

# Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση<sup>1</sup>

----- , -----

Βασίλειος Π. Ανδρουλάκης

Πάρεδρος Σ.τ.Ε.

## Περιεχόμενα

Εισαγωγή .....	2
<b>I. Η καθυστέρηση στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης: Ένα πρόβλημα με πολλαπλές αιτίες .....</b>	<b>5</b>
Α. Λόγοι συνδεδεμένοι με την σύγχρονη εξέλιξη.....	5
Β. Λόγοι συνδεδεμένοι με την νεοελληνική παθολογία.....	7
<b>II. ... στο οποίο απαντά μια δέσμη μέτρων ... ..</b>	<b>14</b>
Α. Η ενίσχυση του καθοδηγητικού ρόλου του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	16
Α.1. Η πιλοτική δίκη.....	17
Α.2. Μια νέα, εκσυγχρονισμένη αντίληψη του ρόλου του ακυρωτικού δικαστή.....	19
Α.3. Η Έγκριση των κανονισμών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.....	20
Β. Οι ειδικότερες οργανωτικές μεταβολές.....	24
Β.1. Η διαδικασία σε συμβούλιο.....	24
Β.2. Μονομελείς σχηματισμοί.....	25
Β.3. Ειδικά τμήματα.....	26
Β.4. Χρήση νέων τεχνολογιών.....	26
Γ. Επαναπροσδιορισμός των όρων πρόσβασης στα δικαστήρια και των εξουσιών του δικαστή της ουσίας.....	29
Γ.1. Η αύξηση του κόστους της δίκης.....	29
Γ.2. Ο περιορισμός στην άσκηση ενδίκων μέσων.....	30
Γ.3. Ειδικές ρυθμίσεις για τις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.....	33
Δ. Και το δια ταύτα των νομοθετικών παρεμβάσεων;.....	35
Δ.1. Εκκρεμότητα.....	36
Δ.2. Καταθέσεις.....	37
Δ.3. Αποφάσεις.....	38
Δ.4. Σχέση υποθέσεων που εισάγονται, υποθέσεων που περαιώνονται και υποθέσεων που εκκρεμούν.....	40
<b>III. ... που πρέπει να εμπλουτισθεί.....</b>	<b>41</b>
Α. Η μάχη κατά της εκκρεμότητας.....	41
Β. Περαιτέρω εισαγωγή παγίων ρυθμίσεων.....	43
Β.1. Δημιουργία σύγχρονου συστήματος ενδικοφανών προσφυγών.....	43
Β.2. Σχεδιάγραμμα προτάσεων.....	45
<b>Επίλογος.....</b>	<b>48</b>
<b>Ενδεικτική βιβλιογραφία: .....</b>	<b>49</b>

<sup>1</sup> Το παρόν δημοσιεύτηκε στο περιοδικό Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2015, σελ. 1 επ. και στηρίζεται σε δύο εκθέσεις που συνετάγησαν από τον γράφοντα για λογαριασμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων τα έτη 2013 και 2014, με αντικείμενο την αξιολόγηση των ν. 3900/2010 και 4055/2012.

## Εισαγωγή

Είναι γνωστό ότι το Σύνταγμά μας, στο άρθρο 20 παρ. 1, κατοχυρώνει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Παρόμοιες διατάξεις περιέχονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (άρθρο 47: Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου) και, βεβαίως, στην ΕΣΔΑ. Το πασίγνωστο άρθρο 6 σχετικά με το δικαίωμα στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου μας έχει δώσει μια πλούσια νομολογία στην οποία αναλυτικά αναπτύσσεται το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού, σε όλες του τις εκφάνσεις, μεταξύ των οποίων σημαντικότερη θέση κατέχει και εκείνη της απονομής της δικαιοσύνης σε εύλογο χρόνο.

Και ενώ είναι γενικώς αποδεκτό ότι η ελληνική δικαιοσύνη ανταποκρίνεται στα επί μέρους στοιχεία που συνθέτουν το περιεχόμενο του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, στο θέμα της απονομής αυτής σε εύλογο χρόνο, το δικαστικό σύστημα δεν έχει να επιδείξει τα καλύτερα αποτελέσματα. Μάλιστα, το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει δεχθεί σε αποφάσεις του ότι το πρόβλημα της ελληνικής δικαιοσύνης στο ζήτημα αυτό δεν είναι συγκυριακό, δεν έτυχε δηλαδή να καθυστερήσει η απονομή της δικαιοσύνης σε κάποιες περιπτώσεις, αλλά έχει συστημικό χαρακτήρα. Και η συστημική αυτή στρέβλωση απαντάται, κατά το ΕΔΔΑ, τόσο στη διοικητική δικαιοσύνη (υπόθεση Αθανασίου, 21-12-2010),<sup>2</sup> όσο και στην πολιτική (Γλύκαντζη, 30-10-2012)<sup>3</sup> και ποινική (υπόθεση Μιχελιουδάκης, 3-4-2012).<sup>4</sup> Και δεν αποκλείεται στο στόχαστρο του ΕΔΔΑ να βρεθεί και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τον καθηγητή Θ. Φορτσάκη: *«Η εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δικαιοσύνη, οι πλήρεις και μάλιστα πολυτελείς ... δικαστικές διαδικασίες, ακόμα και η ποιότητα των αποφάσεων ακυρώνονται από την τρομακτική αργοπορία στην εκδίκαση των υποθέσεων, συχνά και πέραν της δεκαετίας, στα όρια της αρνησιδικίας»*. Δεν υπάρχει περίπτωση, συζήτηση γύρω από την απονομή της δικαιοσύνης στην Ελλάδα να μην καταλήξει, πολύ γρήγορα μάλιστα, στο ζήτημα της καθυστέρησης στην απονομή της. Καθυστέρηση η οποία, τελικώς, θίγει τον ίδιο τον πυρήνα του δικαιώματος στη δικαστική προστασία, επηρεάζοντας ταυτόχρονα αρνητικά, όπως με όλο και πιο εμφαντικό τρόπο επισημαίνεται, και το επενδυτικό περιβάλλον.

Σύμφωνα με αναγόμενα στο έτος 2012 στοιχεία της λειτουργούσης στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης Commission Européenne pour l' Efficacité de la Justice (CEPEJ), που περιλαμβάνονται στην έκθεση του 2014<sup>5</sup>, για την επίλυση μιας διοικητικής

<sup>2</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-102431> Τελευταία πρόσβαση στις αναφερόμενες στο παρόν ιστοσελίδες έγινε στις 30 Δεκεμβρίου 2014.

<sup>3</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-114100>

<sup>4</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-110181>

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf)

διαφοράς, στον πρώτο βαθμό, στην Ελλάδα απαιτούνται 1.520 ημέρες, ενώ στη Γαλλία 302, στη Γερμανία 354 και στην Ισπανία 427.<sup>6</sup>

Το γεγονός ότι το πρόβλημα της καθυστέρησης δεν αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, αλλά εμφανίζεται και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, έχοντας υπερεθνικό κατά κάποιον τρόπο χαρακτήρα, δεν αρκεί για να παρηγορηθούμε.

Σε Ενωσιακό επίπεδο, από το 2013 η Επιτροπή ανέλαβε το έργο της σύνταξης ετησίως, του λεγόμενου «Πίνακα Αποτελεσμάτων της δικαιοσύνης» (Tableau de bord de la justice/Justice Scoreboard) με στόχο την προώθηση της ποιότητας, της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>7</sup> Στην παρουσίαση του Πίνακα Αποτελεσμάτων για το 2014, που έγινε τον Μάρτιο του 2014, η τότε Επίτροπος Δικαιοσύνης Viviane Reding, συνδέοντας με άμεσο τρόπο την ταχύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης με την οικονομία, δήλωσε ότι: *«Η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης ισοδυναμεί με άρνηση απονομής δικαιοσύνης. Ο πίνακας αποτελεσμάτων σχετικά με την ευρωπαϊκή δικαιοσύνη είναι βασικό εργαλείο της οικονομικής στρατηγικής της ΕΕ, καθώς συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία της δικαιοσύνης για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις»*.<sup>8</sup>

Αποτελεί, επομένως, η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού σοβαρό διακύβευμα για όλους τους παράγοντες που εμπλέκονται, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην οργάνωση και λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος. Σκόπιμη, ωστόσο, είναι η ακόλουθη επισήμανση: Η δικαιοσύνη δεν αποτελεί μια ακόμα δημόσια υπηρεσία η οποία πρέπει να παράγει το προϊόν της ταχέως για να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών. Αποτελεί την τρίτη ανεξάρτητη κρατική λειτουργία, που είναι εγγυητής του κράτους δικαίου, οφείλει δε να επιχειρεί λεπτολόγες και δύσκολες σταθμίσεις μεταξύ της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών και της διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος. Αν επικεντρωθούμε αποκλειστικά στο ζήτημα της ταχύτητας, παραβλέποντας τους σκοπούς που η δικαιοσύνη θεραπεύει, κινδυνεύουμε να καταλήξουμε σε έναν δικαστή διεκπεραιωτή των υποθέσεων που καλείται να επιλύσει ή στον δικαστή που επευλογεί, που βάζει τη σφραγίδα της νομιμότητας, σε ήδη εισημμένες αποφάσεις. Η δικαστική κρίση απαιτεί χρόνο για μελέτη και ωρίμανση της υποθέσεως. Αυτήν ακριβώς την προβληματική εκφράζουν και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων που εκδόθηκαν στις 4 Μαρτίου

---

<sup>6</sup> Σε κάθε περίπτωση χρειάζεται προσοχή στην συγκριτική αξιολόγηση των στατιστικών στοιχείων διότι η έννοια της διοικητικής διαφοράς δεν είναι παντού η ίδια. Π.χ. οι διαφορές της κοινωνικής ασφάλισης στη Γαλλία δεν αποτελούν, στο σύνολό τους, διοικητικές διαφορές.

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0160&from=en>

<sup>8</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-273\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-273_el.htm)

2014 επί Ελληνικής προεδρίας εν σχέσει προς τον προαναφερθέντα πίνακα αποτελεσμάτων.<sup>9</sup>

Μια σημαντική νομοθετική πρωτοβουλία αφορά την καθιέρωση ενός ιδιαίτερου ενδίκου βοηθήματος, κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, για την επιδίκαση δίκαιης ικανοποίησης λόγω καθυστέρησης στην έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Στη διαδικασία αυτή αναφέρονται τα άρθρα 53 έως 58 του ν. 4055/2012 (Α' 51), που εφαρμόζεται από τις αρμόδιες μονομελείς συνθέσεις του Σ.τ.Ε. και των τ.δ.δ., οι οποίες έχουν εκδώσει αποφάσεις με τις οποίες επιδικάζεται εύλογη χρηματική αποζημίωση λόγω καθυστέρησης.<sup>10</sup> Με τον τρόπο αυτό αναμένεται ότι οι σχετικές καταδικαστικές για την Ελλάδα αποφάσεις του δικαστηρίου του Στρασβούργου θα περιοριστούν σημαντικά.<sup>11</sup>

Ο νομοθέτης, τα τελευταία χρόνια, υπό την πίεση του προβλήματος της καθυστέρησης έχει υιοθετήσει σειρά νομοθετημάτων, που εντάσσονται, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αντιμετώπισής του. Βασικός στόχος του παρόντος είναι η συνοπτική παρουσίαση των νομοθετικών εκείνων μέτρων που αφορούν την αντιμετώπιση της καθυστέρησης στη διοικητική δικαιοσύνη (II). Προηγουμένως, όμως, θα επιχειρηθεί μια αναζήτηση των αιτίων που δημιουργούν και επιτείνουν το πρόβλημα, διότι η διαπίστωση του πολυπαραγοντικού χαρακτήρα του καταδεικνύει την δυσκολία της αντιμετώπισης του (I), ενώ στο τέλος θα διατυπωθούν, πολύ συνοπτικά, μερικές προτάσεις για περαιτέρω μέτρα που πιστεύεται ότι θα συμβάλλουν στην επιδίωξη του επιθυμητού αποτελέσματος: την σε εύλογο χρόνο απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης (III)

---

<sup>9</sup> Conclusions concernant les systèmes de justice civile et commerciale des Etats membres <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2014/03/03-04>

<sup>10</sup> Το ΕΔΔΑ στην απόφασή του Τεχνική Ολυμπιακή κατά Ελλάδος (1-10-2013) έκρινε ότι το σύστημα που οργανώνεται με τον ν. 4055/2012 είναι συμβατό με τη Σύμβαση. βλ. την απόφαση, με παρατηρήσεις Σ. Τρεκλή, στην ΘΠΔΔ2014, σελ. 81 επ.

<sup>11</sup> Με τον ν. 4239/2014 (Α' 43) προβλέφθηκε η επιδίκαση δίκαιης ικανοποίησης λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, καθώς και στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

## I. Η καθυστέρηση στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης: Ένα πρόβλημα με πολλαπλές αιτίες ...<sup>12</sup>

Η καθυστέρηση στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης αποτελεί συνέπεια της αύξησης των διοικητικών διαφορών, της αύξησης της ζήτησης για δικαστική προστασία<sup>13</sup>. Αν η καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης αποτελεί αρνητικό φαινόμενο δεν συμβαίνει το ίδιο με τα αίτια που οδηγούν σ' αυτήν. Ορισμένα αντανακλούν άλλοτε θετικές εξελίξεις και άλλοτε συνδέονται με την πολυπλοκότητα της σημερινής εποχής (Α). Δεν απουσιάζουν ασφαλώς αίτια που συνδέονται με παθολογικές καταστάσεις (Β).

### A. Λόγοι συνδεδεμένοι με την σύγχρονη εξέλιξη

1. Οι πολίτες απευθύνονται όλο και συχνότερα στη διοικητική δικαιοσύνη σε σχέση με το παρελθόν, γεγονός που αποτελεί, μεταξύ άλλων, σημείο εκδημοκρατισμού της κοινωνίας. Ο πολίτης δεν διστάζει πλέον να αντιπαρατεθεί στην αίθουσα των δικαστηρίων με το Κράτος. Δεν διστάζει να ζητήσει από τον αρμόδιο δικαστή, δηλαδή των διοικητικό δικαστή, την προστασία των δικαιωμάτων του. Στη δεκαετία του 1950,

---

<sup>12</sup> Το Συμβούλιο της Επικρατείας σε Ολομέλεια και σε Συμβούλιο, στο 17/2011 πρακτικό, με το οποίο έτυχε επεξεργασίας το σχέδιο νόμου που ακολούθως ψηφίστηκε ως ν. 4055/2012, σημειώνει, σε σχέση με το ζήτημα της καθυστέρησης, τα ακόλουθα: «Βασική αιτία συνιστά ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός ένδικων βοηθημάτων και ένδικων μέσων σε σχέση με τις δυνατότητες των δικαστηρίων. Ακόμη και αν όλοι οι δικαστές υπερέβαιναν τις δυνατότητές τους, δεν θα ήταν δυνατόν να επιτευχθούν οι επιθυμητοί χρόνοι διεκπεραίωσης των δικών. Πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι η υπερφόρτωση των πινακίων των δικαστηρίων οφείλεται σε σημαντικό βαθμό σε ένδικα μέσα, τα οποία ασκούν το Δημόσιο και νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου. Η αναντιστοιχία που παρατηρείται μεταξύ εισαγόμενων και διεκπεραιούμενων υποθέσεων επιτείνεται από σειρά αιτίων που μπορούν να καταταγούν σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν παράγοντες που συμβάλλουν στην αύξηση των δικών, όπως είναι οι ατέλειες της νομοθεσίας, οι οποίες δεν συνίστανται μόνο σε ασάφεια και αντιφατικότητα των διατάξεων, αλλά οφείλονται και στις συχνές νομοθετικές μεταβολές που παρατηρούνται, ιδίως στον τομέα του δημόσιου δικαίου. Επίσης, η έλλειψη κωδικοποιήσεων σε πολλούς τομείς του δημοσίου δικαίου επιτείνει την ανασφάλεια του δικαίου και αποτελεί βασική αιτία δημιουργίας διαφορών. Στην ίδια κατηγορία ανήκουν η κακή λειτουργία της Διοίκησης, η οποία αποτελεί μηχανή παραγωγής διαφορών, καθώς και η ευχέρεια που παρέχεται από τη νομοθεσία, αλλά και από την επιεική τακτική των δικαστηρίων, να ασκούνται προδήλως αβάσιμα ένδικα βοηθήματα και μέσα και να παρατείνεται αδικαιολογήτως με ενέργειες των διαδίκων η εκκρεμοδικία, χωρίς συνέπειες για τους στρεψόδικους και κακόπιστους διαδίκους που θα απεθάρρυναν την προπετή προσφυγή στα δικαστήρια. Δεύτερη κατηγορία αιτίων καθυστέρησης συγκροτούν οι αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία των δικαστηρίων. Σοβαρές δυσλειτουργίες δημιουργούνται λόγω της ανορθολογικής χωροταξικής κατανομής των διοικητικών εφετείων και ιδίως των διοικητικών πρωτοδικείων, και από τις ελλείψεις σε υποδομές και σε προσωπικό της γραμματείας. Ο αριθμός των δικαστών είναι τριπλάσιος περίπου από τον αριθμό των δικαστικών υπαλλήλων, η αναλογία δε αυτή, η οποία είναι ακριβώς αντίστροφη από τα ισχύοντα στις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, καταδεικνύει τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι δικαστικοί λειτουργοί στην απρόσκοπτη εκτέλεση του δικαιοδοτικού τους έργου. Το φαινόμενο αυτό, που επιτείνεται με τα γενικά νομοθετικά μέτρα, τα οποία έχουν ληφθεί προσφάτως για τη δημόσια διοίκηση, αλλά καταλαμβάνουν και τις γραμματείες των δικαστηρίων, παρατηρείται και στο Συμβούλιο της Επικρατείας, με αποτέλεσμα οι δικαστικοί λειτουργοί να εκτελούν σε μεγάλο βαθμό εργασίες γραμματείας.»

<sup>13</sup> Το ζήτημα της αύξησης των καταθέσεων, και κατ' ακολουθίαν της εκκρεμότητας, δεν είναι πρόσφατο. Έχει εμφανιστεί εδώ και πολλά χρόνια. Ειδικώς για το Σ.τ.Ε. βλ. την εισήγηση του Κ. Chalazonitis (1990).

η απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης είχε χαρακτηριστεί από τον καθηγητή M. Waline: «*une oeuvre essentiellement aristocratique*».<sup>14</sup> Η απώλεια του χαρακτηριστικού αυτού δεν μπορεί παρά να χαρακτηριστεί ως θετική εξέλιξη.

2. Παράλληλα, νέες κατηγορίες διαφορών εμφανίζονται, οφειλόμενες συχνά στην αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού, ιδίως μετά την δεκαετία του 1980. Η εξέλιξη της νομολογίας για την αστική ευθύνη του Κράτους, με βάση τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, διεύρυνε την προστασία του πολίτη, αύξησε, όμως, τον αριθμό των σχετικών υποθέσεων, πολλές από τις οποίες συνδέονται με περίπλοκο πραγματικό ή με ζητήματα τεχνικής φύσεως. Εξ άλλου, οι υποθέσεις που αφορούν αλλοδαπούς (αναγνώριση ασύλου, απελάσεις, απομακρύνσεις από τη Χώρα, αντιρρήσεις κατά της κράτησης) έχουν αυξήσει τον όγκο των υποθέσεων. Σημειώνεται ότι επειδή το βελγικό Conseil d'Etat κατακλύστηκε από τέτοιου τύπου υποθέσεις, ιδρύθηκε - με νόμο της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2006 - ειδική δικαιοδοσία αποκλειστικά για το αντικείμενο αυτό (Conseil du Contentieux des étrangers)<sup>15</sup>. Η όλο και μεγαλύτερη προσφυγή στο εργαλείο των δημοσίων συμβάσεων σε ενωσιακό επίπεδο αποτελεί, επίσης, στοιχείο αυξητικό των διοικητικών διαφορών. Έτσι, η εισαγωγή της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων στο στάδιο πριν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων με τον ν. 2522/1997, συντέλεσε κατά πολύ στην επιβάρυνση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για να μην αναφερθεί κανείς στην τρέχουσα συγκυρία, όπου η λήψη πολλών μέτρων για την αντιμετώπιση του «*δημοσιονομικού εκτροχιασμού της Χώρας*», όπως αναφέρεται σε δικαστικές αποφάσεις, έχει αναγκαστικά αυξήσει την προσφυγή στη δικαιοσύνη.

3. Τέλος, οι διοικητικές διαφορές, και αυτό ισχύει σε μικρότερο ίσως βαθμό και για τις άλλες κατηγορίες διαφορών, έχουν γίνει ιδιαίτερα πολύπλοκες. Σε παλαιότερα χρόνια, η κρίση του Σ.τ.Ε. σχετικά με ένα μέτρο οικονομικής πολιτικής, περιοριζόταν ουσιαστικά στην κρίση αν μ' αυτό εξυπηρετείται σκοπός δημοσίου συμφέροντος και αν τα χρησιμοποιούμενα μέσα δεν ήταν προδήλως δυσανάλογα για την επίτευξή του. Είναι πολύ σπάνιες οι περιπτώσεις που κρίθηκε ότι κάποιο μέτρο δεν εξυπηρετούσε σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Όλοι οι επιδιωκόμενοι από τον νομοθέτη σκοποί μπορούσαν να στεγαστούν σε κάποια συνταγματική διάταξη, ο δε έλεγχος της αναλογικότητας ήταν μάλλον επιφανειακός. Ούτε το μονοπώλιο της Ολυμπιακής, ούτε τα μέτρα για τις προβληματικές επιχειρήσεις θεωρήθηκαν, στις δεκαετίες του '70 και του '80, αντίθετα με το Σύνταγμα. Ήδη όμως, το Σύνταγμα αναγιγνώσκεται διαφορετικά. Εμπλουτίζεται από το ενωσιακό δίκαιο και την ΕΣΔΑ, από τη νομολογία του Λουξεμβούργου και του Στρασβούργου. Έτσι, παρόμοια μέτρα, άσχετα με την τελική κατάληξη του ενδίκου βοηθήματος, πρέπει να περάσουν τη βάρσσο όχι μόνο τη συνταγματική, αλλά και την

<sup>14</sup> Αναφέρεται από τον Γ. Δελλή (2013), σελ.16

<sup>15</sup> <http://www.rvy-cce.be/rvy/index.php/fr/home>



ευρωπαϊκή. Και τα δικαστήρια δεν αρκούνται στην επίκληση της δικής τους, της εθνικής, νομολογίας. Πρέπει να γνωρίζουν και αυτή των ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Το κανονιστικό περιβάλλον εντός του οποίου κινείται ο διοικητικός δικαστής έχει καταστεί ιδιαίτερος πολύπλοκο.

## **B. Λόγοι συνδεδεμένοι με την νεοελληνική παθολογία.**

Ο δικαστής, και δη ο διοικητικός, ενεργεί ως μέλος ενός ευρύτερου συστήματος: Έχουν προηγηθεί ο νομοθέτης, που έχει θεσπίσει τον κανόνα δικαίου, και ακολούθως η διοίκηση, ως εφαρμοστής του κανόνα στις συγκεκριμένες περιπτώσεις.

1. Ο νομοθέτης που με πρόχειρο τρόπο νομοθετεί<sup>16</sup> και μεταβάλλει συχνά – πυκνά τους κανόνες,<sup>17</sup> δημιουργεί ανασφάλεια και αβεβαιότητα γύρω από την ισχύουσα νομοθεσία,<sup>18</sup> δυσκολεύοντας την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου και οδηγώντας, αναπόδραστα, σε αύξηση των διαφορών.<sup>19</sup> Αμφιβάλλει κανείς ότι η συχνή, ανά εξάμηνο, αλλεπάλληλη μεταβολή επί πολλά έτη των φορολογικών ρυθμίσεων<sup>20</sup> δεν είναι πρόξενος πολλών σχετικών διαφορών;<sup>21</sup> Συναφής είναι και η έλλειψη

---

<sup>16</sup> Ο Ν. Ι. Σαρίπολος, σε αγόρευση του στη συνεδρίαση της 9ης Οκτωβρίου 1864, υπεραμυνόμενος της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Σ.τ.Ε., που ακολούθως προβλέφθηκε με τα άρθρα 83 επ. του Συντάγματος 1864, σημείωνε: «... όταν έρχονται οι νόμοι ριπτόμενοι ως πρότασις παρά του μεν και του δε, και έκαστος προσθέτη τι, άλλος δε τροπολογή ή αφαιρή τι, επαναλέγω, ότι έχετε το εκτρωματιαίον εκείνο άγαλμα, περί ου προ ολίγου έλεγον, δεν θέλετε όμως ποτέ αξιωθή να λάβητε ούτε την Ήραν του Πολυκλείτου, ούτε την Αθηνάν, ή τον Ολύμπιον Δία του δαιμονίου Φειδίου· δεν θέλετε καταστήσει ποτέ εναρμόνιον την πολιτείαν, αλλά καταδικάζετε την Ελλάδα εις το διηνεκές να έχη νομοκέντρωνας δια νομοθεσίαν και ρακιοσυρραπτάδας αντί νομοθετών». Δυστυχώς, ακόμα και σήμερα οι παρατηρήσεις αυτές για τον τρόπο νομοθέτησης και τα αποτελέσματά του διατηρούν, σε μεγάλο βαθμό, την αξία τους.

<sup>17</sup> Παραδείγματος χάριν: με τον ν. 4067/2012 (Α' 79) θεσπίστηκε ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (ΝΟΚ). Με τον ν. 4258/2014 (Α' 94) υπέστη σειρά τροποποιήσεων, μερικές φορές σε σημαντικές διατάξεις, όπως το πεδίο εφαρμογής, οι άδειες δόμησης ή ο συντελεστής Η (μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος κτηρίου). Με άλλους νόμους (όπως ν. 4117/2013, ν. 4178/2013, ν. 4280/2014) τροποποιήθηκε πληθώρα διατάξεων του ΝΟΚ. Η σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα συχνή και ουσιαστική αλλαγή των ρυθμίσεων ενός σημαντικού νομοθετήματος, αφήνει, για άλλη μια φορά, πολλές και εύλογες αμφιβολίες για την ποιότητα του νομοθετικού έργου.

<sup>18</sup> Όπως με αγανάκτηση παρατηρεί ο ομ. καθηγητής Ι. Σπυριδάκης (2013): «Επί τέλους, πότε και πώς θα ενημερωθούν οι δικαστές και οι δικηγόροι για το εκάστοτε ισχύον δίκαιο; Ή νομίζουν οι νομοθέτες μας πως έχουμε το χρόνο ή την όρεξη ή τις τεχνικές γνώσεις να παρακολουθούμε κάθε μέρα την ιστοσελίδα του υπουργείου Δικαιοσύνης και της Βουλής για να γνωρίζουμε ποια νομοθετική μεταρρύθμιση (βόμβα ή νάρκη) ετοιμάζουν;»

<sup>19</sup> Η σαφήνεια του νομοθετικού καθεστώτος, η οποία επιτρέπει στους πολίτες να προβλέψουν, σε ικανοποιητικό βαθμό, τις συνέπειες των πράξεών τους, αποτελεί, κατά το ΕΔΔΑ, στοιχείο του καλού νόμου. Πρβ. Olsson c. Suède, 24-3-1988: «On ne peut qualifier de "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre à chacun - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à découler d'un acte déterminé», σκ. 61.

<sup>20</sup> Ο ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» (Α' 170), είχε ως φιλοδοξία, εν όψει μάλιστα της τρέχουσας οικονομικής κρίσεως, τον εκσυγχρονισμό της φορολογικής διοίκησης. Δημοσιεύτηκε τον Ιούλιο του 2013 και μέχρι σήμερα τροποποιήθηκε, όχι κατ' ανάγκη σε δευτερεύουσας σημασίας ζητήματα, σε σειρά άρθρων του δεκατριών φορές (οι σημαντικότερες τροποποιήσεις επήλθαν με τους ν. 4223/2013, ν. 4254/2014 και 4281/2014).

<sup>21</sup> Η πολυπλοκότητα και ασάφεια της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύεται και από το γεγονός της εκδόσεως πολύ μεγάλου αριθμού εγκυκλίων για την αποσαφήνιση ζητημάτων που

κωδικοποίησεως της νομοθεσίας, που, πάντως, δυσχεραίνεται από την πολυνομία και την ανασφάλεια που αυτή δημιουργεί.

Εκτός από την άκριτη και σπασμωδική νομοθέτηση και η έλλειψη νομοθέτησης συντελεί στη δημιουργία διαφορών και στην συνακόλουθη επιβάρυνση των πινακίων: Παρά τη συνταγματική προστασία των δασών (από το 1975), δασικοί χάρτες ώστε ο καθένας να γνωρίζει πού είναι δάσος και πού όχι, και να κατευθύνει τη δραστηριότητά του αναλόγως, δεν άρχισαν να δημοσιεύονται παρά τα τελευταία χρόνια.<sup>22</sup> Η έλλειψή τους δημιούργησε πάρα πολλές διαφορές σχετικά με τον χαρακτηρισμό μιας εκτάσεως ως δασικής ή όχι και πάρα πολλά παράπονα των διοικουμένων που βλέπουν το οικοπέδο τους να χαρακτηρίζεται από τον δασάρχη δασικό, ενώ το γειτονικό όχι. Με όποιες σκέψεις για συναλλαγές κάτω από το τραπέζι με την αρμόδια υπηρεσία μπορούν, δικαίως ή αδικώς, να γίνουν. Κάποια στιγμή θα πρέπει να δούμε πόσο η αβελτηρία του νομοθέτη κόστισε στο περίφημο επενδυτικό κλίμα, και τούτο διότι για την καθυστέρηση της δικαιοσύνης έχουν λεχθεί πολλά και διάφορα σε σχέση με το ζήτημα αυτό.

Ως προς την βελτίωση του νομοθετικού έργου επισημαίνεται ο ν. 4048/2012 (Α' 34) που είναι αφιερωμένος στην καλή νομοθέτηση. Ωστόσο, αν εξαιρέσει κανείς νομοθετήματα που αποτελούν προϊόν σοβαρής και μακροχρόνιας μελέτης στο πλαίσιο ειδικών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, οι κανόνες που ο νόμος περί καλής νομοθέτησης εισάγει δεν ακολουθούνται πάντοτε πιστά. Απαιτείται επιπλέον προσπάθεια προς την κατεύθυνση αυτή, αν και το νομοπαρασκευαστικό έργο παρακολουθείται κεντρικά, από το Γραφείο Καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Τα παραδείγματα ευτελισμού της κοινοβουλευτικής διαδικασίας με την ψήφιση εκτεταμένων νόμων που αποτελούνται από ένα μόνον άρθρο, με δεκάδες παραγράφους, με προφανή σκοπό τον εξαναγκασμό των βουλευτών να ψηφίσουν το σύνολο του νομοθετήματος χωρίς να μπορέσουν να διαφοροποιηθούν σε κάποιο σημείο, ή της νομοθέτησης μέσω πληθώρας τροπολογιών που κατατίθενται σε κάθε σχέδιο νόμου που συζητείται στην Βουλή και για τις οποίες δεν έχει, προφανώς, τηρηθεί κανένα από τα προβλεπόμενα, όχι μόνο στον ν. 4048/2012 αλλά και στο ίδιο το Σύνταγμα, στάδια της ορθής νομοθέτησης – ανάρτηση του σχεδίου στη διαβούλευση, επεξεργασία από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), συζήτηση στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, γνωμοδότηση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της

---

αυτή θέτει. Έτσι, επί παραδείγματι, εντός του 2013 εκδόθηκαν από το Υπουργείο Οικονομικών 1.100 εγκύκλιοι με σκοπό την παροχή διευκρινίσεων για φορολογικά θέματα.

<sup>22</sup> Με την Σ.τ.Ε. 2818/1997 (επταμ.) ακυρώθηκε η παράλειψη καταρτίσεως του επιβαλλόμενου από το άρθρο 24 του Συντάγματος δασολογίου, το οποίο ακόμα δεν έχει καταρτιστεί για το σύνολο της Χώρας.



Βουλής<sup>23</sup> - είναι γνωστά και δεν χρειάζεται να επιμείνει κανείς.<sup>24</sup> Ομολογουμένως, τα φαινόμενα αυτά δοκιμάζουν την αντοχή της νομολογίας περί *interna corporis*, η οποία, ίσως, πρέπει να επανεξετασθεί. Δυστυχώς το φαινόμενο της κακονομίας δεν φαίνεται να έχει υποχωρήσει, παρά τις συστάσεις του ΟΟΣΑ,<sup>25</sup> στις εργαλειοθήκες του οποίου τόσο συχνά για άλλα ζητήματα ανατρέχουμε.

2. Περαιτέρω, η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης προφανώς επιδρά και αυτή με τη σειρά της στο ζήτημα που μας απασχολεί. Αν η δημόσια διοίκηση δυσλειτουργεί, και η διοικητική δικαιοσύνη πάσχει. Η διοίκηση, και αυτό αποτελεί γενικότερη παραδοχή, έχει γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά, όχι, όμως, με την έννοια του μηχανισμού που είναι ορθολογικά οργανωμένος, με τυποποιημένες διαδικασίες, ο οποίος καλείται να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον. Αλλά με την έννοια του μηχανισμού που χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες διαδικασίες, συχνές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, τυπολατρία, ίσως ευθυνοφοβία σε ορισμένες περιπτώσεις. Αν θέλουμε, πάντως, να είμαστε δίκαιοι πρέπει να δεχθούμε ότι το προσωπικό που στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση έχει το μικρότερο μερίδιο ευθύνης για τούτο. Το πρόβλημα βρίσκεται μάλλον εκτός αυτής, στο πολιτικό επίπεδο. Ενδεικτικό είναι ότι ακόμα και σήμερα δεν έχει καταστεί δυνατό να καθιερωθεί αξιόπιστο και αντικειμενικό σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, που ωστόσο είναι αναγκαίο για την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, ενώ το σύστημα της προαγωγικής εξέλιξης και του βαθμολογίου μεταβάλλεται διαρκώς (και βέβαια όχι στις λεπτομέρειές του), κατά μέσο όρο ανά τριετία. Το προφανές αποτέλεσμα είναι ότι δεν κατέστη δυνατό να θεσπιστεί ένα

---

<sup>23</sup> Οι τροπολογίες συχνότατα εξυπηρετούν τα περίφημα πελατειακά συμφέροντα, τα οποία ευκαίρως ακαίρως όλοι σπεύδουν να κατακεραυνώσουν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας διατάξεως, που δεν υπήρχε στο σχέδιο νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή, είναι το άρθρο 35 του ν. 4258/2014 «*Διαδικασία Οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα - ρυθμίσεις Πολεοδομικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις.*» (Α' 94), σύμφωνα με το οποίο: «*1. Η περιοχή ... του Δήμου ... της Περιφέρειας Αττικής, η οποία εμπίπτει στην Πολεοδομική Ενότητα ... Δήμου ..., θεωρείται οικιστική και πολεοδομείται σύμφωνα με τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις. Αποφάσεις, με τις οποίες έχουν κηρυχθεί αναδασωτές εδαφικές εκτάσεις της παραπάνω περιοχής, θεωρούνται ως ανακληθείσες από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αίρονται οι εκ των πράξεων αυτών συνεπαγόμενες συνέπειες. 2. Με υπουργική απόφαση του αρμόδιου Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής καθορίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος, καθώς και η τεχνική και λεπτομερής διαδικασία εφαρμογής του ν.δ. 17.7.1923 (Α 228) και δεν επιβάλλονται εισφορές σε γη, παρά μόνο χρηματικές εισφορές για την απαλλοτρίωση των κοινωφελών και κοινοχρήστων χώρων και την εκτέλεση των έργων υποδομής, οι οποίες βεβαιώνονται από τον αρμόδιο Δήμο στο 10% της αντικειμενικής αξίας των ακινήτων. 3. Από την έναρξη ισχύος της παρούσας καταργείται κάθε διάταξη, η οποία ρυθμίζει τα ανωτέρω θέματα κατά διαφορετικό ή αντίθετο τρόπο.*». Ο όποιος σχολιασμός περιττεύει.

<sup>24</sup> Επί παραδείγματι: Οι τόσο σημαντικές και εκτενέστατες διατάξεις σχετικά με τα λεγόμενα «κόκκινα δάνεια» κατατέθηκαν στην Ολομέλεια της Βουλής ως τροπολογία σε σχέδιο νόμου με το οποίο ενσωματώνονταν κοινοτικές οδηγίες (άρθρα 60 - 77 του ν. 4307/2014, Α' 246), ενώ οι διατάξεις με τις οποίες μεταβλήθηκε ο εισαγωγικός διαγωνισμός στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκηση (άρθρα 17 επ. ν. 4305/2014, Α' 237), δεν τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση, όπως προβλέπεται από τον νόμο 4048/2012.

<sup>25</sup>[http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope\\_Greece\\_with%20cover.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf)

σταθερό οργανωτικό σχήμα από το οποίο να προκύψει ένα έμπειρο σώμα ανωτάτων υπαλλήλων.

Μοιραία η μέτρια έως κακή ποιότητα του έργου της διοικήσεως αποτελεί γενεσιουργό πηγή μεγάλου πλήθους διοικητικών διαφορών. Ίσως ένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα της κακής διοίκησης αποτελεί η πολύ χαμηλή απόδοση του συστήματος των ενδικοφανών προσφυγών. Όπως είναι γνωστό η ενδικοφανής προσφυγή είναι μια διοικητική προσφυγή που αποτελεί πρόκριμα, προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων (αιτήσεων ακυρώσεων, προσφυγών). Αποβλέπει στην επίλυση των διαφορών ώστε να μην φθάσουν στα δικαστήρια ή, εν πάση περιπτώσει, στην πλήρη εκκαθάριση και αποσαφήνιση του πραγματικού της υπόθεσης, ώστε το δικαστήριο που μελλοντικά απασχοληθεί να επικεντρωθεί στα νομικά ζητήματα. Το σύστημα αυτό, που απαντάται σε πλήθος επί μέρους νομοθεσιών, δυστυχώς απέτυχε έως σήμερα να αποτελέσει φίλτρο ικανό να απορροφήσει τον μεγάλο όγκο των διοικητικών διαφορών. Αποτελεί μάλλον ένα απαραίτητο διαδικαστικό στάδιο πριν η διαφορά αχθεί έτσι κι αλλιώς στα δικαστήρια, παρά διαδικασία πραγματικής επίλυσης μιας διαφοράς στο επίπεδο της διοίκησης. Όπως σημειώνει η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στην από 4-11-2010 έκθεσή της:<sup>26</sup> « ... η ενδικοφανής προσφυγή, που θεσπίστηκε με στόχο την ελάφρυνση των διοικητικών δικαστηρίων, δεν εξυπηρετεί το σκοπό της, καθώς εξελίχθηκε σε απλό τύπο, χωρίς ουσιαστική εξέταση των υποθέσεων, γι' αυτό είναι αναγκαίο να αξιοποιηθεί. Προς τούτο, θα πρέπει τα μέλη των αρμόδιων για την εξέτασή της οργάνων να είναι ανεξάρτητα από τις υπηρεσίες που εξέδωσαν την προσβαλλόμενη πράξη και να τους παρέχεται κατάλληλη επιμόρφωση».

Πολλές διαφορές συντηρούνται από την άρνηση και την απροθυμία της διοίκησης να συμμορφωθεί πλήρως με δικαστικές αποφάσεις. Και αναφέρομαι κυρίως στην ουσιαστική και όχι την τυπική συμμόρφωση, υπό την έννοια ότι η διοίκηση συχνά επιμένει να εφαρμόζει ακόμα και νόμους οι οποίοι έχουν κριθεί αντισυνταγματικοί, με την νομιμοφανή δικαιολογία προς τους διοικουμένους ότι δεν τους καταλαμβάνει το δεδικασμένο, μιας και σε καμιά από τις πάρα πολλές δίκες στις οποίες ετέθη το ίδιο ζήτημα, δεν ήσαν διάδικοι. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η πάγια επί πολλά έτη τακτική εξάντλησης των ενδίκων μέσων και για θέματα που έχουν κριθεί από τα δικαστήρια, ακόμα και τα ανώτατα, και όπου η τύχη του ενδίκου μέσου είναι προδιαγεγραμμένη. Συχνά η επιμονή αυτή οφείλεται στην εκτίμηση ότι η διαμιάς εκταμίευση των οφειλομένων ποσών θα προκαλέσει μεγαλύτερη δημοσιονομική επιβάρυνση απ' όσο η σταδιακή καταβολή τους, με την έκδοση των δικαστικών

---

<sup>26</sup> [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/dikaih\\_dikh/Paratiriseis\\_dioikitiki\\_diki\\_final2010.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/dikaih_dikh/Paratiriseis_dioikitiki_diki_final2010.pdf)

αποφάσεων. Είναι αλήθεια ότι συχνά η διοίκηση ενεργεί ως κακόπιστος διάδικος επιβαρύνοντας τα πινάκια των δικαστηρίων.

Επιπλέον, στην δημιουργία διαφορών συντελεί η ύπαρξη διεκπεραιωτικής νοοτροπίας, που, όχι σπάνια, οφείλεται σε ευθυνοφοβία. Επί παραδείγματι, παλαιότερα, προβλεπόταν η έγκριση του οικονομικού επιθεωρητή για την άσκηση εφέσεως κατά των αποφάσεων των τ.δ.δ. (άρθρο 29 παρ. 3 του ν.δ. 4242/1962, Α' 135).<sup>27</sup> Η έγκριση δινόταν στη συντριπτική πλειοψηφία των εφέσεων που ασκούσε ο έφορος, σε τυποποιημένο έγγραφο, ακόμα και σε περιπτώσεις που ένα ανώτατο δικαστήριο είχε αποφανθεί. Με άλλο νόμο προβλέφθηκε η γνωμοδότηση τμήματος του ΝΣΚ σχετικά με το παραδεκτό και βάσιμο των λόγων αναιρέσεως. Η γνωμοδότηση στην συντριπτική και πάλι πλειοψηφία των περιπτώσεων συνίστατο σε αντιγραφή της αιτήσεως αναιρέσεως και στο συμπέρασμα ότι η αίτηση ήταν παραδεκτή και βάσιμη. Σε λίγες περιπτώσεις η γνωμοδότηση ήταν αρνητική.<sup>28</sup> Έτσι διάφορα φίλτρα που ο νομοθέτης θεσπίζει για να περιορίσει ή να εκλογικεύσει την προσφυγή του Δημοσίου, ακυρώνονται από την συμπεριφορά των αρμοδίων οργάνων.

3. Εκτός αυτού είναι γεγονός ότι στη χώρα μας δραστηριοποιείται μεγάλος αριθμός δικηγόρων. Πάσχουμε από δικηγορικό υπερπληθωρισμό. Έχουμε τους περισσότερους δικηγόρους ανά 100.000 κατοίκους από όλες τις χώρες μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, 389,7, λίγο περισσότερους απ' όσους η Ιταλία (379), αισθητά περισσότερους απ' ότι η Ισπανία (285,5), η Γερμανία (200,5) ή η Γαλλία (85,7).<sup>29</sup> Και τούτο σημαίνει ότι οι δικηγόροι αναζητώντας δικηγορική ύλη συντελούν, στο μέτρο που τους αναλογεί, στην διαιώνιση μιας διαφοράς ή και στη δημιουργία νέων. Δεν μπορούν να αποτελέσουν το αναγκαίο φίλτρο που θα αναχαιτίσει την ροή των υποθέσεων προς τα δικαστήρια. Έτσι εξηγείται, σε ένα βαθμό τουλάχιστον, η αποτυχία, στις ιδιωτικές διαφορές, της συμβιβαστικής επίλυσης των διαφορών.

4. Μερικές φορές πάλι, η εφαρμογή καινοτομιών προσκρούει στο δισταγμό όσων καλούνται να εφαρμόσουν τον νόμο: Το 1999 εισήχθη στην δικονομία του Σ.τ.Ε. ο θεσμός της απόρριψης των προδήλως απαράδεκτων ενδίκων μέσων και βοηθημάτων σε συμβούλιο, χωρίς δηλαδή δημόσια συνεδρίαση. Για σειρά ετών συγκεκριμένο τμήμα του Δικαστηρίου δεν εφάρμοζε τη διάταξη, διότι δεν τη θεωρούσε ορθή, ενώ σε άλλα

---

<sup>27</sup> Η εν λόγω διάταξη, ύστερα από αλληπάλληλες νομοθετικές μεταβολές, διατηρεί την ισχύ της ως διάταξη που αφορά την εσωτερική τάξη των δημοσίων υπηρεσιών και όχι ως διάταξη με δικονομικές συνέπειες (Σ.τ.Ε. 3914/2012 επταμ.)

<sup>28</sup> Η ιστορία του θεσμού της γνωμοδοτήσεως είναι ενδεικτική του χωρίς συνολικό σχεδιασμό τρόπου με τον οποίο ασκείται το νομοθετικό έργο: Εισήχθη με το άρθρο 12 του ν. 2298/1995 (Α' 62), καταργήθηκε με το άρθρο 13 παρ. 9 του ν. 3790/2009 (Α' 143), προβλέφθηκε εκ νέου με το άρθρο 3 του ν. 3900/2010 (Α' 213) και καταργήθηκε και πάλι δύο χρόνια αργότερα με το άρθρο 326 παρ. 1 του ν. 4072/2012 (Α' 86).

<sup>29</sup> Περισσότερους από την Ελλάδα έχει μόνο το Λουξεμβούργο (384,8 ανά 100.000 κατοίκους), όπου, όμως, εδρεύουν όχι μόνο τα δικαιοδοτικά όργανα της Ε.Ε. αλλά και μεγάλος αριθμός χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την έκθεση της CEFPEJ.

τμήματα η εφαρμογή ήταν σπάνια, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ειδικά αν επρόκειτο η υπόθεση να παραπεμφθεί σε τ.δ.δ. λόγω αρμοδιότητας.

5. Εξ άλλου, πρέπει να παραδεχθεί κανείς ότι οι δικαστές και οι δικαστικές ενώσεις τους, με τον έντονα συνδικαλιστικό τους λόγο, προτίμησαν, στον δημόσιο διάλογο, να εστιάσουν περισσότερο στα οικονομικά και πολύ λιγότερο στα θεσμικά ζητήματα. Η έλλειψη επεξεργασμένων θέσεων εκ μέρους των κατ' εξοχήν αρμοδίων να μιλήσουν για την κατάσταση στη δικαιοσύνη, να εντοπίσουν τα προβλήματα που παρουσιάζει και, προεχόντως, να προτείνουν λύσεις, αφήνει ελεύθερο το έδαφος για τη διατύπωση προτάσεων με αντικείμενο την αντιμετώπιση του ζητήματος της καθυστέρησης σε άλλους, όπως ο ΣΕΒ<sup>30</sup> ή τα εμπορικά επιμελητήρια και ο ΙΟΒΕ.<sup>31</sup> Με συνέπεια η πρωτοβουλία για την υποβολή προτάσεων να έχει περάσει, ως φαίνεται, στα χέρια άλλων παραγόντων του οικονομικής και κοινωνικής ζωής, με την στάση των δικαστών να είναι κατά βάση αμυντική.

Ακόμα και το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε μέλη του οποίου, πάντως, οφείλεται η επεξεργασία αρκετών από τις πρόσφατες νομοθετικές μεταβολές, για τις οποίες γνωμοδότησε θετικά η Διοικητική Ολομέλειά του,<sup>32</sup> κατά τον παρελθόν είχε περιοριστεί να προτείνει την ανακατανομή των διαφορών μεταξύ αυτού και των τ.δ.δ. και την μεταφορά τους στα τελευταία, ως ακυρωτικών ή ως ουσιαστικών, χωρίς η διοικητική δικαιοσύνη να αντιμετωπιστεί ως σύνολο, όπου η ανακούφιση του ενός μέρους συνεπάγεται την επιβάρυνση του άλλου · δηλαδή, η διοικητική δικαιοσύνη δεν αντιμετωπίστηκε ως ενιαίο σύνολο, στο εσωτερικό του οποίου πρέπει να κατανεμηθεί ορθολογικά η δικαστική ύλη, αφού προηγηθεί πλήρης καταγραφή του συνόλου των κατηγοριών των υποθέσεων που απασχολούν τη διοικητική δικαιοσύνη και, ακολούθως, η μεταφορά να γίνει οργανωμένα, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συνθήκες λειτουργίας και την φέρουσα ικανότητα των τ.δ.δ.

6. Δυστυχώς, η ουσιαστική άρνηση εκ μέρους όλων όσοι θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η δικαιοσύνη και η εθελουφλία που επέδειξαν, είχαν ως αποτέλεσμα η δικαιοσύνη, και ειδικότερα η διοικητική, να αποτελέσει αντικείμενο των υποχρεώσεων που ανέλαβε το Ελληνικό Κράτος απέναντι στους δανειστές του. Έτσι στο Παράρτημα V\_1\_ΕΛΛ, του ν. 4046/2012 (Α' 28), με τίτλο «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του

<sup>30</sup> [http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/synopsiEkthesisAponomiDikaiosisinis\\_25914.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/synopsiEkthesisAponomiDikaiosisinis_25914.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.iobe.gr/docs/research/RES\\_03\\_20052014\\_REP\\_GR.pdf](http://www.iobe.gr/docs/research/RES_03_20052014_REP_GR.pdf)

<sup>32</sup> Βλ. ενδεικτικώς τα πρακτικά Διοικητικής Ολομέλειας 20/2013, 4/2010 και 13/2009.

δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (πρόκειται για το δεύτερο μνημόνιο), περιλαμβάνονται τα ακόλουθα: «... **E. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις ...**

32. Για την στήριξη των προσπαθειών για την βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος, θα προωθήσουμε την μεσοπρόθεσμη μεταρρυθμιστική μας ατζέντα που στοχεύει στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος. Το δικαστικό σύστημα της Ελλάδας είναι εξαιρετικά αναποτελεσματικό, με σημαντικό αριθμό σωρευμένων εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων παρά τον σχετικά μεγάλο αριθμό δικαστηρίων και δικαστών. Σύνθετες δικαστικές διαδικασίες, προβληματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, έλλειψη διαφάνειας και έλλειψη σύνδεσης μεταξύ της δικαστικής επίδοσης και του οικονομικού προγραμματισμού, έχουν επηρεάσει αρνητικά τις ΑΞΕ [εν. Άμεσες Ξένες Επενδύσεις], άλλες ιδιωτικές επενδύσεις, την επιχειρηματικότητα, τις εξαγωγές και την απασχόληση. Στο πλαίσιο αυτό, οι προσπάθειές μας θα εστιάσουν στην:

- **Αντιμετώπιση των συσσωρευμένων εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων.** Έχουμε εντοπίσει τις σωρευμένες εκκρεμείς φορολογικές υποθέσεις στα δικαστήρια και σκοπεύουμε να τις αντιμετωπίσουμε, μέσω του ορισμού δικασίμων για το 50 τοις εκατό των εκκρεμών υποθέσεων έως το τέλος Ιουνίου 2012, για το 80 τοις εκατό έως το τέλος του 2012, και μέσω της πλήρους εκκαθάρισής τους έως το τέλος Ιουλίου 2013 (δίνοντας προτεραιότητα σε φορολογικές υποθέσεις υψηλής αξίας που ξεπερνούν το €1 εκατομμύριο). Αναφορικά με τις εκκρεμείς υποθέσεις μη φορολογικού περιεχομένου, έχουμε αναθέσει μια μελέτη η οποία θα ολοκληρωθεί έως το τέλος Ιουνίου, βάσει της οποίας θα συντάξουμε ένα σχέδιο δράσης (έως το τέλος Αυγούστου) με συγκεκριμένους στόχους για την εκκαθάριση όλων των υποθέσεων.
- **Επιτάχυνση της Διεκπεραίωσης Υποθέσεων:** Σχεδιάζουμε να επιταχύνουμε την διεκπεραίωση αστικών και διοικητικών υποθέσεων με τη ψήφιση (έως το τέλος Μαρτίου) ενός νόμου, ο οποίος έχει ως στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δικαστικών διαδικασιών (που περιλαμβάνει τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών για ομαδική επιδίκαση παρόμοιων διοικητικών υποθέσεων και την απαίτηση υποβολής των υποθέσεων σε ηλεκτρονική μορφή από τους διοικητικούς και αστικούς δικαστές).
- **Βελτίωση της Απόδοσης και της Υποχρέωσης Λογοδοσίας των Δικαστηρίων:** Για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πλημμελειοδικείων, θα εκδοθεί δευτερεύουσα νομοθεσία έως το τέλος Μαΐου, για την συγχώνευση των υφισταμένων δικαστηρίων με στόχο τη μείωση του αριθμού τους. Για την βελτίωση της διαφάνειας, στο τέλος Μαρτίου το Υπουργείο Δικαιοσύνης θα ξεκινήσει τη δημοσίευση λεπτομερών δικαστικών πληροφοριών στην ιστοσελίδα του. Αυτή η τριμηνιαία άσκηση αρχικά θα καλύψει δεδομένα για φορολογικές υποθέσεις. Οι ενέργειες θα βοηθήσουν στο σχεδιασμό (έως το τέλος Σεπτεμβρίου) ενός πλαισίου απόδοσης για όλα τα δικαστήρια, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης ενός αξιόπιστου συστήματος διαχείρισης δεδομένων και ενός συστήματος για την μέτρηση του φόρτου εργασίας.
- **Μεταρρύθμιση του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας:** ...». Έπρεπε λοιπόν, να φτάσουμε

σ' αυτό το σημείο για να συμφωνήσουμε όχι μεταξύ μας, αλλά με τρίτους, ότι η αντιμετώπιση του προβλήματος είναι επείγουσα, διότι αυτό χρονίζοντας όχι μόνον ακυρώνει το δικαίωμα στη δικαστική προστασία, αλλά δημιουργεί προσκόμματα, στο βαθμό που του αναλογεί, στην οικονομική ανάπτυξη.<sup>33</sup> Οι στόχοι πάντως αυτοί που τέθηκαν χωρίς να έχει αξιολογηθεί η από πλευράς στελεχώσεως και υλικοτεχνικής υποδομής, ικανότητα του συστήματος να αντεπεξέλθει, και που θα έπρεπε να ικανοποιηθούν σε σύντομο χρόνο, ήταν εξαιρετικά φιλόδοξοι και παρά τις προσπάθειες των δικαστών δεν κατέστη δυνατόν να ικανοποιηθούν στο σύνολό τους. Για τούτο ακολούθησαν διαδοχικοί επαναπροσδιορισμοί τους.

7. Τέλος, συντελεί στην καθυστέρηση και η ύπαρξη ενός πολύπλοκου δικονομικού συστήματος, που χρειάζεται γενναίες αλλαγές, προς την κατεύθυνση της απλούστευσης. Όσοι ασχολούνται με τη διοικητική δικαιοσύνη γνωρίζουν, επί παραδείγματι, πόση φαιά ουσία αναλίσκεται στη διάκριση μιας διαφοράς ως ακυρωτικής ή ουσιαστικής, ώστε να εντοπισθεί το αρμόδιο δικαστήριο - διάκριση που οδηγεί στην διάσπαση των διαφορών με απρόσμενες μερικές φορές δικονομικές συνέπειες<sup>34</sup> - ή, παλαιότερα τουλάχιστον, με την αναζήτηση του τμήματος του Σ.τ.Ε. που θα ήταν αρμόδιο να εκδικάσει μια υπόθεση.

## II. ... στο οποίο απαντά μια δέσμη μέτρων ...

Αυτοί σε γενικές γραμμές είναι οι λόγοι που δημιούργησαν τα τελευταία είκοσι περίπου χρόνια την σημερινή εικόνα της διοικητικής δικαιοσύνης. Πριν, ωστόσο, επιχειρηθεί μια παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση του προβλήματος, καθίστανται αναγκαίες ορισμένες επισημάνσεις: Αν επιθυμούμε επιτάχυνση της δικαιοσύνης, πρέπει να δεχθούμε ότι δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν πλήρως όλα τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της δίκαιης δίκης. Η αναγκαία στάθμιση θα οδηγήσει, αναπόφευκτα, σε αμοιβαίες υποχωρήσεις, έτσι ώστε η

---

<sup>33</sup> Ο σημαντικός για την απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης ν. 4055/2012 υπήρξε, μεταξύ άλλων, προϊόν αυτών των δεσμεύσεων. Ακόμα και η ενοποίηση της δικαιοδοσίας για τις προσυμβατικές διαφορές που έγινε με τον ν. 3886/2010 αποτελεί επακόλουθο του ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείου». Στο παράρτημα IV, σημείο 4 περ. iii του νόμου αυτού ορίζεται ότι: «Η Κυβέρνηση θα ολοκληρώσει την αποτελεσματική ενσωμάτωση της οδηγίας 2007/66/ΕΚ για τις διαδικασίες προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων και ταυτόχρονα θα διασφαλίσει ότι η ευθύνη για την εξέταση των διαδικασιών ανάθεσης θα δίνεται στα διοικητικά δικαστήρια».

<sup>34</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα, μεταξύ πολλών: Η πράξη του ΟΓΑ με την οποία αυτός αρνείται την χορήγηση επιδόματος πολυτέκνου ή τριτέκνου προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Σ.τ.Ε. ενώ αν ο πολύτεκνος ή ο τρίτεκνος ζητήσει να του επιδικασθεί το ποσό που στερήθηκε λόγω της απορρίψεως του αιτήματός του, πρέπει να ασκήσει αγωγή ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού πρωτοδικείου. Σε περίπτωση που με δικόγραφο απευθυνόμενο στο δικαστήριο της ουσίας ζητηθεί η ακύρωση της πράξεως και η επιδίκαση του ποσού, το δικαστήριο θα κρατήσει την αγωγή και θα παραπέμψει κατά το μέρος που ζητείται η ακύρωση στο Σ.τ.Ε. Ο κίνδυνος εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων είναι προφανής.



δίκη να τερματίζεται σε εύλογο χρόνο. Για παράδειγμα: Σε μια ιδεατή κατάσταση, η δικαστική απόφαση πρέπει να είναι προϊόν της εργασίας συλλογικού οργάνου, στο πλαίσιο του οποίου έχουν αναπτυχθεί και αναλυθεί λεπτομερώς όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα που θέτει η υπόθεση. Ίσως αυτή η διαδικασία να είναι η βέλτιστη. Δεν είναι, όμως, και η συντομότερη. Έτσι πρέπει να δεχθούμε ότι ορισμένες υποθέσεις θα δικάζονται από μονομελείς συνθέσεις. Η δικαστική προστασία είναι σίγουρα πληρέστερη αν είναι δυνατή η αμφισβήτηση των πράξεων κάθε σταδίου μιας διαδικασίας. Ωστόσο, η ύπαρξη πολλών ενδίκων μέσων επιμηκύνει τον χρόνο επίλυσης. Για τούτο στο σχέδιο του ΚΠολΔ που πρόσφατα κατατέθηκε στη Βουλή, περιορίζονται οι ανακοπές στο στάδιο της εκτελέσεως. Μια δίκη χαρακτηρίζεται από τη δημοσιότητα. Δεν μπορούμε ωστόσο να αποκλείσουμε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτή θα περιοριστεί χάριν της ταχύτητας. Για την καλύτερη δυνατή απονομή της δικαιοσύνης, ευκαίω θα ήταν οι υποθέσεις να εξετάζονται σε περισσότερους βαθμούς. Κάτι τέτοιο, όμως, οδηγεί αναπόφευκτα σε καθυστέρηση. Πρέπει να ανεχθούμε, επομένως, κάποιους περιορισμούς στην άσκηση ενδίκων μέσων. Είναι ενδεικτικό, σε σχέση με τις προσπάθειες αντιμετώπισης του φόρτου των δικαιοδοτικών οργάνων, ότι και το ΕΔΔΑ όταν κατακλύστηκε από υποθέσεις θεωρήθηκε ενδεδειγμένο να υιοθετήσει, με το 14<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο,<sup>35</sup> τον μονομελή σχηματισμό για την απαλλαγή του από προδήλως αβάσιμες ή απαράδεκτες προσφυγές (άρθρο 7), καθώς και το κριτήριο της σημαντικής βλάβης του προσφεύγοντος ως προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, του παραδεκτού (άρθρο 12). Προβάλλει, λοιπόν, ως αδήριτη αναγκαιότητα, να προβούμε στις δύσκολες και οδυνηρές μερικές φορές σταθμίσεις αυτού του τύπου, αν πράγματι θέλουμε να επιταχυνθεί η απονομή της δικαιοσύνης, κατανοώντας ότι και η παροχή δικαστικής προστασίας σε εύλογο χρόνο αποτελεί στοιχείο του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, όπως και τα υπόλοιπα.

Επίσης, δεν ενδείκνυται η βελτίωση του χρόνου να στηριχθεί σε αύξηση του αριθμού των δικαστών. Όχι μόνο διότι δεν είναι νοητό οι μισοί έλληνες να γίνουν δικαστές ώστε να δικάζουν τους άλλους μισούς, όπως δεν μπορούν να γίνουν αστυνομικοί ή εφοριακοί υπάλληλοι για να ελέγχουν τους άλλους μισούς, αλλά και διότι έτσι δεν αντιμετωπίζονται οι πραγματικές αιτίες του προβλήματος.<sup>36</sup> Μην ξεχνάμε ότι την Ελλάδα έχουμε αναλογικά περισσότερους δικαστές από ό,τι σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης: 23,3 δικαστές ανά 100.000 κατοίκους (περίπου, πάντως, όσους και η Γερμανία), ενώ η Γαλλία έχει 10,7 · η Αυστρία 18,3 · η Ισπανία 11,2 και η Ιταλία

<sup>35</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/194.htm>. Κυρώθηκε με τον ν. 3344/2005 (Α' 133).

<sup>36</sup> Με το άρθρο 61 του ν. 3900/2010 προβλέφθηκε σταδιακή αύξηση των θέσεων των δικαστών των τ.δ.δ. όλων των βαθμών, κατά τα έτη 2011, 2012 και 2013. Ήδη η αύξηση αυτή, που, για όλους τους βαθμούς συνολικά, ανέρχεται σε 19% περίπου, υλοποιήθηκε και οι νέοι διοικητικοί δικαστές, όλων των βαθμών, τοποθετήθηκαν στα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία.

10,6. Χρειάζεται ενδεχομένως καλύτερη κατανομή τους στους διάφορους βαθμούς: Στον πρώτο βαθμό υπηρετεί το 59% και στα ανώτατα δικαστήρια το 9,5%, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά σε άλλες χώρες είναι 85,6% και 4,2% στην Αυστρία, 70,6 και 5,3% στη Γαλλία, 74,9% και 4,6% στην Γερμανία και 77,7% και 4,75 στην Ιταλία. Οπωσδήποτε, όμως, επιβάλλεται η ανατροπή της σχέσεως δικαστών προς δικαστικούς υπαλλήλους, που είναι από τις χειρότερες: Έτσι, ενώ κατά μέσο όρο στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης αντιστοιχούν 3,1 υπάλληλοι ανά δικαστή, στο Συμβούλιο της Επικρατείας – όπως προκύπτει από τα στοιχεία που διαθέτει το Δικαστήριο - τον Ιούνιο του 2014 υπηρετούσαν 152 δικαστές και 75 υπάλληλοι, δηλαδή σε κάθε δικαστή αντιστοιχεί περίπου ... μισός υπάλληλος, ενώ στα τ.δ.δ. το 2012 οι οργανικές θέσεις των δικαστών ήταν 885 και αυτές των υπαλλήλων 795. Όσο και αν τα καθήκοντα των υπαλλήλων σε πολλές χώρες διαφοροποιούνται από τα καθήκοντα των ελλήνων δικαστικών υπαλλήλων, πάντως, αυτή η ανισορροπία πρέπει χωρίς χρονοτριβή να μελετηθεί και να αντιμετωπισθεί.<sup>37</sup>

Οι ρυθμίσεις με τις οποίες, με περισσότερο συστηματικό τρόπο απ' ό,τι παλαιότερα, επιχειρήθηκε βελτίωση στους χρόνους απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης απαντώνται, κυρίως, στους νόμους 3900/2010 (Α' 213) και 4055/2012 (Α' 51), οι οποίοι επέφεραν αρκετές τροποποιήσεις στο π.δ. 18/1989 (σχετικό με τις ακυρωτικές διαφορές) και στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (που αναφέρεται στις ουσιαστικές διαφορές). Οι εν λόγω ρυθμίσεις στρέφονται, κατά βάση, γύρω από τρεις άξονες: Ο πλέον ριζοσπαστικός είναι ο σχετικός με την ενδυνάμωση του καθοδηγητικού ρόλου του Συμβουλίου της Επικρατείας ως Ανωτάτου Δικαστηρίου (Α) · περαιτέρω, εκτός από τον μερικό επανακαθορισμό των προϋποθέσεων προσφυγής στη δικαιοσύνη (Γ), εισάγονται και επί μέρους οργανωτικές μεταβολές (Β). Τέλος, από το συνδυασμό όλων των ανωτέρω μέτρων μπορεί να συναχθούν μερικά πρώτα, μάλλον θετικά, συμπεράσματα (Δ).

#### **A. Η ενίσχυση του καθοδηγητικού ρόλου του Συμβουλίου της Επικρατείας.**

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ως το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, είδε τον ρόλο του να ενισχύεται κατά τρεις τουλάχιστον τρόπους. Εν πρώτοις μέσω της διαδικασίας της πιλοτικής δίκης (Α.1.), δεύτερον μέσω των νέων εξουσιών που ο νόμος αναγνώρισε υπέρ του ακυρωτικού δικαστή (Α.2.) και τέλος, μέσω της αρμοδιότητας των ανωτάτων δικαστηρίων να ελέγχουν τους κανονισμούς λειτουργίας των κατωτέρων δικαστηρίων του οικείου δικαιοδοτικού κλάδου (Α.3.).

---

<sup>37</sup> Τα ανωτέρω στοιχεία (πλην των σχετικών με το Σ.τ.Ε. και τα τ.δ.δ.) είναι του έτους 2012 και έχουν ληφθεί από την προπαρατεθείσα έκθεση της CEPEJ.

### A.1. Η πιλοτική δίκη.

Η σπουδαιότερη καινοτομία στον τομέα της επιτάχυνσης επήλθε με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3900/2010 (όπως αντικαταστάθηκε με τα άρθρα 40 παρ. 1 και 113 του ν. 4055/2012): Πρόκειται για τις διατάξεις που καθιέρωσαν την λεγόμενη «πρότυπη ή πιλοτική» δίκη. Ως γνωστόν, με την διαδικασία του άρθρου 1 του ν. 3900/2010 είναι δυνατόν, μετά από αίτηση ενός εκ των διαδίκων ή του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας των τ.δ.δ.,<sup>38</sup> να εισαχθεί στο Σ.τ.Ε. ένα ένδικο μέσο ή βοήθημα που εκκρεμεί ενώπιον οποιουδήποτε τ.δ.δ., εφ' όσον με αυτό τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Παρόμοιο ζήτημα είναι δυνατόν να εισαχθεί και με προδικαστική απόφαση τ.δ.δ. Σύμφωνα με τον νόμο, η εισαγωγή της υποθέσεως προς εκδίκαση με την διαδικασία αυτή συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών ενώπιον άλλων δικαστηρίων υποθέσεων στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα.

Η σκοπιμότητα αυτών των ρυθμίσεων είναι προφανής: Η επίλυση του σημαντικού, από νομική και πραγματική άποψη, ζητήματος γίνεται στο ανώτατο επίπεδο και σε σύντομο χρονικό διάστημα, χωρίς η υπόθεση να διέρχεται από όλες τις βαθμίδες δικαστικής κρίσης (πρώτος βαθμός, έφεση και, ενδεχομένως, αναίρεση). Ακολούθως, οι υποθέσεις που εκκρεμούν στα τ.δ.δ. και στις οποίες τίθεται το αυτό ζήτημα εισάγονται προς κρίση κατά την σύντομη και απλοποιημένη διαδικασία σε συμβούλιο (άρθρο 126 Α του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας). Πρέπει να επισημανθεί ότι η επί της πιλοτικής δίκης απόφαση δεσμεύει το δικαστήριο ενώπιον του οποίου εκκρεμούσε η υπόθεση που παραπέμφθηκε ενώπιον του Σ.τ.Ε. Τα άλλα δικαστήρια στα οποία εκκρεμεί το ίδιο νομικό ζήτημα και τα οποία ανέβαλαν την εκδίκαση των εκκρεμών υποθέσεων στις οποίες ετίθετο το ίδιο ζήτημα δεν δεσμεύονται και μπορούν να κρίνουν διαφορετικά.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Με σκοπό πάντα την επιτάχυνση, με το άρθρο 39 παρ. 2 του ν. 3659/2008 είχε δοθεί η δυνατότητα στον Γενικό Επίτροπο να ζητεί από τα τ.δ.δ. την κατά προτίμηση εκδίκαση υποθέσεως στην οποία ανέκυπτε μείζονος σημασίας νομικό ζήτημα ή ζήτημα που αφορούσε μεγάλο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων, με την σκέψη ότι η υπόθεση αυτή θα μπορούσε, μετά την σε σύντομο χρόνο εκδίκασή της από τα δικαστήρια της ουσίας, να αχθεί ενώπιον του Σ.τ.Ε. με αίτηση αναίρεσεως και έτσι το σημαντικό ζήτημα να κριθεί σε σύντομη προθεσμία. Η δυνατότητα αυτή δεν χρησιμοποιήθηκε ιδιαίτερος από τον Γενικό Επίτροπο, με αποτέλεσμα μετά την εισαγωγή της πιλοτικής δίκης με τον ν. 3900/2010 να καταστεί άνευ αντικειμένου και να καταργηθεί από τον ν. 4055/2012, ο οποίος, καθ' όσον αφορά τον Γενικό Επίτροπο, κατ' ουσίαν ενοποίησε τις δύο διαδικασίες.

<sup>39</sup> Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 3900/2010, που προστέθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 40 του ν. 4055/2012, « Μετά την επίλυση ζητήματος κατά τη διαδικασία των προηγούμενων παραγράφων, οι υποθέσεις των οποίων είχε ανασταλεί η εκδίκαση, που θέτουν μόνο αυτό το ζήτημα, εισάγονται υποχρεωτικά προς κρίση σε συμβούλιο ... . Το ίδιο ισχύει και για τις υποθέσεις στις οποίες τίθενται εκτός από το ως άνω ζήτημα και λόγοι, που είναι προφανώς απαράδεκτοι ή αβάσιμοι. Εάν, μετά ταύτα, κατόπιν αιτήσεως διαδίκου εισαχθούν στο ακροατήριο, και το δικαστήριο κρίνει σύμφωνα με τα κριθέντα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα δαπανήματα που, κατά τις ως άνω διατάξεις, επιβάλλονται στον διάδικο αυτόν, διπλασιάζονται.». Σημειώνεται ότι επί πολυμελών σχηματισμών η εν συμβουλίω απόφαση πρέπει να είναι ομόφωνη, οπότε αν διαφωνεί έστω και ένας δικαστής η υπόθεση πρέπει να εισαχθεί στο

Με βάση τη διαδικασία αυτή εκδόθηκαν αρκετές σημαντικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας σε ζητήματα που απασχόλησαν τα δικαστήρια και την κοινή γνώμη, όπως είναι η συνταγματικότητα διατάξεων του ν. 4014/2011 σχετικά με τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών (Σ.τ.Ε. 1118/2014), η επιβολή ΕΤΑΚ σε δεσμευμένη για αρχαιολογικούς λόγους ιδιοκτησία (Σ.τ.Ε. 519/2014), συνταγματικότητα διατάξεων σχετικά με τη χορήγηση αδειών ιδρύσεως υπεραγοράς λιανικού εμπορίου (Σ.τ.Ε. 694/2013), ο αυτεπάγγελτος συμψηφισμός μη ληξιπρόθεσμων χρεών προς το δημόσιο (Σ.τ.Ε. 2164/2012), η συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 3843/2010 σχετικά με τη νομιμοποίηση ημιυπαιθρίων χώρων (Σ.τ.Ε. 1971/2012), η υποχρέωση κατάθεσης του 50% της φορολογικής ή τελωνειακής οφειλής ως όρος παραδεκτού της εφέσεως (Σ.τ.Ε. 1619/2012) κ.ά.

Όπως ήδη σημειώθηκε, η διαδικασία της πρότυπης δίκης θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική από την άποψη της επιτάχυνσης δεδομένου ότι το κρίσιμο νομικό θέμα (το οποίο εξ ορισμού είναι γενικότερου ενδιαφέροντος και αφορά ευρύτερο κύκλο προσώπων) επιλύεται σχετικά σύντομα και, ακολούθως, οι εκκρεμείς στα τ.δ.δ. υποθέσεις κρίνονται με την ταχεία διαδικασία σε συμβούλιο. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις έχει παρατηρηθεί ότι οι αιτούντες διάδικοι, μετά την έκδοση της απόφασης του Σ.τ.Ε., αν είναι αρνητική γι' αυτούς, παραιτούνται από το ένδικο βοήθημα που έχουν ασκήσει, δοθέντος ότι η πιθανότητα ευδοκίμησής του έχουν πρακτικά εκμηδενιστεί. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή αποφόρτιση των δικαστηρίων. Έτσι, το έτος 2013 εκδόθηκαν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 3 του ν. 3900/2010, δηλαδή μετά την έκδοση πιλοτικής απόφασης, από μεν τα διοικητικά εφετεία 9, από δε τα διοικητικά πρωτοδικεία 6.955 αποφάσεις εν συμβουλίω,

Προϋπόθεση, πάντως, ώστε η διαδικασία αυτή να αποδώσει τα μέγιστα, είναι το Σ.τ.Ε. να εκδώσει την πιλοτική απόφασή του σε σύντομο χρονικό διάστημα. Από τα υπάρχοντα στοιχεία προκύπτει ότι ο μέσος χρόνος εκδόσεως της απόφασης είναι περί τους δέκα μήνες. Ο χρόνος αυτός, ο οποίος ομολογουμένως δεν είναι απολύτως ικανοποιητικός, οφείλεται στις αλλεπάλληλες νομοθετικές μεταβολές των τελευταίων ετών, των ετών της οικονομικής κρίσεως, οι οποίες επέβαλαν την συχνή χρήση της εν λόγω διαδικασίας. Πολλές μάλιστα από τις υποθέσεις αυτές απασχόλησαν την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, που αποτελεί ιδιαίτερα βεβαρυμένο σχηματισμό.<sup>40</sup>

---

ακροατήριο. Εξ άλλου, η διατύπωση της διάταξης αυτής «εάν ... το δικαστήριο κρίνει σύμφωνα με τα κριθέντα από το Συμβούλιο της Επικρατείας» υπονοεί ότι το δικαστήριο μπορεί να κρίνει και αντιθέτως.

<sup>40</sup> Σημειώνεται ότι στον παρεμφερή μηχανισμό του *avis contentieux* της γαλλικής διοικητικής δικονομίας, το *Conseil d'Etat* έχει προθεσμία τριών μηνών για να διατυπώσει την γνώμη του. Μετά το τρίμηνο το δικαστήριο της ουσίας που απέστειλε το ερώτημα μπορεί να επιληφθεί εκ νέου της υποθέσεως (άρθρο L. 113-1 του Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης).

## A.2. Μια νέα, εκσυγχρονισμένη αντίληψη του ρόλου του ακυρωτικού δικαστή.

Με το άρθρο 22 του ν. 4274/2014 «Ρυθμίσεις σωφρονιστικού και ποινικού δικαίου και άλλες διατάξεις» (Α' 147), εμπλουτίζεται το άρθρο 50 του π.δ. 18/1989 (Α' 8) και παρέχεται, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή να μην ακυρώσει άνευ ετέρου παράνομη διοικητική πράξη αλλά, αφού εκτιμήσει τη φύση της πλημμέλειας της πράξης και τα συμφέροντα του αιτούντος, να μπορεί με την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως να ζητήσει από τη διοίκηση την άρση της πλημμέλειας.<sup>41</sup> Με την ίδια διάταξη προβλέπεται ότι το ακυρωτικό δικαστήριο δύναται, αφού σταθμίσει τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί, κυρίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, και το δημόσιο συμφέρον, να μεταθέσει τα αποτελέσματα της ακυρώσεως και έτσι αυτή να ανατρέξει σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου εκδόσεως της προσβληθείσης με αίτηση ακυρώσεως πράξεως. Τέλος, προβλέφθηκε ότι αν κατά τον παρεμπόπτοντα έλεγχο κανονιστικής πράξεως διαπιστωθεί ότι αυτή είναι πλημμελής, ο ακυρωτικός δικαστής μπορεί να μην ακυρώσει την ευθέως προσβαλλόμενη ενώπιόν του διοικητική πράξη, αν κατά την κρίση του έχει παρέλθει μακρό χρονικό διάστημα και η ακύρωση μπορεί να κλονίσει την ασφάλεια του δικαίου.

Με την ρύθμιση του άρθρου αυτού - η οποία δεν αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, καθώς αντίστοιχες ρυθμίσεις ανευρίσκονται σε πολλές αλλοδαπές έννομες τάξεις - ο ακυρωτικός έλεγχος καθίσταται πιο αποτελεσματικός, αποφεύγονται δε άσκοπες ακυρώσεις, συνέπεια των οποίων είναι η αναπομπή της υποθέσεως στη διοίκηση, η οποία επιλαμβάνεται εκ νέου της υποθέσεως, εκδίδει νέα πράξη, που με τη σειρά της προσβάλλεται με νέα αίτηση ακυρώσεως, επιβαρύνοντας με τον τρόπο αυτό τα δικαστήρια και επιμηκύνοντας τον τελικό χρόνο επιλύσεως των διαφορών.

Ήδη με την 4003/2014 απόφαση της Ολομέλειάς του, σχετικά με την αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε χρήση των διατάξεων αυτών και αφού έκρινε ότι υπήρξε παράλειψη εκδόσεως πράξεως αναπροσαρμογής των αξιών, ανέβαλε την οριστική εκδίκαση της υποθέσεως και χορήγησε προθεσμία στη διοίκηση ώστε να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια της αναπροσαρμογής. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η επιγραμματική σκέψη ότι οι ανωτέρω ρυθμίσεις του νόμου αποδίδουν «*δυνατότητες που έχει το Δικαστήριο, κατ' ορθή ερμηνεία, απευθείας από τη μνημονευθείσα συνταγματική διάταξη [εν. την περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 95 του Συντάγματος]*». Με τον τρόπο αυτό φαίνεται ότι το Δικαστήριο θέλησε να κλείσει ενδεχόμενη συζήτηση γύρω από την συμβατότητα των διατάξεων αυτών με το Σύνταγμα, ενώ σε επίπεδο δικαστικού σχηματισμού απαντά σε σχετικές επιφυλάξεις που είχαν διατυπωθεί κατά την επεξεργασία του σχεδίου νόμου στην Διοικητική Ολομέλειά του (βλ. σχετικώς το 20/2013 πρακτικό). Είναι βέβαιο πως

<sup>41</sup> Η εν λόγω διάταξη απηχεί προηγηθείσα νομολογία. Βλ. Σ.τ.Ε. 1941, 1422/2013

η μελλοντική νομολογιακή επεξεργασία θα επιτρέψει στις παραπάνω διατάξεις να αναδείξουν όλο το κανονιστικό εύρος τους και στον ακυρωτικό δικαστή να επιτελέσει με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα το έργο που του αναθέτει το Σύνταγμα

### **A.3. Η Έγκριση των κανονισμών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.**

Σύμφωνα με τον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Καταστάσεως Δικαστικών Λειτουργιών, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1756/1988 (Α' 35) και έχει έκτοτε τροποποιηθεί πολλές φορές, κάθε δικαστήριο καταρτίζει κανονισμό εσωτερικής υπηρεσίας, ο οποίος συμπληρώνεται, τροποποιείται ή αντικαθίσταται, όταν επιβάλλεται από υπηρεσιακές ανάγκες (άρθρο 17 παρ. 1). Οι κανονισμοί ορίζουν « ...τα τμήματα των δικαστηρίων ..., τον τρόπο συγκρότησης τους, τον αριθμό των δικασίμων και των υποθέσεων καθεμιάς δικασίμου, την κατανομή των υποθέσεων στα τμήματα, το χρονικό διάστημα που θα υπηρετούν οι δικαστές στα τμήματα, καθώς και οποιοδήποτε ζήτημα ανάγεται στην εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών και στην εύρυθμη διεξαγωγή των εργασιών τους.» (παρ.5 ). Οι κανονισμοί, καθ' όσον αφορά τα τ.δ.δ., καταρτίζονται, κατά κανόνα, από την ολομέλεια αυτών (παρ. 2 περ. α), καλούνται δε να εκθέσουν τις απόψεις τους η ένωση δικαστικών λειτουργιών, ο γραμματέας του δικαστηρίου, ο δικηγορικός σύλλογος της έδρας του δικαστηρίου και η οικεία συνδικαλιστική οργάνωση των δικαστικών υπαλλήλων (παρ. 6). Με τις διατάξεις λοιπόν αυτές κάθε δικαστήριο ρυθμίζει τα του οίκου του· έτσι, όμως, καθίσταται αδύνατη η από κοινού προσέγγιση των θεμάτων διαχείρισης και οργάνωσης του δικαστικού έργου και δυσχεραίνεται ο συντονισμός των απαραίτητων ενεργειών για την αντιμετώπιση του μείζονος προβλήματος της καθυστέρησης.

Με σκοπό να δοθεί μια απάντηση στη δυσλειτουργία αυτή με την παρ. 2 του άρθρου 86 του ν. 4055/2012 αντικαταστάθηκε η παρ. 7 του άρθρου 17 του Κώδικα και προβλέφθηκε ότι: «Οι κανονισμοί και οι τροποποιήσεις τους υποβάλλονται αμέσως στις οικείες ολομέλειες των ανώτατων δικαστηρίων [εν προκειμένω του Συμβουλίου της Επικρατείας], οι οποίες έχουν δικαίωμα συμπλήρωσης, τροποποίησης ή ακύρωσης αυτών, ως προς όλα τα σημεία και ειδικότερα ως προς τον αριθμό των δικασίμων και των υποθέσεων που προσδιορίζονται σε κάθε δικάσιμο. Οι κανονισμοί ισχύουν μόνο μετά την τελική έγκριση τους από τις ολομέλειες των ανώτατων δικαστηρίων και αφού διαβιβαστούν στον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Σύμφωνα με το 2/2014 πρακτικό του Σ.τ.Ε. σε Ολομέλεια και σε Συμβούλιο, οι νεώτερες αυτές ρυθμίσεις: «... έχουν ως θεμέλιο την απορρέουσα από τις διατάξεις του Δευτέρου Κεφαλαίου του Συντάγματος "Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων" (άρθρα 93-100), συνταγματική αρχή της ορθολογικής οργάνωσης και λειτουργίας των



δικαστηρίων, σε συνδυασμό με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, με το οποίο θεσπίζεται το δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.» και υποβάλλονται προς έγκριση, εν προκειμένω, στην Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. «... η οποία ως εκ της θέσεώς της στην κορυφή της οικείας δικαιοδοσίας, ... (άρθρα 87 παρ. 1 και 3, 90 παρ. 1, 91 παρ. 2, 94 παρ. 1 και 100 παρ. 1 του Συντάγματος βλ. Ολομέλεια σε Συμβούλιο 15/2011) είναι η μόνη αρμόδια, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις κάθε δικαστηρίου, να αποφασίσει τελικά για το περιεχόμενο των κανονισμών με κριτήρια την αποτελεσματική παροχή δικαστικής προστασίας και τη συνεκτικότητα των ρυθμίσεων στα επιμέρους δικαστήρια.». Εκτός από τη συνταγματική θεμελίωση των εν λόγω διατάξεων, το Σ.τ.Ε. απασχόλησε και η ερμηνεία τους. Όπως κατ' επανάληψη έχει κριθεί: «... κατά την έννοια των [εν λόγω] διατάξεων,..., όπως συνάγεται και από την εισηγητική τους έκθεση, κατά την οποία η έγκριση των κανονισμών εσωτερικής υπηρεσίας των δικαστηρίων από τις οικείες ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων θεσπίζεται προκειμένου "να μπορεί η ολομέλεια του ανώτατου δικαστηρίου να ελέγξει κατά πόσο ο οριζόμενος με τον κανονισμό αριθμός δικασίμων και των υποθέσεων που προσδιορίζεται σε κάθε δικάσιμο είναι αυτός που αρμόζει για το δικαστήριο για το οποίο πρόκειται", η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας σε Συμβούλιο, ελέγχοντας υποβαλλόμενο προς έγκριση κανονισμό εσωτερικής υπηρεσίας τακτικού διοικητικού δικαστηρίου, έχει την αρμοδιότητα, χωρίς να υποκαθίσταται στην κρίση των δικαστών της ολομέλειας του οικείου δικαστηρίου, να ελέγχει κατά πόσο συγκεκριμένες ρυθμίσεις του κανονισμού, και ιδίως αυτές που συνάπτονται με το σκοπό της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας του δικαστηρίου από πλευράς ταχείας διεκπεραιώσεως των εισαγόμενων σ' αυτό υποθέσεων, εξυπηρετούν τον εν λόγω σκοπό. Και ναι μεν, σε περίπτωση τροποποίησης υφισταμένου ήδη κανονισμού, ο σχετικός έλεγχος περιορίζεται, κατ' αρχήν, μόνον στις υποβαλλόμενες προς έγκριση τροποποιητικές ρυθμίσεις, δεν αποκλείεται, όμως, στο πλαίσιο εξετάσεως της συμβατότητας των ρυθμίσεων αυτών προς τον ανωτέρω σκοπό, εν όψει και της αλληλεξάρτησης όλων των συναφών ρυθμίσεων ενός κανονισμού, να διατυπώνονται από την Ολομέλεια παρατηρήσεις και για τις λοιπές αυτές συναφείς διατάξεις.». Περαιτέρω, λόγω της σημαντικής εκκρεμότητας που αναμφίβολα παρατηρείται στη διοικητική δικαιοσύνη, η διοικητική Ολομέλεια θεώρησε ότι: «... μέχρι, τουλάχιστον, την, εν μέρει έστω, εκκαθάριση της καταστάσεως αυτής, δεν είναι επιτρεπτή η τροποποίηση θεσπισμένων ήδη κανονισμών δικαστηρίων, με την εισαγωγή ρυθμίσεων, που οδηγούν, αμέσως ή εμμέσως, σε επιβράδυνση του ρυθμού εκδικάσεως των υποθέσεων. Κατ' ακολουθίαν, δεν πρέπει να εισάγονται ρυθμίσεις με αντικείμενο την μείωση του αριθμού δικασίμων ή του αριθμού των υποθέσεων οι οποίες προσδιορίζονται σε κάθε δικάσιμο καθώς και εκείνων, τις οποίες χρεώνεται κάθε δικαστής. Αντιθέτως, ενδείκνυται, έστω και προσωρινά, μέχρι τον ουσιώδη περιορισμό της εκκρεμότητας κάθε δικαστηρίου, η αύξηση των ανωτέρω αριθμών. Επίσης, πρέπει να

επανεξετασθεί από τα αρμόδια όργανα κάθε δικαστηρίου η ύπαρξη, στους ήδη εγκεκριμένους κανονισμούς, ρυθμίσεων που αντιστρατεύονται τους ανωτέρω σκοπούς.» (Πρακτικά Σ.τ.Ε. σε Ολομέλεια και Συμβούλιο 12, 10/2012, 6/2013, 6, 3/2014 κ.ά).

Ωστόσο, ορισμένες Ολομέλειες Διοικητικών Εφετείων δυσανασχέτησαν και δεν περιέλαβαν στον νέους υπό τροποποίηση οργανισμούς όσα υπέδειξε σε πρώτη φάση το Σ.τ.Ε., σε συνδυασμό με τις σχετικές προτάσεις της Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Σε αυτή την άρνηση, που ειδικότερα εκφράστηκε με την γνώμη ότι οι προτάσεις του Σ.τ.Ε. δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα, το Σ.τ.Ε. αντέδρασε με τη σκέψη ότι: «... οι διατάξεις αυτές δεν απονέμουν στο Συμβούλιο της Επικρατείας γνωμοδοτική απλώς αρμοδιότητα. Είτε σε σχέση με τις ευθέως υποβαλλόμενες προς κρίση διατάξεις κανονισμού είτε σε σχέση με άλλες διατάξεις υφισταμένων κανονισμών, για τις οποίες ειδικώς κρίνεται ότι, λόγω συναφείας, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αρμοδιότητα διατυπώσεως παρατηρήσεων, οι διατυπούμενες παρατηρήσεις είναι από τη φύση τους δεσμευτικές ως προς την υποδεικνυόμενη κατεύθυνση και το προτεινόμενο βασικό περιεχόμενο των προς θέσπιση ρυθμίσεων ή τροποποιήσεων.... Σε περίπτωση, όμως, κατά την οποία η ολομέλεια των δικαστών του οικείου δικαστηρίου αρνείται, εν όλω ή εν μέρει, ρητώς ή σιωπηρώς, να προσαρμόσει τις ρυθμίσεις του κανονισμού στην υποδειχθείσα κατεύθυνση, τότε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, ασκώντας την αρμοδιότητα που ρητώς της παρέχουν οι ανωτέρω διατάξεις, μπορεί ευθέως να προβεί στην αναγκαία τροποποίηση και συμπλήρωση του κανονισμού, με προσθήκη των ενδεικνυομένων ρυθμίσεων. Στην περίπτωση αυτή, η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας που περιέχει τις ανωτέρω ρυθμίσεις, διαβιβάζεται στον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αποτελώντας, πλέον, τον κανονισμό του οικείου δικαστηρίου.» (Πρακτικά 15, 6, 3/2014). Με επόμενο δε πρακτικό (16 Α/2014), προεκτείνοντας, με μια δόση υπερβολής, την παραπάνω σκέψη, έκρινε ότι: «... οι ρυθμίσεις ή τροποποιήσεις που υποδεικνύονται με τις αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορούν να αγνοούνται, είτε να μεταβάλλονται από τις ολομέλειες των οικείων δικαστηρίων, ακόμη και με την παράθεση σχετικής προς τούτο αιτιολογίας που θα άνοιγε περαιτέρω διάλογο με το ανώτατο δικαστήριο, τούτο δε ουδόλως αντιβαίνει προς το άρθρο 87 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο δεν κατοχυρώνει την ανεξαρτησία του κάθε δικαστηρίου.»<sup>42</sup> Τέλος, με το προαναφερθέν 2/2014 Πρακτικό, έγινε δεκτό ότι η παραπάνω ρύθμιση «...αναγκαία για την συνταγματικά επιβαλλόμενη ορθολογική οργάνωση των

---

<sup>42</sup> Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα, και ίσως πλησιέστερα στη συνταγματική τάξη και τον σκοπό του νόμου, η μειοψηφία σύμφωνα με την οποία: «... στην περίπτωση όμως κατά την οποία το δικαστήριο αυτό θεωρήσει αιτιολογημένα ότι οι εν λόγω υποδείξεις δημιουργούν προβλήματα στη λειτουργία του για λόγους που δεν είχαν εκτιμηθεί από την Ολομέλεια του Στ.Ε., η τελευταία οφείλει να επανεξετάσει τα σχετικά ζητήματα, κατ' εκτίμηση των λόγων αυτών».

δικαστηρίων και εναρμονιζόμενη με τον συνταγματικό ρόλο του Συμβουλίου της Επικρατείας ως κορυφής της διοικητικής δικαιοσύνης, υπηρετεί την συνταγματική επιταγή για παροχή έγκαιρης και αποτελεσματικής έννομης προστασίας στον πολίτη και εφαρμόστηκε ήδη, κατά κανόνα επιτυχώς, από τα Διοικητικά Δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της κοινής προσπάθειας για τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης. Με τα δεδομένα αυτά κατάργηση της πιο πάνω αρμοδιότητας έγκρισης και τροποποίησης των κανονισμών από την ολομέλεια του οικείου ανωτάτου δικαστηρίου, εν προκειμένω του Συμβουλίου της Επικρατείας, θα δυσχέραινε την επιδιωκόμενη βελτίωση της λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης και θα προσέκρουε στις ανωτέρω συνταγματικές αρχές.».

Οι νέες αυτές ρυθμίσεις που εισήχθησαν με τον ν. 4055/2012, ανταποκρίνονται πράγματι στην ανάγκη ορθολογικής οργάνωσης της δικαιοσύνης, χωρίς να παραβιάζουν την δικαστική ανεξαρτησία, δεδομένου ότι οι κανονισμοί εγκρίνονται από την Ολομέλεια του οικείου ανωτάτου δικαστηρίου (το ζήτημα δηλαδή της εγκρίσεως παραμένει εντός των ορίων της δικαστικής εξουσίας), ενώ η οργάνωση της εργασίας, με σκοπό την καλύτερη απόδοση του δικαστικού συστήματος δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη παρέμβαση στη δικανική κρίση. Ωστόσο, η ορθή εφαρμογή των διατάξεων αυτών προϋποθέτει συνεργασία και διάλογο μεταξύ της Ολομέλειας του ανωτάτου δικαστηρίου, το οποίο, μέσω της επιθεώρησης, αλλά και δια του αναιρετικού ελέγχου, έχει εποπτεία των εργασιών και της λειτουργίας του συνόλου του οικείου δικαιοδοτικού κλάδου, και των επί μέρους δικαστηρίων, τα οποία γνωρίζουν τα ιδιαίτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Φαίνεται ότι ο διάλογος αυτός δεν έχει ακόμα εγκατασταθεί πλήρως, όπως, πάντως, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι συμβαίνει και σε άλλους τομείς της ελληνικής κοινωνικής, και όχι μόνον, ζωής, όπου η ιδέα του διαλόγου, της συνεργασίας και των αμοιβαίων υποχωρήσεων δεινοπαθεί. Δεν μπορεί παρά να ευχηθούμε, ο καλοπροαίρετος διάλογος, ο οποίος είναι αναγκαίο να αναπτυχθεί μεταξύ δικαστηρίων «στο πλαίσιο της κοινής προσπάθειας για τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης», όπως τονίζεται στο προμνημονευθέν πρακτικό 2/2014, να εγκαθιδρυθεί σε όλη του την έκταση όσο το δυνατόν συντομότερα, παρέχοντας τη δυνατότητα στο Σ.τ.Ε. να λειάνει στον αναγκαίο βαθμό την ερμηνευτική του προσέγγιση.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Παράδειγμα συνεννόησης μεταξύ των δικαστηρίων παρέχει η Γαλλία όπου το Conseil d' Etat συνήψε συμφωνίες με τα διοικητικά εφετεία κατά την περίοδο 2003-2007, με τις οποίες αυτά ανέλαβαν να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους από την άποψη της ταχύτητας. Ως αντιστάθμισμα τα δικαστήρια αυτά ενισχύθηκαν σε δικαστές και υπαλλήλους. Τα μέτρα που κατά καιρούς ελήφθησαν στη χώρα αυτή έχουν ως αποτέλεσμα το έτος 2012, ο χρόνος εκδίκασης των υποθέσεων κατά μέσο όρο (délai moyen) να ανέρχεται στο Conseil d' Etat σε 10 μήνες και 8 ημέρες, εάν δε αφαιρεθούν οι υποθέσεις που περαιώνονται με πράξη ή που για την εκδίκασή τους προβλέπεται, εκ του νόμου, πολύ σύντομη ειδική προθεσμία, ο χρόνος αυτός (délai moyen-affaires ordinaires) ανέρχεται σε 16 μήνες και 5 ημέρες. Στα διοικητικά εφετεία ο χρόνος εκδικάσεως κατά μέσο όρο ανέρχεται σε 1 έτος και 18 ημέρες και 1 έτος, 2 μήνες και μία

## **B. Οι ειδικότερες οργανωτικές μεταβολές.**

Άλλες από τις μεταβολές αυτές αφορούν τους σχηματισμούς που επιλαμβάνονται των υποθέσεων (B.1, B.2 και B.3), και άλλες την εισαγωγή και χρήση της πληροφορικής στην απονομή της δικαιοσύνης (B.4).

### **B.1. Η διαδικασία σε συμβούλιο.**

Με το άρθρο 33 παρ. 1 του ν. 2721/1999 (Α' 112), με το οποίο προστέθηκε το άρθρο 34 Α στο π.δ. 18/1989, προβλέφθηκε για τις ακυρωτικές διαφορές, ότι ένα προδήλως απαράδεκτο ή αβάσιμο ένδικο βοήθημα μπορεί να απορριφθεί από την πενταμελή σύνθεση με την διαδικασία σε συμβούλιο, χωρίς, δηλαδή, ακροαματική διαδικασία. Ο διάδικος από την πλευρά του έχει τη δυνατότητα, καταβάλλοντας επαυξημένο παράβολο να ζητήσει η υπόθεσή του να συζητηθεί στο ακροατήριο. Ακολούθως, με το άρθρο 13 του ν. 3659/2008 (Α' 77), που προσέθεσε το άρθρο 126 Α στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η διαδικασία αυτή επεκτάθηκε και στις ουσιαστικές διαφορές.

Με τα άρθρα 45 και 51 του ν. 4055/2012, τα οποία αντικατέστησαν τα άρθρα 34 Α παρ. 1 του π.δ. 18/1989 και 126 Α του Κ.Δ.Δ., η διαδικασία αυτή βελτιώθηκε σε δύο σημεία: αφ' ενός μπορεί πλέον να χρησιμοποιηθεί και για την αποδοχή προδήλως βάσιμου ενδίκου βοηθήματος, αφ' ετέρου δε η απόφαση λαμβάνεται από τριμελή σύνθεση καθ' όσον αφορά στο Σ.τ.Ε. και από μονομελή (αν πρόκειται για υπόθεση μονομελούς) ή τριμελή σύνθεση στα τ.δ.δ.

Ήδη, με το άρθρο 19 του ν. 4274/2014, κατά τροποποίηση των σχετικών με την ακυρωτική δίκη διατάξεων, προβλέφθηκε ότι η εκδίκαση των υποθέσεων σε συμβούλιο μπορεί να γίνεται και από μονομελή σύνθεση. Στην περίπτωση, βέβαια, αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντικός ο ρόλος του Προέδρου του αρμόδιου σχηματισμού κατά την χρέωση. Αυτός οφείλει να ενεργεί σαν ένα πρώτο και σημαντικό φίλτρο κατά την κατανομή των υποθέσεων.

Τα πλεονεκτήματα αυτής της διαδικασίας αυτή είναι σημαντικά δοθέντος ότι ο δικαστικός μηχανισμός απαλλάσσεται από τις κλήσεις και κοινοποιήσεις που, κατά τη συνήθη διαδικασία, γίνονται πριν τη δικάσιμο, δεν ορίζεται ημερομηνία δικασίμου, οπότε για τις ενώπιον του Σ.τ.Ε. διαφορές, όπως και για τις εν γένει ακυρωτικές υποθέσεις, ο εισηγητής δεν δαπανά χρόνο για τη σύνταξη εισηγήσεως, ενώ η απόφαση σε συμβούλιο είναι, σύμφωνα με τον νόμο, συνοπτικά διατυπωμένη.

Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι γίνεται όλο και περισσότερο συχνή χρήση της διαδικασίας αυτής. Έτσι, στο Σ.τ.Ε., το έτος 2010 εκδόθηκαν 891 αποφάσεις σε συμβούλιο (αριθμός που αποτελεί το 16,6% του συνόλου των αποφάσεων), το 2011,

---

ημέρα αντιστοίχως και στα πρωτοβάθμια δικαστήρια σε 11 μήνες και 14 ημέρες και 1 έτος, 10 μήνες και 6 ημέρες αντιστοίχως. Βλ. Le Conseil d'Etat et la justice administrative en 2012 [http://www.conseil-etat.fr/content/download/36644/317958/version/1/file/bilan12\\_WEB\\_VF.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/36644/317958/version/1/file/bilan12_WEB_VF.pdf)

592 (11,2% του συνόλου), το 2012, 3845 (41% του συνόλου) και το 2013, 2.648 (περίπου το 34,4% του συνόλου). Με τη συντριπτική πλειοψηφία των αποφάσεων αυτών απορρίπτεται το σχετικό ένδικο βοήθημα. Εξ άλλου, από τα στοιχεία του έτους 2013 προκύπτει: α) για τα διοικητικά εφετεία, ότι με τη διαδικασία αυτή έχουν απορριφθεί 291 ένδικα μέσα, έχουν δε γίνει δεκτά ή έχουν παραπεμφθεί το αρμόδιο δικαστήριο 201 και β) για τα διοικητικά πρωτοδικεία ότι έχουν απορριφθεί 8.385 ένδικα μέσα και έγιναν δεκτά ή έχουν παραπεμφθεί στο αρμόδιο δικαστήριο 1.521. Επομένως, και αν στο αριθμό των αποφάσεων αυτών προστεθούν οι αποφάσεις που εκδίδονται με την διαδικασία αυτή μετά την πιλοτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας,<sup>44</sup> τότε προκύπτει ότι το 2013 το 17,7% (περίπου) των αποφάσεων των διοικητικών πρωτοδικείων και το 1,2% των αποφάσεων των εφετείων, ήταν αποφάσεις σε συμβούλιο.

Παρατηρείται, λοιπόν, ότι η διαδικασία σε συμβούλιο, παρά τις αρχικές επιφυλάξεις (τα πρώτα έτη εφαρμογής της διατάξεως οι αποφάσεις ήταν πολύ λίγες) έχει αρχίσει να γίνεται αποδεκτή και να εφαρμόζεται με εντατικότερους ρυθμούς, αν και η αποδοχή ενδίκου βοηθήματος με τη διαδικασία αυτή είναι δυσκολότερη από την απόρριψη, όπως δείχνουν και τα στατιστικά δεδομένα, διότι απαιτεί κρίση και αξιολόγηση του παραδεκτού και του πραγματικού κάθε υπόθεσης.

Όπως επισημάνθηκε ήδη, ο διάδικος του οποίου το ένδικο βοήθημα απορρίφθηκε έχει τη δυνατότητα, μετά την κοινοποίηση της αποφάσεως, να ζητήσει την συζήτηση της υπόθεσής του στο ακροατήριο. Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει δείξει ότι σπάνια γίνεται χρήση της ευχέρειας αυτής, τουλάχιστον από τους ιδιώτες. Ωστόσο, στο ζήτημα αυτό ανακύπτει θέμα σχετικό με τη δικονομική συμπεριφορά του Δημοσίου, που οδηγεί σε επιβάρυνση των εκθεμάτων: Ο συντριπτικός αριθμός των αιτήσεων συζητήσεως στο ακροατήριο – πάνω από 90% - υποβάλλεται από το Δημόσιο, το δε χρηματικό αντικείμενο των υποθέσεων κυμαίνεται από 50 έως 3.000 ευρώ, είχαν δε όλες απορριφθεί κατά την εν συμβουλίω διαδικασία ως προδήλως απαράδεκτες. Εν πάση περιπτώσει, δεν έχει εντοπιστεί περίπτωση κατά την οποία έχει εκδοθεί διαφορετική απόφαση στο ακροατήριο από εκείνη που είχε εκδοθεί κατά τη διαδικασία εν συμβουλίω.

## **B.2. Μονομελείς σχηματισμοί.**

Ο νόμος 3900/2010 εισήγαγε μια σημαντική καινοτομία καθ' όσον αφορά στους σχηματισμούς των δικαστηρίων της ουσίας που εκδικάζουν τις διαφορές με χρηματικό αντικείμενο: Ενώ κατά βάση μέχρι τότε οι δικαστικοί σχηματισμοί ήταν τουλάχιστον τριμελείς, εγκαινιάστηκε, σε ευρεία έκταση, για πρώτη φορά, η εκδίκαση των

---

<sup>44</sup> Είναι αυτονόητο ότι με τη διαδικασία αυτή είναι δυνατόν να εκδικασθούν και υποθέσεις όταν το νομικό ζήτημα που εκκρεμεί επιλύεται όχι σε πιλοτική δίκη, αλλά με τη συνήθη διαδικασία της αιτήσεως αναιρέσεως.

παραπάνω διαφορών από μονομελείς συνθέσεις. Η δυνατότητα αυτή ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο με τον ν. 4055/2012.

Έτσι, σήμερα φορολογικές και τελωνειακές διαφορές με αντικείμενο μέχρι 150.000 ευρώ και οι χρηματικές εν γένει διαφορές μέχρι 60.000 ευρώ (π.χ. αγωγές αποζημιώσεως) εκδικάζονται από το μονομελές πρωτοδικείο, πέραν δε των ποσών αυτών οι εν λόγω διαφορές εκδικάζονται, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, από το εφετείο. Εφέσεις κατά των αποφάσεων των μονομελών πρωτοδικείων εκδικάζονται από το μονομελές εφετείο (βλ. άρθρο 7 του ΚΔΔ, όπως ισχύει).

Η εκδίκαση των υποθέσεων από μονομελείς συνθέσεις έχει το πλεονέκτημα ότι χωρίς δαπάνη αυξάνονται, αμέσως με την εισαγωγή της σχετικής ρυθμίσεως, οι δικαστικοί σχηματισμοί, γεγονός που επιτρέπει την εκδίκαση περισσότερων υποθέσεων · επίσης, επιταχύνεται η διαδικασία, εφ' όσον δεν υφίσταται πλέον το στάδιο της διάσκεψης, ο δε εισηγητής δικαστής μπορεί να συντάξει την απόφαση σε συντομότερο χρόνο.

### **B.3. Ειδικά τμήματα.**

Με τον ν. 3900/2010 δόθηκε η δυνατότητα στον διευθύνοντα διοικητικό πρωτοδικείο ή εφετείο όπου λειτουργούν τουλάχιστον τρία τμήματα, να συνιστά ειδικά τμήματα για ορισμένες διαφορές, και ειδικά διαφορές από φόρους, δασμούς, τέλη, εισφορές και συναφή δικαιώματα του δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των ν.π.δ.δ.<sup>45</sup>

Είναι κατανοητό ότι η ίδρυση τμημάτων, που είναι εφικτή σε μεγάλα δικαστήρια (ιδίως στα διοικητικά δικαστήρια Αθηνών, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης), με σημαντικό όγκο διαφορών, συντελεί στην επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης στο βαθμό που οι δικαστές που τοποθετούνται σ' αυτά δεν διασπώνται εκδικάζοντας περισσότερα είδη υποθέσεων, αλλά εξειδικεύονται σε ένα αντικείμενο, με εξαιρετικά τεχνικό περιεχόμενο, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και ποιοτικότερη απόδοσή τους.

Σήμερα λειτουργούν τα εξής αμιγώς φορολογικά τμήματα: 9 στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, 2 στο Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης, 1 στο Διοικητικό Εφετείο Πειραιώς, 6 στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, 3 στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης και 1 στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Λάρισας. Ο νόμος 3900/2010 ακολούθησε για τις πιο πάνω διαφορές ρύθμιση που δοκιμάστηκε με επιτυχία, ιδίως, στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών για διαφορές που αφορούν τις πράξεις ρυθμιστικών αρχών.

### **B.4. Χρήση νέων τεχνολογιών.**

Εδώ και μερικά χρόνια έχει αρχίσει με σταθερά βήματα η εισαγωγή της πληροφορικής στο Σ.τ.Ε. και στα τ.δ.δ. Το αποτέλεσμα είναι ότι αρκετά από αυτά διαθέτουν βάσεις

---

<sup>45</sup> Παρ. 3 του άρθρου 57 του ν. 3900/2010, με την οποία προστίθεται παρ. 6 στο άρθρο 4 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Δικαστικών Λειτουργιών.



δεδομένων, με περισσότερο τελειοποιημένη αυτή του Σ.τ.Ε. Ωστόσο για λόγους προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των διαδίκων στις βάσεις αυτές πλήρη πρόσβαση έχουν μόνο οι δικαστές, ενώ αυτή του κοινού είναι μάλλον περιορισμένη. Οι διάδικοι, πάντως, με τη χρήση των κωδικών που τους χορηγούνται από την υπηρεσία μπορούν να ενημερώνονται για την εξέλιξη της υπόθεσής τους.

Με τον ν. 4055/2012 (άρθρα 42 και 49) προβλέφθηκε η δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάθεσης δικογράφων, που, σε κανονιστικό επίπεδο, υλοποιήθηκε με το π.δ. 40/2013 «*Ηλεκτρονική κατάθεση δικογράφων, ηλεκτρονική χορήγηση σχετικών, πιστοποιητικών και λοιπών εγγράφων στο Συμβούλιο της Επικρατείας και στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια*» (Α' 75). Είναι πρόδηλο, όμως, ότι η επιτυχία της νέας αυτής δυνατότητας, που προβλέπεται ότι θα διευκολύνει τους διαδίκους και θα επιταχύνει τις διαδικασίες εκδίκασης των υποθέσεων, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ανταπόκριση του δικηγορικού κόσμου.

Με τις ίδιες διατάξεις του ν. 4055/2012 προβλέφθηκε η δυνατότητα ηλεκτρονικής επίδοσης δικογράφων, κλήσεων, αποφάσεων κ.λπ. από τα δικαστήρια στους διαδίκους, άρα και προς το Δημόσια και τα ν.π.δ.δ. Το εγχείρημα αυτό αποδείχθηκε περισσότερο περίπλοκο απ' όσο ανέμενε ο νομοθέτης και για τούτο δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί η επεξεργασία του σχετικού προεδρικού διατάγματος.

Στο ίδιο πλαίσιο, ο ν. 4055/2012 (άρθρα 41 και 48, με τα οποία επέρχονται αλλαγές στο άρθρο 19 του π.δ. 18/1989, καθώς και στα άρθρα 45 και 46 του ΚΔΔ, αντιστοίχως) προέβλεψε ότι ο δικηγόρος πρέπει να αναγράφει στο δικόγραφο την ηλεκτρονική διεύθυνση του, ώστε να διευκολύνεται η επικοινωνία των δικαστηρίων μαζί του. Περαιτέρω, με τις ίδιες διατάξεις προβλέφθηκε το δικόγραφο να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση, με σκοπό τον ταχύτερο εντοπισμό των κρίσιμων ζητημάτων και την ομαδοποίηση των υποθέσεων.<sup>46</sup> Προβλέπεται μάλιστα, σε περίπτωση μη τήρησης της τελευταίας αυτής υποχρέωσης η επιβολή αυξημένης δαπάνης εάν απορριφθεί το ένδικο βοήθημα και η επιδίκαση μειωμένης εάν γίνει δεκτό.

Από τα υπάρχοντα στοιχεία προκύπτει ότι οι διάδικοι συμμορφώνονται σε ικανοποιητικό βαθμό στα ανωτέρω βάρη που επέβαλε ο ν. 4055/2012, αλλά η επίδραση αυτών στην ταχύτητα της απονομής δεν μπορεί να αξιολογηθεί ακόμα διότι τα ένδικα βοηθήματα που καταλαμβάνονται από τις διατάξεις του είναι σχετικά πρόσφατα (ο ν. 4055 δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2012).

---

<sup>46</sup> Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, η συνοπτική έκθεση των τιθεμένων νομικών ζητημάτων μπορεί να βοηθήσει στην ομαδοποίηση των υποθέσεων, ώστε αυτές να μην χρεώνονται σε περισσότερους δικαστές όσο και στον γρήγορο εντοπισμό των υποθέσεων που πρέπει να συζητηθούν σε συμβούλιο. Εξ άλλου, η ομαδοποίηση μπορεί να αποδειχθεί σημαντική, ιδίως, στην περίπτωση πιλοτικής δίκης, όταν η εκδίκαση των υποθέσεων στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα πρέπει να ανασταλεί. Ακολούθως δε, μετά την έκδοση της απόφασης του Σ.τ.Ε. οι υποθέσεις εκδικάζονται κατά την εν συμβουλίω διαδικασία.

Προβλέφθηκε, επίσης, (άρθρο 52 ν. 4055/2012, που αντικαθιστά το άρθρο 189 του ΚΔΔ) η υποχρέωση των δικαστών των τ.δ.δ. να συντάσσουν και να παραδίδουν το σχέδιο της απόφασης σε ηλεκτρονική μορφή, έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθεί ο χρόνος που απαιτείται για την καθαρογραφή και η απόφαση να είναι σε συντομότερο χρόνο στη διάθεση των διαδίκων. Από τα μέχρι στιγμής στοιχεία προκύπτει ότι σε μεγάλο βαθμό η υποχρέωση αυτή τηρείται.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις, αν εφαρμοστούν συστηματικά και δεν συναντήσουν την αδιαφορία ή την αρνητική στάση των δικαστηρίων και των δικηγόρων, μπορούν αναμφίβολα να συντελέσουν στην ταχύτερη περάτωση των υποθέσεων.

Ήδη, σχετικά πρόσφατα, μετά από διεθνή διαγωνισμό, υπεγράφη με την ανάδοχο εταιρεία σύμβαση για το έργο σχετικά με το «*Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων για τη Διοικητική Δικαιοσύνη*». Το έργο αυτό, συνολικού προϋπολογισμού 3.631.757 ευρώ, συγχρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ψηφιακή Σύγκλιση» και προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2015. Αφορά δε στην υλοποίηση ενιαίων κεντρικών συστημάτων για τη διαχείριση των δικαστικών ροών και υποθέσεων για την διοικητική δικαιοσύνη στο σύνολό της. Έτσι, τα δικαστήρια θα αποκτήσουν ενιαίο μηχανογραφικό περιβάλλον και διαλειτουργικότητα, τόσο μεταξύ τους, όσο και με άλλα συστήματα του δημοσίου, γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό όσον αφορά τη διοικητική δικαιοσύνη, που λόγω αντικειμένου έρχεται σε καθημερινή επαφή με τις υπηρεσίες του. Επιπροσθέτως, τα νέα συστήματα θα παρέχουν ηλεκτρονικές υπηρεσίες στους διαδίκους, ενώ τέλος, η κεντρική φύση των συστημάτων επιτρέπει οικονομίες κλίμακας στην υλοποίηση και αναβάθμισή τους. Τέλος, με το έργο αυτό θα δοθεί η δυνατότητα συναγωγής πλήρων και αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, πράγμα που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την μελέτη της απόδοσης του συστήματος και την λήψη των αναγκαίων μέτρων προς βελτίωσή του.

Δεν πρέπει, ωστόσο, να μας διαφεύγει ότι η μηχανοργάνωση και η εν γένει χρήση των νέων τεχνολογιών, που, όπως γίνεται δεκτό και σε διεθνές επίπεδο, συντελεί σε σημαντικό βαθμό στην επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης, για να αποδώσει τα μέγιστα θα πρέπει να μην αντιμετωπίσει την αρνητική διάθεση, τη δυσπιστία ή την αδιαφορία των εμπλεκόμενων στην απονομή της δικαιοσύνης. Με το π.δ. 40/2013 (Α' 75), που δημοσιεύτηκε το Μάιο του 2013, δόθηκε η δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάθεσης δικογράφων στη διοικητική δικαιοσύνη. Μέχρι σήμερα, όμως, δύο σχεδόν έτη μετά την εισαγωγή της δυνατότητας, στο Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχουν κατατεθεί παρά ελάχιστα δικόγραφα με τον τρόπο αυτό. Εξ άλλου, ο δισταγμός των εμπλεκόμενων οδήγησε τον νομοθέτη στην υιοθέτηση διάταξης η οποία είναι αυτονόητη, θεωρήθηκε, όμως, αναγκαία για να προωθηθεί η ηλεκτρονική κατάθεση των δικογράφων. Πρόκειται για την παρ. 5 του άρθρου 19 του ν. 4267/2014 (Α' 137),

σύμφωνα με την οποία η ηλεκτρονική κατάθεση μπορεί να γίνεται και εκτός ωραρίου λειτουργίας των γραμματειών των δικαστηρίων (!). Οι νοοτροπίες δηλαδή δεν βοηθούν όσο θα έπρεπε στην ταχεία υιοθέτηση παρόμοιων διαδικασιών. Περαιτέρω, ειδικώς για τη διοικητική δικαιοσύνη, η χρήση των νέων τεχνολογιών εξαρτάται απολύτως από την πρόοδο της εισαγωγής και χρήσης τους εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που απαιτεί τη συντονισμένη δράση περισσότερων Υπουργείων και υπηρεσιών.

Με τα ανωτέρω δεδομένα, σε συνδυασμό με τη στενότητα των πόρων (ανθρώπινων και υλικών), πρέπει να ομολογηθεί ότι οι προσπάθειες που έχουν αναληφθεί τα τελευταία χρόνια και η υιοθέτηση από το Κοινοβούλιο σειράς διατάξεων προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, έχουν αποδώσει λιγότερο από τα αναμενόμενα.

## **Γ. Επαναπροσδιορισμός των όρων πρόσβασης στα δικαστήρια και των εξουσιών του δικαστή της ουσίας.**

Σε σχέση με το ζήτημα αυτό, εγείρονται και οι περισσότερες αμφισβητήσεις και τούτο διότι ο επαναπροσδιορισμός αφορά την αύξηση του κόστους της δίκης (Γ.1), τον περιορισμό στην άσκηση ενδίκων μέσων (Γ. 2), ενώ έχουν εισαχθεί και διατάξεις ειδικώς σχετικά με την φορολογική δίκη, σε σημείο που μπορεί να αναρωτηθεί κανείς αν μετά την εισαγωγή του ΚΔΔ το έτος 1999, ένας νέος, ιδιαίτερος, Κώδικας Φορολογικής Δικονομίας λειτουργεί εντός αυτού (Γ.3).

### **Γ.1. Η αύξηση του κόστους της δίκης.**

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το κόστος μιας δίκης στην Ελλάδα είναι μάλλον χαμηλό. Και αυτό το γεγονός ευνοεί την εύκολη και άκριτη προσφυγή στα δικαστήρια, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου ο προσφεύγων έχει ελάχιστες πιθανότητες επιτυχίας, με προφανές αποτέλεσμα την επιβάρυνση των πινακίων.

Για τον λόγο αυτό το ποσό του παραβόλου στην ακυρωτική δίκη έχει αυξηθεί σημαντικά. Το ύψος του παραβόλου, όπως έχει διαμορφωθεί, δεν φαίνεται πολύ υψηλό, η ποσοστιαία, όμως, αύξησή του είναι σημαντική.<sup>47</sup> Με τον ν. 3900/2010 αυξήθηκαν τα παράβολα και για τις προσφυγές ουσίας (εκτός των κοινωνικοασφαλιστικών υποθέσεων) και πλέον το ποσό του παραβόλου κυμαίνεται, σε γενικές γραμμές, σε 100 ευρώ για τα εισαγωγικά ένδικα βοηθήματα και σε 150 για τα ένδικα μέσα.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Με το άρθρο 2 παρ. 6 του ν. 1470/1984 (Α' 112), τα ποσά των παραβόλων για τι ενώπιον του Σ.τ.Ε. δίκες (ανάλογα με τις διακρίσεις του νόμου) ορίστηκαν σε 1.000, 1.500 και 2.000 δραχμές, δηλαδή, περίπου σε 3, 5 και 6 ευρώ αντιστοίχως. Με την παρ. 3 του άρθρου 4 του ν. 2479/1997 (Α' 67), τα ποσά αυξήθηκαν σε 9, 15 και 30 ευρώ. Ακολούθως, με το άρθρο 36 του ν. 3659/2008 αυτά ορίστηκαν σε 50, 100 και 200. Τέλος δε με τον 3900/2010, ανήλθαν στο ποσό των 50, 150 και 250 ευρώ αντιστοίχως.

<sup>48</sup> Κατά την εισαγωγή του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (1999) τα ποσά των παραβόλων ανέρχονταν σε 1.500 και 3.000 δραχμές, ανάλογα με τις διακρίσεις του νόμου, δηλαδή σε

Ειδική μεταχείριση, όμως, επιφυλάχθηκε και στο σημείο αυτό στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές (κατωτέρω υπό Γ.3)

Σημαντική αύξηση του παραβόλου επήλθε και για την παραδεκτή άσκηση της αιτήσεως ασφαλιστικών έργων του ν. 3886/2010 (Α' 173) επί δημοσίων συμβάσεων: Ο αιτών πρέπει να καταθέσει παράβολο ύψους 1% επί του αντικειμένου της σύμβασης, με ανώτατο όριο τα 50.000 ευρώ. Ειδικότερα, το 1/3 πρέπει να καταβληθεί κατά την κατάθεση, το 1/3 μέχρι την πρώτη συζήτηση και στην καταβολή του υπολοίπου 1/3 καταδικάζεται ο αιτών σε περίπτωση ήττας του (όπως τελικά η σχετική διάταξη διαμορφώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4198/2013, Α' 215 ).<sup>49</sup> - <sup>50</sup>

Όπως δέχεται η νομολογία, η καταβολή παραβόλου, το οποίο σε περίπτωση αποδοχής επιστρέφεται στον καταθέσαντα, αποβλέποντας στην αποτροπή ασκήσεως «προπετών» ενδίκων μέτρων, συνάπτεται με την εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης (βλ. Σ.τ.Ε. 1619/2012 Ολομ., 647/2004 Ολομ., 1777/1999 Ολομ. κ.ά.). Στη λογική αυτή, η αύξηση του παραβόλου αποβλέπει στην απαλλαγή των δικαστηρίων από ένδικα μέσα τα οποία διαφορετικά θα ασκούσαν χωρίς να έχουν μεγάλη πιθανότητα να ευδοκιμήσουν. Ωστόσο, η αύξηση, με τον παραπάνω τρόπο, του κόστους της δίκης, μάλλον, έχει μάλλον αγγίξει τα συνταγματικά της όρια και υπάρχει κίνδυνος οποιαδήποτε σχετική αύξηση να κριθεί ότι παρεμποδίζει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, άρθρο 6 της ΕΣΔΑ).

## **Γ.2. Ο περιορισμός στην άσκηση ενδίκων μέσων.**

Ο περιορισμός στην άσκηση των ενδίκων μέσω αφορά πρωτίστως τη μείωση των εισαγομένων ενώπιον του Σ.τ.Ε. υποθέσεων και αναφέρεται στην άσκηση της έφεσης (για τις ακυρωτικές διαφορές) και της αναίρεσης (για τις ουσιαστικές).

Ήδη ο κατάλογος των ανέκκλητων ακυρωτικών διαφορών έχει εμπλουτισθεί με το άρθρο 47 παρ. 3 του ν. 3900/2010, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 5<sup>α</sup> του ν. 702/1977 (Α' 268), ενώ ως προς την αναίρεση ο νόμος προβλέπει χρηματικό όριο της

---

περίπου 4,5 και 9 ευρώ αντιστοίχως. Με τον ν. 3659/2008 αυξήθηκαν σε 25 και 50 ευρώ και, τελικώς, με τον ν. 3900/2010 ορίστηκαν σε 100 και 150 ευρώ.

<sup>49</sup> Η ρύθμιση αυτή κατέστη αναγκαία μετά την Σ.τ.Ε. 136/2013 Ολομ. επί Α.Μ., με την οποία κρίθηκε ότι η προβλεφθείσα με τον ν. 4113/2013 (Α' 18) υποχρέωση επιβολής παραβόλου για την άσκηση ασφαλιστικών μέτρων δεν είναι αντίθετη στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας, πλην η υποχρέωση καταβολής ολόκληρου του υψηλού αυτού ποσού παραβόλου έως την πρώτη συζήτηση, ως προϋπόθεση του παραδεκτού, κρίθηκε ότι ήταν δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

<sup>50</sup> Η παρ. 4 του άρθρου 187 του νόμου 4281/2014 (Α' 160), με το μέρος Β' του οποίου κωδικοποιούνται οι διατάξεις σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, διατηρεί την υποχρέωση καταβολής παραβόλου με το ίδιο εν πολλοίς ανώτατο όριο. Ένα ερώτημα είναι τι θα γίνει μετά την κατάργηση του ν. 3886/2010, όπως προβλέπει το άρθρο 199 του ν. 4281/2014. Θα διατηρηθεί η καταβολή μέρους του παραβόλου (60%) υπέρ ΤΑΧΔΙΚ όπως ισχύει τώρα, καθώς και η τμηματική καταβολή του; Η νέα διάταξη παραπέμπει για όλα τα ζητήματα στην έκδοση π.δ.

διαφοράς κάτω του οποίου αυτή είναι απαράδεκτη. Σήμερα το ποσό αυτό ανέρχεται κατά γενικό κανόνα σε 40.000 ευρώ, ειδικώς δε για τις διοικητικές συμβάσεις σε 200.000 ευρώ (άρθρο 53 παρ. 3 του π.δ. 18/1989, όπως στο σημείο αυτό ισχύει μετά την αντικατάστασή του από άρθρο 35 του ν. 3772/2009).

Η μεγαλύτερη, όμως, καινοτομία, τόσο ως προς την έφεση όσο και ως προς την αναίρεση, αφορά έναν γενικό λόγο παραδεκτού, ο οποίος εισήχθη με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 12 του ν. 3900/2010, με το οποίο τροποποιήθηκαν τα άρθρα 53 και 58 του π.δ. 18/1989. Έχει ενδιαφέρον να θυμηθούμε ότι οι προσπάθειες να αντιμετωπισθεί το διογκούμενο κύμα των αιτήσεων αναίρεσεως ξεκίνησαν ήδη από την δεκαετία του 1980, οι σχετικές προτάσεις, όμως, απερρίφθησαν από την Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. εν Συμβουλίω (Πρακτικό 3/1983), κατ' επίκληση νομολογίας που είχε διατυπωθεί από τα πρώτα χρόνια ήδη της λειτουργίας του Δικαστηρίου, περί συνταγματικής κατοχυρώσεως της αιτήσεως αναίρεσεως.<sup>51</sup> Οι πιεστικές ανάγκες, ωστόσο, ανάγκασαν το Δικαστήριο να μεταβάλει άποψη λίγα χρόνια αργότερα και να αποδεχθεί, εν Συμβουλίω, ότι δεν θα προσέκρουε στο Σύνταγμα η εισαγωγή, ως προϋποθέσεως του παραδεκτού της αιτήσεως αναίρεσεως, κριτηρίου σχετιζομένου με το ποσό της διαφοράς.<sup>52</sup> Ακολούθως, ο νομοθέτης προέβλεψε, αρχικώς, το απαράδεκτο των αιτήσεως αναίρεσεως του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. εάν το αντικείμενο της διαφοράς δεν υπερβαίνει το όριο των 500.000 δρχ. Περαιτέρω, επεξέτεινε την ρύθμιση αυτή και σε αιτήσεις αναίρεσεως ιδιωτών, αύξησε δε το αντικείμενο της διαφοράς σε 2 εκ. δρχ.<sup>53</sup> Το Δικαστήριο, σε δικαστικό σχηματισμό αυτή την φορά, δέχθηκε, κατ' επανάληψιν, τόσο την συνταγματικότητα των μέτρων αυτών, όσο και την συμβατότητά τους με την Ε.Σ.Δ.Α., και μάλιστα όχι μόνον ως προς τις αιτήσεις αναίρεσεως που κατατίθενται μετά την δημοσίευση των παραπάνω νόμων, αλλά και ως προς την εφαρμογή των διατάξεων αυτών και επί εκκρεμών δικών.<sup>54</sup> Με στόχο να αποκλειστεί κάθε ενδεχόμενη

---

<sup>51</sup> Στην αρχική του διατύπωση (προ του 2001) η περ. β της παρ. 1 του άρθρου 95 του Συντάγματος προέβλεπε ότι στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Ε. ανήκουν: «α) ... β) η κατ' αίτησιν αναίρεσις των τελεσιδίκων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, δι' υπέρβασιν εξουσίας ή παράβασιν νόμου»

<sup>52</sup> Πρακτικά 6/1988 και 7/1992.

<sup>53</sup> ν. 2298/1995 (Α' 62), 2721/1999 (Α' 112) και 2944/2001 (Α' 222).

<sup>54</sup> Σ.τ.Ε. 1977, 1767/2003, 4134/2000 Ολομ., 2214/1997 Ολομ. κ.ά. Εξ άλλου και το Ε.Δ.Δ.Α., με την απόφασή του Π. Βελλή - Μακρή (4-9-2003), έκρινε ότι οι διατάξεις του ν. 2721/1999, κατά το μέρος που κατελάμβαναν και εκκρεμείς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δίκες, δεν αντιτίθενται στην Ε.Σ.Δ.Α. Ειδικότερα: «... *la Cour considère que la référence à l'affaire Brualla Gómez de la Torre, sur laquelle s'appuie le Gouvernement pour affirmer que le grief des requérants est dénué de fondement, est bel et bien pertinente. Elle rappelle que cette affaire portait sur l'irrecevabilité d'un pourvoi en cassation en matière civile, en raison de l'applicabilité immédiate d'une nouvelle loi de procédure. Dans son arrêt du 19 décembre 1997 précité, la Cour a considéré que "la solution adoptée en l'espèce par les juridictions espagnoles s'inspire d'un principe généralement reconnu selon lequel, sauf disposition expresse en sens contraire, les lois de procédure s'appliquent immédiatement aux procédures en cours". Elle a jugé légitime "le but poursuivi par ce changement législatif : actualiser le taux du ressort applicable aux pourvois en cassation dans ce domaine, et cela dans le but d'éviter un encombrement excessif du rôle du Tribunal suprême par des affaires de moindre importance". Elle a noté que la procédure litigieuse "succédait, en l'occurrence,*

αμφισβήτηση σχετικά με τη συνταγματικότητα μέτρων περιοριστικών της αναιρέσεως η διοικητική Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τα πρακτικά 6/2000 και 4/2001, πρότεινε την αναδιατύπωση της περ. β της παρ. 1 άρθρου 95 του Συντάγματος, ώστε να διευκολυνθεί ο κοινός νομοθέτης στην λήψη των αναγκαίων μέτρων διηθήσεως καθ' όσον αφορά στην αίτηση αναιρέσεως. Με την αναθεώρηση του 2001 η διάταξη αναδιατυπώθηκε όπως είχε προταθεί από το Δικαστήριο.<sup>55</sup> Πάντως, αν ο διάδικος προέβαλε και απεδείκνυε ότι η επίλυση της διαφοράς είχε γι' αυτόν ευρύτερες οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις, το απαράδεκτο λόγω ποσού αίρονταν. Ακολούθως, και για μικρό χρονικό διάστημα, ίσχυσε το άρθρο 35 του ν. 3772/2009 σύμφωνα με το οποίο η αίτηση αναιρέσεως ήταν απαράδεκτη αν το ποσό της διαφοράς ήταν κατώτερο των 40.000 ή, ειδικώς για τις διαφορές από δημόσιες συμβάσεις, από 200.000 ευρώ. Ωστόσο, κατά τον νόμο η αίτηση αναιρέσεως εθεωρείτο ότι ασκείται παραδεκτώς ακόμα και αν το αντικείμενο της διαφοράς ήταν κατώτερο από 40.000 ή 200.000 ευρώ, ανάλογα με την περίπτωση, εφ' όσον ο αναιρεσείων προέβαλε ότι η επίλυση της διαφοράς είχε γι' αυτόν ευρύτερες οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις ή ότι με αυτήν ετίθετο σπουδαίο νομικό ζήτημα ή ότι υφίστατο αντίθεση της αναιρεσιβαλλόμενης προς την νομολογία του Σ.τ.Ε. ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου ή προς άλλες αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων. Με την ισχύουσα διάταξη (που δεν είναι βέβαιο ότι αποτελεί την τελική σ' αυτή τη σειρά διατάξεων που επιδιώκουν τον περιορισμό της αναιρέσεως), η αίτηση αναιρέσεως, αλλά και η (ακυρωτική) έφεση, επιτρέπονται μόνο όταν με συγκεκριμένους ισχυρισμούς, που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, προβάλλεται ότι δεν υπάρχει νομολογία του Σ.τ.Ε. για το επίδικο ζήτημα ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης απόφασης προς τη νομολογία του Σ.τ.Ε. ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση τα τ.δ.δ. Οι ρυθμίσεις αυτές ερμηνεύτηκαν αυστηρά και στενά από τη νομολογία, με αποτέλεσμα τον σημαντικό περιορισμό στην άσκηση των ενδίκων αυτών μέσων, αλλά και την αλλοίωση της αιτήσεως αναιρέσεως, δεδομένου ότι στις περιπτώσεις της πλημμελούς εφαρμογής του διέποντος την επίδικη σχέση κανόνα δικαίου ή της ελαττωματικής αιτιολογίας, δύσκολα νοείται σύγκρουση της αποφάσεως με προηγούμενη νομολογία. Όπως, εξ άλλου, έχει επισημανθεί από μεγάλο μέρος της θεωρία, οι εν λόγω ρυθμίσεις που αφορούν την αίτηση αναιρέσεως και την έφεση ενώπιον του Σ.τ.Ε., σε συνδυασμό με την αυστηρή ερμηνευτική προσέγγιση της

---

*à l'examen de la cause de la requérante par le tribunal de première instance (...) puis par [une] juridiction d'appel, tous deux disposant de la plénitude de juridiction" et a conclu que "vu la spécificité du rôle que joue le Tribunal suprême comme juridiction de cassation, l'on peut admettre qu'un formalisme plus grand assortisse la procédure suivie devant lui" (Brualla Gómez de la Torre c. Espagne, op. cit., p. 2956, §§ 35-39)....».*

<sup>55</sup> Σύμφωνα με την ισχύουσα ρύθμιση του Συντάγματος, στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Ε. ανήκει, μεταξύ άλλων, «α) ... β) Η μετά από αίτηση αναιρέση τελεσιδίκων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει»



νομολογίας, μπορεί να οδηγήσουν, μακροπρόθεσμα, σε υπερβολική παγίωση της νομολογίας, εφ' όσον προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου μέσου είναι, μεταξύ άλλων, η αντίθεση της προσβαλλόμενης δικαστικής απόφασης προς τη νομολογία του Σ.τ.Ε.<sup>56</sup> Σκόπιμο, επομένως, θα ήταν να διερευνηθεί η δυνατότητα βελτιωτικής ρύθμισης, έτσι ώστε το Σ.τ.Ε. όταν το κρίνει αναγκαίο, να μπορεί να επανεξετάζει τις προηγηθείσες νομολογιακές λύσεις, εν όψει των νέων κοινωνικοοικονομικών αλλαγών και εξελίξεων.<sup>57</sup>

### Γ.3. Ειδικές ρυθμίσεις για τις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.

Η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση και η ανάγκη του δημοσίου ταμείου να εισπράξει ταχύτατα ότι θα ήταν δυνατόν, είχε και δικονομικές επιπτώσεις. Έτσι, δίπλα στη δικονομία που διέπει τις διοικητικές διαφορές αναπτύχθηκε μια παράλληλη δικονομία των φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων, που αποβλέπει τόσο στην ταχύτερη επίλυση τους, όσο και στην αποθάρρυνση του φορολογουμένου από την προσφυγή στα τ.δ.δ., αν δεν έχει μεγάλο βαθμό βεβαιότητας για την επιτυχή έκβαση του εγχειρήματος.

i. Ως προς το κόστος της προσφυγής στα δικαστήρια: Οι ν. 3900/2010 (άρθρο 45) και 3994/2011 (άρθρο 65 παρ. 4) εισήγαγαν αναλογικό παράβολο ίσο με το 2% του ποσού της διαφοράς, με ανώτατο όριο τις 10.000 ευρώ, τόσο για την άσκηση της προσφυγής όσο και για την άσκηση έφεσης. Και μάλιστα, ενώ στις λοιπές περιπτώσεις το παράβολο μπορεί να καταβληθεί μέχρι την πρώτη συζήτηση (άρθρο 277 παρ. 1 του ΚΔΔ), στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές για την παραδεκτή άσκηση πρέπει το 1/3 να καταβληθεί κατά την κατάθεση, τα δε υπόλοιπα 2/3 μέχρι τη συζήτηση (άρθρο 277 παρ. 3 και 4 του ΚΔΔ). Ειδικώς για την έφεση στις παραπάνω περιπτώσεις, καθιερώθηκε υποχρέωση καταβολής του 50% του οφειλομένου φόρου ως προϋπόθεση για την άσκησή της (άρθρο 93 παρ. 3 του ΚΔΔ, όπως η παρ. αυτή προστέθηκε με το άρθρο 22 του ν. 3900/2010).

ii. Ως προς την προσωρινή δικαστική προστασία (άρθρα 202 παρ. 2 και 203 παρ.2 του ΚΔΔ, όπως αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 34 του ν. 3900/2010 και το

---

<sup>56</sup> Ουσιαστικά, σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, μεταβολή της νομολογίας είναι δυνατή μόνο αν το δικαστήριο της ουσίας κρίνει διαφορετικά από την ισχύουσα νομολογία, οπότε παραδεκτός η απόφασή του αναιρεσιβάλλεται (εφ' όσον βέβαια συντρέχει και η σωρευτική προϋπόθεση που αναφέρεται στο ποσό της διαφοράς) και η κρίση του αυτή επιδοκιμαστεί από το αναρετικό δικαστήριο ή αν ασκηθεί αναίρεση υπέρ του νόμου. Φαίνεται δηλαδή, ως εάν το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει χάσει την πρωτοβουλία μεταστροφής της νομολογίας του.

<sup>57</sup> Προς την κατεύθυνση αυτή ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προτάσεις που περιέχονται στο 363 Α/2009 πρακτικό της Ολομέλειας του Γ' τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕφΔΔ, 2009, σελ. 747 επ. Το Τμήμα είχε προτείνει να εισαχθεί ως κανόνας η χορήγηση άδειας από το Δικαστήριο για την άσκηση εφέσεως ή αναρέσεως, ενώ σε συγκεκριμένες κατηγορίες διαφορών δεν θα απαιτείτο η χορήγηση άδειας για την εκδίκαση της υποθέσεως. Βλ. επίσης το άρθρο L. 822-1 του Γαλλικού Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης, το οποίο, επί αναρέσεως, προβλέπει παρόμοια διαδικασία προηγούμενης εγκρίσεως από τον αρμόδιο σχηματισμό. Το 60% περίπου των αιτήσεως αναρέσεως απορρίπτονται στο στάδιο αυτό.

άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 4051/2012): Το αρμόδιο δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να διατάξει την αναστολή της οφειλής, αλλά μόνο την αναστολή μέτρων εκτέλεσης ή διοικητικού εξαναγκασμού και εφ' όσον από αυτά προκαλείται ανεπανόρθωτη βλάβη. Μάλιστα, για το παραδεκτό της αιτήσεως αναστολής ο φορολογούμενος πρέπει να προσκομίσει κατάσταση με το παγκόσμιο εισόδημά του, ο τύπος και το ακριβές περιεχόμενο της οποίας καθορίστηκαν με την ΠΟΛ 1182/19-7-2013 κοινή απόφαση των υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Β' 1816). Εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 204 παρ. 3 εδ. τελευταίο του ΚΔΔ, όπως τελικά διατυπώθηκε με το άρθρο 35 του ν. 3900/2010, η προσωρινή διαταγή επί φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων, ισχύει επί 90 ημέρες, μετά την πάροδο των οποίων, αν δεν έχει συζητηθεί η αίτηση αναστολής, ο αρμόδιος δικαστής επανέρχεται αυτοδικαίως προκειμένου να κρίνει αν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει την ανάκληση της προσωρινής διαταγής.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 209 Α του ΚΔΔ (που προστέθηκε με το άρθρο 38 του ν. 3900/2010), η πρωτόδικη απόφαση, επί φορολογικών ή τελωνειακών διαφορών, επιτρέπεται να ανασταλεί κατ' έφεση, μόνο αν αυτή κρίνεται προδήλως βάσιμη (σύμφωνα με το άρθρο 208 ΚΔΔ, στις άλλες περιπτώσεις η αναστολή μπορεί να χορηγηθεί όταν κρίνεται ότι η άμεση εκτέλεση θα προκαλέσει στον αιτούντα ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη).

iii. Ως προς την εξουσία του δικαστηρίου σε περίπτωση προσφυγής: Η εξουσία του δικαστηρίου έχει αφ' ενός μεν απομειωθεί (iii.1) αφ' ετέρου δε αυξηθεί (iii.2), πάντοτε με γνώμονα, κατά τον νομοθέτη, την ταχύτερη περάτωση των φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων και την αποφυγή παράτασης των εκκρεμοτήτων.

iii.1. Σύμφωνα με τις περιπτώσεις α και β της παρ. 5 του άρθρου 79 του ΚΔΔ (η παρ. 5 προστέθηκε στο άρθρο 79 με το άρθρο 20 του ν. 3900/2010), ο αυτεπάγγελτος έλεγχος στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές περιορίζεται αποκλειστικά στην παράβαση του δεδικασμένου, ενώ στις λοιπές περιπτώσεις (άρθρο 79 παρ. 1) εκτείνεται στο αν η προσβαλλόμενη πράξη είναι πλημμελής κατά τη νόμιμη βάση της, καθώς και στην αρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου και τη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του συλλογικού που τυχόν εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση. Εξ άλλου, η παράνομη πράξη λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου δεν ακυρώνεται άνευ ετέρου, αλλά μόνον αν ο προσφεύγων αποδείξει ότι υπέστη βλάβη η οποία δεν μπορεί να θεραπευθεί παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης.

iii.2. Σύμφωνα με τις περιπτώσεις γ και δ της παρ. 5 του αυτού άρθρου 79 ΚΔΔ, ο ουσιαστικός δικαστής μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να υποκαταστήσει τη διοίκηση, παρά τον γενικό αντίθετο κανόνα. Ειδικότερα, όταν η φορολογική ή τελωνειακή αρχή διαθέτει εξουσία επιμέτρησης την οποία δεν άσκησε καθόλου ή άσκησε πλημμελώς, το δικαστήριο μπορεί το ίδιο να ασκήσει την εξουσία αυτή

επιβάλλοντας την προσήκουσα κύρωση και μεταρρυθμίζοντας την πράξη. Εξ άλλου, αν η διοίκηση παρέλειψε να ασκήσει νόμιμη ενέργεια το δικαστήριο δεν θα αρκεστεί στην ακύρωση και αναπομπή, όπως γίνεται παγίως δεκτό, αλλά θα δικάσει και θα αποφανθεί αυτό, για πρώτη φορά, για την ύπαρξη και έκταση του δικαιώματος.

Εκτός από τα ανωτέρω, επισημαίνεται ειδικότερα ότι, σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 127 του ΚΔΔ (που προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 84 του ν. 4139/2013, Α' 74), οι φορολογικές και τελωνειακές διαφορές το αντικείμενο των οποίων υπερβαίνει τις 500.000 ευρώ (δηλαδή, αρμοδιότητας των διοικητικών εφετειών) προσδιορίζονται κατά προτεραιότητα, εντός τριών μηνών από την κατάθεση του δικογράφου.

#### **Δ. Και το δια ταύτα των νομοθετικών παρεμβάσεων;<sup>58</sup>**

Το ερώτημα είναι εύλογο και αναμενόμενο: Όλη αυτή η χιονοστιβάδα των νομοθετικών αλλαγών επέφερε βελτίωση στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, τουλάχιστον από την πλευρά της ταχύτητας, δοθέντος όχι μόνο ότι από την άποψη της ποιότητας δεν είχαν εγερθεί ποτέ σημαντικές αντιρρήσεις, αλλά και ότι οι εν λόγω αλλαγές απέβλεπαν πρωτίστως στην ταχύτητα, όπως το φανερώνει και ο τίτλος των σχετικών νομοθετημάτων (ν. 3659/2008: «Βελτίωση και επιτάχυνση των διαδικασιών της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και άλλες διατάξεις» · το κεφάλαιο Δ' του ν. 3772/2009 επιγράφεται: «Μέτρα για την επιτάχυνση της δίκης στο Συμβούλιο της Επικρατείας» · ν. 3900/2010: «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις» · ν. 4055/2012: «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής»).

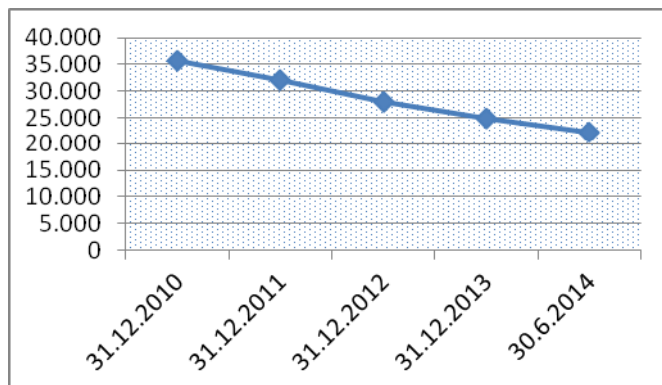
Δεν είναι, ίσως, εφικτό να μετρήσει κανείς την επίδραση κάθε αλλαγής ξεχωριστά στον χρόνο απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης. Εξ άλλου, αυτό που έχει μεγαλύτερη αξία είναι η συνδυαστική επίδραση όλων αυτών των μέτρων επί του προβλήματος. Αν μελετήσει κανείς τα στοιχεία που υπάρχουν, θα διαπιστώσει μια μικρή αλλά σταθερή βελτίωση όλων των μεγεθών που επηρεάζουν τον χρόνο απονομής της δικαιοσύνης. Δεν πρέπει, πάντως, να λησμονείται ότι ο χώρος της δικαιοσύνης είναι εξαιρετικά ευαίσθητος και ότι οι νομοθετικές αλλαγές δεν επιβάλλονται αυτομάτως, αλλά, στις περισσότερες των περιπτώσεων, χρειάζεται αυτές να υποβληθούν στην κρίση των δικαστηρίων, τα οποία, όπως απαιτεί η εθνική συνταγματική και η διεθνής έννομη τάξη, απολαύουν ανεξαρτησίας απέναντι στις άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και την εκτελεστική.

---

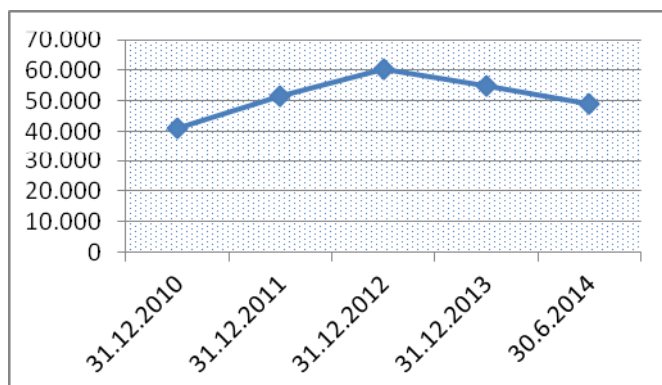
<sup>58</sup> Τα στατιστικά στοιχεία αντλήθηκαν από το Τμήμα Οργάνωσης, Πληροφορικής και Τεκμηρίωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, την Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

## Δ.1. Εκκρεμότητα<sup>59</sup>

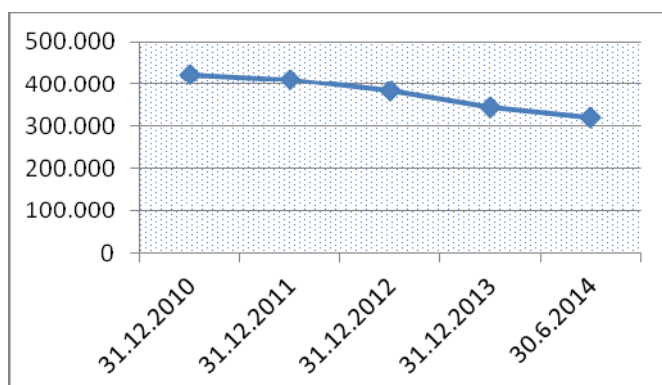
### 1. Συμβούλιο της Επικρατείας



### 2. Διοικητικά Εφετεία

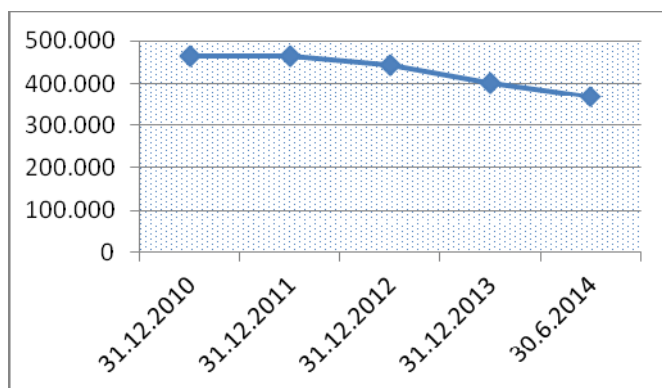


### 3. Διοικητικά Πρωτοδικεία



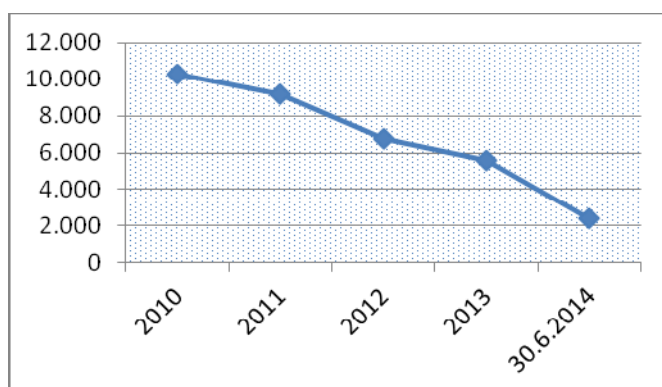
<sup>59</sup> Εκκρεμής είναι η υπόθεση εκείνη για την οποία δεν έχει ακόμα εκδοθεί απόφαση, ασχέτως του αν έχει ή προσδιορισθεί ή αν έχει συζητηθεί.

#### 4. Σύνολο εκκρεμότητας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια

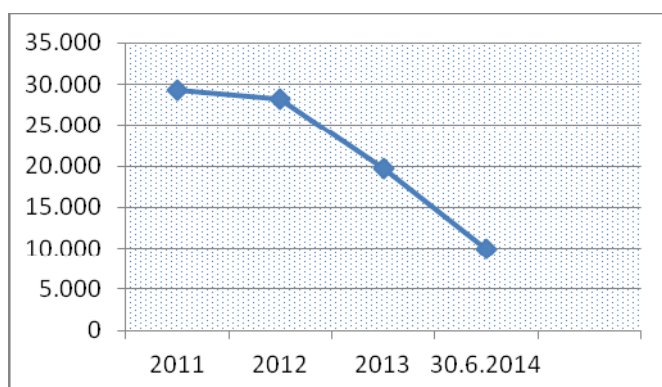


### Δ.2. Καταθέσεις

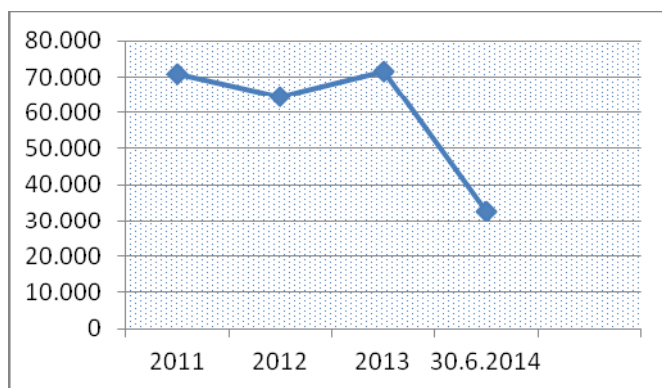
#### 5. Συμβούλιο της Επικρατείας



#### 6. Διοικητικά Εφετεία

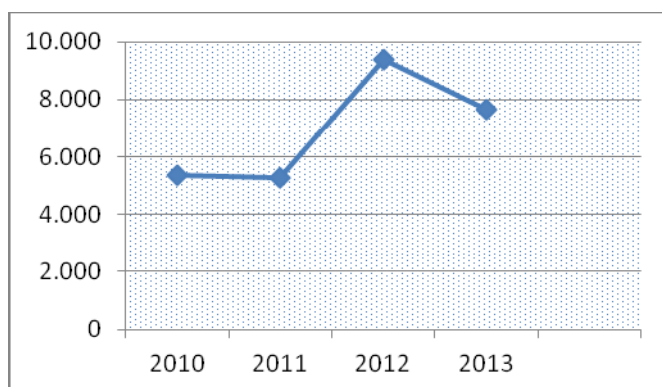


## 7. Διοικητικά Πρωτοδικεία

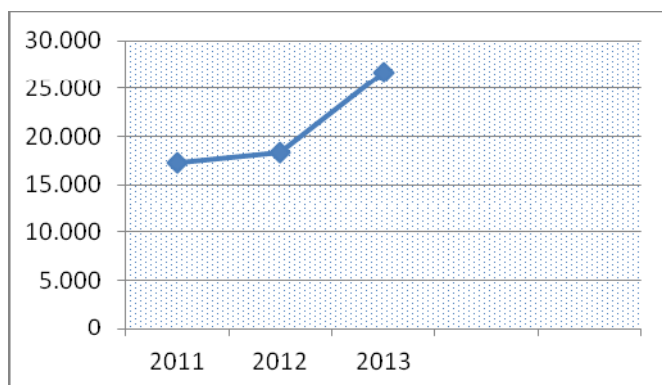


## Δ.3. Αποφάσεις

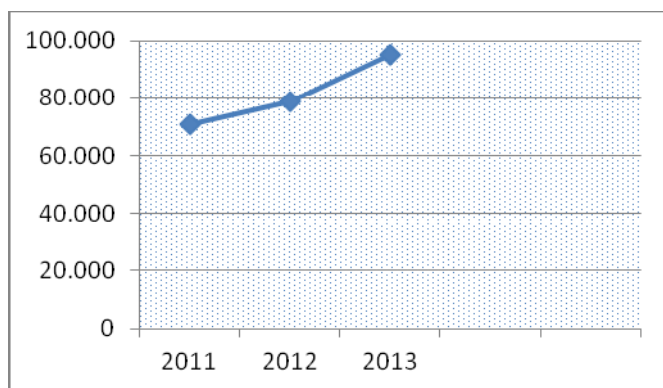
### 8. Συμβούλιο της Επικρατείας



### 9. Διοικητικά Εφετεία



## 10. Διοικητικά Πρωτοδικεία

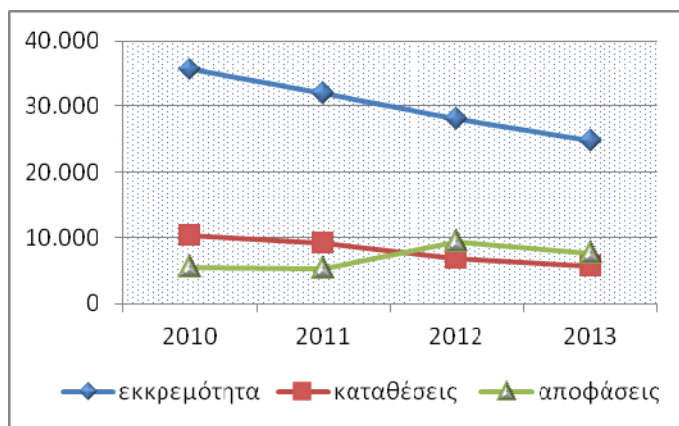


Από τους πίνακες 2 και 7 προκύπτει αύξηση της εκκρεμότητας στα διοικητικά εφετεία για το έτος 2012 και αύξηση των καταθέσεων στα διοικητικά πρωτοδικεία για το έτος 2013. Η αύξηση αυτή φαίνεται να αποτελεί συνέπεια των μεταβολών που επήλθαν στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των δικαστηρίων με τον ν. 4055/2012 και 3900/2010. Ειδικότερα: i. Ως προς τον ν. 4055/2012: α) άρθρο 47, σύμφωνα με το οποίο οι φορολογικές - τελωνειακές διαφορές άνω των 150.000 ευρώ και οι εν γένει χρηματικές διαφορές άνω των 60.000 ευρώ ανήκουν στην αρμοδιότητα των διοικητικών εφετειών και β) άρθρο 66, σύμφωνα με το οποίο οι διαφορές από διοικητικές κυρώσεις εκδικάζονται πλέον (πλην ορισμένων εξαιρέσεων) από τα διοικητικά πρωτοδικεία. Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του νόμου (άρθρο 110 παρ. 14 και 15), η μεν πρώτη περίπτωση κατελάμβανε και τις εκκρεμείς υποθέσεις για τις οποίες δεν είχε ορισθεί δικάσιμος (τούτο σημαίνει άμεση αναπομπή των υποθέσεων από τα πρωτοβάθμια δικαστήρια στα εφετεία), η δε δεύτερη δεν κατελάμβανε τις εκκρεμείς αλλά μόνο τις πράξεις που εκδόθηκαν από την έναρξη ισχύος του νόμου και εφεξής (12 Μαρτίου 2012). ii. Ως προς τον ν.3900/2010: Με το άρθρο 47 του νόμου αυτού αρκετές κατηγορίες ακυρωτικών διαφορών μεταφέρθηκαν στα διοικητικά εφετεία, ενώ με το άρθρο 50 ορίστηκε ότι οι διατάξεις περί μεταφοράς καταλαμβάνουν και τις εκκρεμείς υποθέσεις. Έτσι, μετά την έναρξη ισχύος του νόμου, πολλές υποθέσεις μεταφέρθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα εφετεία. Συνεπώς, λόγω των νομοθετικών αυτών μεταβολών παρατηρείται μείωση της εκκρεμότητας στο Σ.τ.Ε. μετά το 2011, όπως και μείωση των κατατιθέμενων ενδίκων μέσων και βοηθημάτων - η οποία, βέβαια δεν οφείλεται αποκλειστικά στη μεταφορά αρμοδιοτήτων - ενώ σημειώνεται αύξηση της εκκρεμότητας στα εφετεία μετά το έτος 2012 και αύξηση των εισαγομένων υποθέσεων στα διοικητικά πρωτοδικεία το 2013. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι δεν είναι, κατ' αρχήν, σκόπιμη άλλη μεταβολή στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων, διότι τούτο προκαλεί αναταράξεις στο σύστημα, το οποίο δεν αφήνεται να ισορροπήσει ώστε να εξαχθούν τα αναγκαία συμπεράσματα.

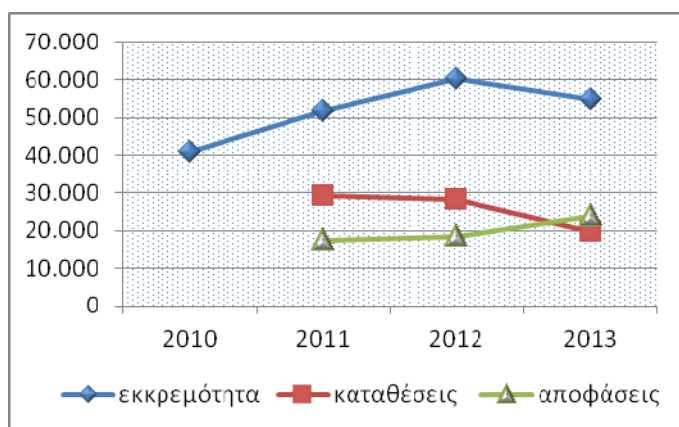


#### Δ.4. Σχέση υποθέσεων που εισάγονται, υποθέσεων που περαιώνονται και υποθέσεων που εκκρεμούν.

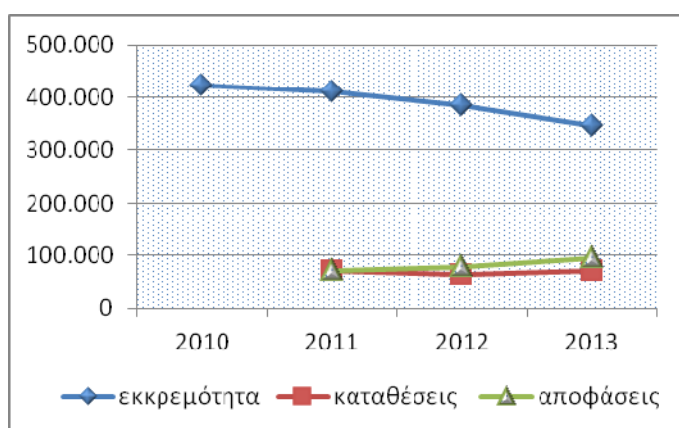
##### 1. Συμβούλιο της Επικρατείας



##### 2. Διοικητικά Εφετεία



##### 3. Διοικητικά Πρωτοδικεία



Είναι σημαντικό ότι, όπως προκύπτει από τους ανωτέρω πίνακες, από το 2012 ο αριθμός των εκδιδόμενων αποφάσεων υπερβαίνει τον αριθμό των καταθέσεων. Είναι επίσης πρόδηλη η τάση μείωσης των ενδίκων βοηθημάτων που κατατίθενται. Ίσως το στοιχείο αυτό να είναι και το πλέον ελπιδοφόρο, δεδομένου ότι μόνο η μείωση των εισαγομένων υποθέσεων μπορεί ριζικά να αντιμετωπίσει τον φόρτο των δικαστηρίων. Είναι πολύ πιθανό ότι η παρατηρούμενη μείωση είναι αποτέλεσμα, κυρίως, των μέτρων με τα οποία εθίγησαν οι όροι πρόσβασης στα δικαστήρια, σε συνδυασμό με την πιλοτική δίκη, στο μέτρο που τα κρίσιμα νομικά ζητήματα διευκρινίζονται σχετικά σύντομα, αποτρέποντας, μετά την έκδοση της απόφασης, την κατάθεση, νέων ενδίκων βοηθημάτων όπου τίθεται το επιλυθέν νομικό ζήτημα. Ωστόσο, η όποια βελτίωση των μεγεθών παρατηρείται δεν επιτρέπει τον εφησυχασμό. Η επιτάχυνση στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης διέρχεται τόσο από την αντιμετώπιση των συσσωρευμένων επί σειρά ετών υποθέσεων όσο και από τον περιορισμό των νέων ενδίκων μέσων. Και τούτο είναι αυτονόητο, δοθέντος ότι το πρόβλημα είναι σε μεγάλο βαθμό ζήτημα ροών: Όσο η κατάθεση νέων βοηθημάτων δεν μειώνεται, τόσο ο κίνδυνος να παραμείνει σταθερή η εκκρεμότητα ή έστω να μειώνεται σε αργούς ρυθμούς ελλοχεύει.

### **III. ... που πρέπει να εμπλουτισθεί.**

Όπως φαίνεται από τα στοιχεία που παρατέθηκαν, η κατάσταση στο ζήτημα της απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης βελτιώνεται, σε οριακό, πάντως, βαθμό. Το βάρος των εκκρεμών υποθέσεων παραμένει μεγάλο και ανά πάσα στιγμή υπάρχει κίνδυνος η μεγάλη αυτή εκκρεμότητα να δημιουργήσει ένα ανυπέρβλητο εμπόδιο στην επίκαιρη απονομή της δικαιοσύνης. Για τούτο πρέπει όχι μόνο να εμμείνουμε, με οριακές ίσως βελτιώσεις, στις μεταρρυθμίσεις που τα τελευταία χρόνια έχουν εισαχθεί, αλλά με αποφασιστικότητα και φαντασία να προχωρήσουμε και σε άλλες. Σκόπιμο θα ήταν οι ενδεχόμενες μεταρρυθμίσεις να μην αποβλέπουν μόνο σε εισαγωγή ρυθμίσεων με πάγιο χαρακτήρα (B) αλλά και να αντιμετωπίσουν ευθέως και ειδικώς την εκκρεμότητα (A)

#### **A. Η μάχη κατά της εκκρεμότητας.**

Όπως ήδη παρατηρήθηκε, οι βελτίωση των δεικτών στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης είναι υπαρκτή αλλά δεν είναι τόση ώστε σε εύλογο χρονικό διάστημα να υπάρξει οριστική λύση του προβλήματος στη ταχύτητα της επίλυσης των διαφορών. Ο βασικός ανασταλτικός παράγοντας στην αντιμετώπιση του ζητήματος έγκειται στο πλήθος των υποθέσεων που έχει συσσωρευθεί στα πινάκια των δικαστηρίων.

Ανακύπτει, επομένως, η αναγκαιότητα να εξεταστούν και να διατυπωθούν λύσεις που να αποβλέπουν στην ταχεία περαίωση των υποθέσεων που εκκρεμούν, με

την υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο δικονομικό καθεστώς «ανάγκης». Ανάλογες, ή παρόμοιες ρυθμίσεις (όπως εκδίκαση ορισμένων εκκρεμών υποθέσεων, ανάλογα με τον χρόνο της καταθέσεως, από μονομελή σύνθεση, χωρίς ακροαματική διαδικασία, εφ' όσον δεν αντιλέγει ο διάδικος, ανάθεση σε ομάδα έμπειρων δικαστών, ανά δικαστήριο, των παλαιότερων υποθέσεων), μπορούν σε σύντομο διάστημα να ελαφρύνουν τα πινάκια των δικαστηρίων, επιτρέποντας στις όποιες πάγιου χαρακτήρα ρυθμίσεις, που είτε έχουν ήδη υιοθετηθεί είτε εισαχθούν στο μέλλον, να αποδώσουν τα μέγιστα.

Προς την κατεύθυνση αυτή με το άρθρο 8 παρ. 6 ν. 4198/2013 (Α' 215) προβλέφθηκε ότι: «6. α. Με πράξη του Προέδρου του αρμοδίου Δικαστηρίου ή του οικείου Τμήματος κηρύσσονται καταργημένες εκκρεμείς δίκες για αιτήσεις ακυρώσεως και απορρίπτονται αιτήσεις αναστολής που ασκήθηκαν μέχρι 31.12.2010 και αφορούν ακυρωτικές διαφορές, υπαγόμενες στην αρμοδιότητα του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου ή του τριμελούς διοικητικού εφετείου, οι οποίες δημιουργήθηκαν από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων, που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών (άρθρο 15 του ν. 3068/2002), εφόσον έχει παρέλθει άπρακτη η κατωτέρω, υπό στοιχείο β', οριζόμενη προθεσμία. β. Οι πληρεξούσιοι που υπογράφουν τις παραπάνω αιτήσεις ακυρώσεως οφείλουν μέσα σε τρεις (3) μήνες από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου να καταθέσουν στη γραμματεία του αρμοδίου δικαστηρίου εξουσιοδότηση του αλλοδαπού διαδίκου θεωρημένη ως προς το γνήσιο της υπογραφής του, στην οποία να δηλώνεται ότι επιθυμεί τη συζήτηση της υποθέσεως. Η παραπάνω δήλωση μπορεί να γίνει και με αυτοπρόσωπη παράσταση του διαδίκου στη γραμματεία του δικαστηρίου. γ. ....». Η προθεσμία παρήλθε τον Ιανουάριο του 2014. Ακολούθως, χορηγήθηκε νέα τρίμηνη προθεσμία προς υποβολή αιτήσεως για συζήτηση, (άρθρο 19 παρ. 10 του ν. 4267/2014, Α' 137/12.6.2014). Και η δεύτερη προθεσμία παρήλθε και σύμφωνα με τις πρώτες εκτιμήσεις τα διοικητικά δικαστήρια πρώτου και δεύτερου βαθμού, θα ελαφρυνθούν κατά 25.000 με 27.000, περίπου, υποθέσεις.

Με βάση τη διάταξη αυτή και την εμπειρία από την εφαρμογή της, θα μπορούσε κανείς να προτείνει παρεμφερή διαδικασία και για άλλες ομάδες διαφορών, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, από την εκ του νόμου παραίτηση του Δημοσίου από ένδικα μέσα που έχει ασκήσει και τα οποία εκκρεμούν πέραν ενός χρονικού διαστήματος (π.χ. πενταετίας).<sup>60 - 61</sup>

---

<sup>60</sup> Στην Ιταλία, που ταλανίζεται επίσης από το ζήτημα της καθυστέρησης στην απονομή της δικαιοσύνης, με το νομοθετικό διάταγμα 40/2010 προβλέφθηκε ότι οι εκκρεμείς σε τρίτο βαθμό ενώπιον της (καταργηθείσης πλέον) Commissione tributaria centrale φορολογικές διαφορές, σε περίπτωση κατά την οποία η μεν προσφυγή είχε κατατεθεί προ δεκαετίας, η δε φορολογική αρχή είχε ηττηθεί τόσο πρωτοδίκως όσο και κατ' έφεση, τίθενται αυτομάτως στο αρχείο. Επί προδικαστικού ερωτήματος της Commissione tributaria centrale, sezione di Bologna, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (υπόθ. C-500/10) αποφάνθηκε ότι τα κράτη-μέλη έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την είσπραξη του οφειλομένου ΦΠΑ, ο οποίος αποτελεί έσοδο της Ε.Ε., «Εντούτοις, ..., η υποχρέωση διασφαλίσεως αποτελεσματικής εισπράξεως των ιδίων πόρων της Ενώσεως δεν μπορεί να υπερακοντίζει την αρχή της εύλογης προθεσμίας της

## **B. Περαιτέρω εισαγωγή παγίων ρυθμίσεων.**

Πέραν των όποιων «εξαιρετικών» μέτρων τα οποία φαίνεται ότι είναι αναγκαίο να ληφθούν με στόχο την μείωση της εκκρεμότητας, και στα οποία, πάντως, δεν μπορεί να στηρίζεται η αντιμετώπιση του προβλήματος, είναι επιβεβλημένο να ληφθούν και άλλα πάγιου χαρακτήρα μέτρα, τα οποία σε συνδυασμό με όσα έχουν ήδη ληφθεί και εκτέθηκαν στο δεύτερο μέρος, θα επιταχύνουν την εκδίκαση των διαφορών, αλλά και, κυρίως, θα ανακόψουν την ροή των υποθέσεων προς την δικαιοσύνη, όχι με τεχνητό τρόπο αλλά εξορθολογίζοντας τον τρόπο λήψης των διοικητικών αποφάσεων και βελτιώνοντας την ποιότητά τους. Σημαντικό μερίδιο σε ένα τέτοιο σχεδιασμό κατέχει η ενδικοφανής προσφυγή (B.1). Δεν λείπουν και άλλα μέτρα τα οποία επιγραμματικά θα αναφερθούν (B.2).

### **B.1. Δημιουργία σύγχρονου συστήματος ενδικοφανών προσφυγών.**

Η ενδικοφανής προσφυγή επιτελεί έναν πολλαπλό ρόλο: Δύναται αφ' ενός μεν να ενισχύσει τον διάλογο μεταξύ των διοικουμένων και της διοικήσεως, αφ' ετέρου δε να διευκολύνει τον δικαστικό έλεγχο, είτε αποφορτίζοντας τα δικαστήρια (εφ' όσον μέρος των διαφορών δεν καταλήξει σ' αυτό), είτε αποσαφηνίζοντας το πραγματικό μέρος των υποθέσεων τις οποίες θα κληθούν, τελικώς, να εκδικάσουν. Όπως, όμως, προαναφέρθηκε η ενδικοφανής προσφυγή, ως μηχανισμός διοικητικού αυτοελέγχου, απέτυχε στους παραπάνω στόχους της και έτσι δεν μπόρεσε να αποτελέσει ένα είδος φίλτρου πριν οι υποθέσεις κατακλύσουν τη διοικητική δικαιοσύνη.

Με σχέδιο νόμου, που αναρτήθηκε στη διαβούλευση την 1η Αυγούστου 2013 και είχε ως τίτλο «*Διαμόρφωση του νομικού καθεστώτος για τον μηχανισμό της υποχρεωτικής ενδικοφανούς προσφυγής*»,<sup>62</sup> επιχειρείται μια συνολική, ρηξικέλευθη,

---

*δίκης, η οποία, δυνάμει του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, δεσμεύει τα κράτη μέλη όταν θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ενώσεως και η προστασία του οποίου επιβάλλεται και δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ». Με τη σκέψη αυτή το Δικαστήριο έκρινε, παρά την αντίθετη πρόταση της Γενικής Εισαγγελέως, ότι το προαναφερθέν νομοθετικό διάταγμα, σύμφωνα με το οποίο μια κατηγορία εκκρεμών φορολογικών διαφορών περατώνεται χωρίς την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας, δεν αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο. Επομένως, στην περίπτωση αυτή, η θεμελιώδης αρχή της περάτωσης των δικών σε εύλογο χρονικό διάστημα υπερίσχυσε, κατά την στάθμιση, των διατάξεων σχετικά με την υποχρέωση του κράτους-μέλους να εισπράττει τον ΦΠΑ. Είναι σαφές ότι η απόφαση αυτή καταδεικνύει την αμβέλεια της αρχής της εύλογης διάρκειας της δίκης και υποδεικνύει στον νομοθέτη ότι είναι αναγκαίο να λάβει τα κατάλληλα εκάστοτε μέτρα.*

<sup>61</sup> Παρόμοια ρύθμιση δεν θα ήταν καινούρια για τα ελληνικά δεδομένα: Με την παρ. 6 του άρθρου 12 του ν. 2298/1995 (Α' 62) ορίστηκε ότι: «*Εκκρεμείς κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου δίκες ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας επί αιτήσεων αναίρεσης, οι οποίες έχουν ασκηθεί από το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και αφορούν διαφορές από φόρους, δασμούς, τέλη και συναφή δικαιώματα, ασφαλιστικές εισφορές, πρόστιμα και λοιπές κυρώσεις, καταργούνται αυτοδικαίως, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς είναι κατώτερο από πεντακόσιες χιλιάδες (500.000) δραχμές.*»

<sup>62</sup> Το εν λόγω σχέδιο νόμου αποτελεί προϊόν επεξεργασίας από επιτροπή που λειτούργησε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων υπό την προεδρία του

προσέγγιση, του θεσμού της ενδικοφανούς προσφυγής στην ελληνική έννομη τάξη.<sup>63</sup> Στόχος αυτού του σχεδίου είναι η καθιέρωση ενός γενικευμένου συστήματος ενδικοφανών προσφυγών, στρεφόμενων κατά διοικητικών πράξεων που δημιουργούν διαφορές ουσίας, με την εξαίρεση, τελικώς, των πράξεων των φορολογικών και τελωνειακών αρχών. Η σημαντικότερη καινοτομία συνίσταται στο ότι τα όργανα τα οποία πρόκειται να επιλαμβάνονται των ενδικοφανών προσφυγών διαθέτουν, αφ' ενός μεν αυξημένη αξιοπιστία, λόγω της συνθέσεώς και του τρόπου αναδείξεώς τους, (τριμελείς επιτροπές, αποτελούμενες από πρώην δικαστές, μέλη του ΝΣΚ ή καθηγητές, υπαλλήλους, που σε σημαντικό ποσοστό είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, και τέλος, με σκοπό να λειτουργήσουν σαν γέφυρα μεταξύ της διοικήσεως και της κοινωνίας, δικηγόροι ή απόφοιτοι οικονομικών σχολών με αποκλειστική απασχόληση), αφ' ετέρου δε, λόγω των εγγυήσεων με τις οποίες περιβάλλονται, αυξημένη ανεξαρτησία έναντι της διοικήσεως και ειδικότερα έναντι της αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Πέραν τούτου, προβλέπονται και ρυθμίσεις διαδικαστικού χαρακτήρα, με σκοπό την αποσαφήνιση του νομοθετικού καθεστώτος που διέπει αυτή την κατηγορία διοικητικών προσφυγών, καθεστώς το οποίο σήμερα είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, ετερόκλητο και χωρίς συνοχή.

Το σχέδιο αυτό, το οποίο πρόσφατα έτυχε επεξεργασίας από την ΚΕΝΕ, είναι πράγματι φιλόδοξο, έχει οριζόντιο χαρακτήρα, απαιτεί την συμμετοχή όλης της δημόσιας διοίκησης και, προφανώς, δεν θα είναι εύκολο να υλοποιηθεί. Ήδη στην κριτική που έχει διατυπωθεί επισημαίνεται η μέτρια ποιότητα του διοικητικού μηχανισμού και ο πολυδάπανος χαρακτήρας της προτάσεως αυτής, ως στοιχεία που προεξοφλούν την αποτυχία κάθε σχετικής προσπάθειας· αντικείμενο κριτικής αποτέλεσαν, μεταξύ άλλων, ορισμένες διατάξεις με τις οποίες, σύμφωνα με όσους εναντιώνονται στην προτεινόμενη ρύθμιση, δικαστικοποιείται η ενώπιον των τριμελών επιτροπών διαδικασία<sup>64</sup> και η υποβαθμίζεται η έννομη προστασία.<sup>65</sup>

Ωστόσο η πρόβλεψη του σχεδίου για πιλοτική εφαρμογή, άρα για σταδιακή επέκτασή του, δίνει τη δυνατότητα, αν βέβαια υπάρχει πραγματική επιθυμία για μείζονα αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, για τις

---

Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου και στην οποία μετείχαν δικαστές, καθηγητές Α.Ε.Ι. και στελέχη της δημόσιας διοίκησης.

<sup>63</sup> Πρόδρομος του σχεδίου αυτού υπήρξε το άρθρο 68 του αναρτηθέντος στις 14-12-2011 στη διαβούλευση σχεδίου νόμου, που αργότερα απετέλεσε τον ν. 4055/2012. Το εν λόγω άρθρο, που έφερε τον τίτλο «Σώμα Μελών Επιτροπών Επιλύσεως Διοικητικών Αμφισβητήσεων», δεν εντάχθηκε στο τελικό σχέδιο νόμου που κατετέθη προς ψήφιση στη Βουλή, επειδή κρίθηκε ότι έχρηζε περαιτέρω επεξεργασίας.

<sup>64</sup> Κυρίως λόγω της πρόβλεψης του σχεδίου νόμου ότι: «Οι λόγοι που περιέχονται στο ένδικο βοήθημα που ασκείται κατά των πράξεων της Επιτροπής, δεν επιτρέπεται, με ποινή το απαράδεκτο, να είναι διαφορετικοί από τις αιτιάσεις της ενδικοφανούς προσφυγής ...».

<sup>65</sup> Κυρίως λόγω της πρόβλεψης ότι: «Οι αποφάσεις αυτές [εν. των Επιτροπών] υπόκεινται στα κατά νόμο ένδικα βοηθήματα, η εκδίκαση των οποίων ανήκει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στο τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο».

αναγκαίες διορθώσεις, βελτιώσεις και προσαρμογές, ώστε η νέα αυτή ενδικοφανής διαδικασία να αποτελέσει πραγματικό παράγοντα αναβάθμισης του διοικητικού έργου και αποφασιστικό στοιχείο αποφόρτισης της διοικητικής δικαιοσύνης· εύλογα αναμένεται ότι αν ο θεσμός αυτός επιτύχει θα απαλλάξει τα τ.δ.δ. από σημαντικό μέρος του φόρτου τους, ειδικά σε υποθέσεις που δεν θέτουν σοβαρά ζητήματα και οι οποίες μπορεί κάλλιστα να αντιμετωπισθούν σε αυτό το επίπεδο, χωρίς να είναι αναγκαίο για την προστασία των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων να αχθούν σε δικαστική κρίση.

## **B.2. Σχεδιάγραμμα προτάσεων.**

Η σύντομη αναφορά των επτά προτάσεων που ασυστηματοποίητες παρατίθενται, δεν διεκδικεί τον χαρακτήρα πρωτότυπης ή εξαντλητικής απαρίθμησης ενδεχόμενων μέτρων που έχουν ως απώτερο στόχο τον περιορισμό των διαφορών που καταλήγουν στη διοικητική δικαιοσύνη. Φιλοδοξεί, και τούτο είναι αρκετό, να αποτελέσει μικρή συμμετοχή σε μια δημόσια συζήτηση που εδώ και κάποιο διάστημα έχει ξεκινήσει και απασχολεί όχι μόνο τους παράγοντες της δικαιοσύνης (δικαστές και δικηγόρους) αλλά και, κυρίως, την κοινωνία την οποία το δικαστικό σύστημα οφείλει να υπηρετεί.

1. Με σκοπό τον περαιτέρω εξορθολογισμό της εν γένει διοικητικής δικονομίας επιβάλλεται νέος, συνολικός και απλός σχεδιασμός της. Έτσι, θα μπορούσε να εξετασθεί η μεταφορά του τεκμηρίου αρμοδιότητας των ακυρωτικών διαφορών στα διοικητικά εφετεία,<sup>66</sup> στο δε Σ.τ.Ε. να παραμείνουν οι αιτήσεις ακυρώσεως κατά κανονιστικών πράξεων και κατά όσων ατομικών, των ελάχιστων δυνατών, ρητά ο νόμος θα προβλέψει (π.χ. κατά ατομικών διαταγμάτων, πράξεων ανεξάρτητων αρχών κ.λπ.), όπως και οι αναίρεσεις κατά των αποφάσεων επί ουσιαστικών διαφορών, οι

---

<sup>66</sup> Εν όψει της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 όπου είχε τεθεί το ζήτημα της μεταφοράς του τεκμηρίου αρμοδιότητας στα τ.δ.δ., η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. σε συμβούλιο είχε ζητήσει να μην αναθεωρηθούν οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις, καθ' ο μέρος με αυτές ο συνταγματικός νομοθέτης είχε ανέκαθεν αναγνωρίσει υπέρ αυτού το τεκμήριο της αρμοδιότητας στις ακυρωτικές διαφορές (Πρακτικό 4/2001). Το ζήτημα της ακυρωτικής φυσιογνωμίας του Δικαστηρίου είχε τεθεί για πρώτη φορά στην Σ.τ.Ε. 1095/1987 (Ολομ.). Σύμφωνα με την απόφαση αυτή: «...Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που δικάζει, ..., την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του κράτους δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα και η γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του δικαστηρίου τούτου δεν αφήνεται από τον συντακτικό νομοθέτη στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη. Η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να υπαγάγει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, ..., κατηγορίες ακυρωτικών διαφορών, καθώς και να υπαγάγει στα ίδια δικαστήρια τις ουσιαστικές διοικητικές διαφορές, ..., δεν μπορεί ... να εκταθεί σε σημείο που να καταλυθεί ή ν' απορροφηθεί η γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η διατήρηση της οποίας τίθεται ως όριο στη σχετική νομοθετική ευχέρεια». Ωστόσο, με τις συνεχείς μεταφορές αρμοδιοτήτων, τις οποίες το ίδιο το Δικαστήριο προκάλεσε, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η διατήρηση του τεκμηρίου αυτού έχει κάποια πρακτική χρησιμότητα. Αντιθέτως, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες δημιουργείται αβεβαιότητα σχετικά με το καθ' ύλην αρμόδιο δικαστήριο.

υπαλληλικές προσφυγές που εκ παραδόσεως το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ. 4 εδ. τελευταίο) αναθέτει στο Σ.τ.Ε., καθώς και οι εφέσεις επί ακυρωτικών διαφορών. Επίσης, θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο ο εισηγητής στις ουσιαστικές διαφορές να χρεώνεται τη δικογραφία πριν την δικάσιμο, όπως συμβαίνει και στις ακυρωτικές διαφορές, έτσι ώστε να διευκολύνεται η προετοιμασία της υπόθεσης πριν τη δικάσιμο και να περιοριστεί η έκδοση προδικαστικών αποφάσεων.

2. Προς έρευνα, επίσης, είναι και η ενίσχυση του γνωμοδοτικού ρόλου του Σ.τ.Ε., δηλαδή η αρμοδιότητα γνωμοδότησης επί σχεδίων νόμων, όπως συμβαίνει και σε άλλες χώρες που διαθέτουν παρόμοιους θεσμούς, ώστε όχι μόνο να ασκείται προληπτικός έλεγχος της συμβατότητάς τους προς τους υπερκείμενους κανόνες δικαίου, αλλά και να ελέγχεται η εν γένει ποιότητα του νόμου, με σκοπό να αποφεύγονται, κατά το δυνατόν, μελλοντικές ερμηνευτικές αμφισβητήσεις. Για την αρμοδιότητα αυτή το πιθανότερο είναι ότι δεν απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση δοθέντος ότι στο άρθρο 95 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος οι αρμοδιότητες του Σ.τ.Ε. απαριθμούνται ενδεικτικά.<sup>67</sup>

3. Το Δημόσιο δύναται να προσφεύγει σχεδόν αδάπανα στη δικαιοσύνη. Η αύξηση του κόστους της δίκης που επισημάνθηκε ανωτέρω δεν αφορά το Δημόσιο, γεγονός που επιτρέπει την εκ μέρους του άκριτη άσκηση ενδίκων μέσων. Χαρακτηριστικά είναι τα ακόλουθα: Οι αιτήσεις αναιρέσεως των ιδιωτών στις φορολογικές υποθέσεις από 325 το 2008, μειώθηκαν σε 265 το 2012. Του Δημοσίου αντιστοίχως από 125 (το 2008), ανήλθαν σε 2.186, το 2011 και σε 1.626 το 2012. Από τις τελευταίες οι 1.512 απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες, σε συμβούλιο, λόγω ποσού. Είναι σαφές από τα ανωτέρω ότι αν το Δημόσιο επιβαρυνόταν με κάποιου είδους παράβολο ή αν το Δικαστήριο ήταν υποχρεωμένο να επιβάλει αυξημένα δικαστικά έξοδα, τότε η άσκηση των ενδίκων μέσων, που αυταπόδεικτα επιβαρύνουν το Σ.τ.Ε. και εν γένει τα δικαστήρια, θα γινόταν με μεγαλύτερη περίσκεψη. Προτείνεται λοιπόν να αντιμετωπισθεί επί νέας βάσεως το ζήτημα της δαπάνης που βαρύνει το Δημόσιο για την προσφυγή στη διοικητική δικαιοσύνη.

4. Σκόπιμο θα ήταν να εισαχθεί και στην Ελλάδα ο θεσμός των βοηθών δικαστών, που απαντάται και σε άλλες έννομες τάξεις (assistants de justice στη Γαλλία,<sup>68</sup> référendaires στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, judicial assistants στο Ηνωμένο Βασίλειο<sup>69</sup> κ.λπ.). Οι βοηθοί δικαστών έχουν ως έργο, υπό την καθοδήγηση του εισηγητή δικαστή, την μελέτη και προετοιμασία του φακέλου, καθώς και την νομολογιακή έρευνα. Η εισαγωγή του θεσμού αυτού και στη χώρα μας θα ενισχύσει

---

<sup>67</sup> Την αρμοδιότητα αυτή προέβλεπε το άρθρο 82 του Συντάγματος του 1911, ενώ υπό το Σύνταγμα του 1927 νομοπαρασκευαστικά καθήκοντα του αναγνώριζε ο από 4-5-1935 α.ν. (Α' 173).

<sup>68</sup> Βλ. άρθρα L 122-2 και L 227-1 του Γαλλικού Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης

<sup>69</sup> <http://www.hays.co.uk/jobs/supremecourt/jobopportunities/index.htm>



τους δικαστές στο έργο τους και θα μπορέσει να επιταχύνει τον ρυθμό απονομής της δικαιοσύνης.

5. Την ταχύτερη οριστική επίλυση της διαφοράς θα υποβοηθήσει και η δυνατότητα του Σ.τ.Ε. και των τ.δ.δ. να περιλαμβάνουν στο διατακτικό των αποφάσεών τους, όταν το κρίνουν εφικτό και σκόπιμο, περιγραφή των μέτρων που πρέπει να ληφθούν ώστε η διοίκηση να συμμορφωθεί στην δικαστική απόφαση και, ακόμα περισσότερο, να καθορίζουν χρηματικό ποσό ως κύρωση στην περίπτωση μη συμμορφώσεως.<sup>70</sup> Με το υφιστάμενο σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης, το οποίο οργανώνεται με τον ν. 3068/2002 (Α' 274), ο έλεγχος της συμμόρφωσης γίνεται μετά την έκδοση της απόφασης από τα τριμελή συμβούλια που προβλέπονται στον νόμο, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου. Η μεταρρύθμιση αυτή, που αποβλέπει στο στάδιο της συμμόρφωσης, το οποίο είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με την παροχή δικαστικής προστασίας, θα συντελέσει αναμφίβολα στην οριστική επίλυση των αμφισβητήσεων σε ταχύτερο χρόνο.<sup>71</sup>

6. Σχετικά με τις χρηματικές διαφορές (π.χ. αποζημιωτικές, διαφορές από συμβάσεις ή συνδεδεμένες με την κυρωτική δράση των δημοσίων αρχών), θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί η καθιέρωση διαδικασίας «συνδιαλλαγής» ή «συμβιβασμού», με σκοπό την γρηγορότερη επίλυση της διαφοράς και την αποφυγή της δίκης, είτε υπό την εποπτεία δικαστή, μετά την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου, είτε και πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη (στην περίπτωση αυτή θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί και ένα είδος δικαστικής επικύρωσης). Είναι σαφές ότι η διαδικασία αυτή είναι δυσκολότερο να εισαχθεί στη διοικητική δίκη απ' ό,τι στην πολιτική λόγω της απουσίας εξουσίας διαθέσεως του αντικειμένου της δίκης. Για τούτο απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή στην επιλογή των διαφορών στις οποίες θα ήταν επιτρεπτή η εφαρμογή της.

7. Τέλος, επέστη ο χρόνος να ξεκινήσει η συζήτηση, η οποία το δίχως άλλο θα είναι μακρά και επίπονη, γύρω από τον τρόπο διοίκησης των δικαστηρίων, την συνεχή αξιολόγηση των δικαστικών δομών, βάσει κριτηρίων τόσο ποιοτικών όσο και ποσοτικών. Στόχος δεν μπορεί να είναι άλλος από την καλύτερη διαχείριση του δικαστικού χρόνου, την εισαγωγή νέων, πιο ευέλικτων διαδικασιών – όπου αυτό απαιτείται - τον έλεγχο της ροής των υποθέσεων, την αναδιοργάνωση του δικαστικού χάρτη κ.λπ., έτσι ώστε η δικαιοσύνη να καταστεί ταχύτερη, καλύτερη και αποτελεσματικότερη. Πρέπει για τούτο να διερευνηθεί η δυνατότητα μεταφοράς στον

---

<sup>70</sup> Βλ. τις σχετικές διατάξεις L 911-1 L 911-5 του γαλλικού Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης

<sup>71</sup> Ο μηχανισμός του ν. 3068/2002 έχει κριθεί ότι δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της ΕΣΔΑ. Βλ. Απόφαση Ένωση Ιδιωτικών κλινικών Ελλάδος και λοιποί κατά Ελλάδος, 15-10-2009: «... *le recours devant le comité des trois membres du Conseil d'Etat ne constituait pas un recours effectif devant être épuisé (voir, parmi beaucoup d'autres, Georgoulis et autres c. Grèce, no 38752/04, 21 juin 2007, § 19), en se fondant sur le fait que ce comité n'a pas un pouvoir d'injonction tel qu'il pourrait obliger l'administration à agir et que, de plus, il ne peut accorder des dommages-intérêts pour préjudice matériel. Il ne peut que constater l'omission de l'administration de se conformer, et d'accorder une somme à titre de sanction pécuniaire.*» σκ. 51

χώρο της δικαιοσύνης στοιχείων από την επιστήμη του μάνατζμεντ και προσέγγισης του δικαστικού συστήματος βάσει οικονομικών αναλύσεων και δεικτών, τόσο ποιοτικών όσο και ποσοτικών.<sup>72</sup> Στόχος δεν μπορεί να είναι άλλος από την καλύτερη διαχείριση του δικαστικού χρόνου, την εισαγωγή νέων, πιο ευέλικτων διαδικασιών – όπου αυτό απαιτείται – τον έλεγχο της ροής των υποθέσεων, την αναδιοργάνωση του δικαστικού χάρτη κ.λπ., έτσι ώστε η δικαιοσύνη να καταστεί ταχύτερη, καλύτερη και αποτελεσματικότερη. Πρέπει για τούτο να διερευνηθεί η δυνατότητα μεταφοράς στον χώρο της δικαιοσύνης στοιχείων από την επιστήμη του μάνατζμεντ και προσέγγισης του δικαστικού συστήματος βάσει οικονομικών αναλύσεων και δεικτών, τόσο ποιοτικών όσο και ποσοτικών. Όσο όσοι ασχολούνται με την οργάνωση και απονομή της δικαιοσύνης δεν κατανοούν ότι στην άσκηση του έργου αυτού λειτουργούν περισσότερο ως μάνατζερ παρά ως δικαστές, τόσο ελλοχεύει ο κίνδυνος να εισακουσθούν προτάσεις που εισηγούνται την εισαγωγή στα δικαστήρια του θεσμού «του διοικητικού διευθυντή με ευρείες διαχειριστικές αρμοδιότητες», προσώπου δηλαδή που δεν διαθέτει την δικαστική ιδιότητα.<sup>73</sup>

### Επίλογος.

Ελπίζω πως για τον εύλογο χρόνο στη διοικητική δίκη δεν ισχύει ο στίχος από το αγαπημένο τραγούδι ότι «σαν μικρό παιδί είναι εξόριστος». Είναι αδιαμφισβήτητο ότι (και) στο ζήτημα αυτό κινούμαστε επί ξυρού ακμής. Τα όποια δειλά θετικά αποτελέσματα προκύπτουν τα τελευταία χρόνια, και τα οποία οφείλονται τόσο στις νομοθετικές παρεμβάσεις όσο και στις προσπάθειες των δικαστών, μπορεί να ανατραπούν ανά πάσα στιγμή από μια άστοχη νομοθετική πρωτοβουλία, που θα δημιουργήσει κύμα προσφυγών στα δικαστήρια ή από απρόβλεπτες καταστάσεις, όπως η προσφάτως κηρυχθείσα αποχή των δικηγόρων από την άσκηση των καθηκόντων τους, λόγω της καταθέσεως του σχεδίου του νέου Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, η οποία, αν διαρκούσε, όπως και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, μερικούς μήνες θα είχε ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα την αύξηση της εκκρεμότητας. Το βέβαιο είναι ότι η αναγκαία για την παροχή λυσιτελούς έννομης προστασίας βελτίωση του χρόνου εκδικάσεως των διαφορών δεν μπορεί να προκύψει μόνο από την υπερένταση της

---

<sup>72</sup> Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στη Γαλλία, με βάση το διάταγμα 2007-1762/14-12-2007 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000017743972&dateTexte=20141228>) σε συνδυασμό με υ.α. της 29-12-2009 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E1A6AFF4B7DDB680F5C6218327E77422.tpdjo12v1?cidTexte=JORFTEXT000021561169&categorieLien=id>), ο μισθός των διοικητικών δικαστών διακρίνεται σε ένα πάγιο τμήμα, που σχετίζεται με την θέση που καταλαμβάνουν (part fonctionnelle) και ένα μεταβαλλόμενο ανάλογο με τον κάθε δικαστή (part individuelle), το οποίο είναι ανάλογο με την απόδοσή του. Το 61% των αποδοχών των δικαστών αναλογεί σ' αυτό το «επίδομα παραγωγικότητας».

<sup>73</sup> βλ. την σχετική πρόταση στην προαναφερθείσα στην υποσ. 30, έκθεση του ΣΕΒ.

προσπάθειας των διοικητικών δικαστών.<sup>74</sup> Είναι, επίσης, αναμφίβολο ότι η κατάσταση, παρά την οριακή βελτίωση των τελευταίων χρόνων, παραμένει εξαιρετικά πιεστική και ότι, μη μπορώντας να ευχηθούμε και μείς «να είναι μακρύς ο δρόμος», οφείλουμε να αναζητήσουμε τις λύσεις που θα μας δώσουν σε σχετικά σύντομο χρόνο τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα, έχοντας επίγνωση ότι η προσπάθεια αυτή είναι αδιάλειπτη και ότι απαιτεί διαρκή επιφυλακή. Απαιτείται το εγχείρημα που με αρκετά συστηματικό τρόπο έχει αναληφθεί τα τελευταία χρόνια να συνεχιστεί χωρίς υπαναχωρήσεις, να αποτολμήσουμε δε, χωρίς εμμονές και αγκυλώσεις, τις επιβαλλόμενες περαιτέρω πρωτοβουλίες για θεσμικές μεταβολές ώστε η διοικητική δικαιοσύνη, στον συνεχώς μεταβαλλόμενο περίγυρό μας, να αναπτυχθεί σε ένα νέο, σύγχρονο τοπίο, ώστε να ικανοποιούνται οι ανάγκες των πολιτών που προσφεύγουν σε αυτήν.-

#### Ενδεικτική βιβλιογραφία:

Τ. Αβραντίνης: Η ωφέλιμη παραοικονομία και άλλα περί φόρων και δαιμονίων, <http://www.capital.gr/News.asp?id=2111923>.

Φ. Αρναούτογλου: Η «Πρότυπη» ή «πilotική» δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

Φ. Αρναούτογλου: Η δικομανία του Δημοσίου, εφ. Καθημερινή, 14-7-2013. <http://www.kathimerini.gr/735968/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/h-dikomania-toy-dhmosioy>

Γ. Δελλής: Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας τον μύθο της «ωραίας κοιωμένης», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

Η. Κουβαράς: Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε δικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 718 επ.

Γ. Κτιστάκης: Η (αν)αποτελεσματικότητα του τριμελούς συμβουλίου συμμόρφωσης στο Σ.τ.Ε. in Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε διαρκή διάλογο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 129 επ.

Κ. Μενουδάκος: Νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον και αποτελεσματικός έλεγχος - Θεσμικά όρια της εξουσίας του διοικητικού δικαστή μεταξύ φορμαλισμού και δικαστικού ακτιβισμού», Ομιλία κατά την αναγόρευσή του ως επίτιμου διδάκτορα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ, ΘΠΔΔ, 2014, 670 επ.

---

<sup>74</sup> Αν διατρέξει κανείς τους Κανονισμούς των τ.δ.δ. θα διαπιστώσει για μεν τα Διοικητικά Εφετεία προβλέπεται ότι, κατά μέσο, όρο η χρέωση ανά δικαστή δεν μπορεί να είναι κατώτερη από 120 υποθέσεις τον χρόνο (στις οποίες περιλαμβάνονται οι αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων, όχι όμως οι αναστολές ή οι εν συμβουλίω υποθέσεις), για δε τα Διοικητικά Πρωτοδικεία ο αντίστοιχος αριθμός εκτοξεύεται στις 200 υποθέσεις. Είναι σαφές ότι οι αριθμοί αυτοί, όσο και αν δικαιολογούνται από την αδήριτη ανάγκη τιθάσευσης της εκκρεμότητας, είναι υψηλοί και οποιαδήποτε περαιτέρω απαίτηση, πέραν του ότι δεν θα ήταν ρεαλιστική, θα έχει άμεση επίπτωση στην ποιότητα του παραγόμενου έργου.

Α. Παπαπαναγιώτου – Λέζα: 50 χρόνια από την ίδρυση των ΤΔΔ – Προσπάθεια αναζήτησης των αιτίων συσσώρευσης σ' αυτά χιλιάδων εκκρεμών υποθέσεων, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 97 επ.

Π. Πικραμμένος: Ώριμες οι συνθήκες για δικαστική μεταρρύθμιση, εφ. Καθημερινή, 9-11-2014. <http://www.kathimerini.gr/791341/opinion/epikairothta/politikh/wrimes-oi-syn8hkes-gia-dikastikh-metarry8mish>

Μ. Πικραμμένος: Το νομοθετικό καθεστώς των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση. Ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών, ΝοΒ 2009, σελ. 2301 επ.

Μ. Πικραμμένος: Το Συμβούλιο της Επικρατείας μετά τον ν. 3900/2010. Ερμηνευτικά ζητήματα του νόμου και νέοι προσανατολισμοί του Δικαστηρίου, in Συμβούλιο της Επικρατείας – Εφαρμογές Διοικητικού, Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου, επιμ. Χ. Χρυσανθάκης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 1097 επ.

Μ. Πικραμμένος: Φίλτρα κατά την εισαγωγή υποθέσεων στη διοικητική δικαιοσύνη και η προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 214 επ.

Ε. Πρεβεδούρου: Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 570 επ.

Ι. Σπυριδάκης: Ταχεία απονομή δικαιοσύνης, ΝοΒ 2013, σελ 113 επ.

Ι. Συμεωνίδης: Συμβολή στη συζήτηση για μια νέα αρχιτεκτονική στη διοικητική δικαιοσύνη, ΔιΔικ 2013, σελ. 1 επ.

Ι. Συμεωνίδης: Η μεταρρύθμιση στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης, ΕφημΔΔ 2010, σελ. 515 επ.

Ι. Συμεωνίδης: Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη διοικητική δικαιοσύνη και ο διάλογος που έχει ανοίξει για μια νέα πορεία του κλάδου, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 384 επ.

Π. Τσούκας: Δικαστές κόντρα στο νόμο, εφ. Καθημερινή 8-1-2013. <http://www.kathimerini.gr/733382/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/dikastes-kontra-ston-nomo>

Π. Τσούκας, Ο δημόσιος λόγος περί Δικαιοσύνης - Μερικά από τα ποιοτικά του γνωρίσματα, The Athens review of books, Ιούνιος 2014.

Λ. Φακίτσα: Κριτική ανάλυση του προσχεδίου νόμου περί γενίκευσης των ενδικοφανών διαδικασιών στις διοικητικές διαφορές ουσίας, <http://www.edd.gr/index.php/news/views/35-views/123-fakitsa-views>

Θ. Φορτσάκης: Γιατί η δικαιοσύνη δυσλειτουργεί; Εφ. Καθημερινή 26-5-2013, <http://www.kathimerini.gr/735283/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/giati-h-dikaiosynh-dysleitoyrgei>

Κ. Φώτος: Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και οι επιπτώσεις της στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, ΔιΔικ 2004, σελ. 838 επ.

X. Χρυσανθάκης: Μνημόνιο ΙΙ και δίκαιη δίκη – Η επιρροή του ν. 4046/2012 στην οργάνωση και απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα μας, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 1057 επ.

K. Χρυσόγονος: Έλλειμμα Δικαιοσύνης, in Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Θεσ/νίκη 2010, σελ. 745 επ.

Daniel Chabanol, Code de Justice Administrative, éd. Moniteur, 2014.

Kimon Chalazonitis: Les cours administratives suprêmes et la régulation du nombre et de la durée des procès, εισήγηση στο XII συνέδριο της Ενώσεως των Συμβουλίων της Επικρατείας και των Ανωτάτων Διοικητικών Δικαστηρίων των κρατών μελών των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, που έγινε στη Μαδρίτη , 5-8 Ιουνίου 1990, in Κίμωνος Μ. Χαλαζωνίτη, Νομικές προσεγγίσεις, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 163 επ.

Elsa Costa, Des chiffres sans lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative, AJDA 2010, σελ. 1623 επ.

Bernard Pacteau, Traité de contentieux administratif, éd. PUF, 2008.