαίους για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων άσκησης του δικαιώματος (βλ. ΣτΕ Ολ. 3748/2013, ΣτΕ 2544/2013 επταμ., 2073/2019, 1289/2022 κ.ά.) ή εντός ορισμένης προθεσμίας, είτε όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος. Στις περιπτώσεις αυτές, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αυτή αρμοδιότητα είναι αντίθετη προς τον νόμο (βλ. ΣτΕ Ολ. 4003/2014, ΣτΕ 2544/2013 επταμ., 1321/2018 επταμ., 1289/2022 κ.ά.).

Ειδικότερα, στο πεδίο της εκπαίδευσης, τέτοια παράλειψη στοιχειοθετείται λόγω της 119 μη έκδοσης των προβλεπόμενων στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 2 περιπτ. γ' του ν. 1404/1983 προεδρικών διαταγμάτων που ορίζουν τα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων Τ.Ε.Ι. και αποτελούν τον προβλεπόμενο στο άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος εκτελεστικό νόμο (ΣτΕ Ολ. 678/2005, ΣτΕ 3066/2010 επταμ., 2881/2011 επταμ., 2544/2013 επταμ., 1321/2018 επταμ.).

Περαιτέρω, όμως, κρίθηκε ότι από την έναρξη ισχύος του ν. 4009/2011 «δεν παρέχεται 120 πλέον εξουσιοδότηση και δεν θεσπίζεται –εξαναγκαστή με αίτηση ακυρώσεως κατά της σχετικής παραλείψεως– υποχρέωση της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης προς έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, με τα οποία καθορίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων Σχολών και Τμημάτων του Πανεπιστημιακού Τομέα των Α.Ε.Ι.» (ΣτΕ 1321/2018 επταμ.).

- 121** Ειδική περίπτωση παράβασης κατ'ουσία διάταξης νόμου συνιστά η *παράβαση του δεδικασμένου*, δηλαδή της οριστικής κρίσης επί ζητήματος διοικητικής φύσης η οποία περιλαμβάνεται σε προηγούμενη δικαστική απόφαση που έχει περιβληθεί την ισχύ τυπικού δεδικασμένου. Σύμφωνα με τη νομολογία, το δεδικασμένο που προκύπτει από τις ακυρωτικές αποφάσεις αφορά όχι μόνο στη νομική ύπαρξη της διοικητικής πράξης, της οποίας είχε ζητηθεί η ακύρωση και η οποία με την ακυρωτική απόφαση καταργείται από τότε που εκδόθηκε και θεωρείται εφεξής ως ουδέποτε εκδοθείσα, αλλά καλύπτει και κάθε ζήτημα που κρίθηκε παρεμπιπτόντως με την απόφαση, συναρτάται δε προς το συμπέρασμα το οποίο έγινε δεκτό με την απόφαση και αποτελεί αναγκαίο στήριγμά του (ΣτΕ 3802/2000, 4376/2015).
- 122** Η ύπαρξη δεδικασμένου προϋποθέτει ταυτότητα διαδίκων (βλ. άρθρο 197 παρ. 3 ΚΔΔ, πρβλ. άρθρο 50 παρ. 5 π.δ. 18/1989). Τέτοια προϋπόθεση δεν συντρέχει εφόσον δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ούτε, άλλωστε, ισχυρίζονται οι αιτούντες ότι είχαν την ιδιότητα του διαδίκου στις δίκες επί των οποίων εκδόθηκαν οι δικαστικές αποφάσεις από τις οποίες –κατά τους ισχυρισμούς– απορρέει παράβαση δεδικασμένου (ΣτΕ Ολ. 1890-1891/2019, Ολ. 1683/2022).
- 123** Η Διοίκηση δεν μπορεί να εκδώσει διοικητική πράξη αντίθετη προς τα ζητήματα που κρίθηκαν με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των διοικητικών δικαστηρίων και στα οποία εκτείνεται το δεδικασμένο. Στο πνεύμα αυτό κρίθηκε ότι η Διοίκηση όφειλε, σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, να παραπέμψει το αίτημα της αιτούσας για αναγνώριση της ελληνικής ιθαγένειας στον Υπουργό Εσωτερικών, για να αποφανθεί αυτός κατόπιν γνωμοδοτήσεως του Συμβουλίου Ιθαγενείας επί του ως άνω αιτήματος. Εφόσον, όμως, ο αρμόδιος Υπουργός δεν ακολούθησε τη διαδικασία αυτή, παραβίασε το κατά το άρθρο 50 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 δεδικασμένο ως προς το κριθέν ζήτημα που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και για τον λόγο αυτό, που ερευνάται αυτεπαγγέλτως, πρέπει να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη (ΣτΕ 282/2000 επταμ., 2865/2017).

ii. Κατάχρηση εξουσίας ως λόγος ακυρώσεως

- 124** Ακυρωτέα λόγω «κατάχρησης εξουσίας» είναι η διοικητική πράξη που φέρει μεν καθαυτή όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίο έχει νομοθετηθεί. Βασικό κριτήριο στοιχειοθέτησης της κατάχρησης εξουσίας αποτελεί η έννοια του «σκοπού». Για τον λόγο αυτό διακρίνεται σαφώς η ακύρωση μιας διοικητικής πράξης λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, η

οποία ερείδεται σε κρίση επί αντικειμενικών δεδομένων (τήρηση των «άκρων ορίων» της διακριτικής ευχέρειας προσδιοριζόμενων με βάση την αρχή της αναλογικότητας, ισότητας κ.ά.), ενώ η ακύρωση λόγω κατάχρησης εξουσίας στηρίζεται σε κρίση επί υποκειμενικών στοιχείων, και δη του σκοπού του οργάνου που εξέδωσε την πράξη.

Ο έλεγχος της κατάχρησης εξουσίας, που προϋποθέτει μια έξωθεν νόμιμη διοικητική 125 πράξη, αποτελεί το τελευταίο στάδιο του ελέγχου της νομιμότητας αυτής. Επομένως, σε περίπτωση δικαστικής διάγνωσης τόσο κατ' ουσίαν παρανομίας (π.χ. υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας) όσο και αντίθεσης του σκοπού έκδοσης της διοικητικής πράξης προς τον οριζόμενο από τον νόμο, τότε προτάσσεται η ακύρωση της πράξης λόγω εσφαλμένης εφαρμογής του νόμου και όχι λόγω κατάχρησης εξουσίας¹⁸. Δεδομένης της δυσχέρειας απόδειξης ότι το διοικητικό όργανο επεδίωξε «καταδήλως» άλλο σκοπό από εκείνο για τον οποίο έχει νομοθετηθεί, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ακυρώσει ιστορικά σε ελάχιστες περιπτώσεις μια διοικητική πράξη λόγω κατάχρησης εξουσίας. Πάντως, μια σταδιακή «παρακμή» του συγκεκριμένου λόγου ακυρώσεως παρατηρείται τα τελευταία χρόνια και στη νομολογία του Conseil d'État δεδομένης της επέκτασης του ακυρωτικού ελέγχου στην αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, χωρίς να απαιτείται απόδειξη της υποκειμενικής διάθεσης του εκδόσαντος την πράξη διοικητικού οργάνου¹⁹.

Κατάχρηση εξουσίας είναι νοητή μόνο επί πράξεων, κατά την έκδοση των οποίων η 126 Διοίκηση ενεργεί με διακριτική ευχέρεια (ΣτΕ 425/2010), ενώ δεν νοείται σε κανονιστικές πράξεις, οι οποίες δεν ελέγχονται από την άποψη της αιτιολογίας αλλά μόνον από την άποψη της συνδρομής των όρων της εξουσιοδότησης, με βάση την οποία εκδίδονται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της (ΣτΕ Ολ. 655/2016, Ολ. 673/2021, ΣτΕ 3430/2017, 1712/2019 επταμ.).

Σειρά εξέτασης των λόγων ακυρώσεως

Κατά πάγια νομολογία, η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβληθείσα 127 με αίτηση ακυρώσεως διοικητική πράξη, η οποία προτάσσεται στην απαρίθμηση των λόγων ακυρώσεως που περιέχει το άρθρο 48 του π.δ. 18/1989 και είναι εξεταστέα – κατά τα προεκτεθέντα– ακόμη και αυτεπαγγέλτως, ερευνάται από το Δικαστήριο πριν από την εξέταση των λόγων που ανάγονται στην ουσιαστική νομιμότητα της πράξης. Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει πάντοτε την ευχέρεια να προτάξει της

¹⁸ Μιχ. Στασινόπουλος, *Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων*, ό.π., σελ. 355.

¹⁹ Βλ. σχετικά S. Ktistaki, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, 1992.

εξέτασης λόγων ακυρώσεως, οι οποίοι ανάγονται στην τυπική νομιμότητα της προβαλλομένης πράξης, την εξέταση λόγου αναγόμενου στην ουσιαστική νομιμότητα της πράξης αυτής, ιδίως όταν το τιθέμενο με τον λόγο τούτο ζήτημα έχει ήδη αντιμετωπισθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου· και τούτο, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αμφισβητούνται από τα διάδικα μέρη τα κρίσιμα για την εφαρμογή του νόμου πραγματικά περιστατικά (ΣτΕ 2076/2000 επταμ., 1317/2009).

Ε. Η προοπτική του ακυρωτικού ελέγχου

- 128** Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που δικάζει, σύμφωνα με την ανωτέρω παράγραφο 1 περίπτ. α του άρθρου 95 του Συντάγματος, την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα, η δε γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του δικαστηρίου τούτου δεν αφήνεται από τον συντακτικό νομοθέτη στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη. Συνεπώς, ο περιορισμός της δια της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από την άποψη της τήρησης των συνταγματικών ορίων [ΣτΕ Ολ. 693/2013]²⁰.
- 129** Λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ, όταν διαφορά γεννάται από εκτελεστή διοικητική πράξη, μπορεί να ανατεθεί στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια μόνον ειδική αρμοδιότητα για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ. 189/2007, Ολ. 3919/2010).

Ο ακυρωτικός έλεγχος του ΣτΕ σε διάλογο με τη νομολογία του ΕΔΔΑ

- 130** Προκειμένου ο ακυρωτικός έλεγχος να παρέχει την κατά το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ αποτελεσματική δικαστική προστασία, προϋποτίθεται ότι το ελέγχον δικαστήριο έχει την εξουσία να εξετάσει αφενός το σύνολο των προβαλλόμενων αιτιάσεων, αφετέρου το σύνολο των ανακυπτόντων νομικών και πραγματικών ζητημάτων, περαιτέρω έχει τη δυνατότητα να ελέγξει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, καθώς και τον τρόπο άσκησης της διακριτικής εξουσίας της Διοίκησης, τέλος δε δύναται να ακυρώσει την προσβληθείσα παράνομη πράξη, εν όλω ή εν μέρει, για διάφορους λόγους, μεταξύ των οποίων η πλάνη περί τα πράγματα ή η μη νόμιμη αιτιολογία, χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι δεν έχει εξουσία να προβεί σε

²⁰ Βλ. σχετική προβληματική στην ερμηνευτική ανάλυση του άρθρου 95 παρ. 3, κατωτέρω Τμήμα Δεύτερο.

μεταρρύθμιση της διοικητικής πράξης (βλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 21.07.2011, *Sigma Radio Television Ltd. κατά Κύπρου*).

Στο πνεύμα αυτό, η απονεμόμενη στο Συμβούλιο της Επικρατείας από τα άρθρα 95 παρ. 131

1 περ. α του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 ευρύτατη εξουσία ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως συγκεντρώνει όλα τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά, ώστε το Συμβούλιο της Επικρατείας να χαρακτηριστεί ως «δικαστήριο» το οποίο πληροί τις τασσόμενες από τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ προϋποθέσεις, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Όταν αυτό ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις. Συνεκτιμάται ότι η διαδικασία ενώπιον της αρχής αυτής, κατά την έκδοση των ως άνω πράξεων της, καλύπτεται από πλέγμα διαδικαστικών εγγυήσεων (προηγούμενη ακρόαση, δυνατότητα υποβολής υπομνημάτων), ενώ εν τέλει οι πράξεις της υπόκεινται στον πλήρη δικαστικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας [ΣτΕ 2310/2014 επταμ., 1732/2017 επταμ.].

- Όταν αυτό ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ), με την οποία επιβλήθηκε η κύρωση του προστίμου λόγω παράβασης της νομοθεσίας περί του απορρήτου των επικοινωνιών [στην περίπτωση που διοικητικό όργανο αποφαινεται επί δικαιωμάτων αστικής φύσης χωρίς να παρέχει εγγυήσεις δομικής αμεροληψίας (όπως είναι η δημοσιότητα της ενώπιον αυτού διαδικασίας)]. Δεν παραβιάζεται η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, εφόσον η ενώπιον του οργάνου αυτού διαδικασία και η σχετικώς εκδιδόμενη διοικητική πράξη ελέγχεται από δικαστήριο το οποίο πληροί τις προαναφερθείσες δικονομικές προϋποθέσεις [ΣτΕ 1361/2013 επταμ., 2310/2014 επταμ., 1732/2017 επταμ., 2202/2019 επταμ. κ.ά.]. 132

Συμβατότητα της κατάργησης της δίκης προς το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ

Η κατάργηση της δίκης για τους λόγους του άρθρου 32 παρ. 2 του π.δ. 18/1989²¹ απο- 133 βλέπει στην αποτροπή της διεξαγωγής άσκοπων δικών. Δεδομένου, όμως, ότι στις προβλεπόμενες από τη διάταξη αυτή περιπτώσεις η προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη δεν ανατρέπεται εξ υπαρχής, αλλά παύει να ισχύει για το μέλλον, με την ανωτέρω

²¹ Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η δίκη καταργείται αν, μετά την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και πριν από την πρώτη συζήτησή της, έπαυσε να ισχύει η προσβαλλόμενη πράξη γιατί αντικαταστάθηκε, τροποποιήθηκε ή έληξε η χρονική ισχύς της ή για οποιονδήποτε άλλο λόγο. Η δίκη όμως συνεχίζεται, αν ο αιτών επικαλείται και αποδεικνύει ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που επιβάλλει να συνεχισθεί η δίκη.

διάταξη προβλέπεται, περαιτέρω, ότι οι τυχόν βλαπτικές για τον αιτούντα διοικητικής φύσης συνέπειες, που δημιουργήθηκαν κατά τον χρόνο ισχύος της και διατηρούνται μετά την παύση της ισχύος της, μη δυνάμενες να αρθούν παρά μόνο με την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης, συνιστούν λόγο συνέχισης της δίκης, εάν ο αιτών τις επικαλεσθεί και τις αποδείξει, προκειμένου να επιτύχει με την ακύρωση της πράξης την άρση των εν λόγω συνεπειών.

- 134** Άλλως, η αυτόματη κατάργηση της δίκης με μόνη αφορμή το τυπικό γεγονός της παύσης ισχύος της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης για το μέλλον, μολονότι αυτή ενδέχεται να καταλείπει βλαπτικές διοικητικής φύσης συνέπειες για τον προσφεύγοντα διάδικο, θα ισοδυναμούσε με αρνησιδικία και θα αποτελούσε κατάφωρη παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ΣτΕ 665/2021, 625/2022).
- 135** Η εν λόγω διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 π.δ. 18/1989 δεν αντίκειται στα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, τα οποία κατοχυρώνουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία σε συγκεκριμένη διαφορά και όχι την επίλυση με γνωμοδοτικό χαρακτήρα νομικών ζητημάτων (βλ. ΣτΕ Ολ. 1303/2019, Ολ. 665/2021, ΣτΕ 1993/2021, 1396/2022).
- 136** Περαιτέρω, η κατάργηση της δίκης επί λήξης της ισχύος διοικητικής πράξης, ατομικής ή κανονιστικής, μετά την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και έως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης δεν συνεπάγεται στέρση του αιτούντος από το κατοχυρωμένο με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, εφόσον, ελλείψει βλαπτικών εννόμων συνεπειών που απορρέουν από την ίδια την πράξη και μη συνδρομής των προϋποθέσεων της παρ. 3 του άρθρου 32 του π.δ/τος 18/1989, ο αιτών δεν έχει ανάγκη να τύχει δικαστικής προστασίας, με συνέπεια να έχει εκλείψει, κατ' ουσίαν, και το έννομο συμφέρον που είχε κατά τον χρόνο άσκησης της αίτησης ακυρώσεως και η ακύρωση της προσβληθείσας πράξης να παρίσταται πλέον ως αλυσιτελής (ΣτΕ Ολ. 1755-1756/2022) [βλ. άλλωστε, την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι το έννομο συμφέρον για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως –οικονομική προϋπόθεση συμβατή με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ– πρέπει να συντρέχει όχι μόνον κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης και κατά την άσκηση κατ' αυτής αίτησης ακυρώσεως, αλλά και κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο Δικαστήριο, ΣτΕ Ολ. 280/1996, Ολ. 1002/2007, Ολ. 1055/2017, ΣτΕ 4112/2013 επταμ., 1968/2018 επταμ., 925, 1485, 2295/2020].

2. Η αναιρετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. β)**A. Ιστορική πορεία**

Προπομπό του ιδρυθέντος στην πρώτη περίοδο της Βασιλείας του Όθωνα Συμβουλίου της Επικρατείας αποτέλεσε το ιδρυθέν από τον Ναπολέοντα γαλλικό Conseil d'État, στους κόλπους του οποίου δημιουργήθηκε το 1806 δικαστικό τμήμα, που σηματοδότησε την έναρξη της διαμόρφωσης της διοικητικής δικαιοδοσίας. Ενώπιον του ανωτέρω σχηματισμού ασκείτο ακυρωτική προσφυγή κατά πράξεων της ενεργού διοικήσεως, η οποία ωστόσο παρίστατο εμφανώς επηρεασμένη από την παλαιότερη αίτηση αναίρεσεως, ενόψει και της σύγχυσης που επικρατούσε την εποχή εκείνη μεταξύ της έννοιας της ακυρώσεως των διοικητικών πράξεων και εκείνης της αναίρεσεως των δικαστικών αποφάσεων. Αποφασιστικής σημασίας ρόλο για τη διαμόρφωση της αίτησης αναίρεσεως διαδραμάτισε, τέλος, ο Edouard Laferrière, ο οποίος διατύπωσε σαφώς τη διάκριση μεταξύ της αίτησης ακυρώσεως κατά των διοικητικών πράξεων και της αίτησης αναίρεσεως κατά των δικαστικών αποφάσεων²².

Μετά από πολλές περιπέτειες στην υπόσταση αλλά και στη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας και συνακόλουθα και της αναιρετικής του αρμοδιότητας, με το Σύνταγμα του 1911 αποκαθίσταται και η αρμοδιότητά του για την εκδίκαση αιτήσεων αναίρεσεως κατά αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων. Ακολούθησε το Σύνταγμα του 1927, με το άρθρο 105 παρ. 1 του οποίου, οι υποθέσεις αμφισβητούμενου διοικητικού υπάγονται στα τακτικά δικαστήρια πλην εκείνων για τις οποίες ειδικοί νόμοι συνιστούν διοικητικά δικαστήρια, ενώ κατά τα οριζόμενα στην παρ. 2 του άρθρου αυτού, στο Συμβούλιο της Επικρατείας ανήκει μεταξύ άλλων και η αναίρεση αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων προκειμένου να ελέγχεται η συμφωνία αυτών προς τον νόμο και να αποκαθίσταται η ενότητα σχετικά με την ερμηνεία των διοικητικών νόμων κατά την εφαρμογή τους²³.

Κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 105 του Συντάγματος σαφής πρόθεση του συνταγματικού νομοθέτη ήταν η γενική καθιέρωση του ενδίκου μέσου της αίτησης αναίρεσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καταλει-

²² E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1, 2ème éd., 1896, σελ. 575. Βλ. σχετικά, Β. Ανδρουλάκη/Στ. Κτιστάκη, «Η αίτηση αναίρεσεως ενώπιον του Conseil d'Etat», στο συλλογικό έργο Ι. Γράβαρης (επιστημ. επιμ.), *Ο θεσμός της αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, 2022, σελ. 52-87· Ι. Δεληκωστόπουλο, *Συγκριτικές αναφορές στο γαλλικό δίκαιο της αναίρεσης και η σημασία τους για τα κρατούντα στην Ελλάδα*, Δίκη 2009, σελ. 70 επ.

²³ Βλ. Γ. Αγγελίδη, *Διοικητική Δικαιοσύνη*, τεύχος Α, 1971, σελ. 8· Φ. Βεγλερή, *Η διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα*, 1960· Αθ. Τσούτσο, *Αναίρεσις και Συμβούλιον της Επικρατείας*, Διοικητική Δικαιοσύνη, τχ. 3ο και 4ο, 1981.

πότεν δε στη διακριτική εξουσία του κοινού νομοθέτη ο καθορισμός των διοικητικών δικαστηρίων, οι αποφάσεις των οποίων θα προσβάλλονταν με αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο χρόνος έναρξης εφαρμογής του ενδίκου αυτού μέσου και ο καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων άσκησης του.

- 140 Στο πνεύμα αυτό, θεσπίστηκε ο νόμος 4210/1929²⁴, με το άρθρο 1 του οποίου ορίστηκε ότι: «Εφ' όσον δεν ήθελεν ορισθή άλλως δι' ειδικών διατάξεων, πάσαι αι υπό διοικητικών δικαστηρίων ή διοικητικών δικαιοδοσιών άλλων παρά το Συμβούλιον της Επικρατείας εκδιδόμεναι επί διοικητικών διαφορών αποφάσεις, είτε κατά πρώτον και τελευταίον βαθμόν, είτε τελεσιδικώς κατ' έφεσιν ή αναθεώρησιν, υπόκεινται εις το ένδικον μέσον της αναιρέσεως παρά τω Συμβουλίω της Επικρατείας». Με τον νόμο αυτό καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις άσκησης αιτήσεως αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας, οι λόγοι αναιρέσεως αλλά και η τύχη της υπόθεσης σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης αναιρέσεως.
- 141 Μολοντί η διάταξη του άρθρου 95 του Συντάγματος του 1975 δεν μετέβαλε τα περί αναιρετικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου Επικρατείας, δε θα μπορούσε να παραβλεφθεί ότι η δυναμική της εμμέσως ενισχύθηκε, έτι περαιτέρω, με τη νομοθετική οριοθέτηση των διαφορών που υπάγονταν στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια²⁵ ως διαφορών ουσίας, ενόψει της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 94 παρ. 1 εδάφ. β' του Συντάγματος του 1975, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του 2001. Ωστόσο, λίγες δεκαετίες μετά, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με την απαλοιφή από τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 περ. β των λόγων αναιρέσεως, κυρίως δε του οριστικού άρθρου ["των"] και την προσθήκη επιφύλαξης υπέρ του νόμου, θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την κάμψη της καθολικότητας της αναιρετικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου Επικρατείας (βλ. κατωτέρω, έκταση αναιρετικού ελέγχου).

Β. Τύποις παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως: Τελεσιδικες αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων

- 142 Η αίτηση αναιρέσεως είναι το ένδικο μέσο το οποίο ασκείται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σκοπό την εξαφάνιση τελεσιδικων δικαστικών αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, για παράβαση κανόνα δικαίου²⁶.

²⁴ Ν. 4210/1929, Περί συμπληρώσεως του ν. 3713 περί Συμβουλίου Επικρατείας (ΦΕΚ Α' 239/22.7.1929).

²⁵ Βλ. ν. 1406/1983 για την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.

²⁶ Βλ. Ε. Σταυροπούλου/Α. Χατζηκωνσταντίνου, *Η αίτηση αναιρέσεως στο ΣτΕ - Βασικά χαρακτηριστικά*, σε Ι. Γράβαρης (επιστημ. επιμ.), *Ο θεσμός της αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 27.

Η αίτηση αναιρέσεως αποτελεί έκτακτο ένδικο μέσο, με το οποίο προσβάλλονται μόνο 143 τελεσίδικες αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων που εκδίδονται επί διοικητικών διαφορών ουσίας, είτε σε πρώτο και τελευταίο βαθμό είτε τελεσιδικώς μετά από άσκηση έφεσης, αναθεώρησης ή αναψηλάφησης, όχι δε και αποφάσεις που εκδίδονται επί ακυρωτικών διαφορών (ΣτΕ 135, 219/2018, 1986/2021). Η ερμηνεία δε, κατά την οποία δεν ασκείται παραδεκτώς αίτηση αναιρέσεως κατ' αποφάσεων διοικητικών εφετείων επί ακυρωτικών διαφορών –και ειδικότερα, διαφορών αναφυόμενων από την προσβολή πράξεων του προσυμβατικού σταδίου διοικητικών συμβάσεων– δεν προσκρούει στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που διασφαλίζει μεν την παροχή δικαστικής προστασίας αλλά δεν καθιερώνει ένδικα μέσα κατά δικαστικών αποφάσεων, ούτε προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ (ΣτΕ 219/2018).

Δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση αναιρέσεως αποφάσεις που εκδίδονται 144 από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ. 331-334/2021, ΣτΕ 359/2019, 1952/2020).

Περαιτέρω, σε αίτηση αναιρέσεως υπόκεινται μόνον οι οριστικές και τελειωτικές απο- 145 φάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, με τις οποίες αυτά αποφαινόμενα τελικώς επί όλης της υπόθεσης και απεκδύονται από κάθε εξουσία επ' αυτής. Αντιθέτως, οι προδικαστικές αποφάσεις, ακόμα και αν περιέχουν οριστικές κρίσεις, δεν υπόκεινται αυτοτελώς σε αίτηση αναιρέσεως, αλλά συμπεριλαμβάνονται με την τελειωτική απόφαση, την απόφαση δηλαδή με την οποία το δικαστήριο αποφαινόμενα τελικά για το σύνολο της εκκρεμούς ενώπιόν του διαφοράς (ΣτΕ 3320/2017, 1595/2020, 1960/2021). Στο πνεύμα αυτό, δεν υπόκειται αυτοτελώς σε αίτηση αναιρέσεως και προσβάλλεται απαραδέκτως με το ένδικο αυτό μέσο απόφαση, η οποία είναι εν μέρει οριστική και εν μέρει προδικαστική (ΣτΕ 2531/2017).

Ο ανωτέρω δικονομικός κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο δεν χωρεί ένδικο μέσο 146 κατ' αποφάσεως εν μέρει οριστικής, ούτε κατά των οριστικών διατάξεων αυτής, αναφέρεται στην περίπτωση που η εν μέρει οριστική απόφαση αφορά στην ίδια έννομη σχέση δίκης.

Εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν αποτελούν οι αποφάσεις που εκδίδονται επί ενδίκου 147 βοηθήματος ή μέσου που ασκείται από περισσότερους ή κατά περισσοτέρων, οι οποίες ενώνονται με τον δεσμό της δυνητικής –απλής– ομοδικίας, επί της οποίας δημιουργούνται πλείονες αυτοτελείς έννομες σχέσεις δίκης. Στο πλαίσιο αυτό, αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο αποφαινόμενα τελειωτικά για ορισμένους από τους δυνητικούς ομοδίκους και αναβάλλει την έκδοση οριστικής απόφασης για τους λοιπούς, υπόκεινται αυτοτελώς σε αίτηση αναιρέσεως, κατά το μέρος που περιέχουν οριστικές

διατάξεις ως προς ορισμένους από τους ομοδίκους (ΣτΕ 1592/2010 επταμ., 2333/2015, 1792/2017, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2910/1984).

Γ. Έκταση αναιρετικού ελέγχου από το ΣτΕ

- 148** Ο αναιρετικός έλεγχος περιορίζεται σε νομικά σφάλματα της προβαλλόμενης απόφασης, ήτοι στην παράβαση ουσιαστικών ή δικονομικών κανόνων δικαίου και δεν εκτείνεται στην κρίση επί πραγματικών ζητημάτων²⁷. Ελέγχεται, δηλαδή, η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή ουσιαστικών κανόνων δικαίου και η τήρηση των δικονομικών διατάξεων από το δικάσαν δικαστήριο και όχι η αλήθεια των πραγματικών διαπιστώσεων αυτού. Συνεπώς, ο αναιρετικός έλεγχος δεν είναι έλεγχος τρίτου βαθμού.
- 149** Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη από το 1931, με απόφασή του σε μείζονα σύνθεση, το Συμβούλιο Επικρατείας, ως αναιρετικό δικαστήριο, έκρινε ότι η δημιουργία τρίτου βαθμού ουσιαστικής κρίσης με αναιρετικό έλεγχο κατά απόφασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου –και υπό το ισχύον τότε συνταγματικό καθεστώς– θα ήταν αντίθετη προς το ισχύον και για τις φορολογικές δίκες δικονομικό σύστημα (ΣτΕ 397/1931 επταμ.).
- 150** Αλλά και υπό το καθεστώς του ισχύοντος Συντάγματος, ελέγχοντας τη συνταγματικότητα διάταξης του άρθρου 73ζ' παρ. 3 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, κατά το μέρος που επιβάλλει στο Συμβούλιο της Επικρατείας την κατ' ουσία εκδίκαση των υποθέσεων των σχετικών με το κύρος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών σε περίπτωση που κάνει δεκτή αίτηση αναίρεσως και αναίρεσει απόφαση διοικητικού δικαστηρίου ουσίας, προέβη στην ακόλουθη ακριβή οριοθέτηση της έκτασης του αναιρετικού ελέγχου: «Από τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 του Συντάγματος, που αναφέρεται στην αίτηση αναίρεσως, όμοια της οποίας απαντάται και στα προϋσχύοντα Συντάγματα, προκύπτει ότι η αίτηση αναίρεσως έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο και αποτελεί το έκτακτο ένδικο μέσο με το οποίο επιδιώκεται η ενότητα της νομολογίας και η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των διοικητικών νόμων, μέσω του ελέγχου των νομικών σφαλμάτων της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, τα οποία και μόνον αποτελούν αντικείμενο της αναιρετικής δίκης. Για το λόγο ακριβώς αυτό ο αναιρετικός έλεγχος από το Συμβούλιο Επικρατείας περιορίζεται μόνο σε θέματα υπερβάσεως εξουσίας ή παραβάσεως νόμου και δεν περιλαμβάνει ποτέ εκτίμηση πραγματικού, ούτως ώστε να αποκλείεται η καθίδρυση πλήρους δικαιοδοσίας τρίτου βαθμού» (ΣτΕ 2304, 2369/1991).

²⁷ Βλ. Ν. Νικολάκη, «Άρθρο 95 παρ. 1 περ. β Σ.» (αίτηση αναίρεσως), σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιστημ. επιμ.), *Σύνταγμα-Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1482· Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Η αίτηση αναίρεσως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, β' έκδ, 2015.

Με τη νέα διατύπωση της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 1 περ. β του Συντάγματος, 151 μετά την αναθεώρηση του 2001 και την απαλοιφή –κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω– του άρθρου «των» από το επίθετο «τελεσίδικων» αποφάσεων, η σχεδόν απόλυτη κατοχύρωση της αίτησης αναιρέσεως μετριάστηκε, με την παροχή της δυνατότητας στον κοινό νομοθέτη περιορισμού άσκησής της, κατόπιν στάθμισης λόγων δημοσίου συμφέροντος, κυρίως σχετιζόμενων με την ανάγκη της ταχείας εκκαθάρισης των σχετικών διαφορών είτε της αποσυμφόρμησης του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου από ήσσονος σημασίας υποθέσεις²⁸. Σύμφωνα δε με την πάγια πλέον νομολογία, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας περισσοτέρων ρυθμίσεων που θέσπισαν περιοριστικές δικονομικές προϋποθέσεις για την άσκηση της αίτησης αναιρέσεως²⁹, οι ρυθμίσεις αυτές δεν αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1, 26, 93, 25, ούτε στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 περ. β του Συντάγματος, με την οποία κατοχυρώνεται η αναίρετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεδομένου ότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατά την άσκηση της κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. β Σ. ρυθμιστικής του αρμοδιότητας, να θεσπίσει, με βάση αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια, δικονομικές προϋποθέσεις, οι οποίες περιορίζουν το παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως ενώπιον του ΣτΕ, προκειμένου να συμβάλει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας επί των σχετικών διαφορών (ΣτΕ 3375-4/2011 επταμ., 106, 196, 4439/2012 επταμ., ΣτΕ 1827, 945/2014, 561/2017, 2049, 2096/2020, 1105/2022). Περαιτέρω, και ενόψει των προεκτεθέντων, η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 1 του ν.

²⁸ Βλ. Β. Καράκωστα, *Τα ένδικα μέσα στη διοικητική δίκη*, 2013, σελ. 280· Δ. Πυργάκη, «Το παραδεκτό της αιτήσεως αναιρέσεως», σε Ι. Γράβαρης (επιστημ. επιμ.), *Ο θεσμός της αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 47 επ.

²⁹ Η παρ. 3 του άρθρου 53 του π.δ. 18/89 αντικαταστάθηκε διαδοχικά με την παρ. 3 του άρθρου 36 του ν. 2721/1999 (Α' 112) και –η πρώτη περίοδος αυτής– με το άρθρο 5 του ν. 2944/2001 (Α' 222). Με τις ρυθμίσεις αυτές επιβαλλόταν περιορισμός στην άσκηση της αίτησης αναιρέσεως ενώπιον του ΣτΕ, συναρτώμενος προς το χρηματικό αντικείμενο της διαφοράς. Ακολουθώντας, με το άρθρο 12 του ν. 3900/2010, το απαράδεκτο της αίτησης αναιρέσεως μετατράπηκε ουσιαστικώς σε κανόνα, από τον οποίο δικαιολογείται εξαίρεση μόνο εάν συντρέχουν *σωρευτικά* οι προϋποθέσεις των παρ. 3 και 4 του ως άνω π.δ. 18/1989, και συγκεκριμένα: α) προβολή από τον διάδικο, με συγκεκριμένους ισχυρισμούς, που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης απόφασης προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανώτατου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου και β) συνδρομή και του ελάχιστου ποσού της διαφοράς, ήτοι διαφοράς της οποίας το αντικείμενο είναι τουλάχιστον ίσο με 40.000 ευρώ (ή, επί διαφοράς από διοικητική σύμβαση, τουλάχιστον ίσο με 200.000 ευρώ).

3900/2010 δεν αντίκειται ούτε προς τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ (ΣτΕ 196, 4439/2012 επταμ., 1827/2014, 590, 3055/2017, 624/2019 κ.ά.). Ειδικότερα, όπως έχει δεχθεί και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την απόφαση της 2ας Ιουνίου 2016 (*Παπαϊωάννου κατά Ελλάδας*, αριθμ. προσφ. 18880/2015), οι τεθέντες με το άρθρο 12 του ν. 3900/2010 περιορισμοί αφενός μεν είναι σαφείς και αντικειμενικοί, αφετέρου δε επιδιώκουν τη σύμφωνη με τις επιταγές του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης, τελούν δε σε συνάφεια και αναλογία με τον ανωτέρω επιδιωκόμενο σκοπό, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του παραδεκτού του ενδίκου μέσου της αίτησης αναιρέσεως μπορεί να είναι πιο αυστηρές σε σχέση με τις προϋποθέσεις παραδεκτού του ενδίκου μέσου της εφέσεως (βλ. επίσης απόφαση του ΕΔΔΑ της 19ης Δεκεμβρίου 1997, *Brualla Gómez de la Torre κατά Ισπανίας*, 26737/95 και απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Δεκεμβρίου 1999, *Khalifaoui κατά Γαλλίας*, 34791/97· ΣτΕ 624/2019, 111/2020).

- 152** Οι λόγοι αναιρέσεως απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 56 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 και είναι οι εξής: α) Υπέρβαση καθηκόντων ή καθ' ύλην αναρμοδιότητα του διοικητικού δικαστηρίου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, β) μη νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεσή του, γ) παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δ) εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου που διέπει την επίδικη σχέση και ε) ύπαρξη δύο ή περισσότερων τελεσίδικων αποφάσεων που είναι αντιφατικές μεταξύ τους στην ίδια υπόθεση και για τους ίδιους διαδίκους.
- 153** Δεδομένου ότι οι λόγοι αναιρέσεως συνεχονται με την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου από το δικαστήριο της προσβαλλόμενης απόφασης και όχι με την ουσιαστική εκτίμηση της διαφοράς, η άσκηση της αίτησης αναιρέσεως έχει ως σκοπό την παροχή έννομης προστασίας στον διάδικο καθώς και τη διασφάλιση της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής των κανόνων δικαίου και εντεύθεν, της ενότητας της νομολογίας.

Μη υποχρεωτική διακράτηση της υπόθεσης προς επίλυσή της από τον αναιρετικό δικαστή μετά την αναίρεση της απόφασης του τακτικού διοικητικού δικαστηρίου

- 154** Επί αποδοχής της αίτησης αναιρέσεως, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 57 του π.δ. 18/1989, το ΣτΕ αναιρεί την προσβαλλόμενη απόφαση, οπότε οι διάδικοι επανέρχονται στην κατάσταση που υπήρχε πριν από την έκδοσή της.
- 155** Περαιτέρω, παραπέμπει την υπόθεση είτε στο δικαστήριο που είχε εκδώσει την απόφαση είτε σε άλλο ομοειδές και ομοιόβαθμο, εκτός αν η υπόθεση δεν χρειάζεται διευκρίνιση κατά το πραγματικό μέρος, οπότε αποφασίζει και περαιτέρω για αυτήν. Η *ratio*

της ανωτέρω ρύθμισης (άρθρ. 57 π.δ. 18/89) είναι ότι, εφόσον αναιρεθεί η απόφαση του τακτικού διοικητικού δικαστηρίου, ο αναιρετικός δικαστής διακρατεί και δικάζει την υπόθεση κατ' ουσίαν *μόνον εφόσον είναι εκκαθαρισμένη κατά το πραγματικό της μέρος*. Και τούτο, διότι ο κοινός νομοθέτης θα μπορούσε, κάνοντας χρήση της ευχέρειας που του παρέχει το άρθρο 95 παρ. 1 περ. γ του Συντάγματος, να υπαγάγει, σε ορισμένες περιπτώσεις, υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου αυτού, διοικητικές διαφορές ουσίας απευθείας στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ως δικαστήριο πρώτου και τελευταίου βαθμού. Σε περίπτωση, όμως, που ο κοινός νομοθέτης δεν ασκεί την ευχέρεια αυτή και υπάγει, σύμφωνα με τον γενικό κανόνα του άρθρου 94 παρ. 1, κατηγορίες διοικητικών διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, επιλέγει ένα σύστημα στο οποίο η ουσιαστική εκδίκαση των διαφορών ανήκει αποκλειστικά στα διοικητικά αυτά δικαστήρια, στο δε Συμβούλιο Επικρατείας ανήκει μόνον ο αναιρετικός έλεγχος υπό το εκτεθέν περιεχόμενο. Επομένως, στην περίπτωση αυτή, δεν δύναται ο κοινός νομοθέτης να μετατρέψει το Συμβούλιο της Επικρατείας σε ουσιαστικό διοικητικό δικαστή, υποχρεώνοντάς το μετά την άσκηση του αναιρετικού ελέγχου και την αναίρεση της απόφασης του δικαστηρίου της ουσίας να εξετάσει την υπόθεση και κατ' ουσίαν, όταν δεν είναι εκκαθαρισμένη κατά το πραγματικό της μέρος (ΣτΕ Ολ. 1545/1992, ΣτΕ 2304, 2369/1991). Η πάγια, άλλωστε, νομοθετική αντίληψη εναρμονίζεται προς τον κανόνα αυτό (άρθρο 1 ν. 4210/1929, άρθρο 42 παρ. 5 β.δ. 92/1961, άρθρο 57 παρ. 2 π.δ. 18/1989).

Εάν το Συμβούλιο της Επικρατείας κάνει δεκτή την αίτηση αναιρέσεως και εξαφα- 156
νίσει την προσβληθείσα απόφαση, *εφόσον το πραγματικό δεν είναι εκκαθαρισμένο*, πρέπει να παραπέμψει περαιτέρω την υπόθεση ενώπιον του δικαστηρίου της ουσίας. Στην τελευταία περίπτωση, η υπόθεση, συνεπώς και οι διάδικοι, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο λόγο για τον οποίο αναίρέθηκε η ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας προσβληθείσα απόφαση, επανέρχονται στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν από τη συζήτηση, η οποία κατέληξε στην έκδοση της απόφασης που αναίρέθηκε. Η δε αναιρεθείσα απόφαση αποβάλλει όλη την ισχύ της και το δικαστήριο της παραπομπής επιλαμβάνεται της υπόθεσης κατά το αναιρούμενο μέρος και δικάζει όλα τα σχετικά ζητήματα χωρίς να δεσμεύεται από τις σκέψεις της απόφασης που αναίρέθηκε (ΣτΕ 1338/1993, 1576, 1580/2020). Όμως, το δικαστήριο στο οποίο παραπέμπεται η υπόθεση οφείλει να συμμορφωθεί προς την αναιρετική απόφαση, μη δυνάμενο να αποφανθεί διαφορετικά επί των κριθέντων με αυτή ζητημάτων (ΣτΕ 417/2016 επταμ.). οφείλει, μάλιστα, να μην αποστεί από τις σχετικές κρίσεις του αναιρετικού δικαστή και, πρωτίστως, να εφαρμόσει τις διατάξεις που κρίθηκαν εφαρμοστέες στην επίδικη περίπτωση

με την ανααιρετική απόφαση αποδίδοντάς τους την αυτή ακριβώς έννοια που τους απέδωσε και το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 1432-1436/2018 επταμ.).

3. Νομοθετική υπαγωγή διοικητικών διαφορών ουσίας στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 1 περ. γ)

A. Ιστορική πορεία

- 157** Υπό το Σύνταγμα του 1911 καθιερώνεται το σύστημα του δυαδισμού στη δικαιοσύνη με απώτερο στόχο, παράλληλα με τη λειτουργία των πολιτικών δικαστηρίων, την κατοχύρωση ενός πλήρους συστήματος διοικητικών δικαστηρίων υπό το Συμβούλιο της Επικρατείας.
- 158** Το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1927 επανέλαβε τις διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος του 1911, προσθέτοντας τη ρύθμιση ότι διαφορές αμφισβητούμενου διοικητικού μπορούν να υπαχθούν με νόμο στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ως εξής: «Εις το (Συμβούλιον της Επικρατείας) ανήκουσιν ιδίως: α) ... β) η εκδίκασις των κατά τους νόμους υποβαλλομένων εις αυτό διαφορών αμφισβητουμένου διοικητικού, γ) ...». Το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1927 όρισε ότι «αι υποθέσεις αμφισβητουμένου διοικητικού εξακολουθούν επί του παρόντος να υπάγονται εις τα τακτικά δικαστήρια ... πλην εκείνων δι' ας ειδικοί νόμοι συνιστούν διοικητικά δικαστήρια. ... Δια νόμου δύνανται να υπαχθούν υποθέσεις του αμφισβητουμένου διοικητικού εις το (Συμβούλιον της Επικρατείας) και κατά πρώτον βαθμόν. ...». Ακολούθως, με το άρθρο 83 του Συντάγματος του 1952 προβλέφθηκε ότι «εις το Συμβούλιον της Επικρατείας ανήκουσιν ιδίως ... β) η εκδίκασις των κατά τους νόμους υποβαλλομένων εις αυτό διαφορών αμφισβητουμένου διοικητικού».
- 159** Με αφορμή την εξέταση της φύσης της διαφοράς που γεννήθηκε από σύμβαση συναφθείσα μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της εγκατεστημένης στο Λονδίνο ανώνυμης εταιρείας Cable and Wireless Ltd «Κέιμπλ αντ Γουάιρλες Λίμιτεδ», δυνάμει της οποίας (σύμβασης) παρεχόταν στην τελευταία «το αποκλειστικόν προνόμιον της κατά τους όρους της συμβάσεως ταύτης εκμεταλλεύσεως των μεταξύ Ελλάδος και Ξένων Κρατών τηλεπικοινωνιών», το ΣτΕ έκρινε ότι πρόκειται για διαφορά ουσίας (ΣτΕ Ολ. 1587/1956). Περαιτέρω, όμως, προβαίνοντας σε ιστορική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 83 του ισχύοντος –κατά την κρίση της εν λόγω διαφοράς– Συντάγματος του 1952 σε σχέση προς τη διάταξη του άρθρου 102 εδάφ. γ του Συντάγματος του 1927, έκρινε ότι λόγω της γενικής διατύπωσης του δευτέρου εδαφίου του ίδιου άρθρου 102 του Συντάγματος του 1927 δεν προέκυπτε η σαφής και ανεπίδεκτη αμφιβολίας πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη να επιτρέψει την κατά πρώτον και τελευταίο βαθμό

υπαγωγή υποθέσεων διά νόμου στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο. Και τούτο, διότι –όπως κρίθηκε στη συγκεκριμένη υπόθεση– ο θεσμός του Συμβουλίου της Επικρατείας κατοχυρώθηκε από το Σύνταγμα για την ακύρωση των παράνομων πράξεων της Διοίκησης και την αναίρεση των αποφάσεων των Διοικητικών Δικαστηρίων. Σε διαφορετική περίπτωση, αναγνώρισης δηλαδή σχετικής ευχέρειας στον κοινό νομοθέτη, θα παραβιαζόταν η δικονομική αρχή, κατά την οποία «*αι σοβαραί υποθέσεις δέον να υφίστανται την βάσανον πλειόνων του ενός βαθμών δικαιοδοσίας*»³⁰.

Ειδική κατηγορία διοικητικής διαφοράς ουσίας την οποία ο συντακτικός νομοθέτης 160 θέλησε εξ αρχής να υπαγάγει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας αποτελεί η αποκαλούμενη «υπαλληλική προσφυγή». Πρόκειται για την προσφυγή των δημοσίων υπαλλήλων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας που συνόδευσε τη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητάς τους, σύμφωνα με τη ρητή διατύπωση του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1911. Πρακτική όμως εφαρμογή αποκτά το ένδικο αυτό βοήθημα με την ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τον νόμο 3713/1928. Χαρακτηριστική είναι και η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου αυτού (υπ' αριθ. 1/1929), η οποία αφορά την προσφυγή πολιτικού υπαλλήλου που υπηρετούσε στο τότε Σώμα της Αστυνομίας Πόλεων³¹.

Το ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής προβλέφθηκε σε όλα τα Συντάγματα- 161 τα που ακολούθησαν, και συγκεκριμένα, στα άρθρα 114 παρ. 1 Σ. 1927 και 101 παρ. 1 Σ. 1952 καθώς και στο ισχύον Σύνταγμα, στο άρθρο 103 παρ. 4, ως το αναγκαίο παρακολούθημα της συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Β. Περιεχόμενο της συνταγματικής ρύθμισης

Το Σύνταγμα στο άρθρο 95 παρ. 1 καθιερώνει –στην περ. α– τη γενική ακυρωτική 162 δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, παράλληλα δε, στην περ. γ της ίδιας παραγράφου του άρθρου 95 προβλέπει ότι το Συμβούλιο Επικρατείας έχει ειδική αρμοδιότητα επί ορισμένων διοικητικών διαφορών ουσίας σύμφωνα με τον νόμο. Με άλλες λέξεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι Δικαστήριο γενικής αρμοδιότητας στις ακυρωτικές διαφορές, ενώ τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, σύμφωνα με τη συνδυασμένη ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περ. γ, είναι κατ' αρχήν αρμόδια για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών

³⁰ ΣτΕ ΟΛ. 1587/1956.

³¹ Βλ. Ι. Μιχαλακόπουλο, σε Χ. Χρυσανθάκης (επιστημ. επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας-Εφαρμογές ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 1044.

ουσίας, πλην αν ο νόμος, βάσει της τελευταίας συνταγματικής ρύθμισης, τις αναθέτει στο Συμβούλιο Επικρατείας.

- 163** Το Σύνταγμα αναθέτει την *εκδίκαση ορισμένων ουσιαστικών διαφορών αποκλειστικά στο ΣτΕ*. Στην κατηγορία των εν λόγω διοικητικών διαφορών ουσίας, που κατά το Σύνταγμα ανατίθενται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, εμπίπτουν οι διαφορές που δημιουργούνται από την αδικαιολόγητη παράταση της στέρσης της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας. Ειδικότερα, έχει κριθεί ότι, κατ' επίκληση του άρθρου 18 παρ. 5 εδάφ. τελευταίο του Συντάγματος, το Συμβούλιο Επικρατείας έχει αρμοδιότητα να αποφασίζει για την άρση των μέτρων που επιβλήθηκαν κατ' εφαρμογή της συνταγματικής αυτής διάταξης και παρατείνονται αδικαιολογήτως, παρά το γεγονός ότι έπαψαν πλέον να συντρέχουν οι ιδιαίτεροι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία την επιβολή τους (ΣτΕ Ολ. 272-276/1996, Ολ. 957/2011, ΣτΕ 566/2007).
- 164** Εξάλλου, έχει κριθεί ότι αποτελεί προσφυγή ουσίας που ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, το προβλεπόμενο στο άρθρο 8 του ν. 3886/2010 ένδικο βοήθημα με το οποίο –στο πλαίσιο συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/17/EK ή συμβάσεων με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000) ευρώ– ο ενδιαφερόμενος, που έχει συμφέρον να του ανατεθεί η σύμβαση, ζητεί την κήρυξη της ακυρότητας καταρτισθείσας σύμβασης μεταξύ του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και του παραχωρησιούχου οικονομικού φορέα, για έναν από τους περιοριστικώς προβλεπομένους στον νόμο αυτό λόγους (Βλ. ΣτΕ 3404/2012, 679/2016). Η δε ανάθεση της αρμοδιότητας εκδίκασης της εν λόγω διαφοράς ουσίας στο Συμβούλιο της Επικρατείας συνάδει προς τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 95 παρ. 1 περ. γ, κατά την οποία ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους (ΣτΕ 880/2017 επταμ., ΣτΕ 679/2016, 1685/2018).
- 165** Στην ανωτέρω όμως κατηγορία των διοικητικών διαφορών ουσίας υπαγόμενων εκ του Συντάγματος στην αρμοδιότητα του ΣτΕ υπάγεται προεχόντως η καλούμενη «υπαλληλική προσφυγή», η οποία αποτελεί συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων. Επομένως, ο νομοθέτης δεν δύναται να καταργήσει την εν λόγω προσφυγή ούτε να αφαιρέσει από το Συμβούλιο της Επικρατείας την αρμοδιότητα για την εκδίκασή της (ΣτΕ 1805/2009 επταμ., 5069/2012).
- 166** Στην προσφυγή του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος υπόκεινται οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, με τις οποίες τα εν λόγω συλλογικά όργανα, ως πειθαρχικά συμβούλια, επιβάλλουν στους υπαλλήλους

αυτούς την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Κάθε άλλη απόφαση που εκδίδεται κατ' εφαρμογήν του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων (πολιτικών ή στρατιωτικών, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι υπάλληλοι των στρατιωτικά οργανωμένων σωμάτων ασφαλείας) υπόκειται, κατ' αρχήν, σε αίτηση ακυρώσεως που ασκείται στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή στα διοικητικά δικαστήρια, όπως ο νόμος ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α και 3 του Συντάγματος.

Παρά ταύτα, και ο κοινός νομοθέτης έχει προβλέψει ότι, πέραν των συνταγματικά προβλεπόμενων περιπτώσεων αποφάσεων κατά των οποίων χωρεί προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣτΕ, ορισμένες από τις πειθαρχικές αποφάσεις που αφορούν πολιτικούς δημοσίου υπαλλήλους δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως, αλλά σε προσφυγή που εξασφαλίζει τον πλήρη δικαστικό έλεγχο της πειθαρχικής υπόθεσης, ήτοι τον έλεγχό της κατά τον νόμο και την ουσία. Η προσφυγή αυτή παρέχει στον πειθαρχικώς καταδικασθέντα υπάλληλο αποτελεσματική δικαστική προστασία, όμοια με εκείνη που παρέχει η προσφυγή του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος, αλλά δεν έχει την κατοχύρωση του άρθρου αυτού ή άλλης συνταγματικής διάταξης ούτε τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως. Συνεπώς, η διατήρησή της στο δικονομικό σύστημα των πειθαρχικών διαφορών των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων επαφίεται στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος είναι περαιτέρω ελεύθερος να αναθέτει την αρμοδιότητα για την εκδίκασή της στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή στα διοικητικά δικαστήρια σύμφωνα με τα άρθρα 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περ. γ του Συντάγματος (ΣτΕ 1805/2009 επταμ.). Έτσι, με τις ΣτΕ 5061, 5069/2012 κρίθηκε ότι οι οριστικές αποφάσεις του Κεντρικού Πειθαρχικού Συμβουλίου των ιατρών του ΕΣΥ, με τις οποίες επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της προσωρινής παύσης, υπόκεινται, θεμιτώς από συνταγματική άποψη, σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού εφετείου. Αντιθέτως, με τη ΣτΕ 1572/2010 κρίθηκε ότι η εκδίκαση προσφυγής κατά απόφασης του ίδιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επέβαλε την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης σε ιατρό του Ε.Σ.Υ. πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, ήτοι σε μόνιμο δημόσιο λειτουργό που απολαύει της κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος προστασίας, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, μη δυνάμενη να μεταφερθεί με κοινό νόμο στην αρμοδιότητα άλλου δικαστηρίου.

Αναφορικά με την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων σε βάρος μελών της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.), η οποία αποτελεί την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή σε θέματα παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τα μέλη αυτά δεν είναι μόνιμοι διοικητικοί υπάλληλοι, υποκείμενοι λόγω της ιδιότητάς τους στις διαταγές των προϊσταμένων τους (βλ. άρθρο 25 παρ. 2 του ισχύοντος

Υπαλληλικού Κώδικα-ν. 3528/2007, Α' 26)- επομένως, δεν έχουν εφαρμογή στα μέλη αυτά οι διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος. Συναφώς, ένδικο βοήθημα στρεφόμενο κατά απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου των μελών της Ε.Ε.Τ.Τ., με την οποία επιβλήθηκε στον αιτούντα η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης από τη θέση του αρμοδίου για τον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών Αντιπροέδρου της Ε.Ε.Τ.Τ., δεν αποτελεί προσφυγή ουσίας αλλά αίτηση ακυρώσεως (2374/2022 επταμ.).

169 Ομοίως, δεν αποτελεί προσφυγή ουσίας αλλά αίτηση ακυρώσεως ένδικο βοήθημα που ασκείται κατά πειθαρχικής απόφασης που εκδόθηκε από Πειθαρχικό Συμβούλιο μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, ακόμη και όταν αυτό απαγγέλει την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Τούτο δε, διότι στη δέσμη των προβλεπόμενων στο άρθρο 16 παρ. 6 Σ. εγγυήσεων για τη διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας των καθηγητών των ΑΕΙ δεν περιλαμβάνεται και η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία προβλέπεται για τους δημοσίους υπαλλήλους, σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 2855/2014 επταμ., πρβλ. 2478/2022 επταμ.).

170 Σύμφωνα με πάγια νομολογία (βλ. ενδεικτικώς, ΣτΕ 2817/2018, 601, 1527, 1802/2019, 1446/2020, 720/2022), το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά την εκδίκαση της υπαλληλικής προσφυγής του άρθ. 103 παρ. 4 Σ., εξετάζει την υπόθεση κατά τον νόμο και την ουσία, στο σύνολό της, ήτοι προβαίνει σε ίδια διαπίστωση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, στον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των πράξεων που αποδίδονται στον πειθαρχικώς διωκόμενο ως πειθαρχικών παραπτώματων και στην υπαγωγή τους στον προσήκοντα κανόνα δικαίου. Επιπρόσθετα δε, εκφέρει δική του ουσιαστική κρίση σχετικά με την τέλεση των πειθαρχικών παραπτώματων και τη σοβαρότητά τους, βάσει και των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκαν, καθώς και σχετικά με την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής, κατ' εκτίμηση όλων των στοιχείων του φακέλου της πειθαρχικής υπόθεσης, μετά από νέα στάθμιση του αποδεικτικού υλικού. Στο πνεύμα αυτό, είναι πάγια η αποστροφή της νομολογίας, σύμφωνα με την οποία είναι απορριπτέοι ως αλυσιτελείς λόγοι που αναφέρονται σε πλημμέλειες της αιτιολογίας της πειθαρχικής απόφασης και στην άσκηση της διακριτικής εξουσίας της Διοίκησης ως προς την επιμέτρηση της επιβληθείσας σε βάρος του προσφεύγοντος πειθαρχικής ποινής.

4. Επεξεργασία σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων (άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ)

Α. Ιστορική πορεία της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας

171 Κατά την αρχική ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας το έτος 1835, μεταξύ των

αρμοδιοτήτων του είχε συμπεριληφθεί και η συνεργασία κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας. Τούτο προβλεπόταν και κατά την πρόσκαιρη ανασύσταση αυτού το 1864, όταν ανατέθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας η προ-επεξεργασία των νομοσχεδίων. Παρόμοια αρμοδιότητα απένειμε στο Συμβούλιο της Επικρατείας και το Σύνταγμα του 1911 (άρθρα 83-84).

Οι μνημονευθείσες διατάξεις είχαν ως αφετηρία την πεποίθηση ότι η προηγούμενη 172 μελέτη των νομοσχεδίων από δικαστές με ειδική μόρφωση και πείρα, οι οποίοι ήταν μακριά από τις διαμορφούμενες στο κοινοβούλιο πολιτικές διαιρέσεις, θα υποβοηθούσε το έργο της Βουλής. Όμως, η ιδέα του πλήρους χωρισμού της νομοθετικής λειτουργίας από τις λοιπές και της απαλλαγής αυτής από οποιαδήποτε δέσμευση, έστω και ηθική, όπως θα αποτελούσε η επί των νομοσχεδίων γνώμη του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατέστησαν ανεπιθύμητη οποιαδήποτε συνεργασία αυτού στα έργα της νομοθετικής λειτουργίας. Έτσι, ο ιδρυτικός ν. 3713/1928 (Α' 273), αλλά και οι μετέπειτα διέποντες τη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας νόμοι, δεν περιείχαν ανάλογη διάταξη³². Σε αυτό συντέλεσε και το γεγονός ότι η ίδρυση της Γερουσίας με το Σύνταγμα του 1927 θεωρήθηκε από την τότε Εθνοσυνέλευση ότι καθιστούσε περιττή την επεξεργασία των νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεδομένου ότι τα κείμενα αυτών θα ελέγχονταν από δύο Βουλές πριν από την ψήφισή τους³³. Το ισχύον Σύνταγμα, στο άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ, καθιερώνει τη γνωμοδοτική αρμοδι- 173 ότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας επί όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα³⁴.

Β. Αντικείμενο και εύρος επεξεργασίας σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων

Το Σύνταγμα περιβάλλει την έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων με θεσμικές εγ- 174 γυήσεις γενικής εφαρμογής, και συγκεκριμένα, την επεξεργασία αυτών ως προς τη νομοτεχνική τους αρτιότητα καθώς και ως προς την εν γένει νομιμότητά τους από

³² Η διάταξη του άρθρου 102 περίπτ. α του Συντάγματος του 1927 καθιέρωσε τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΣτΕ μόνον επί των κανονιστικών διαταγμάτων. Βλ. σχετικά και Φ. Γιαννακού, *Οργάνωση και τρόπος λειτουργίας του Συμβουλίου Επικρατείας*, διαθέσιμο στο [link](#), (τελευταία πρόσβαση 17.04.2023).

³³ Βλ. Δ. Κόρσο, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, γ' εκδ., 2013, σελ. 30.

³⁴ Όμως, όπως γίνεται παγίως δεκτό, δεν υπόκεινται σε επεξεργασία από το Συμβούλιο Επικρατείας σχέδια προεδρικών διαταγμάτων με τα οποία δεν προτείνεται η θέσπιση νέων κανόνων δικαίου, ως στερούμενων κανονιστικού χαρακτήρα. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν τα σχέδια κωδικοποιητικών διαταγμάτων ή διαταγμάτων με τα οποία μεταγλωττίζονται στη δημοτική ορισμένα νομοθετήματα. Βλ. ΠΕ 97/2007, 234/2013.

το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η προηγούμενη επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο Επικρατείας επιβάλλεται από το Σύνταγμα ως ουσιώδης τύπος –όπως προεκτέθηκε στο οικείο κεφάλαιο 1Δ–, προκειμένου να διαφωτισθούν περί της νομιμότητας των ρυθμίσεων τους οι προτείνοντες Υπουργοί και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πριν από την έκδοσή τους³⁵.

- 175** Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας ασκείται σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ Σ. Αρμόδιο για την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων είναι, κατά το άρθρο 15 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, όπως ισχύει, το Ε' Τμήμα του ΣτΕ, το οποίο γνωμοδοτεί είτε υπό τριμελή είτε υπό πενταμελή σύνθεση, ανάλογα με τη σπουδαιότητα των νομικών ζητημάτων που εγείρονται.
- 176** Πρόσφατα προβλέφθηκε η επεξεργασία διαταγμάτων με τη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών³⁶. Ειδικότερα, στο άρθρο 16Α του π.δ. 18/1989 ορίζονται τα εξής: *«Τα σχέδια διαταγμάτων που αποστέλλονται προς επεξεργασία προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα στοιχεία που κατά νόμο τα συνοδεύουν και η σχετική γνωμοδότηση του Δικαστηρίου διακινούνται αποκλειστικά με τη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.), που διατίθενται στο Συμβούλιο της Επικρατείας από το Ελληνικό Δημόσιο, καθώς και του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων της Διοικητικής Δικαιοσύνης (Ο.Σ.Δ.Δ.Υ.Δ.Δ.). Τα σχέδια των διαταγμάτων, τα κρίσιμα στοιχεία που τα συνοδεύουν και το αντίγραφο της γνωμοδότησης του Δικαστηρίου που αποστέλλεται στη διοίκηση φέρουν εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4727/2020 (Α' 184). ... Η διοίκηση οφείλει να αποστείλει σε έγχαρτη ή ηλεκτρονική μορφή οποιοδήποτε στοιχείο κρίνει σκόπιμο ο Εισηγητής ότι είναι αναγκαίο για την επεξεργασία του σχεδίου λόγω της φύσης του»*.
- 177** Η επεξεργασία του σχεδίου δεν είναι δημόσια –σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 2 του Συντάγματος– αλλά διεξάγεται εν Συμβουλίω. Κατά την επεξεργασία εντοπίζονται τα τιθέμενα νομικά ζητήματα, υπό το πρίσμα της νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων, αλλά και των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, και στη συνέχεια πραγματοποιείται νομοτεχνικός έλεγχος του σχεδίου.
- 178** Το αρμόδιο Τμήμα *απέχει από επεξεργασία*: α) διατάγματος που διαπιστώνει ότι στε-

³⁵ Βλ. Δ. Βασιλειάδη, «Η επεξεργασία κανονιστικών διαταγμάτων από το ΣτΕ», σε Χ. Χρυσανθάκης (επισημ. επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας-Εφαρμογές ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου*, ό.π, σελ. 1089· Μιχ. Πικραμένο, *Το ελληνικό Συμβούλιο Επικρατείας και οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του*, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 361 επ.

³⁶ Βλ. άρθρο 39 παρ. 1 εδάφ. α του ν. 4745/2020 (Α' 214/6.11.2020) με το οποίο προστέθηκε άρθρ. 16Α στο π.δ. 18/1989.

ρείται κανονιστικού χαρακτήρα, β) ρυθμίσεων σχεδίου που κρίθηκαν μη νόμιμες με προγενέστερο πρακτικό και επαναφέρονται προς επεξεργασία με το ίδιο περιεχόμενο, γ) εφόσον διαπιστώσει ότι απαιτούνται πρόσθετα στοιχεία ή διευκρινίσεις από τη Διοίκηση.

Εάν ο αρμόδιος σχηματισμός του Ε΄ Τμήματος άγεται σε κρίση περί αντίθεσης διάταξης νόμου προς το Σύνταγμα ή υπέρτερους κανόνες δικαίου οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος, να παραπέμψει το ζήτημα αυτό στον αρμόδιο σχηματισμό της Ολομέλειας (ΠΕ 234/2017, 74/2020). Δεν συντρέχει σχετική υποχρέωση παραπομπής σε περίπτωση που το εν λόγω ζήτημα έχει ήδη κριθεί από την Ολομέλεια για την αυτή ή για ταυτόσημη, κατά περιεχόμενο, άλλη διάταξη (βλ. ΣτΕ Ολ. 1476/2004, Ολ. 2039/2007). Ειδικώς για το Συμβούλιο της Επικρατείας, η αυτή υποχρέωση καθιερώνεται, με το τελευταίο εδάφιο της ως άνω συνταγματικής διάταξης, για τον σχηματισμό επεξεργασίας διαταγμάτων, οπότε, στην περίπτωση αυτή, η Ολομέλεια, επεξεργαζόμενη εκείνη το σχέδιο διατάγματος, επιλύει το ζήτημα.

Δεν επιβάλλεται όμως, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, η εκ νέου παραπομπή από το Τμήμα που δικάζει ως δικαστικός σχηματισμός στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου του ζητήματος της αντισυνταγματικότητας διάταξης τυπικού νόμου, όταν το ζήτημα αυτό έχει ήδη κριθεί από την Ολομέλεια σε σχηματισμό επεξεργασίας διαταγμάτων, κατόπιν παραπομπής του από τον αντίστοιχο σχηματισμό του οικείου Τμήματος. Και τούτο, διότι ο σκοπός της συνταγματικής διάταξης, δηλαδή η επίλυση των ζητημάτων αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικού νόμου από την Ολομέλεια του οικείου ανωτάτου δικαστηρίου, που διαθέτει –κατά την εκτίμηση του συνταγματικού νομοθέτη– αυξημένα εκέγγυα κύρους, εξυπηρετείται πλήρως με τον τρόπο αυτό, ενώ αποφεύγεται η ουσιώδης επιβράδυνση στην επίλυση των διαφορών και την απονομή της δικαιοσύνης από την υποχρεωτική παραπομπή δύο φορές του αυτού ζητήματος στην Ολομέλεια του αυτού Δικαστηρίου, όταν μάλιστα το Τμήμα, ως δικαστικός, πλέον, σχηματισμός, συμφωνεί με την ήδη εξελεχθείσα κρίση της Ολομέλειας ως σχηματισμού επεξεργασίας διαταγμάτων.

Όπως δε συνάγεται από την καθιερούμενη με το τελευταίο εδάφιο της εν λόγω συνταγματικής διάταξης (100 παρ. 5) ταυτόσημη υποχρέωση παραπομπής και στις δύο περιπτώσεις, είναι αδιάφορο για τον συνταγματικό νομοθέτη το είδος της διαδικασίας που ακολουθήθηκε, εάν δηλαδή έκρινε η Ολομέλεια επί του κρίσιμου νομικού ζητήματος ως δικαστικός σχηματισμός ή ως σχηματισμός επεξεργασίας διαταγμάτων (ΣτΕ Ολ. 2039/2007). Δεν ασκεί, δηλαδή, εν προκειμένω, επιρροή το γεγονός ότι η Ολομέλεια είχε επιληφθεί του ζητήματος ως σχηματισμός επεξεργασίας διαταγμάτων και όχι ως

δικαστικός σχηματισμός, εφόσον, πάντως, η σχετική της αρμοδιότητα ασκήθηκε, κατά συνταγματική επιταγή, για τον αυτό σκοπό, δηλαδή την κρίση περί της συνταγματικότητας της αυτής ή ταυτόσημου περιεχομένου διάταξης τυπικού νόμου.

- 182** Όπως ρητώς ορίζεται στο π.δ. 18/1989, η γνώμη του Συμβουλίου έχει *συμβουλευτικό χαρακτήρα*, ήτοι δεν δεσμεύει τον Υπουργό ή τους συναρμόδιους Υπουργούς που είναι αρμόδιοι για την έκδοση του προεδρικού διατάγματος. Η μόνη υποχρέωση του Υπουργού συνίσταται στην υποβολή προς επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας του σχεδίου διατάγματος, ενώ η Διοίκηση δύναται να προχωρήσει στην έκδοση του διατάγματος που έτυχε επεξεργασίας και χωρίς να ακολουθήσει τη διατυπωθείσα γνωμοδότηση.
- 183** Το αποτέλεσμα της επεξεργασίας και η σχετική γνωμοδότηση αποτυπώνονται στο πρακτικό επεξεργασίας. Όπως δε γίνεται παγίως δεκτό, οι γνωμοδοτήσεις αποτελούν πράξεις δικαστικού οργάνου και, ως εκ τούτου, προσβάλλονται απαραδέκτως με αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ 6193/1996, 1985/2002, ΣτΕ Ολ. 3982/2009, 1192/2016, 1827/2019). Περαιτέρω, λόγω του συμβουλευτικού τους χαρακτήρα (ΣτΕ 413/2005, 3750/2014), οι σχετικές γνωμοδοτήσεις του ΣτΕ δεν δεσμεύουν τη Διοίκηση, και δη τον αρμόδιο Υπουργό ή τους συναρμόδιους για την έκδοση του προεδρικού διατάγματος Υπουργούς: ούτε προκαλείται ακυρότητα του διατάγματος εκ μόνου του λόγου ότι η Διοίκηση δεν συμμορφώθηκε στις παρατηρήσεις του Συμβουλίου Επικρατείας.
- 184** Βέβαια, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι κατά νόμο αρμόδιος³⁷, μετά την επεξεργασία των σχεδίων των προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και την υπογραφή τους από τον αρμόδιο ή τους αρμόδιους Υπουργούς, για την αποστολή τους προς υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εφόσον κρίνει ότι η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ευλόγως απείχε της συμμόρφωσης αυτής.
- 185** Η πρακτική πάντως που έχει δημιουργηθεί, από το 1975 και εντεύθεν, είναι να μην δημοσιεύεται Προεδρικό Διάταγμα για το οποίο το Ε' Τμήμα δεν έχει γνωμοδοτήσει θετικά ή δεν έχει υπάρξει συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις παρατηρήσεις του. Ανεξάρτητα από τη θεωρητική συζήτηση που έχει αναπτυχθεί γύρω από αυτή την πρακτική³⁸, το αποτέλεσμα είναι μια εκ των πραγμάτων αναβάθμιση του ρόλου του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής, καθώς, επί της ουσίας, η γνώμη του από απλή/συμβουλευτική έχει μετατραπεί σε σύμφωνη,

³⁷ Βλ. άρθρο 25 παρ. 3 περίπτ. δγ του ν. 4622/2019, για το Επιτελικό Κράτος, Α' 133.

³⁸ Βλ. σχετικά, Π. Παραρά, *Η δεσμευτικότητα των πρακτικών επεξεργασίας διαταγμάτων*, ΤοΣ 1995, σελ. 301.

καθοριστική και δεσμευτική. Σε κάθε περίπτωση, εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προσυπογράψει διάταγμα χωρίς προηγουμένως η Διοίκηση να συμμορφωθεί προς τη γνωμοδότηση του ΣτΕ, τότε η πιθανότητα της μετέπειτα ακύρωσής του από δικαστικό σχηματισμό του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι εξαιρετικά μεγάλη.

Πέραν της σημασίας του ρόλου του Συμβουλίου Επικρατείας κατά το στάδιο το προ της 186 έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, έχει διατυπωθεί γενικότερος προβληματισμός σε σχέση με την αναγκαιότητα καθιέρωσης ενός προληπτικού ελέγχου των σχεδίων νόμων από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, με σκοπό τη διασφάλιση της τήρησης του Συντάγματος ήδη στο στάδιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Στην ελληνική έννομη τάξη αλλά και τη θεωρία, η μορφή του εν λόγω προληπτικού 187 ελέγχου των νόμων δεν είναι άγνωστη, αφού –κατά τα προεκτεθέντα στο προηγούμενο υποκεφάλαιο 4Α– συνδέεται με την ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας στο νεοσύστατο τότε ελληνικό κράτος³⁹.

Εάν λοιπόν καθιερωνόταν ένας προληπτικός δικαστικός έλεγχος σχεδίων νόμων, 188 εφαρμοστικών κρίσιμων δημόσιων πολιτικών ως ουσιώδης τύπος για τη νόμιμη έκδοση των νόμων, στα πρότυπα των "avis" που διατυπώνει το Conseil d'État πριν την ψήφιση κάθε νομοσχεδίου από τη Γαλλική Βουλή, ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας θα γινόταν, κατά τη γνώμη μας, πιο αποτελεσματικός. Ένας προληπτικός έλεγχος θα απέτρεπε την πολιτική εξουσία, δηλαδή την κυβέρνηση που διαμορφώνει τις δημόσιες πολιτικές αλλά και τον νομοθέτη που τις υιοθετεί, μετατρέποντάς τις σε νόμους, να θεσπίζουν ρυθμίσεις προδήλως αντισυνταγματικές⁴⁰.

³⁹ Βλ. σχετικά, Δ. Κόρσο, *Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 43 επ., όπου γίνεται γλαφυρή ανάλυση της ιστορικής εξέλιξης έως την κατάργηση των νομοπαρασκευαστικών αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου Επικρατείας. Αξιοσημείωτη είναι ακόμη η επισήμανση της αναγκαιότητας για την εκ νέου ανάθεση νομοπαρασκευαστικού έργου στο Συμβούλιο της Επικρατείας ήδη από τα μέσα του περασμένου αιώνα (Βλ. Γ. Παπαχατζή, *Ανάγκη αναθέσεως νομοπαρασκευαστικού έργου εις το Συμβούλιον της Επικρατείας*, Αρμενόπουλος 1951, σελ. 113-123· Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχοροπούλου, *Η επικαιρότης των απόψεων του Α. Παπαναστασίου για τη νομοπαρασκευαστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΕΔΔΔ 1984, σελ. 11-20). Βλ. σχετικές σκέψεις και στη μελέτη του επίτιμου Αντιπροέδρου του ΣτΕ Φ. Αρναούτογλου, «Προβλήματα που δημιουργεί ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», σε *Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτόπουλου*, 2000, σελ. 17 επ.

⁴⁰ Βλ. σχετικές σκέψεις σε Στ. Κτιστάκη, *Όψεις δικαστικού ελέγχου δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης*, ΘΠΔΔ 7/2013, σελ. 577 επ., ιδίως σελ. 587. Ο Α. Καϊδατζής [επανα]διατυπώνει μια ήπια συμπλήρωση ή «διόρθωση» του υφιστάμενου συστήματος του διάχυτου και παρεμπόδιου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων με την υιοθέτηση περιορισμένου προληπτικού ελέγχου των νόμων από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Βλ. μελέτη του, *Προληπτικός έλεγχος των νόμων από το Συμβούλιο της Επικρατείας με πρωτοβουλία της Βουλής. Μια ήπια πρόταση αναθεώρησης*, ΕΔΔΔ 2013, σελ. 856 επ.

II. ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΡΑΦΩΝ 3 ΚΑΙ 4 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95

1. Μεταβίβαση υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 95 παρ. 3)

A. Ιστορική πορεία

- 189 Το Σύνταγμα του 1911, που πρώτο κατοχύρωσε –κατά τα εκτεθέντα στο οικείο κεφάλαιο– τον θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν περιείχε οποιαδήποτε πρόβλεψη αναφορικά με τις σχέσεις της αίτησης ακυρώσεως και των προσφυγών ουσίας. Κατά την αντίληψη του συνταγματικού νομοθέτη, επρόκειτο για δύο παράλληλα μέσα δικαστικής προστασίας. Ο συντακτικός νομοθέτης του 1927 προέβλεψε ότι οι υποθέσεις αμφισβητούμενου διοικητικού –όρος που αποδίδει με αδόκιμο τρόπο τον αντίστοιχο γαλλικό όρο *contentieux administratif*– εξακολουθούσαν να υπάγονται στα τακτικά δικαστήρια, πλην εκείνων για τις οποίες (υποθέσεις) με ειδικούς νόμους συνιστώντο διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 105 παρ. 1). Σημαντική για την εξέλιξη των θεσμών της Διοικητικής Δικαιοσύνης υπήρξε η πρόβλεψη από το Σύνταγμα του 1952 της εκδίκασης των διοικητικών διαφορών ουσίας από τα διοικητικά δικαστήρια, των οποίων την ίδρυση προέβλεπε ρητά⁴¹. Ειδικότερα, με το Σύνταγμα αυτό (άρθ. 82) για πρώτη φορά προβλέφθηκε ρητά η σύσταση ενιαίας κατηγορίας διοικητικών δικαστηρίων στα οποία θα μεταφέρονταν όλες οι διοικητικές διαφορές. Βέβαια τέτοια δικαστήρια δεν ιδρύθηκαν, εκτός από τα φορολογικά (ν.δ. 3845/1958).
- 190 Το Σύνταγμα του 1975 προέβλεψε ρητά τη λειτουργία τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, στα οποία θα μεταβάλλονταν τα υφιστάμενα φορολογικά δικαστήρια προς εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας. Συγχρόνως προβλέφθηκε η δυνατότητα εκδίκασης από αυτά σε πρώτο βαθμό υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ, επιφυλάσσοντας την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας σε δεύτερο βαθμό για όσες κατηγορίες υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας αυτού υπάγονταν με νόμο στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

B. Όρια μετατροπής της ακυρωτικής αρμοδιότητας σε πλήρους δικαιοδοσίας υπό το ισχύον συνταγματικό καθεστώς

- 191 Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναδεικνύεται η ρητή βούληση του νομοθέτη ως κριτήριο διάκρισης των διοικητικών διαφορών σε *ακυρωτικές* και *ουσι-*

⁴¹ Βλ. Ι. Σαρμά, «Σχέσεις προσφυγής ουσίας και αίτησεως ακυρώσεως», σε *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1994, σελ. 648 επ., ιδίως σελ. 651. Βλ. και Ι. Συμεωνίδη, *Διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας*, Διοικ. Δίκη 1991, σελ. 259.

αστικές. Το κριτήριο αυτό απηχεί την ιστορική εξέλιξη δύο διαδικασιών ελέγχου της διοικητικής δράσης: α) διαδικασίας που ο νομοθέτης έχει οργανώσει και αναθέσει, κατά κανόνα, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, παρέχοντας σ'αυτά την εξουσία για καταψήφιση συγκεκριμένης παροχής ή την αναγνώριση έννομων σχέσεων ή καταστάσεων και β) διαδικασίας που το ίδιο το Σύνταγμα εγγυάται, σε περίπτωση σιωπής του νομοθέτη, ως προς την ακυρωτική αρμοδιότητα του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου⁴². Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως το έχον τη γενική ακυρωτική δικαιοδοσία Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, κατοχυρώνεται αφενός μεν στην προεκτεθείσα συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α, αφετέρου στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου 95.

Κατά πάγια πλέον νομολογία (ΣτΕ Ολ. 3919/2010, Ολ. 693/2013 και 620-622/2013), η **192** θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας για την εκδίκαση των αιτήσεων ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα⁴³.

Όμως, η γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του ΣτΕ δεν αφήνεται από τον συντακτικό νο- **193** μοθέτη στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη και, συνεπώς, ο περιορισμός της εν λόγω δικαιοδοσίας με τη μεταφορά κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από την άποψη της τήρησης των συνταγματικών ορίων.

Ειδικότερα έχει οριοθετηθεί νομολογιακά το εύρος μεταφοράς ακυρωτικών διαφο- **194** ρών στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Συγκεκριμένα, λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, ο κοινός νομοθέτης, κατά την έννοια των άρθρων 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 περ. α και 95 παρ. 3 του Συντάγματος, που πρέπει να ερμηνευθούν συνδυασμένα, δύναται να αναθέτει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια μόνον ειδική αρμοδιότητα για συγκεκριμένες κατηγορίες διοικητικών διαφορών που προκύπτουν από εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το Συμβούλιο της Επικρα-

⁴² Κατά τον Κ. Γιαννακόπουλο, έχει αρθεί η εκ πρώτης όψεως σύγκρουση που προκαλείται από τις διατάξεις των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος από τη θεωρία και τη νομολογία. Βλ. σχετικά, μελέτη του, *Το σύστημα απονομής της δικαιοσύνης κατά το Σύνταγμα*, ΕφημΔΔ 2006, σελ. 554.

⁴³ Η σημασία του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως έχει αναδειχθεί στη θεωρία (βλ. αντί άλλων Π. Παυλόπουλο, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως*, ό.π., σελ. 273· Δ. Κόρσο, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 54).

τείας. Η κατά τα ανωτέρω ανατιθέμενη στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια αρμοδιότητα μπορεί να οργανωθεί από τον νόμο είτε ως ακυρωτική, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου δεν μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο, να έχει ως περιεχόμενο την τροποποίηση αλλά μόνο την ακύρωση –εν όλω ή εν μέρει– εκτελεστής διοικητικής πράξης ή την ακύρωση παράλειψης προς έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, είτε ως αρμοδιότητα που εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο, να είναι, εκτός από την ακύρωση, και η μεταρρύθμιση εκτελεστής διοικητικής πράξης και το δικαστήριο έχει, κατ' αρχήν, την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης ή του δικαιώματος, της υποχρέωσης ή της κατάστασης που απορρέει από αυτή, μετά από διάγνωση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης (ΣτΕ Ολ. 217-218/2016, Ολ. 2559/2022).

195 Οστόσο, δεν επιτρέπεται να οργανώνεται η αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ως εκτεινόμενη σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας για την εκδίκαση των κατηγοριών υποθέσεων που, κατ' εκτίμηση της φύσης και της σπουδαιότητάς τους, επιτρεπώς μεταφέρονται σε αυτά, αφαιρούμενα από την ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας στις συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων συνεπάγεται την υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή αποκλειστικώς αρμόδια και συγκεκριμένα:

196 Α) *Λόγω ρητής συνταγματικής πρόβλεψης*, όπως στην περίπτωση της προσβολής κανονιστικών διοικητικών πράξεων, δεδομένου ότι με τις πράξεις αυτές αναγνωρίζονται δικαιώματα ή επιβάλλονται υποχρεώσεις ή ρυθμίζονται καταστάσεις απροσώπως και, συνεπώς, η μεταρρύθμισή τους, συνεπαγόμενη τη διαμόρφωση των ρυθμιζόμενων δικαιωμάτων, υποχρεώσεων ή καταστάσεων από τον δικαστή, η οποία μόνον απροσώπως θα ήταν δυνατή, θα συνιστούσε θέσπιση νέας κανονιστικής διοικητικής πράξης, για την οποία όμως αρμόδια είναι μόνο τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του Συντάγματος όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Κατ' ακολουθία τούτου, η μετατροπή των διαφορών αυτών σε ουσιαστικές θα προσέκρουε στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 43, διότι θα είχε ως αποτέλεσμα την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας των ανωτέρω διοικητικών οργάνων από τα διοικητικά δικαστήρια. Ο έλεγχος, συνεπώς, των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, όταν προσβάλλονται ευθέως, είναι δυνατός μόνον ακυρωτικώς, κατ' αυτόν δε εξετάζεται α) αν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, β) αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από την εξουσιοδοτική διάταξη διαδικασία έκδοσης της κανονιστικής πράξης, γ) αν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρύθμισης ευρίσκεται εντός των ορίων

της εξουσιοδοτικής διάταξης και δ) αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνοθετικής ισχύος διατάξεις.

Β) Όταν ενόψει του *προβλεπόμενου από τον νόμο αντικειμένου* της προσβαλλομένης **197** *ατομικής διοικητικής πράξης*, των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την έκδοσή της και του χαρακτήρα της έρευνας βάσει της οποίας μπορεί να διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών και των συνεπειών, τις οποίες θα επέφερε η μεταρρύθμιση της πράξης, η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας θα παραβίαζε τα όρια της ανατιθέμενης αποκλειστικώς στα όργανα της Διοικητικής κρατικής εξουσίας βάσει της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών.

Βασική ερμηνευτική αρχή: Όταν δεν προβλέπεται ειδικώς, δηλαδή με τη μνεία του **198** ειδικού αντικειμένου τους, μέσο προσβολής διοικητικών πράξεων ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, οι πράξεις αυτές εμπίπτουν στη γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, πάντως, κατά την έννοια του Συντάγματος, δεν μπορεί να ανατραπεί ουσιαστικώς, με την επέκταση ειδικών αρμοδιοτήτων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (ΑΕΔ 85/1991, 12/1992, 2/1993, ΣτΕ Ολ. 2754/1994, Ολ. 2559/2022, 913/2017 επταμ., 355/2023).

Περαιτέρω, το Σύνταγμα, με τις ανωτέρω διατάξεις, οργανώνει την απονομή της δι- **199** *καισύνης με τη λειτουργία δικαιοδοτικών οργάνων αντίστοιχων προς τη φύση των αναφόμενων δικαστικών διαφορών*, ως ιδιωτικών ή διοικητικών, κατά τα λοιπά δε, αναθέτει στον κοινό νομοθέτη την υποχρέωση να θεσπίζει τους κατάλληλους δικονομικούς κανόνες για την εκδίκαση των ιδιωτικών διαφορών από τα πολιτικά δικαστήρια και των διοικητικών διαφορών από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα διοικητικά δικαστήρια, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Συνταγματική η ρύθμιση περί ανεκκλήτου των αποφάσεων των διοικητικών εφετείων ακυρωτικής αρμοδιότητας για υποθέσεις ορισμένης κατηγορίας

Η μεταφορά στα διοικητικά δικαστήρια κατηγοριών ακυρωτικών διαφορών ήταν επι- **200** *τρεπτή με βάση τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 3 του Συντάγματος*, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του άρθρου αυτού το 2001, είχε δε θεσπισθεί ήδη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 702/1977 (Α΄ 268), το οποίο τροποποιήθηκε για πρώτη φορά με το άρθρο 29 παρ. 1 του ν. 2721/1999 (Α΄ 112).

Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση επιτρέπεται να εξαιρεθούν από την έφεση ενώ- **201** *πιον του Συμβουλίου της Επικρατείας εφεξής*, δηλαδή μετά τη θέση σε ισχύ του από 06.04.2001 Ψηφίσματος της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, και να καταστούν ανέκκλητες

οι αποφάσεις των διοικητικών εφετείων επί των ως άνω ακυρωτικών διαφορών (βλ. ΣτΕ 3014, 1094/2011).

- 202** Η ερμηνεία αυτή των αναφερθεισών διατάξεων, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις των διοικητικών εφετείων ακυρωτικής αρμοδιότητας για υποθέσεις ορισμένης κατηγορίας είναι ανέκκλητες, δεν προσκρούει στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που διασφαλίζει μεν την παροχή δικαστικής προστασίας, αλλά δεν καθιερώνει ένδικα μέσα κατά δικαστικών αποφάσεων, ούτε στη διάταξη του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, με την οποία δεν κατοχυρώνεται ο δεύτερος βαθμός δικαιοδοσίας (βλ. ΣτΕ Ολ. 1619/2012, 1863/2017, 324/2018 κ.ά., ΕΔΔΑ αποφάσεις της 09.09.2014, *Gajtani κατά Ελβετίας*, 43730/07, σκ. 63-15.10.2009, *Κ. Πετρόπουλος κατά Ελλάδας*, 55484/07, σκ. 19 κ.ά.), λαμβανομένου υπόψη ότι ο κοινός νομοθέτης, ενεργώντας στο πλαίσιο των ρητών σχετικών διατάξεων του άρθρου 95 του Συντάγματος, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση, που επιτρέπουν να εξαιρεθούν από την έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ορισμένες υποθέσεις ήσσονος σημασίας, προέβλεψε και οργάνωσε σύστημα ελέγχου των ακυρωτικών διοικητικών διαφορών κατά τρόπο παρέχοντα πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία (ΣτΕ 2308/2011, 3014/2011, 852/2013, 2331/2022).
- 203** Ειδικότερα, η ρύθμιση αυτή περί ανεκκλήτου των υποθέσεων που αφορούν –μεταξύ άλλων– σε διορισμό υποκείμενο στον έλεγχο του ΑΣΕΠ είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 95 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε με το από 06.04.2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, ενόψει του σκοπού της απαλλαγής του Συμβουλίου της Επικρατείας, χάριν του γενικότερου συμφέροντος της Δικαιοσύνης, από τον φόρτο των ήσσονος σημασίας υπαλληλικών υποθέσεων (βλ. ΣτΕ 913/2014, 1405/2018, 2063/2020, σε συμβούλιο 149/2020, 63/2022). Η διαφοροποίηση δε των υποθέσεων που αφορούν σε διορισμό με διαδικασία υποκείμενη στον έλεγχο του ΑΣΕΠ από τις υποθέσεις που αφορούν σε διορισμό με διαδικασία μη υποκείμενη στον έλεγχο του ΑΣΕΠ, στις οποίες επιτρέπεται η άσκηση εφέσεως, δικαιολογείται από το γεγονός ότι το ΑΣΕΠ αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, στην οποία υπάγεται, κατά το άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος, η πρόσληψη, μεταξύ άλλων, των υπαλλήλων του Δημοσίου και η οποία λειτουργεί ως συνταγματική εγγύηση για τη διασφάλιση των αρχών της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, που επιβάλλεται να διέπουν τη διαδικασία πρόσβασης στις θέσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου (ΣτΕ 459/2021 επταμ., ΣτΕ 913/2014, 2063/2020, 2331/2022).

2. Νομοθετική ρύθμιση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 παρ. 4)

- 204** Από τις διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 4 και 20 του Συντάγματος δεν αποκλείεται η

θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη δικονομικών προϋποθέσεων για την πρόσβαση στα δικαστήρια και, ειδικότερα, για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά των εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Οι οριζόμενοι όμως σχετικοί όροι και προϋποθέσεις είναι επιτρεπτοί μόνον εφόσον συνάπτονται με τη λειτουργία των δικαστηρίων, την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και την επιδίωξη της ασφάλειας του δικαίου και δεν επάγονται την κατάλυση του προστατευόμενου από τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας ή την ουσιώδη παρεμπόδιση της άσκησής του (ΣτΕ 2531/2005 επταμ., 1492/2020, 1885/2022).

Στο πνεύμα αυτό, ερμηνεύθηκε η κατά το άρθρο 46 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 δικονομική **205** προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά ατομικής πράξης δημοσιευτέας στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η προθεσμία αυτή, προκειμένου να μη συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό στην πρόσβαση στο δικαστήριο, δεν αρχίζει κατ' αρχήν από μόνη τη δημοσίευση για εκείνους στους οποίους αφορά αμέσως η πράξη ή των οποίων θίγεται δικαίωμα (βλ. ΣτΕ 2531/2005, 3355/2007, 3355/2011), αλλά κινείται και με την κοινοποίηση ή τη γνώση της πράξης αυτής από τον θιγόμενο, που μπορεί να τεκμαίρεται από τα πραγματικά περιστατικά και τα εν γένει δεδομένα της συγκεκριμένης περίπτωσης.

Έτσι, η προθεσμία προσβολής πράξης διοικητικού καθορισμού οριογραμμής της **206** όχθης λίμνης κινείται από την κοινοποίηση ή τη γνώση της από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες, η γνώση δε αυτή μπορεί να τεκμαίρεται από τα πραγματικά περιστατικά και τα εν γένει δεδομένα της συγκεκριμένης περίπτωσης, στα οποία περιλαμβάνονται και η έκταση της οριογραμμής που καθορίζεται με τη διοικητική αυτή πράξη, ο αριθμός των ιδιοκτησιών, τις οποίες αφορούν τα καθοριζόμενα όρια και το χρονικό διάστημα που παρήλθε από τη δημοσίευση της πράξης (ΣτΕ 2082/2022, πρβλ. για αιγιαλό και παραλία: ΣτΕ 5516/2012 επταμ., 1391/2016, 1698/2016 κ.ά.), λαμβανομένου υπόψη και του γεγονότος ότι ο νόμος, στη συγκεκριμένη περίπτωση, δεν προέβλεπε (βλ. όμως, άρθρο 113 παρ. 2 του ν. 3978/2011, Α' 137) τήρηση διαδικασίας δημοσιότητας ή πρόσκληση των ενδιαφερομένων προς συμμετοχή στη διαδικασία έκδοσης της πράξης, αλλά ούτε καν ενημέρωσή τους.

Συναφώς, έχουν κριθεί ως σύμφωνες προς το Σύνταγμα οι δικονομικές προϋποθέ- **207** σεις που περιορίζουν το παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως, ενόψει της επιφύλαξης νόμου που περιέχεται στην παρ. 4 του άρθρου 95 του Συντάγματος, αλλά και της επιφύλαξης νόμου που περιέχεται στη διάταξη της περίπτωσης β της παρ. 1 του ίδιου άρθρου. Από τη συνδυασμένη δε ερμηνεία των διατάξεων αυτών γίνεται παγίως δεκτό ότι ο νομοθέτης δεν κωλύεται να θεσπίσει, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, δικονο-

μικές προϋποθέσεις που περιορίζουν το παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως, όπως είναι το ύψος του αμφισβητούμενου ποσού της διαφοράς, εφόσον υφίσταται τελεσίδικη κρίση των δικαστηρίων της ουσίας (βλ. ΣτΕ 568/2014, 2677/2015, 533/2018 κ.ά.) και διαφυλάσσεται, κατά τον τρόπο αυτό, το κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από δικαστήριο (ΣτΕ 2987/2017 επταμ.).

- 208** Εξάλλου, αναφορικά με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των δικαστικών σχηματισμών του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου αυτού έκρινε ότι από τη συνδυασμένη ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 26, 87 παρ. 1 και 95 παρ. 4 Σ. προκύπτει ότι ο νομοθέτης δύναται να μεταφέρει αρμοδιότητες από ένα σχηματισμό του Συμβουλίου της Επικρατείας σε άλλον. Η μεταφορά όμως αυτή πρέπει να αποβλέπει σε οργανωτικό αποκλειστικό σκοπό, με σεβασμό προς τις αρχές που θέτει το Σύνταγμα για τη δικαστική εξουσία, μεταξύ των οποίων θεμελιώδη θέση, συνυφασμένη με το Κράτος Δικαίου, έχει η αρχή της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης (ΣτΕ Ολ. 2152-2153/1993). Στο πνεύμα αυτό, κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του νόμου 2145/1993 περί ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των Τμημάτων του ΣτΕ ως ψευδο-οργανωτικές, ενώ σύμφωνα με συγκλίνουσα άποψη προς τη γνώμη της πλειοψηφίας, οι ως άνω διατάξεις είναι αντισυνταγματικές με την αιτιολογία ότι η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας αντίκειται προεχόντως στα άρθρα 93 παρ. 1 και 95 παρ. 4 του Συντάγματος, διότι το έργο αυτό, που συνδέεται με την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης, πρέπει να ασκείται από το ίδιο το δικαστήριο και να είναι απαλλαγμένο από οποιαδήποτε δυνατότητα εξωτερικής επέμβασης και, ως εκ τούτου, εξαιρείται από την οργανωτική αρμοδιότητα του νομοθέτη.

III. ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 5 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 95

Άρθρο 95 παρ. 5: Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις

1. Ιστορική εισαγωγή: Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος 2001

- 209** Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά την κατεξοχήν πτυχή της αρχής της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου. Η νομική υποχρέωση των οργάνων της Διοίκησης να συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις απορρέει ευθέως από τη θεμελιώδη αρχή του Κράτους Δικαίου και τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών⁴⁴, ενώ αποτελεί συμπλήρωμα της συνταγματι-

⁴⁴ Η κατοχυρωμένη στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχή της διάκρισης των λειτουργιών απαγο-

κής κατοχύρωσης της αίτησης ακυρώσεως ως του γενικού ενδίκου βοηθήματος κατά παράνομων διοικητικών πράξεων καθώς και της δικαστικής «έννομης προστασίας» του διοικουμένου που εγγυάται το Σύνταγμα (άρθρο 20 παρ. 1 Σ.). Για τον λόγο αυτό, έχουν διατυπωθεί στη θεωρία επιφυλάξεις⁴⁵ σχετικά με τη χρησιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα της ειδικής συνταγματικής πρόβλεψης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις.

Παρόλα αυτά, ο συντακτικός νομοθέτης, προφανώς υπό τον φόβο της θεσμικής απαξίας που ενέχει η μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων για το κράτος δικαίου, ανήγαγε την εν λόγω υποχρέωση σε ρητή συνταγματική υποχρέωση. Ειδικότερα, υπό το προϊσχύσαν άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986 οριζόταν ότι: *«Η διοίκησης έχει υποχρέωσιν συμμορφώσεως προς τας ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας»*, καθώς και ότι: *«Η παράβασις της υποχρεώσεως ταύτης δημιουργεί ευθύνην διά παν υπαίτιον όργανον, ως νόμος ορίζει»*.

Η ανάγκη ενίσχυσης του προβλεπόμενου συνταγματικού πλαισίου αναφορικά με την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις αναδείχθηκε από τη θεωρία και τη νομολογία σε μείζον συνταγματικής τάξης ζήτημα, λόγω της συστηματικής απροθυμίας ή ακόμη και άρνησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί στις δικαστικές αποφάσεις, γεγονός το οποίο επικυρώθηκε και από τις καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το πρώτον, στην υπόθεση *Hornsby κατά Ελλάδας*, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη θα ήταν άνευ περιεχομένου *«εάν η εθνική έννομη τάξη ενός συμβαλλόμενου κράτους επέτρεπε τη μη εφαρμογή μίας οριστικής δεσμευτικής δικαστικής αποφάσεως, εις βάρος του ενός διαδίκου»* και επομένως, *«η εκτέλεση μιας δικαστικής αποφάσεως θα πρέπει να θεωρείται ότι εμπεριέχεται στην έννοια της «δίκης» για τους σκοπούς του άρθρου 6 της Συμβάσεως»*⁴⁶. Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, που απηχεί την αντίληψη

ρεύει την επέμβαση της νομοθετικής εξουσίας στο έργο της δικαστικής, η οποία μπορεί να λάβει τη μορφή της νομοθετικής κύρωσης ακυρωθείσας ατομικής διοικητικής πράξης (ΣτΕ Ολ. 1403/2022, Ολ. 1683/2022), είτε της έκδοσης κανονιστικών πράξεων που επαναλαμβάνουν απλώς τις ρυθμίσεις που έχουν ακυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις.

⁴⁵ Βλ. Φ. Βεγλερή, «Ιδιομορφίες και στάδια του ελληνικού διοικητικού δικαίου», *Προσφορά στον Γ. Μιχαηλίδη – Νουάρο*, τόμος Α΄, 1987, σελ. 164· Γ. Κασσιμάτη, «Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Μέτρα Εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων», *Μελέτες IV, Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας, 1973-1999*, 2000, σελ. 126.

⁴⁶ ΕΔΔΑ, απόφαση της 19.03.1997, παρ. 40-41. Βλ. σχετικά και Στ. Κτιστάκη, *Αστική ευθύνη του κράτους στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΝοΒ 2005, σελ. 2011.

ότι σε μια δημοκρατική κοινωνία η Διοίκηση οφείλει να μην δυστροπεί στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, παγιώθηκε με δύο αποφάσεις ελληνικού ενδιαφέροντος⁴⁷ και έκτοτε επαναλαμβάνεται συχνά από το ΕΔΔΑ η σκέψη, κατά την οποία η παράλειψη, η πλημμελής ή η καθυστερημένη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις έχει ως συνέπεια «οι εγγυήσεις του άρθρου 6 που απολαμβάνει ο διάδικος κατά τη διάρκεια της εκδικάσεως της υποθέσεως [να] χάνουν κάθε νόημα».

- 212** Προς αντιμετώπιση του φαινομένου της απροθυμίας της εκούσιας συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, αλλά και προκειμένου να συμμορφωθεί με τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ, η Πολιτεία προέβη στην αναθεώρηση των διατάξεων των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5.
- 213** Με την πρώτη αναθεωρημένη διάταξη (94 παρ. 4 εδάφ. α, β) προβλέπεται η δυνατότητα του νομοθέτη να αναθέσει τη λήψη διοικητικών μέτρων σε δικαστικά όργανα –είτε πολιτικά είτε διοικητικά δικαστήρια– προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις. Άλλη καινοτομία που εισάγεται με την αναθεωρημένη ρύθμιση του άρθρου 94 παρ. 4 (εδάφ. γ) αποτελεί η πρόβλεψη ότι σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν συμμορφώνεται με αποφάσεις που επιδικάζουν χρηματικά ποσά, είναι πλέον δυνατή η αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αυτών αποφάσεων κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ. Με την αναθεωρημένη διάταξη της παραγράφου 5 εδάφιο α του άρθρου 95 του Συντάγματος επεκτείνεται η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις όλων των δικαστηρίων ανεξαρτήτως δικαιοδοσίας.

2. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων υπό το ισχύον συνταγματικό καθεστώς

- 214** Η υποχρέωση συμμόρφωσης των άλλων εξουσιών προς τις δικαστικές αποφάσεις απορρέει –κατά τα προεκτεθέντα– από τη θεμελιώδη αρχή του Κράτους Δικαίου και από τα άρθρα 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως η διάταξη αυτή αναθεωρήθηκε με το από 06.04.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής. Αναγκαία δε συνέπεια της υποχρέωσης αυτής αποτελεί η υποχρέωση των οργάνων τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής εξουσίας να συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις (πρβλ. απόφαση Ειδικού Δικαστηρίου άρθρου 88 παρ. 2 Συντ. 127/2016).
- 215** Με την αναθεωρημένη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος επεκτείνεται η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις όλων των

⁴⁷ Βλ. ΕΔΔΑ, αποφάσεις της 14.12.1999, *Αντωνακόπουλος και λοιποί*, αριθ. προσφ. 37098/97 και της 28.03.2000, *Γεωργιάδης και λοιποί*, αριθ. προσφ. 59259/00.

δικαστηρίων ανεξαρτήτως δικαιοδοσίας (άρθ. 95 παρ. 5 εδάφ. α). Ο κανόνας αυτός είναι γενικός, απόλυτος και δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου⁴⁸. Περαιτέρω, η παράβαση της υποχρέωσης προς συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις δημιουργεί ευθύνη για κάθε αρμόδιο για τη συμμόρφωση όργανο. Για την εξειδίκευση δε της σχετικής ευθύνης, το Σύνταγμα παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη (άρθ. 95 παρ. 5 εδάφ. β). Περαιτέρω, τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προβλέπεται ότι θα οριστούν με εκτελεστικό της συνταγματικής αυτής διάταξης νόμο (εδάφ. γ).

Αρμόδιο όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της 216 Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις από τον εκτελεστικό της αναθεωρηθείσας συνταγματικής διάταξης νόμο (3068/2002) είναι το Τριμελές Συμβούλιο του οικείου εκάστοτε δικαιοδοτικού κλάδου. Προκάτοχος του Συμβουλίου αυτού υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975 υπήρξε η Επιτροπή του ν. 1480/1984, στο έργο της οποίας έχει ασκηθεί η κριτική ότι υπήρξε ελάχιστα αποδοτικό και μη αποτελεσματικό⁴⁹. Ήδη, το Τριμελές Συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι αρμόδιο να διαπιστώνει τη συμμόρφωση ή την παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου και να επιτελεί τον ρόλο που ο κοινός νομοθέτης του ανέθεσε στα πλαίσια των αναθεωρημένων διατάξεων των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος.

Α. Ενεργητικά νομιμοποιούμενος σε υποβολή αίτησης συμμόρφωσης

Σύμφωνα με την παγιωμένη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την 217 παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 3068/2002, ως «ενδιαφερόμενος», ο οποίος νομιμοποιείται να επιδιώξει τη διαπίστωση της καθυστέρησης, παράλειψης, άρνησης ή πλημμελούς συμμόρφωσης προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, νοείται μόνον εκείνος που διατέλεσε διάδικος στη δίκη κατά την οποία εκδόθηκε η απόφαση αυτή (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 27/2015, 12, 23, 34/2016, 17/2017, 18, 20, 25/2018, 2, 15, 16/2019, 28/2020, 27/2022 κ.ά.), και, κατ' αρχήν, εφόσον αυτός νίκησε στην εν λόγω δίκη, καθώς και οι έλκοντες από αυτόν δικαιώματα (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 66/2010, 125/2011, 28/2020).

⁴⁸ Ε. Σπηλιωτόπουλος, «Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004*, σελ. 875 επ. Βλ. και μελέτες Χ. Αθανασοπούλου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, 2021*. Στ. Κτιστάκη, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων», σε Χρυσανθάκη (επιστημ. επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας-Εφαρμογές ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 705 επ.

⁴⁹ 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, σελ. 1097-1123, ιδίως σελ. 1121.

Δεν αποκλείεται δε να θεωρηθεί ως «ενδιαφερόμενος», κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, και άλλος, πλην του νικήσαντος, διάδικος εφόσον, όμως, επικαλείται ότι συντρέχει περίπτωση μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστική απόφαση, η οποία εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Συμμόρφωσης, η οποία επιφέρει σ' αυτόν βλαπτικά αποτελέσματα (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 48/2012, 3-28, 78-85/2020, 27/2022). Αντιθέτως, τρίτοι, οι οποίοι δεν υπήρξαν διάδικοι στην οικεία δίκη, δεν νομιμοποιούνται σχετικώς, έστω και αν, τελούντες σε όμοιες συνθήκες, επιδιώκουν να «συμμορφωθεί» και ως προς αυτούς η Διοίκηση, με την έννοια ότι επιδιώκουν να εφαρμόσει και στην περίπτωση τους την απόφαση ως νομολογιακό προηγούμενο. Και τούτο, διότι η υπό την έννοια αυτή «συμμόρφωση», ήτοι ο θεσμικός σεβασμός της Διοίκησης προς τη νομολογία των δικαστηρίων, και δη των ανώτατων, μολονότι ανάγεται σε ουσιώδη προϋπόθεση για την εμπέδωση του Κράτους Δικαίου, δεν αποτελεί ωστόσο, καθ' εαυτή, αντικείμενο της διαδικασίας συμμόρφωσης της Διοίκησης.

- 218** Τα αυτά ισχύουν και στην περίπτωση της κατ' άρθρο 1 του ν. 3900/2010 «πρότυπης» ή «πilotικής» δίκης (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 2, 15/2019, 3-28, 78-85/2020, 27/2022). Διότι και στην περίπτωση αυτή, κατά το γράμμα και τον σκοπό των σχετικών ρυθμίσεων, η απόφαση επί της εν λόγω δίκης δεσμεύει, όπως ρητώς ορίζεται στον νόμο, μόνο τους διαδίκους της συγκεκριμένης δίκης, τους αρχικούς και τους παρεμβάντες ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας· κατά τα λοιπά, η σχετική απόφαση, έχοντας εκδοθεί με τον τρόπο και στον χρόνο που προβλέπεται, συμβάλλει αναμφίβολα στην επιδιωκόμενη ασφάλεια δικαίου, όχι όμως επεκτείνοντας τη δικονομική της δεσμευτικότητα στις όμοιες εν γένει περιπτώσεις, αλλά συνιστώντας γι' αυτές, ως προς το γενικότερο ζήτημα που επιλύθηκε, επίκαιρη νομολογία του ανωτάτου δικαστηρίου (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 15/2019, 3-28, 78-85/2020, 27/2022).

Β. Παθητικά νομιμοποιούμενος-Υποκείμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης

- 219** Ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3068/2002 οριοθετεί, στο άρθρο 1, την έννοια του υπόχρεου προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις. Συγκεκριμένα, διευκρινίζεται ότι ο όρος «Διοίκηση», του οποίου γίνεται χρήση στα άρθρα 94 και 95 του αναθεωρημένου Συντάγματος, αναφέρεται στο Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στα λοιπά ΝΠΔΔ. Στην έννοια αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνονται και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τόσο αυτές που έχουν συνταγματική κατοχύρωση, αλλά και όσες έχουν συσταθεί με τυπικούς νόμους, καθώς και τα δημόσια νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα που ασκούν δημόσια εξουσία. Υποχρέωση συμμόρφωσης υπέχει, κατά το άρθρο 1 του ν. 3068/2002, η κατά τα ανω-

τέρω Διοίκηση η οποία υπήρξε διάδικος στη δίκη επί της οποίας εκδόθηκε η δικαστική απόφαση που χρήζει συμμόρφωσης. Αντίθετα, απαραδέκτως στρέφεται η αίτηση συμμόρφωσης κατά δημόσιας αρχής που δεν υπήρξε διάδικος στην ως άνω δίκη [πρακτικό συμβ. συμ. ΣτΕ 26/2009, 4/2022, αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 9/2014, 31/2022].

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 1 του ν. 3068/2002, το οποίο έχει προστεθεί με το άρθρο 4ε παρ. 3 του ν. 3388/2005 (Α' 225), οι διατάξεις του εν λόγω άρθρου 1 του ν. 3068/2002, που αναφέρεται στην υποχρέωση του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου να συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις, «*ισχύουν και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο*». Το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ, αποφεύγοντας να ερμηνεύσει την τροποποιητική αυτή ρύθμιση, έκρινε ότι δεν εμπίπτει πάντως στην τελευταία αυτή διάταξη η ανώνυμη εταιρία Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (Ε.Α.Β. Α.Ε.), δεδομένου ότι αποτελεί μεν δημόσια επιχείρηση, κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 2α του ν. 3429/2005 που ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 1 περ. γ του ν. 1892/1990, πλην δεν ανήκει εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο· η πλημμελής δε ή η μη συμμόρφωση της Ε.Α.Β. Α.Ε. προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορεί, σε κάθε περίπτωση, να αποτελέσει αντικείμενο διάγνωσης από το Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του ΣτΕ [απόφαση συμβ. συμ. ΣτΕ 50/2008, 28/2009. Στο ίδιο πνεύμα και οι αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 45/2013 που αφορά την ανώνυμη εταιρεία ΑΣΤΙΚΟ ΚΤΕΛ ΝΟΜΟΥ ΚΕΡΚΥΡΑΣ Α.Ε. και 29/2015 που αφορά τη ΔΕΗ Α.Ε.].

Εξάλλου, το Τριμελές Συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει κρίνει –κατά 221 πλειοψηφία– ότι στην έννοια της ενεργού Διοίκησης, στην οποία απέβλεπε ο συντακτικός νομοθέτης όταν ρύθμιζε τη σχετική υποχρέωση στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5, δεν εμπίπτει η Διοίκηση όταν ενεργεί ως *fiscus*, ως διαχειριστής, δηλαδή, της ιδιωτικής της περιουσίας⁵⁰.

⁵⁰ Βλ. απόφαση 54/2005 του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣτΕ, με την οποία απορρίφθηκε ως απαράδεκτη αίτηση για συμμόρφωση στρεφόμενη κατά Δήμου που φέρεται ως ιδιοκτήτης κτισμάτων στα οποία αφορούσε η ακυρωτική απόφαση, γιατί αυτός, μη ασκώντας εν προκειμένω διοίκηση, αλλά ενεργώντας ως ο ιδιοκτήτης των επίμαχων κτισμάτων δεν εμπίπτει στην έννοια της ενεργού Διοικήσεως. Διατυπώθηκε όμως και η άποψη ότι, ενόψει της γενικής ρύθμισης της συνταγματικής διάταξης (άρθ. 95 παρ. 5) και του εκτελεστικού αυτής νόμου, αλλά και της αρχής του κράτους δικαίου, υποχρέωση προς συμμόρφωση σε ακυρωτική απόφαση έχει όχι μόνον η αρχή που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη, αλλά και κάθε αρχή του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ που έχει λάβει γνώση της ακυρωτικής απόφασης, είτε ασκεί διοίκηση, είτε δρα ως ιδιώτης.

Γ. Αποφάσεις που δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης

- 222** Το δικαίωμα στη «δίκαιη δίκη», που εγγυάται τόσο το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος όσο και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, περιλαμβάνει όχι μόνο το δικαίωμα της πρόσβασης σε δικαστήριο, αλλά και το δικαίωμα κάθε προσώπου να επιτύχει την εκτέλεση της απόφασης που θα εκδοθεί κατόπιν αποδοχής ασκούμενου από το εν λόγω πρόσωπο ενδίκου βοηθήματος. Στο πνεύμα αυτό, η εκτέλεση δικαστικής απόφασης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της «δίκης» κατά την έννοια των άρθρων αυτών, άλλως το σχετικό δικαίωμα δεν θα είχε νόημα. Συνεπώς, η προβλεπόμενη στο άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002 αίτηση του ενδιαφερομένου ενώπιον του τριμελούς συμβουλίου συμμόρφωσης συνιστά αποτελεσματική "προσφυγή" κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ προς διασφάλιση των απορρεόντων από το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ δικαιωμάτων (πρακτ. συμβ. συμ. ΣτΕ 11 και 12/2009, αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ Ολ. 11/2022)⁵¹.
- 223** Οι αρχές αυτές ισχύουν αυτόθροα και στο πεδίο των διοικητικών διαφορών, όπου η αποτελεσματική δικαστική προστασία και η αποκατάσταση της νομιμότητας επιβάλλουν στη Διοίκηση την υποχρέωση να συμμορφώνεται με δικαστική απόφαση οποιουδήποτε διοικητικού δικαστηρίου [βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 25.01.2007, *Ρομποτή και Ρομποτής κατά Ελλάδας*, αριθ. προσφυγ. 14263/04, σκέψ. 24, της 06.07.2006, *Μπέκα - Κουλοχέρη κατά Ελλάδας*, αριθ. προσφυγ. 38878/03, σκέψ. 21].
- 224** Ειδικότερα, από τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 20 παρ. 1 Σ., 95 παρ. 5 Σ. και 6 της ΕΣΔΑ, επιβάλλεται η χωρίς διαφοροποίηση υποχρέωση συμμόρφωσης προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις. Ως «δικαστική απόφαση» δε το Σύνταγμα, κατά το άρθρο 93 παρ. 2 και 3 αυτού, δεν θεωρεί οποιαδήποτε πράξη δικαστικού οργάνου εντασσόμενη

⁵¹ Βλ. όμως και αποφάσεις ΕΔΔΑ, 10.05.2007, Ευάγγελος *Πανταλέων κατά Ελλάδος*, αριθ. προσφ. 6571/05, σκ. 20 και απόφαση της 21.06.2007, Ιωάννης *Γεωργούλης κατά Ελλάδος*, αριθ. προσφ. 38752/04, σκ. 19. Στις αποφάσεις αυτές, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η προσφυγή στο οικείο Συμβούλιο συμμόρφωσης δεν πληροί τις προϋποθέσεις μιας αποτελεσματικής, κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, προσφυγής, διότι δεν μπορεί να οδηγήσει με βεβαιότητα στην εκτέλεση μιας δικαστικής απόφασης προς την οποία αρνείται να συμμορφωθεί η Διοίκηση. Και τούτο με τη σκέψη ότι –όπως ερμήνευσε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002– «οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου περιορίζονται μόνον στην "πανηγυρική" διαπίστωση της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς ορισμένη δικαστική απόφαση και στην επιβολή, εάν συντρέχει περίπτωση μη συμμορφώσεως, αποζημιώσεως για τον λόγο αυτόν, ενώ η εκτέλεση της αποφάσεως παραμένει εν τέλει στην διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αποβλέποντας μόνον στην αποφυγή της καταβολής της αποζημιώσεως». Στο ίδιο πνεύμα και οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 21.02.2008, *Κανελλόπουλος κατά Ελλάδας*, αριθ. προσφ. 11325/06, σκ. 20-21, της 02.04.2009, *Παναγιώτης Γκίκας και Γεώργιος Γκίκας κατά Ελλάδας*, αριθ. προσφ. 26914/07, σκ. 30-31 και της 18.02.2010, *Αικατερίνη Ματθαίου κατά Ελλάδας*, αριθ. προσφ. 17556/2008, σκ. 19.

στην διαδικασία παροχής έννομης προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 αυτού, αλλά μόνο εκείνη η οποία εκδίδεται από «δικαστήριο» (ήτοι δικαστικό όργανο –μονομελές ή πολυμελές– που συνεδριάζει δημόσια) και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση (πρβλ. ΑΕΔ 20/2005).

Συνεπώς, υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης δημιουργούν: 225

α) Όλες οι δικαστικές αποφάσεις που εκδίδονται υπό το κράτος ισχύος του εκτελε- 226
στικού της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος του 1975/2001 νόμου 3068/2002, αλλά και οι αποφάσεις εκείνες που είχαν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 2/2005, 68/2008).

β) Κάθε μορφή δικαστικής πράξης, ανεξαρτήτως ονομασίας, που εντάσσεται στο σύ- 227
στημα προσωρινής και οριστικής, αστικής, ποινικής και διοικητικής δικαστικής προστασίας. Στο πνεύμα αυτό, η Διοίκηση υποχρεώνεται να συμμορφώνεται και προς τις δεσμευτικές αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης, ως των οργάνων που ο ειδικός νόμος 3068/2002, προς εκπλήρωση της συνταγματικής επιταγής, κατέστησε αρμόδια για τη διαπίστωση της συμμόρφωσης ή μη της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, με τον τρόπο που εκείνα κρίνουν, βάσει της δικαστικής απόφασης, ως προσήκοντα, καθώς και για την επιβολή, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, των κυρώσεων που προβλέπονται στον νόμο αυτό (ΣτΕ 235/2021, αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 51, 52/2012, 18-21/2015).

Δεν δημιουργούν, όμως, υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης:

α) Αποφάσεις που κηρύσσουν τη δίκη καταργημένη, διότι δεν καταλείπεται στη Διοί- 228
κηση πεδίο συμμόρφωσης.

β) Αποφάσεις που απορρίπτουν αιτήσεις ακυρώσεως ή αναιρέσεως [αποφ. συμβ. 229
συμ. ΣτΕ 6/2005, 25/2006, 106/2012, 91/2020]. Υποχρέωση της Διοίκησης σε συμμόρφωση προς απορριπτική απόφαση θα ισοδυναμούσε, κατ' ουσίαν, με εκτέλεση των ιδίων αυτής πράξεων [πρακτικά συμβ. συμ. ΣτΕ 8/2005, 24/2006, 4/2007, 53/2008 και αποφάσεις του ίδιου Συμβουλίου 12/2005, 20/2008].

γ) Δικαστικές αποφάσεις που έχουν αποβάλει την ισχύ τους, αφού δεν νοείται εξανα- 230
γκασμός της Διοίκησης σε συμμόρφωση με απόφαση που δεν ισχύει. Με την αιτιολογία αυτή, το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ απέρριψε αιτήσεις για τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης αφενός σε προσωρινές διαταγές που είχαν χορηγηθεί από Πρόεδρο Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας [αποφάσεις συμβ. συμ. ΣτΕ 39/2005, 36/2006, 1/2007, 67/2009] και αφετέρου, σε αποφάσεις Επιτροπής Αναστο-

λών, οι οποίες ισχύουν μέχρι την καθ' οιονδήποτε τρόπο περάτωση της κύριας δίκης επί της αίτησης ακυρώσεως [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 92/2008, 82/2009, 67/2011].

- 231** δ) Δεν δημιουργεί υποχρέωση συμμόρφωσης ούτε απόφαση διοικητικού πρωτοδικείου, η οποία εκδόθηκε επί αναγνωριστικής αγωγής και κατά της οποίας έχει ασκηθεί έφεση και, συνεπώς, έχει επέλθει εκ του νόμου (άρθρο 99 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας) αναστολή εκτέλεσής της, ενώ η απόφαση αυτή δεν έχει κηρυχθεί εν όλω ή εν μέρει προσωρινώς εκτελεστή [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 7/2008, 109/2012, 33/2019].
- 232** Ακόμη, ε) δεν παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης πράξεις δικαστικών οργάνων, στις οποίες δεν διατυπώνεται οποιαδήποτε κρίση επί του αιτήματος παροχής δικαστικής προστασίας, αλλά παραγγέλλονται –υποδεικνύονται δηλαδή απλώς– ενέργειες προς τη Διοίκηση στο πλαίσιο μιας δίκης, και ως προς τις οποίες η Διοίκηση υπέχει υποχρέωση συμμόρφωσης βάσει άλλων διατάξεων και όχι αυτών του ν. 3068/2002. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί το υπομνηστικό έγγραφο που αποστέλλεται στη Διοίκηση για τις συνέπειες μη αποστολής του φακέλου της υπόθεσης, που προβλέπονται στο άρθρο 52 παρ. 3 του π.δ. 18/1989, από το οποίο δεν απορρέει υποχρέωση συμμόρφωσης κατά την προεκτεθείσα έννοια της συνταγματικής διάταξης [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 19, 20/2005, 60/2006].
- 233** Εξάλλου, απόφαση του ΣτΕ με την οποία απορρίπτεται έφεση κατ' απόφασης διοικητικού εφετείου, με την οποία έγινε δεκτή αίτηση ακυρώσεως, δεν εμπίπτει στις δικαστικές αποφάσεις που, κατά το άρθρο 1 του ν. 3068/2002, παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης. Και τούτο, διότι η απορριπτική της έφεσης απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν παράγει το πρώτον υποχρέωση συμμόρφωσης, εφόσον, κατά το άρθρο 61 του π.δ. 18/1989, τόσο η προθεσμία για την άσκηση έφεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά απόφασης που εκδόθηκε επί αίτησης ακυρώσεως, όσο και η άσκηση της έφεσης δεν συνεπάγονται την αναστολή εκτελέσεως της πρωτόδικης απόφασης [βλ. αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 27, 34, 36/2018, 92, 38/2020, 10/2021 κ.ά.]

Δ. Περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης

- 234** Ο νομοθέτης, επιχειρώντας να οριοθετήσει το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης, στο άρθρο 1 του εκτελεστικού της αναθεωρηθείσας διάταξης του άρθρου 95 παρ. 5 νόμου 3068/2002, προβλέπει ρητά την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνει «σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων». Από τη διατύπωση αυτή προκύπτει η σαφής διάκριση

των όρων *συμμόρφωση* και *εκτέλεση*. Πράγματι, η έννοια της συμμόρφωσης είναι ευρύτερη από την έννοια της εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης.

Συμμόρφωση νοείται και μπορεί να προκύπτει από το όλο περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, δηλαδή και από τις αιτιολογίες της, ενώ η **εκτέλεση** δεν μπορεί να αφορά παρά μόνο το διατακτικό της απόφασης. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, και ο νομοθέτης (στο άρθρο 3 παρ. 2 ν. 3068/2002) χρησιμοποιεί τον όρο συμμόρφωση, υπό την έννοια του –κατά τις περιστάσεις– ενδεικνυόμενου τρόπου υλοποίησης της ακυρωτικής απόφασης, ο οποίος δεν προσδιορίζεται ρητά στο διατακτικό της, αλλά μπορεί να εξευρεθεί και με τη συνδρομή του εντεταλμένου για τον σκοπό αυτό δικαστή στο Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης.

Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση της υποχρέωσης της Διοίκησης [ή του νομοθέτη⁵², σε περίπτωση που επιχειρείται συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση με νέες ρυθμίσεις που μεταβάλλουν το κριθέν με την ακυρωτική απόφαση ως αντισυνταγματικό νομοθετικό καθεστώς (βλ. ΣτΕ Ολ. 813/2019)] να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση, προσδιορίζονται από το αντικείμενο της ακύρωσης της διοικητικής πράξης, το οποίο, μεταξύ άλλων, καθορίζεται από το είδος και τη φύση της ακυρωθείσας πράξης, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις της δικαστικής απόφασης επί των ζητημάτων τα οποία εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της απόφασής του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση (ΣτΕ Ολ. 1125-1128/2016, Ολ. 1163-1167/2017, Ολ. 1834/2021, ΣτΕ 2824/2018 επταμ., 235/2021, αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 8/2017, πρακτικά συμβ. συμ. ΣτΕ 7-8/2023 κ.ά.).

Περαιτέρω, η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις *«πρέπει να είναι πλήρης και, κατά το δυνατόν, άμεση, υπό την έννοια ότι, μετά την δημοσίευση της αποφάσεως η αρμόδια αρχή οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του ακυρωτικού αποτελέσματος και δεν δύναται να αδρανή, επικαλούμενη λόγους οι οποίοι δεν εδράζονται σε συνταγματικές διατάξεις, διότι άλλως*

⁵² Δεν εμπίπτει, όμως, στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣτΕ η εξέταση της συμμόρφωσης του νομοθέτη προς τις δικαστικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Υπ' αυτό το πρίσμα, έγινε δεκτό ότι εκφεύγει της αρμοδιότητας του Συμβουλίου αυτού, όταν κρίνει την αίτηση περί μη συμμόρφωσης του ΕΚΠΑ προς την 4741/2014 ακυρωτική απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορούσε τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές περικοπές των αποδοχών των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ βάσει των ρυθμίσεων του ν. 4093/2012, και αποτελεί αντικείμενο νέας δικαστικής κρίσης η κρίση περί της συνταγματικότητας και της συμφωνίας ή μη προς υπέρτερους κανόνες δικαίου των μισθολογικού χαρακτήρα ρυθμίσεων του νεότερου ν. 4472/2017, που αναμόρφωσε το μισθολογικό καθεστώς των μελών ΔΕΠ των Πανεπιστημίων αναδρομικώς από 01.01.2017 (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ Ολ. 19/2017).

αναιρείται ο σκοπός της θεσπίσεως της διατάξεως του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος» (ΣτΕ Ολ. 1125-1128/2016, Ολ. 1163-1167/2017, Ολ. 1834/2021, πρακτικά συμβ. συμ. ΣτΕ Ολ. 7-8/2023, 10/2014).

- 238** Ειδικότερα, από τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος, 50 παρ. 1, 4 και 5 του π.δ. 18/1989 και του εκδοθέντος σε εκτέλεση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης ν. 3068/2002, συνάγεται ότι η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή τακτικού διοικητικού δικαστηρίου [σε υποθέσεις, η αρμοδιότητα για την εκδίκαση των οποίων έχει μεταβιβασθεί στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια], υποχρεούται όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στον νομικό κόσμο τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε με τη δικαστική αυτή απόφαση, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση αυτής ή των νομικών καταστάσεων που διαμορφώθηκαν, αμέσως ή εμμέσως, βάσει της πράξης ή παράλειψης που ακυρώθηκε ή ως συνέπεια αυτής. Προς τον σκοπό αυτό οφείλει να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στην ακυρωθείσα και να επαναλάβει τις πράξεις που κατά νόμο υποχρεούται να εκδώσει, χωρίς τη νομική πλημμέλεια η οποία διαπιστώθηκε με την ακυρωτική απόφαση, ώστε να διαμορφωθεί νομική κατάσταση σύμφωνη προς τον νόμο κατά την έννοια της ακυρωτικής απόφασης.

Μορφές συμμόρφωσης: Αποθετική και θετική

- 239** Η συμμόρφωση μπορεί να είναι απλή (αποθετική) ή ενεργητική (θετική). Στην μεν πρώτη περίπτωση, της απλής συμμόρφωσης, η Διοίκηση δεν μπορεί να επιχειρεί πράξεις ή παραλείψεις που υποδηλώνουν την καθ' οιονδήποτε τρόπο εμμονή της στην ακυρωθείσα πράξη ή παράλειψη, διότι μια τέτοια συμπεριφορά θα αντέκειτο ευθέως στο Σύνταγμα.
- 240** Στην απλή συμμόρφωση η Διοίκηση δεν δικαιούται να επανεκδώσει την ακυρωθείσα πράξη με την ίδια τυπική ή ουσιαστική πλημμέλεια ή ακόμη να εκδώσει αμέσως ή εμμέσως όμοια προς την ακυρωθείσα πράξη. Εντούτοις, έχει την ευχέρεια ή την υποχρέωση, αναλόγως εάν η ακυρωθείσα πράξη είχε εκδοθεί κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας αρμοδιότητας, να επανεκδώσει πράξη, η οποία, από πλευράς περιεχομένου όσο και από άποψη αναδρομικής εφαρμογής, επάγεται τα ίδια ακριβώς αποτελέσματα με την ακυρωθείσα, όταν η πράξη ακυρώθηκε για τυπικούς λόγους (αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 4/2005, 79/2012).
- 241** Σε περίπτωση, όμως, ακύρωσης πράξης για παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, στην οποία περιλαμβάνονται τα ελαττώματα της αιτιολογίας της προσβαλλόμενης, η

Διοίκηση δεν εμποδίζεται να εκδώσει νέα πράξη η οποία θα έχει το ίδιο αποτέλεσμα με την ακυρωθείσα, υπό την προϋπόθεση ότι θα περιέχει πλέον νόμιμη και πλήρη αιτιολογία. Με βάση την αρχή ότι η ακύρωση διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της ακυρωθείσας, η νέα πράξη που εκδίδει η Διοίκηση σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση ανατρέχει αναγκαστικά στον χρόνο εκείνο και διέπεται κατ' αρχήν από το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε τότε, και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο, κατά τον οποίο λαμβάνουν χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική αυτή απόφαση [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 5/2005, 15, 28, 37/2008].

Όταν το διατακτικό της ακυρωτικής απόφασης επιτάσσει συγκεκριμένες θετικές ενέργειες εκ μέρους της Διοίκησης, πρόκειται για θετική συμμόρφωση, με την οποία επιδιώκεται η δημιουργία της κατάστασης που υπήρχε πριν από την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης ή ακόμη η έκδοση εκείνων των πράξεων που παρανόμως παραλείφθηκαν. Τούτο επιτυγχάνεται με την ανάκληση ή τροποποίηση των σχετικώς εκδοθεισών πράξεων ή με την έκδοση νέων στις οποίες προσδίδεται αναδρομική ισχύ, προκειμένου να επανέλθουν τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν αν εξ αρχής δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη [πρακτικό συμβ. συμ. ΣτΕ 16/2010]. Ακόμη, όπως έχει κριθεί, η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς δικαστικές αποφάσεις, με τις οποίες αναγνωρίζονται χρηματικές αξιώσεις από περιοδικές παροχές –όπως οι αποδοχές των μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ–, εκτείνεται και σε απαιτήσεις που αφορούν χρονικό διάστημα μεταγενέστερο εκείνου που καλύπτεται με τη δικαστική απόφαση, εφόσον στηρίζονται στην ίδια νομική βάση [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ Ολ. 19/2017].

Εν ολίγοις, όταν στο διατακτικό της απόφασης περιγράφονται λεπτομερώς και με ακρίβεια οι ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί η Διοίκηση και καθορίζονται τα συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λάβει, προκειμένου να συμμορφωθεί προς την απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου, το διατακτικό αυτό περιέχει μια έντονη προειδοποίηση προς τη Διοίκηση ότι, εφόσον αυτή δεν ενεργήσει σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που διατυπώθηκαν από το δικαστήριο, η πράξη ή η παράλειψή της θα έχει παραβιάσει ευθέως τη σχετική συνταγματική διάταξη για την υποχρέωση συμμόρφωσης.

Η παράλειψη, όμως, ή η σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να εκδώσει νέα πράξη ή να προβεί στις απαραίτητες υλικές ενέργειες προς εκτέλεση της ακυρωτικής απόφασης, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη στη νομολογία, δεν δημιουργεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, και δεν υπόκειται σε προσβολή για ακύρωση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. Ολ. ΣτΕ 3171/2014, 1532/2014 επταμ., ΣτΕ 894/2009, 2565/2014, 3672/2014,

2505/2017 κ.ά.) ούτε, άλλωστε, σε προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (βλ. ΣτΕ 502/2013, 864/2016, 2505/2017 κ.ά.).

Ε. Ο κυρωτικός ρόλος του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του άρθρου 2 του ν. 3068/2002

- 245** Ποια θα είναι, όμως, η τύχη της αίτησης συμμόρφωσης, όταν, παρά την έκδοση από το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο Πρακτικού, με το οποίο διαπιστώνεται η μη συμμόρφωση και τάσσεται προθεσμία στη Διοίκηση για να προβεί στις νόμιμες ενέργειες, η αρμόδια αρχή εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται, είτε συνεπεία αδράνειάς της ή εμμονής της στην ακυρωθείσα παράνομη ενέργεια;
- 246** Στην περίπτωση αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3068/2002, το Τριμελές Συμβούλιο –με απόφασή του πλέον– βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό, το οποίο πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση. Από τη διατύπωση της ανωτέρω ρύθμισης συνάγεται ότι η κύρωση αυτή μπορεί να επιβληθεί στη Διοίκηση και υπέρ μη διάδικου μέρους στη δίκη στην οποία εκδόθηκε η απόφαση που έχρηζε συμμόρφωσης. Αυτή, άλλωστε, η άποψη συμπλέει και με την εισηγητική έκθεση της διάταξης αυτής, κατά την οποία, *«σκοπός της ειδικής αυτής κύρωσης δεν είναι αποζημιωτικός, αλλά αποτρεπτικός»*. Η χρηματική αυτή κύρωση, δηλαδή, δεν αποσκοπεί στην αποζημίωση του ζημιωθέντος διαδίκου, αλλά αποβλέπει στην αποτροπή της άρνησης ή της καθυστέρησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση, υπό την έννοια ότι η συμπεριφορά αυτή μπορεί να συνεπάγεται και μια ειδική δαπάνη για την αρμόδια αρχή που έχει υποχρέωση προς συμμόρφωση. Η εν λόγω δε απόφαση του Συμβουλίου Συμμόρφωσης αποτελεί τίτλο εκτελεστό, με τον οποίο δύναται ο ενδιαφερόμενος να επιδιώξει την είσπραξη του επιδικασθέντος σε αυτόν ποσού [ΣτΕ 235/2021, απόφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 19/2017]. Εξάλλου, η καταβολή ποσού ως χρηματική κύρωση για τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης δεν την απαλλάσσει από την υποχρέωση συμμόρφωσης ούτε κωλύει την επίτευξη συμβιβαστικής λύσης [αποφ. συμβ. συμ. ΣτΕ 35/2008, 107/2011, 11/2021].
- 247** Κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη από το Τριμελές Συμβούλιο για τον καθορισμό του ανωτέρω χρηματικού ποσού είναι η φύση και η σημασία της διαφοράς για την οποία εκδόθηκε η μη εκτελεσθείσα απόφαση, οι συνθήκες της μη συμμόρφωσης και οι συνέπειές της για το πρόσωπο του θιγομένου, η χρονική της διάρκεια και ο αποτρεπτικός της χαρακτήρας για τη Διοίκηση.
- 248** Στο σημείο αυτό, αξίζει να υπογραμμισθεί η παρατήρηση της Διοικητικής Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά το στάδιο της επεξεργασίας του προσχεδίου

του εκτελεστικού του άρθρου 95 παρ. 5 Σ. νόμου σε σχέση με την επιβολή της χρηματικής κύρωσης, όταν διαπιστωθεί μη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση. Κατ' αρχάς, προβλεπόταν ο άπαξ καταλογισμός στο Υπουργείο ή το ΝΠΔΔ, στο οποίο υπάγεται η αρχή που δεν συμμορφώθηκε, ενώ δεν προβλεπόταν δυνατότητα κλιμάκωσης της κύρωσης μέχρις ότου η Διοίκηση συμμορφωθεί (προσδιορισμού δηλαδή της κύρωσης σε συνάρτηση με τη διάρκεια της μη συμμόρφωσης). Όπως χαρακτηριστικά παρατηρείται, με τον τρόπο αυτό, και παρότι σκοπός της κύρωσης (η οποία είναι ανεξάρτητη από ανόρθωση της τυχόν ζημίας λόγω μη συμμόρφωσης⁵³, βλ. άρθρο 4 ν. 3068/2002), είναι ο εξαναγκασμός της Διοίκησης σε συμμόρφωση, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα, η Διοίκηση μπορεί, καταβάλλοντας άπαξ τη χρηματική ποινή, να αποφύγει στο διηνεκές τη συνταγματική της υποχρέωση. *«Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να προβλεφθεί κλιμακωτή επιβολή της χρηματικής κύρωσης, σε συνάρτηση με τον χρόνο συμμόρφωσης [όπως προβλέπεται, μεταξύ άλλων, στη γαλλική έννομη τάξη, μέσω του συστήματος επιβολής *astreinte*, καθώς και στην κοινοτική έννομη τάξη, βλ. άρθρο 228 ΣυνθΕΚ]»⁵⁴.*

Σε όσες περιπτώσεις το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ επιβάλλει χρηματική κύρωση 249 σε βάρος της αρμόδιας διοικητικής αρχής, η οποία δεν συμμορφώθηκε προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας, το ανωτέρω Συμβούλιο διά του Προέδρου του έχει την ευχέρεια, κατ' άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 3068/2002, να προβεί στην περαιτέρω διαβίβαση των στοιχείων του φακέλου στον εποπτεύοντα την αρμόδια αρχή Υπουργό, προκειμένου να κινήσει πειθαρχική διαδικασία κατά παντός υπεύθυνου υπαλλήλου του οικείου Υπουργείου, στο πλαίσιο καθιέρωσης πειθαρχικής ευθύνης των αρμόδιων για τη συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις υπαλλήλων.

Εντούτοις, όταν το τριμελές συμβούλιο διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση προς τις απο- 250 φάσεις του ΣτΕ δεν έχει την εξουσία να απευθύνει διαταγές προς τη Διοίκηση, διότι τούτο, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη επέμβαση στο έργο της Διοίκησης. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο επιστημονικός διάλογος για την αναγκαιότητα νομοθετικής διεύρυνσης

⁵³ Με την απόφαση της 02.06.2022, *Μαστρογιάννης κατά Ελλάδας*, το ΕΔΔΑ, στην περίπτωση καθυστέρησης διορισμού υπαλλήλου επί χρονικό διάστημα πέραν των 4 ετών μετά την έκδοση αμετάκλητης ακυρωτικής απόφασης απέρριψε τις αιτιάσεις της Ελληνικής Κυβέρνησης ότι ο προσφεύγων θα μπορούσε να είχε ασκήσει αγωγή αποζημίωσης με το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, με το σκεπτικό ότι το εν λόγω ένδικο μέσο έχει αντισταθμιστικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να οδηγήσει με βεβαιότητα στην εκτέλεση της δικαστικής απόφασης.

⁵⁴ βλ. ΣτΕ Δ.Ο. 5/2002.

της εξουσίας του διοικητικού δικαστή να απευθύνει διαταγές με προληπτικό χαρακτήρα προς τη Διοίκηση, στα πρότυπα του γαλλικού δικονομικού συστήματος⁵⁵.

- 251 Σε αντίθεση προς την περιορισμένη κατά τα ανωτέρω εξουσία του τριμελούς συμβουλίου συμμόρφωσης, ο νομοθέτης θέσπισε νέες εξουσίες υπέρ του ακυρωτικού δικαστή [άρθρο 22 ν. 4274/2014] στο πλαίσιο της ανάγκης συγκερασμού των αρχών της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη, των διοικητικών καταστάσεων που έχουν καλόπιστα δημιουργηθεί, καθώς και της ασφάλειας δικαίου, όπως αναλύεται στο παρακάτω υποκεφάλαιο.

3. Σύγχρονες όψεις της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις

Α. Προσδιορισμός μεταγενέστερου χρόνου επέλευσης των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης

- 252 Το ζήτημα των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης αποτέλεσε αντικείμενο του άρθρου 50 του ιδρυτικού νόμου περί Συμβουλίου της Επικρατείας 3713/1928, το οποίο όριζε στην παρ. 1 ότι: «*Η δεχομένη την αίτησιν απόφασις απαγγέλλει την ακύρωσιν της προσβαλλομένης πράξεως, επαγομένη νόμιμον αυτής κατάργησιν έναντι πάντων ...*».
- 253 Με όμοιο περιεχόμενο και σε ταυτόριθμο άρθρο επαναλαμβάνεται η ρύθμιση των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης στο ν.δ. 170/1973 και εν συνεχεία και στο ισχύον άρθρο 50 του π.δ. 18/1989, το οποίο ορίζει στην παρ. 1 τα εξής: «*Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη*». Την παρατεθείσα διάταξη του άρθρου αυτού, την οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας παγίως εφάρμοζε, με την έννοια ότι η ακύρωση της διοικητικής πράξης ανατρέχει στον χρόνο της έκδοσής της, τροποποίησε το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 4274/2014 (Α΄ 147), το οποίο πρόσθεσε παρ. 3β που έχει ως εξής: «*Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως, 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 хро-*

⁵⁵ Βλ. σχετικά, Π. Μουζουράκη, *Η εξασφάλιση της εκτέλεσης των ακυρωτικών αποφάσεων στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο μετά τον νόμο 95-125 της 8ης Φεβρουαρίου 1995*, Κριτική Επιθεώρηση 1997, σελ. 208-213· Ε. Πρεβεστούρου, *Le pouvoir d'injonction du juge administratif*, RFDA 3/2015· Η. Κουβαρά, *Η απαγόρευση έκδοσης δικαστικών διαταγών προς τη διοίκηση: Ένα αναχρονιστικό ταμπού προς διαπραγμάτευση*, ΘΠΔΔ 7/2015, σελ. 639επ· Ι. Πετρόγλου, *Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα*, ΔιΔικ 1997, σελ. 27επ.

νικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης ...». Με την νέα αυτή διάταξη δόθηκε η δυνατότητα στο Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό προϋποθέσεις τις οποίες το ίδιο σταθμίζει, να αποκλίνει, σε εξαιρετικές πάντως περιπτώσεις, από τον κανόνα της αναδρομικής ακύρωσης και να καθορίσει μεταγενέστερο χρόνο επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης (βλ. ΣΕ Ολ. 4446/2015, Ολ. 431/2018).

Όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση της οικείας διάταξης, η νομοθετική αυτή ρύθμιση εισήχθη προς αντιμετώπιση των δυσχερειών που ανακύπτουν κατά την επι- 254
λογή του εφαρμοστέου νομοθετικού καθεστώτος στο στάδιο της συμμόρφωσης της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση. Εφαρμογή της ρύθμισης αυτής έγινε, το πρώτον, με την απόφαση ΣτΕ 4741/2014 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία το Δικαστήριο προέβη σε μια αξιοσημείωτη επέκταση της δυνατότητας η οποία προβλέπεται από το άρθρο 3β του άρθρου 50 π.δ. 18/89 στο πεδίο των ακυρωτικών διαφορών, αναλογικά και επί αγωγής, δηλαδή επί ενδίκου βοηθήματος που δεν έχει διαπλαστικό χαρακτήρα και συνεπώς, δεν άγει σε ακυρωτική απόφαση (βλ. και ΣτΕ 2288/2015 σκ. 25, πρβλ. ΔΕΚ C-43/75 της 8.4.1976, *Defrenne κατά Sabena* και C-262/78 της 17.05.1990, *Barber*). Στη συνέχεια, με την ΣτΕ 4446/2015, που αφορούσε την παράλειψη της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων, το ΣτΕ σε Ολομέλεια, κατά τη στάθμιση των κριτηρίων προσδιορισμού του χρονικού σημείου της επέλευσης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης, έλαβε υπόψη –ως αντιστάθμισμα στην αρχή της νομιμότητας– όχι μόνον την αρχή της ασφάλειας δικαίου και την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των τρίτων, αλλά προεχόντως το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο προβαίνοντας σε συνδυαστική εφαρμογή των παρ. 3α και 3β του άρθρου 50 του π.δ. 18/89, ακυρώνει μεν την παράλειψη της Διοίκησης να συντάξει επίκαιρους καταλόγους τιμών ζώνης για τα ακίνητα της χώρας, κρίνει όμως ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης ισχύει μόνο για το μέλλον, εξαιτίας του «εντόνου δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του κράτους, και μάλιστα, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες». Η πλειοψηφήσασα στην απόφαση αυτή άποψη αρνείται να προσδώσει αναδρομικότητα στο ακυρωτικό αποτέλεσμα για την πλήρη, αναδρομική, αποκατάσταση της νομιμότητας. Με άλλες λέξεις, εν προκειμένω, η νομιμότητα αντισταθμίζεται από το δημοσιονομικό συμφέρον, το οποίο ενόψει της οικονομικής κρίσης υπερισχύει αυτής.

Ο περιορισμός της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος, εξουσία για 255
την οποία έχει διατυπωθεί και εντονότερη κριτική σε σχέση με τις χαρακτηριζόμε-

νες «υπερεξουσίες του ακυρωτικού δικαστή»⁵⁶, μπορεί, κατά την άποψή μας, να είναι συνταγματικά ανεκτός, υπό τους ακόλουθους όρους: α) Η αναδρομική ακύρωση της πράξης να μην αποτελεί το αποκλειστικό αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς, δηλαδή η μη πρόσδοση αναδρομικότητας να μην είναι αναγκαία για την αποτροπή της βλάβης του αιτούντος, άλλως, το μη αναδρομικό ακυρωτικό αποτέλεσμα θα είχε ως συνέπεια την κατάργηση του αντικειμένου της δίκης σε βάρος του αιτούντος, β) ο περιορισμός της αναδρομικότητας να μην αποτελεί δεδικασμένο για άλλες εκκρεμείς δίκες και γ) και σημαντικότερο, η μετάθεση του χρόνου έναρξης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης να μην επηρεάζει σε καμία περίπτωση τα αγωγικά δικαιώματα των διαδίκων ούτε και των τρίτων προς τη δίκη προσώπων, οι οποίοι θίγονται από τις αυτές, κριθείσες ως αντισυνταγματικές, διατάξεις. Άλλωστε, τούτο διασφαλίζεται ρητά από την παρ. 3 του άρθρου 50 π.δ. 18/89, σύμφωνα με την οποία «η εφαρμογή των παραγράφων 3α, 3β και 3γ δεν θίγει τις αποζημιωτικές αξιώσεις».

Β. Έκδοση προδικαστικής απόφασης για την άρση τυπικής πλημμέλειας από τη Διοίκηση

- 256** Η θεσπιζόμενη από τον νομοθέτη σχετική ευχέρεια του ακυρωτικού δικαστή αποτελεί ειδικότερη μορφή σύνδεσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης με το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, με σκοπό την ταχύτερη αποκατάσταση της διοικητικής νομιμότητας.
- 257** Με την προσθήκη της παρ. 3α στο άρθρο 50 του π.δ. 18/89 παρασχέθηκε η δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή που άγεται σε ακύρωση της ατομικής διοικητικής πράξης λόγω πλημμέλειας, η οποία –κατά την κρίση του– μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων ενόψει της φύσης της και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, να μην ακυρώσει την πράξη. Στην περίπτωση αυτή, ο ακυρωτικός δικαστής έχει την ευχέρεια να παραπέμψει την υπόθεση στη Διοίκηση, τάσσοντάς της συγκεκριμένη (τρίμηνη εκ του νόμου) προθεσμία, ώστε να καλύψει την πλημμέλειά της εντός ευλόγου προθεσμίας. Μέσω της προσθήκης της διάταξης αυτής αντανάκλαται η ανάγκη και η σαφής βούληση του νομοθέτη να επιφέρει μια επιτάχυνση στη διαδικασία της συμμόρφωσης της Διοίκησης, η οποία διαφορετικά θα ακολουθούσε

⁵⁶ Βλ. Κ. Γώγο, *Η παράλειψη της διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων ως πεδίο εφαρμογής των «διευρυμένων εξουσιών» του διοικητικού δικαστή. Σκέψεις για την ΣτΕ (ΟΛ.) 4003/2014, ΤοΣ 3-4/2014, σελ. 675 επ.*: Α. Καϊδατζή, *Η υπόθεση της αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων και οι «διευρυμένες εξουσίες» του Συμβουλίου της Επικρατείας – Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 4446/2015 Ολ., Αρμ. 2/2016, σελ. 284 επ.*

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

Με τη νομολογία του⁵⁷, το Συμβούλιο της Επικρατείας επιβεβαιώνει τη σημασία που έχει για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη εν τέλει συμμόρφωση της Διοίκησης η ανωτέρω ρύθμιση που προβλέπει την ευχέρεια έκδοσης προδικαστικής και όχι οριστικής απόφασης έναντι μιας αλυσιτελούς ακύρωσης προσβαλλόμενης απόφασης για τυπικές πλημμέλειες. 258

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συμπερασματικά, με τη θεσμοθέτηση των προεκτεθεισών ρυθμίσεων (των παρ. 3α και 3β του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989) αναμφίβολα παρέχεται στον ακυρωτικό δικαστή ευρύτατη ευχέρεια στη διαμόρφωση τόσο των ορίων του δικαστικού ελέγχου όσο και των συνεπειών της δικανικής κρίσης, με κίνδυνο βέβαια να υπεισέλθουν στη διαμόρφωση του δικανικού συλλογισμού υποκειμενικές αντιλήψεις του δικαστή για την έννοια του δικαίου⁵⁸. Από την άλλη πλευρά, η νομοθετική κατοχύρωσή τους είναι δυνατό να καταστήσει το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων περισσότερο λειτουργικό, υπό την έννοια της ρεαλιστικότερης εφαρμοσιμότητάς τους. Προς τούτο, κατά τη γνώμη μας, η χρήση των νέων εξουσιών του διοικητικού δικαστή, υπό αυστηρότατες βέβαια προϋποθέσεις και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κρίνεται σκόπιμη και συχνά επιβεβλημένη, προκειμένου η Διοίκηση να έχει τη δυνατότητα να εκτελέσει εν τοις πράγμασι το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων. 259

⁵⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ. 4003/2014, εν μέρει προδικαστική, με την οποία χορηγήθηκε εξάμνη προθεσμία στη Διοίκηση για να προβεί στην έκδοση πράξης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της χώρας. Με την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας αυτής εκδόθηκε η ΣτΕ Ολ. 4446/2015 ακυρωτική απόφαση. Βλ. και ΣτΕ Ολ. 1287/2022, με την οποία χορηγήθηκε ομοίως εξάμνη προθεσμία στη Διοίκηση προκειμένου να τηρήσει την οφειλόμενη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης της δομής φιλοξενίας μεταναστών στη Μαλακάσα Ωρωπού.

⁵⁸ Βλ. σχετικό προβληματισμό στην ομιλία του Προέδρου του ΣτΕ επί τιμή Κ. Μενουδάκου, με θέμα: *Νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος (θεσμικά όρια της εξουσίας του διοικητικού δικαστή μεταξύ φορμαλισμού και δικαστικού ακτιβισμού)*, ΘΠΔΔ 7/2014, σελ. 675.