

# Η παράλειψη της διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων ως πεδίο εφαρμογής των «διευρυσμένων εξουσιών» του διοικητικού δικαστή

Σκέψεις για την ΣτΕ (Ολομ.) 4003/2014

## 1. Εισαγωγή: Οι συνταγματικές παράμετροι της διοικητικής δικαιοδοσίας

Η δικαιοδοτική εξουσία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το ισχύον Σύνταγμα οριοθετείται με ποικίλους τρόπους. Καταρχάς, ισχύει ο γενικός περιορισμός του ά. 87 παρ. 2 Συντ., το οποίο θέλει τον δικαστή ελεύθερο να απονείμει τη δικαιοσύνη, δεσμευόμενο όμως από το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους. Ειδικά για το ΣτΕ η δέσμευση αυτή επαναλαμβάνεται και στο ά. 95 παρ. 4 Συντ. Το ά. 95 παρ. 1 Συντ. αναγνωρίζει στο διοικητικό δικαστήριο την εξουσία να ακυρώνει διοικητικές πράξεις, όχι όμως διατάξεις (τυπικών) νόμων<sup>1</sup>, εξουσία την οποία το Σύνταγμα παρέχει μόνον στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο υπό τους όρους του ά. 100 Συντ. Ταυτόχρονα, η ακυρωτική εξουσία αναγνωρίζεται στη διοικητική δικαιοσύνη για παράνομες διοικητικές πράξεις, υπό τον όρο του περιορισμού της έντασης του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας στους τέσσερις λόγους ακυρώσεως του ά. 48 ΠΔ 18/1989, με εξαίρεση των περιπτώσεων στις οποίες ο νομοθέτης ρητά αναγνωρίζει στο δικαστήριο πλήρη δικαιοδοσία διάγνωσης και διάπλασης της διοικητικής έννομης σχέσης, εφόσον βεβαίως δεν παρεισφρύει στο επιφυλασσόμενο στη διοίκηση πεδίο ουσιαστικών κρίσεων<sup>2</sup>. Συνολικά, ενόψει του ά. 26 Συντ. η δικαστική εξουσία σε διοικητικές διαφορές οριοθετείται με σαφήνεια έναντι τόσο της νομοθετικής, όσο και της εκτελεστικής, αποτελεί δε εξουσία ελέγχου τήρησης των νόμων από τη διοίκηση. Τέλος, σε κάθε περίπτωση, η διοικητική δικαιοδοσία προσανατολίζεται στο δικαίωμα του ά. 20 παρ. 1 Συντ., το οποίο εγγυάται στον καθένα την δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζει και των συμφερόντων που προστατεύει το ουσιαστικό δίκαιο.

Εντός αυτού του συνταγματικού πλαισίου, του οποίου είχε ακριβή και συνεχή επίγνωση, πορεύθηκε επί σχεδόν 8 δεκαετίες το Συμβούλιο της Επικρατείας, διαμέσου δύο δικτατορικών καθεστώτων, ενός παγκοσμίου και ενός εμφυλίου πολέμου και πολυάριθμων οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων. Υπήρξαν στο όχι πολύ μακρινό παρελθόν εντάσεις, ιδίως όταν το Δικαστήριο έκρινε ότι η προϊούσα υποβάθμιση του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος της χώρας καθιστούσε αναγκαία μια τολμηρή πρόσληψη των κρίσιμων

<sup>1</sup> Πρόσφατο παράδειγμα η ευρηματική λύση που έδωσε η ΣτΕ (Ολομ.) 29/2014 στο πρόβλημα του παραδεκτού της προσβολής οικοδομικής άδειας που χορηγήθηκε με διάταξη τυπικού νόμου.

<sup>2</sup> ΣτΕ (Ολομ.) 3919/2010.

συνταγματικών διατάξεων, επήλθε ωστόσο σύντομα η σε ορισμένο βαθμό αναγκαία διόρθωση, ιδίως ενόψει της σοφής ισορροπίας<sup>3</sup> που επέτυχαν αποφάσεις της Ολομέλειας όπως η 3178/2000 (εκτροπή Αχελώου) και 613/2002 (TVX Gold), οι οποίες έθεσαν τα όρια της έντασης του δικαστικού ελέγχου σε περιβαλλοντικές διαφορές, διατηρώντας ταυτόχρονα ζωντανή την επαγρύπνηση του Δικαστηρίου κατά την εφαρμογή του ά. 24 Συντ.

Σε περιβαλλοντικά θέματα, η επίγνωση των δυνατοτήτων, αλλά και των ορίων, της δικαιοδοτικής εξουσίας του δικαστή της διοικητικής νομιμότητας χαρακτηρίζει σήμερα τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>4</sup>. Ωστόσο, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου σε μια σειρά από πρόσφατες αποφάσεις της, σε οικονομικής φύσης διαφορές που άπτονται των μέτρων που ελήφθησαν σε συνέπεια της δημοσιονομικής εποπτείας που ασκείται στη χώρα, φαίνεται μάλλον πρόθυμη να αφήσει τον ασφαλή λιμένα της πάγιας δογματικής του διοικητικού δικαίου για να δοκιμάσει τις τρικυμιώδεις θάλασσες των «*διευρυνμένων εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή*», εξουσίες τις οποίες στην απόφαση 4003/2014 θεμελιώνει στο ίδιο το Σύνταγμα.

## **2. Η κριθείσα διαφορά: υποχρέωση της διοίκησης προς επανακαθορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων**

### A. Το αντικείμενο της απόφασης 4003/2014 από απόψεως ουσιαστικού δικαίου: Το αντικειμενικό σύστημα φορολόγησης των ακινήτων

Η υπόθεση που απασχόλησε την Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην απόφαση 4003/2014 αφορούσε στο –όχι νέο– πρόβλημα της φορολόγησης των ακινήτων βάσει της «αντικειμενικής», αντί της δηλωθείσας στην εφορία από τον φορολογούμενο, αξίας τους. Το «αντικειμενικό» σύστημα καθορισμού της αξίας των ακινήτων εισήχθη το 1982 αρχικά για τη φορολόγηση της μεταβίβασης ακινήτων, τα τελευταία χρόνια χρησιμοποιήθηκε όμως για τον υπολογισμό των εν γένει φόρων που κατά καιρούς επιβαρύνουν την ακίνητη περιουσία, όπως είναι το Ε.Τ.ΑΚ<sup>5</sup>, η «έκτακτη εισφορά» στα ακίνητα<sup>6</sup>, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας<sup>7</sup> και ο ΕΝ.Φ.Ι.Α<sup>8</sup>. Θεμέλιο του αντικειμενικού συστήματος καθορισμού της αξίας των ακινήτων είναι ο καθορισμός με κανονιστικές πράξεις «τιμών ζώνης», στις οποίες τίθενται κατά δρόμους και περιοχές των πόλεων και οικισμών της χώρας αξίες ανά τ.μ., οι οποίες

<sup>3</sup> Κ. Γώγος, Έπαινος για τον Κ. Μενουδάκο, ΘΠΔΔ 2014, σ. 667 επ.

<sup>4</sup> Χαρακτηριστικά ΣτΕ (Ολομ.) 26/2014 (εκτροπή Αχελώου), ΣτΕ (Ολομ.) 376/2014 (The Mall Athens), ΣτΕ (Ολομ.) 3341/2013 (τακτοποίηση αυθαιρέτων).

<sup>5</sup> Ν. 3634/2008 [ΦΕΚ Α' 9].

<sup>6</sup> Ν. 3808/2009 [ΦΕΚ Α' 227].

<sup>7</sup> Ν. 3842/2010 [ΦΕΚ Α' 58].

<sup>8</sup> Ν. 4223/2013 [ΦΕΚ Α' 287].

αντανακλούν το αποτέλεσμα της έρευνας της διοίκησης σχετικά με την τρέχουσα εμπορική αξία των ακινήτων στην οικεία ζώνη. Ο νόμος<sup>9</sup> αντιμετωπίζει τη μεταβλητότητα των εμπορικών αξιών, οι οποίες κατά τη διαμορφωμένη σε μακρές ιστορικές περιόδους πληθωρισμού γενική αντίληψη προσδοκόνταν να ανέβουν, μέσω της πρόβλεψης της ανά διετία αναπροσαρμογής των τιμών ζώνης στα δεδομένα της αγοράς. Εντούτοις, η - δημοσιονομική αρχικά και οικονομική στη συνέχεια- κρίση των πρόσφατων ετών οδήγησε για πρώτη φορά σε αποπληθωρισμό και, κατά συνέπεια, σε ουσιώδεις μειώσεις της αξίας των ακινήτων έναντι του 2007, χρονικό σημείο κατά το οποίο προσδιορίστηκαν τελευταία φορά οι τιμές ζώνης για τις περισσότερες περιοχές της χώρας<sup>10</sup>.

Η προβληματική της συνταγματικότητας του αντικειμενικού συστήματος, η οποία συνδέεται με το ευρύτερο ζήτημα της φορολόγησης βάσει αντικειμενικών τεκμηρίων<sup>11</sup>, διευθετήθηκε σχετικά νωρίς από τη νομολογία. Έγινε έτσι δεκτό ότι ο αντικειμενικός προσδιορισμός της αξίας των ακινήτων βάσει τιμών ζώνης και συντελεστών, οι οποίοι τίθενται κανονιστικά, δεν παραβιάζει το Σύνταγμα, διότι δεν εισάγεται «*αμάχητο τεκμήριο προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, δεδομένου ότι ο φορολογούμενος δύναται με δική του πρωτοβουλία να αποστεί από την εφαρμογή του αντικειμενικού τρόπου προσδιορισμού της αγοραίας αξίας (άρθρο 41 παρ. 6 του ν. 1249/1982)*»<sup>12</sup>. Η τελευταία αυτή διάταξη δίνει τη δυνατότητα στον φορολογούμενο να ζητήσει με προσφυγή από το Διοικητικό Πρωτοδικείο τον προσδιορισμό της πραγματικής (εμπορικής) αξίας του ακινήτου, εντός προθεσμίας που κινείται από την υποβολή της φορολογικής του δήλωσης. Με άλλες λέξεις, το αντικειμενικό σύστημα είναι κατά τη νομολογία συνταγματικά θεμιτό επειδή δεν δεσμεύει το διοικητικό δικαστήριο, στο οποίο οφείλει να προσφύγει ο φορολογούμενος που αμφισβητεί την αξία της ιδιοκτησίας του κατά το αντικειμενικό σύστημα.

Σε ορισμένες νεότερες αποφάσεις διαφαίνεται ότι η συνταγματικότητα του αντικειμενικού συστήματος τελεί υπό τον επιπλέον όρο ότι οι κανονιστικές πράξεις που καθορίζουν τις τιμές ζώνης αποβλέπουν στην πραγματική αγοραία αξία, βασίζονται δε σε στοιχεία που είναι επίκαιρα κατά την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης και αφορούν σε συγκεκριμένες συναλλαγές<sup>13</sup>. Τον κανόνα της καταρχήν συνταγματικότητας του αντικειμενικού συστήματος συμπλήρωσαν εντελώς πρόσφατα δύο ενδιαφέρουσες αποφάσεις

<sup>9</sup> Α. 41 παρ. 2 ν. 1249/1982 [ΦΕΚ Α' 43].

<sup>10</sup> ΥΑ 1020564/487/ΟΟΤΥ/Δ/2007 [ΦΕΚ Β' 269].

<sup>11</sup> Για τη φορολογία εισοδήματος βάσει τεκμηρίων βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 4340/1983, η οποία δέχεται τη συνταγματικότητα του τρόπου αυτού φορολόγησης. Έκτοτε ΣτΕ 3705/1998, ΔιΔικ 2001, σ. 145, 2919/1999, 3284/2000, 1576/2002, 1340/2003 κ.ά.

<sup>12</sup> ΣτΕ 2017-2019/2012, 3626/2010, 2107/2009, 230/2002.

<sup>13</sup> ΣτΕ 2017-2019/2012, 3626/2010, 2107/2009, 4192/2005, 230/2002.

της Ολομέλειας ΣτΕ<sup>14</sup>, στις οποίες έγινε δεκτό ότι ο νομοθέτης πάντως δεν επιτρέπεται να φορολογεί ακίνητα, τα οποία, ασχέτως της αξίας τους κατά το αντικειμενικό σύστημα, είναι δεσμευμένα και εκ του νόμου δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους ιδιοκτήτες τους σύμφωνα με τον φυσικό τους προορισμό· και αυτό διότι ο νομοθέτης αποβλέπει κατά τη φορολόγηση των ακινήτων στον καθορισμό της πραγματικής αγοραίας αξίας των ακινήτων ως βάσης επιβολής του φόρου.

Η απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 4003/2014 προσθέτει στο ουσιαστικό δίκαιο που διέπει τον προσδιορισμό των αντικειμενικών αξιών μια δυναμική διάσταση στον χρόνο: Η αξίωση των πολιτών να φορολογούνται με βάση την πραγματική και όχι πλασματική αξία της περιουσίας τους, η οποία απορρέει από το ά. 78 παρ. 1 Συντ., δημιουργεί για τη νομοθετούσα διοίκηση την υποχρέωση όχι μόνον να αξιολογεί γνήσια και επίκαιρα πραγματικά δεδομένα κατά την κατάρτιση των σχετικών αποφάσεων, αλλά και να αναπροσαρμόζει τις αντικειμενικές αξίες στις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς σε τακτά χρονικά διαστήματα. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει κατά το Δικαστήριο ευθέως από το ά. 41 ν. 1249/1982, όπου προβλέπεται αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών ανά διετία, και συνεπάγεται παράνομη παράλειψη της διοίκησης με την άπρακτη πάροδο του χρονικού αυτού διαστήματος.

Η παράλειψη της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις τιμές ζώνης στις τρέχουσες οικονομικές πραγματικότητες συνεπάγεται μια αυξημένη φορολόγηση των ακινήτων, στο μέτρο που οι αξίες κατά το αντικειμενικό σύστημα φαίνεται να υπερβαίνουν –κάποτε πολύ αισθητά– τις τιμές στις οποίες συναλλάσσονται οι ενδιαφερόμενοι στην αγορά. Το Δικαστήριο θα μπορούσε να αντιμετωπίσει την απόκλιση αυτή, η οποία είναι εξαιρετικά δύσκολο να υπολογισθεί με ακρίβεια και ποικίλει εξαιρετικά σε ένταση στις διάφορες περιοχές της χώρας, με εφεκτικότητα, δεδομένου ότι ως εκ της φύσεώς του το αντικειμενικό σύστημα γενικά δεν αποδίδει την ακριβή, αλλά την κατά προσέγγιση εμπορική αξία του ακινήτου, με αποτελέσματα είτε προς όφελος του φορολογούμενου (όπως συνέβαινε για πολλά χρόνια στο παρελθόν), είτε εις βάρος του, οπότε όμως τίθεται σε ενέργεια η ασφαλιστική δικλείδα της προσφυγής στο Διοικητικό Πρωτοδικείο κατ' ά. 41 παρ. 6 ν. 1249/1984. Δεν έχει παρέλθει άλλωστε πολύς χρόνος από τη διαπίστωση του Β' Τμήματος στις αποφάσεις 2017-2019/2012 ότι ο ισχυρισμός της Διοίκησης, σε δίκη η οποία αφορούσε την πρόβλεψη υψηλών τιμών ζώνης στο Ψυχικό το έτος 2010, ότι «η οικονομική κρίση δεν επηρέασε τις αγοραπωλησίες ακινήτων με υψηλές τιμές» συνιστά κρίση *«επαρκώς κατ' αρχήν αιτιολογημένη που δεν έρχεται σε αντίθεση, και μάλιστα πρόδηλη, όπως προβάλλεται, προς τα διδάγματα της κοινής πείρας»*.

---

<sup>14</sup> ΣτΕ (Ολομ.) 520/2014, καθώς και ΣτΕ (Ολομ.) 521/2014.

Στην προκείμενη περίπτωση, το Δικαστήριο ακολούθησε μια πιο αυστηρή στάση έναντι της διοίκησης, δεχόμενο πλέον ότι λόγω της οικονομικής κρίσης επήλθε μείωση των τιμών των ακινήτων στη χώρα. Βέβαια, για να μην υπάρχει προφανής δυσαρμονία με την προηγούμενη απόφαση του Β΄ Τμήματος, το Δικαστήριο δέχεται ότι η μείωση αυτή επήλθε ιδίως μετά το 2011. Η πραγματική αυτή διαπίστωση τεκμηριώνεται όχι μόνον με τα δεδομένα της κοινής πείρας, αλλά και με τη verbatim παράθεση τμημάτων σχετικής Έκθεσης του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, καθώς και με την αναφορά σε συμφωνίες («μνημόνια») που υπήρξαν με τους εκπροσώπους της διεθνούς εποπτείας. Ο ισχυρισμός της διοίκησης, ότι δεν είναι δυνατή η σύνταξη καταλόγων με νέες τιμές ζώνης σε συνθήκες στις οποίες η κτηματαγορά δεν προσφέρει ικανό δείγμα αγοραπωλησιών, καταρρίπτεται από το Δικαστήριο με την παρατήρηση ότι στο επίμαχο διάστημα καταρτίστηκαν κατάλογοι για νέες περιοχές που εντάχθηκαν στο αντικειμενικό σύστημα υπολογισμού αξιών και για την περιοχή του Ψυχικού, στην τελευταία περίπτωση σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση ΣτΕ.

Τα μνημόνια, με τα οποία συμφωνείται αλλά και μετατίθεται για το απώτερο μέλλον, η αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών ερμηνεύονται από το Δικαστήριο ως ένδειξη αδράνειας της Διοίκησης για τη συλλογή και επεξεργασία των αναγκαίων δεδομένων. Τέλος, η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη σε περιπτώσεις διαφωνίας του ιδιοκτήτη με την αξία του ακινήτου κατά το αντικειμενικό σύστημα, στην οποία η νομολογία έχει στηρίξει το συνταγματικά θεμιτό χαρακτήρα της «αντικειμενικής» φορολόγησης των ακινήτων, αντιμετωπίζεται πλέον ως μια σημειακής εμβέλειας δυνατότητα διόρθωσης ενός συστήματος που κατά γενικό κανόνα λειτουργεί ομαλά, η οποία δεν μπορεί να αποτελέσει δικαιολογία για τη διατήρηση μιας κατάστασης γενικής απόκλισης των αντικειμενικών από τις πραγματικές αξίες. Πράγματι, δεν θα μπορούσε να φαντασθεί κανείς τη συνταγματικότητα ενός συστήματος που απαιτεί ουσιαστικά από όλους τους φορολογούμενους να απευθυνθούν στη διοικητική δικαιοσύνη προκειμένου να φορολογηθεί σύννομα η ιδιοκτησία τους.

Η κρίση της ΣτΕ (Ολομ.) 4003/2014 όσον αφορά το παράνομο της αδράνειας της διοίκησης δεν διασπά την ενότητα της νομολογίας σχετικά με το αντικειμενικό σύστημα φορολόγησης των ακινήτων. Αν και πρόκειται για μια αυστηρή για τη διοίκηση απόφαση, και παρά το γεγονός ότι σε ορισμένα επιχειρήματα και διατυπώσεις, ιδίως της σκέψης 12, δύσκολα αποκρύπτεται μια υφέρπουσα ένταση, το πνεύμα στο οποίο κινείται η Ολομέλεια του Δικαστηρίου δεν είναι διαφορετικό από εκείνο της πρόσφατης ΣτΕ (Ολομ.) 520/2014, αλλά και των παλαιότερων αποφάσεων Β΄ Τμήματος, στις οποίες το αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων γίνεται αποδεκτό, εφόσον οι αντικειμενικές αξίες κατατείνουν γενικά, δηλαδή σε επίπεδο κατηγοριών ακινήτων και περιοχών, προς τις

πραγματικές αγοραίες αξίες και δεν βρίσκονται σε πλήρη διάσταση από αυτές.

Ο εξορθολογισμός του συστήματος των αντικειμενικών αξιών προσκρούει βέβαια εν προκειμένω σε αντικειμενικές δυσκολίες, οι οποίες πράγματι υπάρχουν σε μια κτηματαγορά στην οποία η απόσταση μεταξύ πωλητών και αγοραστών είναι ιδιαίτερος μεγάλη και πραγματοποιούνται λίγες συναλλαγές. Εντούτοις, η λύση που δίδεται από το Δικαστήριο δεν είναι εσφαλμένη· ο προσδιορισμός χαμηλότερων αντικειμενικών αξιών θα αποκαλύψει σε όλες τις πλευρές, και τους πιστωτές τους, την πραγματικότητα και μεσοπρόθεσμα όχι μόνον θα εξορθολογίσει τη φορολογία των ακινήτων, αλλά και θα εξυγιάνει την κτηματαγορά, η οποία ενδιαφέρει σημαντικό τμήμα της εθνικής οικονομίας.

#### B. Η δικονομική προβληματική: Ακύρωση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

Η παραβίαση του ουσιαστικού δικαίου από την αδρανούσα διοίκηση συνεπάγεται ακύρωση της σχετικής παράλειψης εκ μέρους του Δικαστηρίου. Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι μια πλασματική πράξη αρνητικού περιεχομένου, η οποία δημιουργείται βάσει δικονομικών διατάξεων, του ά. 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989, προκειμένου να καταστεί δυνατή η παροχή ευθείας δικαστικής προστασίας σε περιπτώσεις στις οποίες η Διοίκηση σιωπά επί αιτήματος για την έκδοση διοικητικής πράξης. Μετά το χρονικό σημείο γένεσής της, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας αντιμετωπίζεται ως μία «κανονική» διοικητική πράξη αρνητικού χαρακτήρα, η οποία προσβάλλεται εντός 60 ημερών από τη συναγωγή της<sup>15</sup>. Η ακυρωτική δικαστική απόφαση παράγει υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης υπό τη μορφή της έκδοσης της διοικητικής πράξης, η οποία παρανόμως παραλείφθηκε.

Η νομολογία πάντοτε αντιμετώπιζε με εξαιρετική επιφύλαξη την ακύρωση παράλειψης έκδοσης κανονιστικών πράξεων. Η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση ασκεί κατ' ουσίαν νομοθετικό έργο<sup>16</sup>, πράγμα που σημαίνει ότι το διοικητικό όργανο που είναι αποδέκτης νομοθετικής εξουσιοδότησης αποφασίζει περί της έκδοσης κανονιστικής πράξης βάσει κριτηρίων νομοθετικής σκοπιμότητας, η οποία περιλαμβάνει καταρχήν τόσο το περιεχόμενο της κανονιστικής ρύθμισης –εντός των ορίων της εξουσιοδότησης- όσο και το εύθετο χρονικό σημείο για την έκδοσή της<sup>17</sup>. Υπό τους όρους αυτούς, αξίωση του ιδιώτη για την έκδοση

<sup>15</sup> Κ. Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, 2005, σ. 209.

<sup>16</sup> Γ. Δεληγιάννης, Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, στον Τιμητικό Τόμο ΣτΕ Ι, 1979, σ. 583 επ. (584), *Ιφ. Καμτσίδου*, Πρακτικά θέματα συνταγματικού δικαίου, 2004, σ. 54, Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, Β' έκδοση 2002, σ. 455, Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό δίκαιο, τόμος Α', Θεωρητικό θεμέλιο, σ. 403.

<sup>17</sup> Χαρακτηριστικά ΣτΕ 1709/1998, ΔιΔικ 11 (1999), σ. 65. Από τη θεωρία Δεληγιάννης, στον Τιμητικό Τόμο ΣτΕ Ι, σ. 594 επ., Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως, 1988, σ. 75 επ., Γλ. Σιούτη, σε Γέροντα/Λύτρα/Παυλόπουλου/Σιούτη/Φλογαίτη, Διοικητικό δίκαιο,

κανονιστικής πράξης με συγκεκριμένο περιεχόμενο δεν γίνεται καταρχήν δεκτή στη νομολογία, αναγνωρίζεται δε στην εκτελεστική εξουσία η προνομία ενός δικαστικά ανέλεγκτου πεδίου νομοθετικής σκοπιμότητας: *Κατά κανόνα η παράλειψη της διοίκησης να ασκήσει κανονιστική εξουσία που της ανέθεσε ο νομοθέτης δεν συνιστά ακυρωτέα παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, όπως υπενθυμίζει η ΣτΕ 4003/2014*<sup>18</sup>. Επικαλούμενο τον ακυρωτικό χαρακτήρα των σχετικών διαφορών, το Δικαστήριο αρνείται να υποκαταστήσει την κρίση της διοίκησης ως προς την σκοπιμότητα τόσο κανονιστικής ρύθμισης ορισμένου αντικειμένου, όσο και του χρονικού σημείου έκδοσης της κανονιστικής πράξης.

Μάλιστα, σύμφωνα με τη νομολογία, εκ του Συντάγματος το διοικητικό δικαστήριο μόνον ακυρωτική δικαιοδοσία μπορεί να ασκήσει επί κανονιστικών διοικητικών πράξεων· στις σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας ΣτΕ, οι προβλέψεις του Συντάγματος σε σχέση με τη διάκριση των λειτουργιών, την κανονιστική εξουσία της διοίκησης και τις αρμοδιότητες του ΣτΕ ερμηνεύονται ως ένα σύστημα κανόνων που απαγορεύει στον διοικητικό δικαστή να υπεισέλθει, μέσω της άσκησης πλήρους δικαιοδοσίας, στην άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας, την οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσει στα προς τούτο εξουσιοδοτούμενα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας<sup>19</sup>.

Με τα δεδομένα αυτά, το ΣτΕ αποφεύγει γενικά να υποχρεώσει τη διοίκηση να νομοθετήσει προς ορισμένη κατεύθυνση, σεβόμενο την απονομή κανονιστικής εξουσίας από το ά. 43 παρ. 2 Συντ. σε όργανα της εκτελεστικής -και όχι της δικαστικής- λειτουργίας. Οι εξαιρέσεις, στις οποίες η νομολογία υποχρεώνει τη διοίκηση σε έκδοση συγκεκριμένης κανονιστικής πράξης αναφέρονται πρωτίστως στις -όχι συχνές- περιπτώσεις στις οποίες ο ίδιος ο νόμος, μέσω της εξουσιοδοτικής διάταξης, επιβάλλει *«επί τη συνδρομή ορισμένων αντικειμενικών προϋποθέσεων»* την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο<sup>20</sup>. Αυτό θα συμβαίνει, κατά κανόνα, όταν ο νομοθέτης έχει καταστρώσει πλήρως δικαίωμα δημοσίου δικαίου, του οποίου η άσκηση όμως προϋποθέτει την έκδοση κανονιστικής πράξης για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή όρων άσκησης του

---

<sup>21</sup> έκδ. 2010, σ. 180.

<sup>18</sup> Βλ. λ.χ. τις ΣτΕ 538, 31/2002, 4181/2001, ΔιΔικ 15 (2003), σ. 1148, ΣτΕ 2458, 362/2001, 2546/1999, Αρμ 2000, σ. 99, ΣτΕ 1709/1998, ΔιΔικ 11 (1999), σ. 65, ΣτΕ 4619-20/1997, 4396, 3524/1996, 3255/1996, ΕΔΚΑ 1996, σ. 733, ΣτΕ 1397/1995, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 65, ΣτΕ 3295/1994, 1391/1990, Αρμ 1990, σ. 373 = ΔιΔικ 2 (1990), σ. 1044, ΣτΕ 145/1989, ΕΔΚΑ 1989, σ. 661.

<sup>19</sup> ΣτΕ 617/2013, Αρμ 2013, σ. 947, ΣτΕ (Ολομ.) 3919/2010.

<sup>20</sup> ΣτΕ 2458/2001. Ανάλογα και οι ΣτΕ 4181/2001, ΔιΔικ 15 (2003), σ. 1148, ΣτΕ 362/2001, 1399/2000, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 1384, 2546/1999, Αρμ 2000, σ. 99, 1709/1998, ΔιΔικ 11 (1999), σ. 65, 4619-20/1997, 4396/1996, 3524/1996, 3255/1996, ΕΔΚΑ 1996, σ. 733, 300/1989, 145/1989, ΕΔΚΑ 1989, σ. 661, 2740/1988, 1490/1982, ΣτΕ (Ολομ.) 1430/1981.

δικαιώματος<sup>21</sup>. τέτοια περίπτωση είναι ιδίως εκείνη, στην οποία η επαγγελματική ελευθερία καθιστά αναγκαία την κανονιστική ρύθμιση των όρων ασκήσεως ορισμένου επαγγέλματος<sup>22</sup>. Εν προκειμένω, είναι ευδιάκριτη η δέσμευση του διοικητικού δικαστή από τον ίδιο τον νόμο, ο οποίος τον υποχρεώνει να παρέμβει στην έννομη σχέση και να υποχρεώσει τη διοίκηση να ασκήσει την κανονιστική της αρμοδιότητα. Σε πιο πρόσφατες υποθέσεις, η Ολομέλεια ΣτΕ επισημαίνει ιδίως την περίπτωση εκ του Συντάγματος υποχρέωσης της διοίκησης προς άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας<sup>23</sup>. το Δικαστήριο κατά πλειοψηφία δέχθηκε συναφώς ότι το συνταγματικό πλαίσιο της μισθολογικής μεταχείρισης των δικαστικών λειτουργών επιβάλλει στη διοίκηση να προβλέψει αμοιβή για τα μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου για την εκδίκαση των αγωγών κακοδικίας και για την επίλυση των διαφορών του ά. 88 παρ. 2 Συντ.<sup>24</sup>

Το ερώτημα περί της υποχρέωσης της διοίκησης να μεταβάλει υφιστάμενη κανονιστική ρύθμιση ή να την αντικαταστήσει με νεότερη, το οποίο τέθηκε στην ΣτΕ (Ολομ.) 4003/2014, δεν εμφανίζεται για πρώτη φορά στη νομολογία του Συμβουλίου<sup>25</sup>. Το Δικαστήριο δέχεται από μακρού χρόνου ότι η μεταβολή των νομικών και πραγματικών δεδομένων, ενόψει των οποίων διαμορφώθηκε η αρχική κανονιστική ρύθμιση, μπορεί, καθ' ερμηνεία της εξουσιοδοτικής διάταξης, να συνεπάγεται υποχρέωση προς νέα κανονιστική ρύθμιση του αντικειμένου· παρά τη μείζονα αυτή πρόταση, στην πράξη το Δικαστήριο απέφυγε την έκδοση αποφάσεων που θα υποχρέωναν τη διοίκηση σε συγκριμένη ουσιαστική ρύθμιση<sup>26</sup>. Σε δύο σημαντικές περιπτώσεις, οι οποίες αφορούσαν την αναπροσαρμογή, στην πρώτη υπόθεση, του επιδόματος υπηρεσίας στην αλλοδαπή για διπλωματικούς υπαλλήλους<sup>27</sup>, και των ελάχιστων ιατρικών αμοιβών, στη δεύτερη υπόθεση<sup>28</sup>, το Δικαστήριο διατήρησε υπέρ της διοίκησης την ουσιαστική κρίση περί της συνδρομής των πραγματικών προϋποθέσεων για την αναθεώρηση των κρίσιμων ρυθμίσεων. Ακυρώθηκε έτσι απλώς η παράλειψη της διοίκησης να κινήσει τη σχετική διαδικασία, άλλως να αποφανθεί αιτιολογημένα επί του σχετικού αιτήματος ιδιώτη. Πρόκειται για μια διαδικαστικού περιεχομένου ακύρωση, υπό την

---

<sup>21</sup> ΣτΕ 5/2001, ΕΔΚΑ 2001, σ. 351. Όμοια και η ΣτΕ 6/2001, καθώς και οι παραπεμπτικές στην επταμελή σύνθεση 977-978/2000.

<sup>22</sup> Π. Παραράς, Αντισυνταγματική η κατάργηση του νομικού πλαισίου ασκήσεως επαγγέλματος – άρθρα 5§1 και 16§7 του Συντάγματος, ΤοΣ 1997, σ. 89 επ. (91 επ.).

<sup>23</sup> ΣτΕ (Ολομ.) 3749/2013, ΘΠΔΔ 2014, σ. 383· ΣτΕ (Ολομ.) 1849/2009, ΘΠΔΔ 2010, σ. 119.

<sup>24</sup> ΣτΕ (Ολομ.) 1849/2009, ΘΠΔΔ 2010, σ. 119.

<sup>25</sup> ΣτΕ 4396, 3524/1996, 1391/1990, Αρμ 990, σ. 373 = ΔιΔικ 2 (1990), σ. 1044. Βλ. επίσης ΣτΕ 671-2/2002, ΝοΒ 2002, σ. 2097.

<sup>26</sup> Χαρακτηριστικά ΣτΕ 4396, 3524/1996, 1391/1990 (7μελούς), Αρμ 1990, σ. 373.

<sup>27</sup> ΣτΕ 1399/2000, ΔιΔικ 2000, σ. 1384.

<sup>28</sup> Βλ. ΣτΕ 671-2/2002, ΝοΒ 2002, σ. 2097.



έννοια ότι αφήνει ελεύθερη τη διοίκηση ως προς την ουσιαστική ρύθμιση του ζητήματος<sup>29</sup>. Οι αποφάσεις αυτές, οι οποίες αποπνέουν το παραδοσιακό πνεύμα και την πάγια δογματική του ΣτΕ σχετικά με τις σχέσεις δικαστικής και εκτελεστικής λειτουργίας στο πεδίο της κατ' εξουσιοδότηση νομοθετικής εξουσίας της διοίκησης, ερείδονται στη σκέψη ότι ο ακυρωτικός δικαστής δεν έχει τη δυνατότητα ο ίδιος να διερευνήσει και να σταθμίσει τις διάφορες πραγματικές παραμέτρους, οι οποίες καθορίζουν διαχρονικά το ύψος αμοιβών και επιδομάτων, ιδίως δε τα σχετικά δημοσιονομικά συμφέροντα, και να επιβάλει στη Διοίκηση την νέα άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας.

Στην περίπτωση της παράλειψης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων, το Δικαστήριο στάθηκε τολμηρότερο, ιδίως διότι μπόρεσε να κρίνει με βάση το πραγματικό υλικό που είχε στη διάθεσή του ότι υπήρξε πράγματι ουσιώδης απόκλιση μεταξύ αντικειμενικών και εμπορικών αξιών. Σύμφωνα με τη μείζονα πρόταση που διαμορφώθηκε βάσει του ά. 41 ν. 1249/1982, ότι δηλαδή επιβάλλεται η ανά διετία αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων, ακυρώθηκε όχι απλώς η παράλειψη της διοίκησης να κρίνει κατ' ουσίαν το αίτημα που της υποβλήθηκε, αλλά και να προβεί στην ρύθμιση που της ζητήθηκε. Με βάση δε την αιτιολογία της δικαστικής απόφασης, είναι προφανές ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης δεν αφορά σε μια αναπροσαρμογή πλήρως ελεύθερη ως προς το περιεχόμενό της, αλλά σε μια *μείωση* των αντικειμενικών αξιών.

Τα πιο ενδιαφέροντα σημεία της απόφασης ξεκινούν από το σημείο αυτό για όσους ασχολούνται με τη δογματική του διοικητικού δικαίου. Ο δικανικός λόγος χαρακτηρίζεται από μια σύμμιξη ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου. Αυτό διαφαίνεται ήδη στη σκέψη 9, όπου διαμορφώνεται η μείζον πρόταση του νομικού συλλογισμού σχετικά με την υποχρέωση της διοίκησης βάσει του ά. 41 ν. 1249/1982 να αναπροσαρμόζει τους πίνακες αντικειμενικών αξιών ανά διετία, στην οποία προστίθεται η παρατήρηση ότι άλλως η διοίκηση παραλείπει οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Συνεχίζει δε το Δικαστήριο στη σκέψη 13 ότι –επομένως– συντελέστηκε παράλειψη μετά την άροδο διετίας από την τελευταία αναπροσαρμογή (2007), ενώ η υποχρέωση της διοίκησης «ενεργοποιήθηκε εκ νέου» με την υποβολή αίτησης των προσφευγόντων στις 12.11.2013. Οι σκέψεις αυτές του Δικαστηρίου αποδίδουν καταρχάς μια διαπίστωση στο επίπεδο του ουσιαστικού δικαίου, ότι η διοίκηση παραβιάζει νόμιμη υποχρέωσή της από το 2009 καθώς παραλείπει να θέσει σε ισχύ επίκαιρους πίνακες αντικειμενικών αξιών. Εντούτοις, η ουσιαστική παρανομία δεν συνιστά *ipso facto* παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, για τον λόγο ότι η πλασματική αρνητική διοικητική πράξη στο ισχύον ελληνικό δίκαιο, σε αντίθεση με άλλες έννομες τάξεις, δεν ανήκει στο ουσιαστικό

---

<sup>29</sup> Για την ακύρωση της παράλειψης της Διοίκησης να αποφανθεί βλ. *Χρ. Μουκίου*, Η «σιωπή» της διοίκησης, 2004, σ. 79 επ.· *Γώγος*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, σ. 86 επ.

δίκαιο, αλλά είναι δικονομικός θεσμός: Προβλέπεται από τη δικονομική νομοθεσία (ά. 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989, 63 παρ. 2 ΚΔΔ) στις διατάξεις περί παραδεκτού των διαπλαστικών ενδίκων βοηθημάτων, προκειμένου να υποκαταστήσει την έλλειψη ρητής αρνητικής πράξης και να καταστήσει έτσι δυνατή την παροχή δικαστικής προστασίας, εκεί όπου ελλείπει η προϋπόθεση του παραδεκτού της πρώτης παραγράφου του ά. 45 ΠΔ 18/1989. Παράλειψη κατά το ουσιαστικό δίκαιο μπορεί να υπάρχει όποτε η διοίκηση αδρανή παρά την ύπαρξη νόμιμης υποχρέωσής της προς δράση, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υπάρχει όμως μόνον όταν διάδικος ζητάει από το δικαστήριο έννομη προστασία και συντρέχουν οι λοιπές ειδικές προϋποθέσεις του ά. 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989.

Για τον λόγο αυτό δεν είναι πειστική η διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι υπάρχει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας που γεννήθηκε οίκοθεν, χωρίς να τεθεί οιαδήποτε διαδικασία σε κίνηση από τους αιτούντες, ήδη από το 2009· στην περίπτωση που υπάρχει σιωπηρή αρνητική πράξη από το 2009 άλλωστε, θα δημιουργούνταν το -γνωστό<sup>30</sup>- πρόβλημα ότι η αίτηση που υπέβαλαν στη διοίκηση το 2013 οι προσφεύγοντες θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αίτηση θεραπείας κατά ήδη υφιστάμενης σιωπηρής άρνησης που οδηγεί μόνον σε βεβαιωτική αρνητική πράξη της διοίκησης, η οποία βεβαίως δεν προσβάλλεται παραδεκτά.

### **3. Η άσκηση «διευρυμένων εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή»**

#### A. Η έκδοση προδικαστικής απόφασης για έκδοση της παραλειφθείσας πράξης αντί της ακύρωσης

Το πιο ενδιαφέρον σημείο, ωστόσο, της απόφασης είναι εκείνο της σκέψης 14. Το Δικαστήριο επιθυμεί να αξιοποιήσει εν προκειμένω τη δυνατότητα που του παραχώρησε το νέο ά. 50 παρ. 3α ΠΔ 18/1989, όπως αυτό προστέθηκε με το ά. 22 ν. 4274/2014<sup>31</sup>. Η νέα διάταξη, η οποία είχε προετοιμασθεί από τις αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος ΣτΕ 1422 και 1491/2013, δίνει τη δυνατότητα στον δικαστή ο οποίος διαπιστώνει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας ή νομικό ελάττωμα της προσβαλλόμενης πράξης που μπορεί να ιαθεί εκ των υστέρων, αντί ακύρωσης να ζητήσει με προδικαστική απόφαση από τη διοίκηση να άρει το ελάττωμα ή να εκδώσει την οφειλόμενη πράξη σε προθεσμία μεταξύ ενός και τριών μηνών.

Στην προκειμένη υπόθεση, η Ολομέλεια ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία σκόπιμο να αξιοποιήσει τη νέα δυνατότητα, περαιτέρω δε θέλησε αφενός μεν να προβλέψει συμμόρφωση

<sup>30</sup> ΣτΕ 4241, 1231/1997, 5270-1/1995· σχετικά Γώγος, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, σ. 186 με παραπομπές στην κλασική θεωρία .

<sup>31</sup> ΦΕΚ Α΄ 147.

μόνον για τον εφεξής χρόνο και όχι από τον χρόνο επέλευσης της παράλειψης, αφετέρου δε να διευρύνει την προθεσμία συμμόρφωσης πέραν του τριμήνου που προβλέπει κατ' ανώτατο όριο η νέα διάταξη, επαληθεύοντας την αξιοσημείωτη προειδοποίηση της θεωρίας ότι η νομοθετική εισαγωγή σχετικής ρύθμισης θα «δέσμευε υπερβολικά» τον διοικητικό δικαστή<sup>32</sup>. Προς τον σκοπό αυτό συνάγεται ένας νέος συνταγματικός κανόνας από το ά. 95 παρ. 1 Συντ., το οποίο ως γνωστόν απονέμει στο ΣτΕ την αρμοδιότητα ακύρωσης των παράνομων διοικητικών πράξεων. Το περιεχόμενο του κανόνα αυτού συνίσταται, σύμφωνα με την Ολομέλεια ΣτΕ, στις «διευρυμένες εξουσίες του ακυρωτικού δικαστή» που προβλέπουν οι νέες παράγραφοι 3α, 3β και 3γ του ά. 50 ΠΔ 18/1989 κατόπιν του ά. 22 ν. 4274/2014. Πέραν της ρύθμισης που απασχολεί στην κριθείσα υπόθεση, συνταγματικό έρεισμα έχουν επομένως και η δυνατότητα κατά χρόνο περιορισμού «των αποτελεσμάτων» της ακυρωτικής απόφασης και καθορισμού μεταγενέστερου από την έκδοση της πράξης χρονικού σημείου έναρξης αυτών (παρ. 3β ά. 50 ΠΔ 18/1989), όπως επίσης και η δυνατότητα παράβλεψης τυπικών ελαττωμάτων κανονιστικών πράξεων που ελέγχονται παρεμπιπτόντως (παρ. 3β ά. 50 ΠΔ 18/1989).

Σύμφωνα με την προκείμενη απόφαση, οι εν λόγω δυνατότητες δεν περιορίζονται από τις νέες διατάξεις και το Δικαστήριο έχει την ευχέρεια «σε εξαιρετικές περιπτώσεις» να αποκλίνει. Εν προκειμένω, κρίνεται αναγκαίο η κανονιστική πράξη που θα εκδοθεί κατόπιν της προδικαστικής απόφασης βάσει της παρ. 3α του ά. 50 ΠΔ 18/1989 να μην έχει αναδρομική ισχύ, αλλά να ισχύει μόνον για το μέλλον. Εκτιμώντας το έντονο δημόσιο συμφέρον για την «*αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του Κράτους, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες*», το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν πρέπει να προβεί στην αναδρομική ακύρωση της παράλειψης, αλλά οφείλει, παρακάμπτοντας τα έννομα συμφέροντα των αιτούντων, να δώσει τη δυνατότητα στη διοίκηση να εκδώσει την κανονιστική πράξη που της ζητείται με ισχύ *ex nunc*. Παρέκκλιση έναντι του νόμου εισάγεται εξάλλου με την πρόβλεψη εξάμηνης προθεσμίας, ήτοι μεγαλύτερης προθεσμίας συμμόρφωσης της διοίκησης από την τρίμηνη· η απόκλιση αυτή συνδέεται με την προσπάθεια που απαιτείται για τη συλλογή των σχετικών πραγματικών δεδομένων για τις κατά τόπου εμπορικές αξίες από τη διοίκηση.

## B. Νέες δικονομικές εξουσίες ή νέα εξισορρόπηση μεταξύ των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου στο επίπεδο του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου;

<sup>32</sup> *Ευγ. Πρεβεδούρου*, Περιορισμός των αναδρομικών αποτελεσμάτων δικαστικής απόφασης, η οποία ακυρώνει ατομική διοικητική πράξη: σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του γαλλικού Conseil d'Etat της 12.12.2007 Sire και Vignard, ΕφημΔΔ 2009, σ. 75 επ. (82).

Ο κεντρικός κανόνας που εισάγει η ΣτΕ Ολομ. 4003/2014 είναι ότι η ακυρωτική αρμοδιότητα του ΣτΕ συνιστά μια δικονομική εξουσία του Δικαστηρίου για ρύθμιση της έννομης σχέσης, η οποία ασκείται όχι μόνον με σκοπό την επιβολή της νομιμότητας, αλλά και με βάση την κρίση του Δικαστηρίου ως προς την ισορροπία δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων στην ένδικη υπόθεση.

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι εάν η ακυρωτική εξουσία του ά. 95 παρ. 1 Συντ. και οι συναφείς ρυθμίσεις του ά. 22 ν. 4274/2014 συνιστούν πράγματι ίδιες δικονομικές εξουσίες του ακυρωτικού δικαστή, όπως είναι εκείνη λ.χ. για τη χορήγηση στους διαδίκους προθεσμίας για την υποβολή υπομνήματος μετά τη συζήτηση της υπόθεσης. Προφανώς αυτήν την άποψη είχε ο νομοθέτης του ά. 22 ν. 4274/2014, εφόσον αποφάσισε να εισαγάγει τις νέες ρυθμίσεις στο ά. 50 ΠΔ 18/1989. Η ίδια αντίληψη φαίνεται να επικρατεί και στη θεωρία<sup>33</sup>. Η τοποθέτηση των νέων εξουσιών στο ουσιαστικό ή το δικονομικό δίκαιο δεν είναι ένα αμιγώς θεωρητικό ζήτημα που στερείται συνεπειών. Ρυθμίσεις που έχουν χαρακτήρα ουσιαστικού δικαίου καταρχήν δεν προβληματίζουν ενόψει του ά. 20 παρ. 1 Συντ., διότι το δικαίωμα δικαστικής προστασίας καθίσταται ενεργό μόνον όταν παραβιάζεται το ουσιαστικό δίκαιο. Αντιθέτως, δικονομικού χαρακτήρα παρεμβάσεις, οι οποίες εμποδίζουν την ικανοποίηση γεγεννημένων δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του ουσιαστικού δικαίου υπόκεινται σε έλεγχο ως προς τη συμβατότητα με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, είτε με την εθνική, είτε με την ευρωπαϊκή του εκδοχή.

Πέραν αυτού, η διαφοροποίηση μεταξύ δικονομικής και ουσιαστικής φύσης των νέων εξουσιών έχει συνέπειες και στο αμιγώς πρακτικό πεδίο: Εάν ο περιορισμός του αναδρομικού αποτελέσματος της ακύρωσης αφήνει την πράξη γενικά νόμιμη για το παρελθόν, όπως προκύπτει από τη λογική του πράγματος και ειδικότερα από την ανάγκη προστασίας της ασφάλειας δικαίου των τρίτων, τότε αποκλείονται οι αξιώσεις αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του κράτους, ενώ αυτό δεν συμβαίνει εάν η σχετική εξουσία του δικαστή έχει απλώς δικονομικό χαρακτήρα και τα όριά της περιορίζονται στο αντικείμενο της προκείμενης (ακυρωτικής) δίκης. Παρακάμπτοντας τον σχετικό προβληματισμό, ο νομοθέτης του ά. 22 ν.

---

<sup>33</sup> Κ. Μενουδάκος, Νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος (θεσμικά όρια της εξουσίας του διοικητικού δικαστή μεταξύ φορμαλισμού και δικαστικού ακτιβισμού), ΘΠΔΔ 2014, σ. 670 επ. (674): επίσης Γ. Δελλής, Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, 2013, σ. 335, Σ. Κυβέλος/Ενγ. Πρεβεδούρου, Νεότερες εξελίξεις ως προς τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση, ΔιΔικ 2014, σ. 1476, 1480, σύμφωνα με τους οποίους ο νομοθέτης του ν. 4274/2014 «θετικοποίησε την ασφάλεια δικαίου σε δικονομικό επίπεδο», προβλέποντας ότι «ο ίδιος ο δικαστής περιορίζει χρονικά το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης». Ακόμη, Ενγ. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές εξελίξεις για την ενίσχυση του ακυρωτικού ελέγχου: άρθρο 22 του Νόμου 4274/2014 (ΦΕΚ Α' 147) «Ρυθμίσεις Ποινικού και Σωφρονιστικού Δικαίου και άλλες διατάξεις», [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), Η. Κουβαράς, Ν 4274/2014 - Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε δικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ΘΠΔΔ 2014, σ. 718 επ.

4274/2014 προέβλεψε ότι η εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων δεν θίγει τις αποζημιωτικές αξιώσεις.

Η απάντηση στο ερώτημα ως προς τη φύση των νέων ρυθμίσεων διαφοροποιείται για κάθε μία από αυτές. Καταρχάς, οφείλει να υπενθυμίσει κανείς ότι η ακυρωτική απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου είναι διαπλαστική ως προς τη φύση της<sup>34</sup>, διαμορφώνοντας την έννομη σχέση έναντι όλων· αναγνωριστική δεν θα μπορούσε να είναι<sup>35</sup>, ενόψει του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, βάσει του οποίου -σε αντίθεση με όσα ισχύουν στο ιδιωτικό δίκαιο βάσει της ΑΚ 180- οι διοικητικές πράξεις, νόμιμες ή παράνομες- παράγουν έννομες συνέπειες μέχρι την ακύρωση (ή την ανάκλησή) τους<sup>36</sup>. Βάσει θεμελιώδους κανόνα του ελληνικού διοικητικού δικαίου που αποτυπώνεται στο ά. 50 παρ. 1 ΠΔ 18/1989, η ακυρωτική απόφαση ισχύει έναντι όλων. Η *erga omnes* ισχύς του διατακτικού της διαπλαστικής απόφασης<sup>37</sup>, σε αντίθεση με όλα τα άλλα στοιχεία της δικαστικής κρίσης (αιτιολογικό, απορριπτικό διατακτικό) τα οποία αναπτύσσουν δεσμευτικότητα υπό τη μορφή του δεδικασμένου μόνον μεταξύ των διαδίκων, εξηγείται, σύμφωνα την κρατούσα στο ελληνικό δικονομικό δίκαιο αντίληψη, με το γεγονός ότι η διαπλαστική ενέργεια *απορρέει από το ουσιαστικό δίκαιο* και δεν έχει απλώς δικονομική φύση<sup>38</sup>. Με άλλες λέξεις, η διοικητική πράξη εξαφανίζεται πλήρως από τον νομικό κόσμο με την ακυρωτική απόφαση επειδή αυτό επιβάλλει στο επίπεδο του ουσιαστικού δικαίου η αρχή της νομιμότητας<sup>39</sup>, και όχι επειδή αυτό κρίνει ότι πρέπει να γίνει ο διοικητικός δικαστής.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η αιτιολογική έκθεση του ν. 4274/2014 επικαλείται προς αιτιολογία των νέων ρυθμίσεων και ιδίως εκείνης της παρ. 3β (περί δυνατότητας περιορισμού της αναδρομικότητας της ακυρωτικής ενέργειας) τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών εννόμων σχέσεων, δηλαδή αρχές του ουσιαστικού

---

<sup>34</sup> *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τ. 2, 13<sup>η</sup> έκδ. 2010, παρ. 567, σ. 200· *Π. Λαζαράτος*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2<sup>η</sup> έκδ. 2014, σ. 989.

<sup>35</sup> Αντίθετα όμως *Κουβαράς*, ΘΠΔΔ 2014, σ. 724.

<sup>36</sup> Αντί πολλών βλ. *Γλ. Σιούτη*, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, 1994, σ. 19, *Ν.*

*Μηλιώνης*, Ο παρεμπόδιος έλεγχος των υπηρεσιακών μεταβολών των δημοσίων υπαλλήλων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΕΔΔΗΛΥ 2011, σ. 67, *Γ. Ναυπλιώτη*, Το τεκμήριον νομιμότητος των διοικητικών πράξεων, ΕΕΝ 1975, σ. 932. Επίσης *Κ. Γώγος*, Η ανυπόστατη διοικητική πράξη, 2012, σ. 53 επ.

<sup>37</sup> *Λαζαράτος*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2<sup>η</sup> έκδ. 2014, σ. 989.

<sup>38</sup> *Σ. Δεληκαστόπουλος*, Η δέσμευσις εκ διοικητικών πράξεων και αποφάσεων, 1968, σ. 41, *Δ. Κονδύλης*, Το δεδικασμένο κατά τον ΚΠολΔ, 2007, σ. 235, *Κ. Μπέης*, Έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής αποφάσεως, 1972, σ. 122, *Εν. Παυλίδου*, Η δεσμευτική ενέργεια των αποφάσεων της ποινικής και πολιτικής δικαιοδοσίας στη διοικητική δίκη, 2014, σ. 282 επ. Πρβλ. όμως *Κ. Καλαβρό*, Τα υποκειμενικά όρια των ενεργειών των διαπλαστικών αποφάσεων και των παρεπόμενων ενεργειών των δικαστικών αποφάσεων, Εισήγηση στο 11<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δικονομολόγων, Κέρκυρα 27-29.5.1983, Δ. 1983, σ. 357.

<sup>39</sup> *Χ. Χρυσανθάκης*, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1422/2013, ΘΠΔΔ 2013, σ. 751· *Κ. Γιαννακόπουλος*, Σχόλιο στην ΣτΕ 808/2006, ΕφημΔΔ 2006, σ. 334.

διοικητικού δικαίου. Τις ίδιες αρχές υποδεικνύει και η θεωρία ως ratio της διάταξης<sup>40</sup>. Ο δικαστής μπορεί -και οφείλει- αναμφίβολα να σταθμίζει αντικρουόμενες δικαιοκρές αρχές, όπως εκείνες της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, όμως η στάθμιση αυτή λαμβάνει χώρα στο πεδίο του ουσιαστικού δικαίου, αφορά εν τέλει στην εν ευρεία εννοία νομιμότητα της πράξης, και δεν αποτελεί δικονομικής φύσεως εξουσία. Αντίστοιχα, οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες διευκρινίζουν υπό ποιες προϋποθέσεις η παρανομία ορισμένης διοικητικής πράξης θα επιφέρει ή όχι την ακύρωσή της ή την ακύρωση πράξεως που εκδόθηκε βάσει αυτής, συστηματικά ανήκουν στο ουσιαστικό δίκαιο και όχι στο δικονομικό<sup>41</sup>: Ουδείς εκπλήσεται εξάλλου γιατί ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (και όχι το ΠΔ 18/1989 ή ο ΚΔΔ) προβλέπει στο τελευταίο εδάφιο του ά. 16 παρ. 1 ότι συγκεκριμένες τυπικές ελλείψεις της διοικητικής πράξης δεν βλάπτουν το κύρος της.

Επομένως, ουσιαστικής, και όχι δικονομικής, φύσεως είναι η ρύθμιση της παρ. 3γ του ά. 50 ως προς τη δυνατότητα μη ακύρωσης ατομικής πράξης, η οποία ερείδεται επί κανονιστικής που πάσχει από τυπικά ελαττώματα, όπως καταρχήν στο ουσιαστικό δίκαιο ανήκει και η πρόβλεψη της παρ. 3β σε σχέση με τον κατά χρόνο περιορισμό της ακυρωτικής ενέργειας της δικαστικής απόφασης μετά από συνεκτίμηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Η τοποθέτηση των ρυθμίσεων αυτών στο ά. 50 ΠΔ 18/1989 οδηγεί εν τέλει στο -πραγματικά παράδοξο- αποτέλεσμα να μην βρίσκουν εφαρμογή στις διοικητικές διαφορές ουσίας, όπου ο δικαστής έχει την ίδια (και ευρύτερη) διαπλαστική εξουσία που διαθέτει και ο ακυρωτικός δικαστής. Διερωτάται κανείς εάν στις διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν έχει την ίδια βαρύτητα όπως στις ακυρωτικές διαφορές, εφόσον μάλιστα η δυνατότητα περιορισμού της αναδρομικότητας της ακυρωτικής ενέργειας δεν περιορίζεται νομοθετικά στις κανονιστικές πράξεις, οι οποίες εμπίπτουν στο αποκλειστικό πεδίο αρμοδιότητας του δικαστή των ακυρωτικών διαφορών.

Αντιθέτως, δικονομική καταρχήν ως προς τη φύση της είναι η δυνατότητα της παρ. 3α ά. 50 ΠΔ 18/1989 περί έκδοσης προδικαστικής απόφασης με την οποία ζητείται από τη διοίκηση η διόρθωση ελαττωμάτων της πράξης ή η έκδοση παραλειφθείσας πράξης. Και αυτό διότι η εν λόγω δυνατότητα, όπως διαγράφεται στον νόμο, δημιουργεί ουσιαστικά μια ευχέρεια επιλογής του διοικητικού δικαστή μεταξύ δύο διαφορετικών δικαστικών πράξεων επίλυσης της διαφοράς, προδικαστικής ή οριστικής απόφασης για την επιβολή της νομιμότητας στη διοίκηση.

---

<sup>40</sup> Μενουδάκος, ΘΠΔΔ 2014, σ. 674· επίσης *Πρεβεδούρου*, ΕφημΔΔ 2009, σ. 82 και *Κουβαράς*, ΘΠΔΔ 2014, σ. 720.

<sup>41</sup> *Κ. Γώγος*, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας – ο δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης, εις Χαριστήριον εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2009, σ. 73 επ. (σ. 100).

Ζήτημα τίθεται ως προς το πέραν την ακυρωτικής ενέργειας «αποτέλεσμα» της δικαστικής απόφασης, το οποίο δύναται κατά την παρ. 3β του ά. 50 ΠΔ 18/1989 να περιορισθεί κατά χρόνον· πρόκειται για την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης<sup>42</sup> στα κριθέντα. Δεδομένου ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης διαφέρει και από το δεδικασμένο και από τη διαπλαστική ενέργεια της ακυρωτικής απόφασης<sup>43</sup>, απορρέει δε εν μέρει μόνον από τη διαπλαστική ενέργεια της ακύρωσης<sup>44</sup>, κυρίως όμως από το ουσιαστικό δεδικασμένο που ενδύεται η αιτιολογία της δικαστικής κρίσης, με βάση και την οποία προσδιορίζεται η ακριβής έκταση της υποχρέωσης προς συμμόρφωση<sup>45</sup>, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η απαλλαγή της διοίκησης από το αναδρομικό αποτέλεσμα της υποχρέωσης για συμμόρφωση έχει δικονομική φύση: Εφόσον από το *inter partes* δεσμευτικό αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης απορρέει το τι ακριβώς πρέπει να κάνει η διοίκηση έναντι του νικήσαντος διαδίκου, στην απόφαση επίσης θα ερείδεται και η έκταση της χρονικής αναδρομής της υποχρέωσης αυτής της διοίκησης.

Ο όρος «διευρυμένες εξουσίες του διοικητικού δικαστή» που υιοθετεί η ΣτΕ (Ολομ.) 4003/2014 δεν είναι επομένως αρκούντως ακριβής από δογματική άποψη ως προς ορισμένες όψεις των εξουσιών αυτών. Οι ρυθμίσεις των παρ. 3β και 3γ του ά. 50 ΠΔ 18/1989 επιφέρουν κατά βάση μια διαφοροποίηση ως προς τις συνέπειες της παραβίασης της αρχής της

---

<sup>42</sup> Για την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις βλ. *Φ. Βεγλερή*, Η συμμόρφωση της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1934, *passim*, *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, στον Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια, 2004, σ. 525 επ., *Ι. Καραβοκώρη*, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις συνταξιοδοτικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΔΔΔ 2005, σ. 5 επ., *Β. Καρακώστας*, Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις και οι τροποποιήσεις του Κ.Δ.Δ. με το Π.Δ. 61/2004, ΔΦΝ 2004, σ. 853 επ., *του ιδίου*, Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και τροποποιήσεις του ΚΔιοικΔ, Δ 2004, σ. 732, *Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως, 1988, *passim*, *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, 2002, σ. 33 επ., *Στ. Κτιστάκη*, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ΤοΣ 2007, σ. 813 επ., *Β. Ρώτη*, Το φαινόμενο της δυστροπίας της διοικήσεως στην εκτέλεση ακυρωτικών αποφάσεων. Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα, Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Ι, 1979, σ. 343 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, εις Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας -75 χρόνια, 2004, σ. 875 επ. (ιδίως 885 επ.), *Ι. Συμεωνίδη*, Η αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμορφώσεως της διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Νεώτερη νομολογία και προοπτικές μετά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και το αναθεωρημένο Σύνταγμα, ΕΔΔΔ 2003, σ. 254 επ., *Θ. Τσάτσου*, Η βαρύνουσα την διοίκησιν υποχρέωσις συμμορφώσεως προς τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Θ. 1939, σ. 118, *Ν. Χατζητζανή*, Η κατά τον ν. 3068/2002 συμμόρφωσις της διοικήσεως προς τας δικαστικές αποφάσεις, Διδικ 2003, σ. 563 επ., *Χ. Χρυσανθάκη*, Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης με τις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις (γνωμοδότηση), ΘΠΔΔ 2008, σ. 11 επ.

<sup>43</sup> *Χρυσανθάκης*, Το «δεδικασμένο» της ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1991, σ. 33 επ., *ο ίδιος*, ΘΠΔΔ 2008, σ. 12. Βλ. επίσης *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, σ. 33 επ.

<sup>44</sup> Έχει υποστηριχθεί μάλιστα και η άποψη ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης δεν προϋποθέτει καν ακυρωτική απόφαση του δικαστηρίου· βλ. *Κτιστάκη*, ΤοΣ 2007, σ. 820.

<sup>45</sup> *Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως, σ. 37 επ., *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, σ. 61, *Κτιστάκη*, ΤοΣ 2007, σ. 818, *Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τ. 2, 13<sup>η</sup> έκδ. 2010, παρ. 568, σ. 201.

νομιμότητας των διοικητικών πράξεων για το κύρος τους, και συγκεκριμένα για το χρονικό σημείο επέλευσης της ακυρώσεως στην περίπτωση 3β, καθώς και για το κύρος των πράξεων που εκδόθηκαν βάσει τυπικά πλημμελών κανονιστικών πράξεων στην περίπτωση 3γ. Όπως και στην περίπτωση των αλυσιτελών τυπικών λόγων ακυρώσεως, έτσι και στις περιπτώσεις αυτές, μείζονα προβλήματα του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου λαμβάνουν ένα δικονομικό περιτύλιγμα<sup>46</sup>.

### Γ. Η νέα συνταγματική οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ

Το κύριο ερώτημα που τίθεται είναι με ποιον τρόπο προκύπτουν οι νέες δυνατότητες από το ά. 95 παρ. 1 Συντ. Η προκείμενη απόφαση της Ολομέλειας δεν είναι πλούσια όσον αφορά την αιτιολόγηση του νέου κανόνα. Η θεωρία αναφέρεται σε άλλες έννομες τάξεις<sup>47</sup>, όπως η γαλλική και η ενωσιακή, από τις οποίες προφανώς εμπνεύστηκε ο νομοθέτης του ά. 22 ν. 4274/2014<sup>48</sup>. Γεγονός είναι ότι η συγκριτική επιχειρηματολογία είναι περισσότερο πειστική ως εργαλείο ερμηνείας του Συντάγματος όταν συμπεριλαμβάνει τις ρυθμίσεις πλαισίου, όπως είναι ιδίως οι (υπαρκτές ή μειωμένες) συνταγματικές δεσμεύσεις του διοικητικού δικαστή<sup>49</sup> και εκείνες που αναφέρονται στην οργάνωση και το προσωπικό της διοικητικής δικαιοσύνης, από τις οποίες συναρτάται συχνά και η λύση που δίδεται σε κάθε έννομη τάξη: Ο τρόπος ανάδειξης και η θέση του δικάζοντος δικαστή εντός του κρατικού οικοδομήματος έχουν μείζονα σημασία<sup>50</sup> όταν αυτός διεκδικεί την τελική πολιτειακή απόφαση όχι μόνον σε ζητήματα νομιμότητας, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η ασφάλεια δικαίου, και τα οποία ανήκουν στο αποκλειστικό του πεδίο αρμοδιότητας, αλλά και ως προς το δημοσιονομικό συμφέρον της διατήρησης ή μη για ορισμένο χρονικό διάστημα ουσιαστικού νόμου, όπως συμβαίνει εν προκειμένω.

Στις αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος ΣτΕ 1422 και 1491/2013 στις οποίες παραπέμπει η προκείμενη απόφαση της Ολομέλειας και στις οποίες διατυπώθηκε για πρώτη φορά ο κανόνας που αποτυπώθηκε στην παρ. 3α του ά. 50 ΠΔ 18/1989, βρίσκει κανείς επιχειρήματα (ιδίως στην ΣτΕ 1491/2013), τα οποία θεμελιώνουν την άποψη ότι από το Σύνταγμα δεν

<sup>46</sup> Γώγος, εις Χαριστήριον εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, σ. 73 επ. (ιδίως σελ. 91 επ.).

<sup>47</sup> Ενγ. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, ΘΠΔΔ 2014, σ. 570 επ., η ίδια, ΕφημΔΔ 2009, σ. 75 επ.· επίσης Κουβαράς, ΘΠΔΔ 2014, σ. 720 επ.

<sup>48</sup> Λαζαράτος, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2<sup>η</sup> έκδ. 2014, σ. 998.

<sup>49</sup> Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Σχόλιο στην ΣτΕ 808/2006, ΕφημΔΔ 2006, σ. 334, ο οποίος διαπιστώνει σε σχέση με τον νομολογιακό περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος της ακύρωσης, ότι «στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, το οποίο κινείται σε πιο αυστηρά συνταγματικά πλαίσια απ' ό,τι το γαλλικό δύσκολα θα μπορούσε να συναχθεί παρόμοιος νομολογιακός κανόνας».

<sup>50</sup> Πρβλ. όμως Πρεβεδούρου, ΕφημΔΔ 2009, σ. 79.



προκύπτει ανεξίτητος κανόνας ότι η παραβίαση του νόμου πλήττει κατ' ανάγκην το κύρος της διοικητικής πράξης, αλλά η αρχή της νομιμότητας πρέπει να σταθμίζεται με τις συνταγματικές περιωπής αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Ενόψει αυτών, σύμφωνα με την ΣτΕ 1491/2013, η αναγνώριση της δυνατότητας στον διοικητικό δικαστή για την έκδοση προδικαστικής απόφασης που υποχρεώνει τη διοίκηση σε αποκατάσταση της νομιμότητας, αντί της ακύρωσης της παράνομης πράξης, δεν αντιβαίνει στα ά. 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντ.<sup>51</sup>

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας δεν προστατεύει από ρυθμίσεις που αλλάζουν την ισορροπία μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της αρχής της ασφάλειας των διοικητικών εννόμων σχέσεων σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου, εφόσον μόνον όταν το ουσιαστικό δίκαιο απονέμει μια θέση στον ιδιώτη καθίσταται ενεργή η δικονομικού χαρακτήρα εγγύηση του ά. 20 παρ.1 Συντ. Όσον αφορά δε την δικονομικής φύσης πρόβλεψη της παρ. 3α ά. 50 ΠΔ 18/1989, η οποία απασχολεί εν προκειμένω, και πάλι καταρχήν δεν αναφέρονται μείζονα ζητήματα από πλευράς δικαιώματος δικαστικής προστασίας: Η διάγνωση από το δικαστήριο της παραβίασης προστατευόμενης έννομης θέσης του διαδίκου οδηγεί στην έννομη προστασία, η οποία απλώς δεν λαμβάνει τη μορφή οριστικής (ακυρωτικής) απόφασης, αλλά προδικαστικής. Αυτό ισχύει δε κατά μείζονα λόγο, εφόσον το δικαστήριο οφείλει, σύμφωνα με τη νέα διάταξη, να λάβει υπόψη του τα έννομα συμφέροντα των διαδίκων. Θα έλεγε κανείς μάλιστα ότι η υποχρέωση της διοίκησης να άρει το ελάττωμα ή να εκδώσει την παραλειφθείσα πράξη εντός της σχετικά σύντομης τρίμηνης προθεσμίας που προβλέπει ο νόμος υπό το βλέμμα του δικαστή, επιφέρει σε ορισμένο βαθμό μια επιτάχυνση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης, η οποία διαφορετικά θα ακολουθούσε σε χρονικό διάστημα το οποίο δεν είναι καθορισμένο με ακρίβεια και επομένως θα είναι συχνά μακρύτερο<sup>52</sup>. Φυσικά όμως, η εφαρμογή της διάταξης στην πράξη απαιτεί την επίλυση επιμέρους ερμηνευτικών προβλημάτων, από τα οποία θα εξαρτηθεί σε σημαντικό βαθμό και ο συνολικός χαρακτήρας της<sup>53</sup>. Ένα από τα προβλήματα αυτά είναι και το ερώτημα εάν η πράξη που εκδίδεται σε συμμόρφωση προς την προδικαστική απόφαση του δικαστηρίου οφείλει ή όχι να έχει αναδρομική ισχύ.

<sup>51</sup> Κριτική από τον *Χρυσανθάκη*, ΘΠΔΔ 2013, σ. 751.

<sup>52</sup> Βεβαίως, η νομολογία του Συμβουλίου Συμμόρφωσης κατ' ά. 2 ν. 3068/2002 κάνει λόγο για υποχρέωση «κατά δυνατόν άμεσης» συμμόρφωσης· βλ. ΤριμΣυμβΣυμμ ΣτΕ 10/2014, 43/2010, 21/2008. Εντούτοις, ο μη προσδιορισμός συγκεκριμένου χρόνου και η ανάγκη κίνησης διαδικασίας επιβολής της συμμόρφωσης από τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη εν τοις πράγμασι συνεπάγονται μείζονες καθυστερήσεις έναντι του τριμήνου που προβλέπει κατ' ανώτατο όριο το ά. 22 ν. 4724/2014.

<sup>53</sup> Βλ. τα ερωτήματα των *Ευγ. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλου*, Σχόλιο στην ΣτΕ (Ολομ.) 4003/2014, ΘΠΔΔ 2014, σ. 1072 επ. (1074).

Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο παραδοσιακά χαρακτηρίζεται από έναν αυτοματισμό των εννόμων συνεπειών της παρανομίας των διοικητικών πράξεων, υπό την έννοια ότι κάθε ελάττωμα της διοικητικής πράξης, ουσιαστικό ή τυπικό, συνεπάγεται γενικά την απώλεια του κύρους της. Εξαιρέσεις, σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου, όπως η παράβλεψη μη ουσιωδών διαδικαστικών ελαττωμάτων των διοικητικών πράξεων<sup>54</sup> έχουν μακρού χρόνου ατονήσει στη νομολογία. Από καιρό έχει διατυπωθεί το αίτημα για μια πιο διαφοροποιημένη και προσεκτική συσχέτιση των νομικών ελαττωμάτων της διοικητικής πράξης με τις συνέπειές τους για το κύρος της, ιδίως όσον αφορά τα τυπικά ελαττώματά της<sup>55</sup>. Ο τύπος υπηρετεί την ουσιαστική ορθότητα της απόφασης της διοίκησης, και μόνον όταν σχετικά σφάλματα επηρεάζουν το περιεχόμενο της πράξης πρέπει να πλήττουν το κύρος της, όπως βαθμιαία δέχεται η ελληνική νομολογία σε σχέση με το δικαίωμα ακροάσεως<sup>56</sup>.

Μια τέτοια συνολική μεταβολή της αντίληψης των συνεπειών της αρχής της τυπικής νομιμότητας επί διοικητικών πράξεων θα μπορούσε να είναι επωφελής και για τις κανονιστικές πράξεις, κατά τρόπο ανάλογο με εκείνο που προβλέπει η παρ. 3γ του ά. 50 ΠΔ 18/1989. Εάν όμως το ουσιαστικό δίκαιο εμμένει στις απόλυτες συνέπειες της τυπικής νομιμότητας για το κύρος των εν γένει διοικητικών πράξεων, η παράβλεψη τέτοιων ελαττωμάτων κατά τον παρεμπόμποντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων αφήνει ανικανοποίητη έννομη θέση που παρέχεται στον ιδιώτη, κατ' αντίθεση προς το ά. 20 παρ. 1 Συντ., και για τους ειδικότερους λόγους που αναπτύσσονται εκτενώς στην ΣτΕ (Ολομ.) 3839/2009<sup>57</sup>. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο για το ελάττωμα της αναρμοδιότητας βάσει του ά. 43 παρ. 2 Συντ. του οργάνου που εξέδωσε την κανονιστική πράξη, της οποίας η παράβλεψη θα άφηνε ανεφάρμοστη μείζονος σημασίας συνταγματική εγγύηση ως προς την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας από τη διοίκηση<sup>58</sup>.

Για τις κανονιστικές πράξεις επίσης, η αρχή της ασφάλειας δικαίου θα μπορούσε πράγματι να οδηγήσει σε περιορισμό της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος της

---

<sup>54</sup> Από την κλασική θεωρία *Μ. Στασινόπουλος*, Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, δ' έκδ., Αθήναι 1964, σ. 213 επ.

<sup>55</sup> *Π.Μ. Ευστρατίου*, Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, ΕΔΔΔ 2005, σ. 245 επ. (255) επ· *Γώγος*, εις Χαριστήριον εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2009, σ. 94 επ· πρόσφατα οι *Πρεβεδούρου/Κοβέλος*, ΘΠΔΔ 2014, σ. 1075 επ. παραθέτουν περαιτέρω υλικό συγκριτικού δικαίου. Για το γερμανικό δίκαιο *W. Kahl*, Σύγχρονες εξελίξεις στο γερμανικό διοικητικό δικονομικό δίκαιο, ΔιΔικ 2014, σ. 1454 επ. (1469 επ.)

<sup>56</sup> ΣτΕ 2180/2013, ΣτΕ Ολομ. 4447/2012.

<sup>57</sup> ΕφημΔΔ 2009, σ. 755 με σχόλιο *Κ. Γιαννακόπουλου*. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι ο κατά χρόνο περιορισμός του παρεμπόμποντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων ως προς τυπικά τους ελαττώματα θα παραβίαζε το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, δεδομένου ιδίως ότι οι κανονιστικές πράξεις ενδέχεται να εφαρμόζονται με την έκδοση ατομικών πράξεων πολλά χρόνια μετά τη θέση τους σε ισχύ, με αποτέλεσμα να θίγονται το πρώτον ιδιώτες οι οποίοι δεν είχαν δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε χρόνο επίκαιρο προς την έκδοση της κανονιστικής πράξης.

<sup>58</sup> Βλ. *Γώγου*, Η ανυπόστατη διοικητική πράξη, σελ. 64 επ.

απόφασης, εφόσον από αυτές εξαρτάται η νομιμότητα πλήθους ατομικών πράξεων που επακολούθησαν. Επί ατομικών πράξεων ωστόσο, η ασφάλεια του δικαίου δύσκολα μπορεί να δικαιολογήσει παρεκκλίσεις από την αρχή της νομιμότητας<sup>59</sup>. Και αυτό διότι η διατήρηση σε ισχύ παράνομης ρύθμισης συνδέεται καταρχήν με την προστασία ευρέως κύκλου καλόπιστων τρίτων που θίγονται από την αναδρομική διαπλαστική ενέργεια της ακυρωτικής απόφασης· ατομική πράξη που ευεργετεί σημαντικό αριθμό καλόπιστων τρίτων, πέραν των προσώπων στο οποίο αφορά άμεσα, είναι δύσκολο να φαντασθεί κανείς, εάν εξαιρέσει κανείς τις κανονιστικές εκείνες πράξεις, όπως τα πολεοδομικά σχέδια<sup>60</sup>, τις οποίες η νομολογία θεωρεί ως ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής, προκειμένου ιδίως να αποκλείσει τον παρεμπόδιοντα έλεγχο νομιμότητάς τους<sup>61</sup>. Όταν η ατομική πράξη αφορά σε διορισμό υπαλλήλου, την ανάδειξη μονομελούς διοικητικού οργάνου ή σε συγκρότηση συλλογικού, η ενδεδειγμένη από την αρχή της ασφάλειας δικαίου λύση δεν είναι ο περιορισμός του αναδρομικού αποτελέσματος της ακύρωσης<sup>62</sup>, περιορισμός ο οποίος παρέχει για το παρελθόν δικαιώματα νόμιμης δημόσιας εξουσίας σε πρόσωπο στο οποίο δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις, αλλά η ευθεία προστασία των συμφερόντων όσων επικαλούνται τις βάσει της ακυρωθείσας εκδοθείσες ευμενείς πράξεις που τους αφορούν. Σε περίπτωση προσβολής παράνομου διορισμού υπαλλήλου, ο υπάλληλος προστατεύεται όχι με τον περιορισμό της αναδρομικότητας της ακύρωσης, αλλά με την ακύρωση της πράξης αναζήτησης των αποδοχών που του χορηγήθηκαν στον επίμαχο χρόνο, ενώ οι τρίτοι συναλλασσόμενοι με τη διοίκηση προστατεύονται μέσω της θεωρίας του de facto διοικητικού οργάνου.

Η ΣτΕ 1491/2013 έκρινε το συνταγματικά θεμιτό της διάπλασης ενός νομολογιακού κανόνα με το περιεχόμενο του ά. 3α ΠΔ 18/1989, δεν προχώρησε όμως και στη θεμελίωση συνταγματικού κανόνα με το ίδιο περιεχόμενο, όπως επιχειρεί η ΣτΕ Ολομ. 4003/2014, πολλώ δε μάλλον ουδεμία σκέψη περιέχει ως προς τις λοιπές εξουσίες των παρ. 3β και 3γ ΠΔ 18/1989. Η ερμηνεία που εισάγει πλέον η Ολομέλεια του Δικαστηρίου ανατρέπει τη νομολογιακή πρόσληψη του ά. 95 παρ. 1 Συντ. για πολλές δεκαετίες ως φιλελεύθερης δικαιοκρατικής εγγύησης υπέρ του ιδιώτη<sup>63</sup>, ο οποίος απέναντι στην κρατική παρανομία έχει ως κύριο όπλο την πλήρη εξαφάνιση της παράνομης πράξης. Η μεθερμηνεία της διάταξης, έτσι ώστε αυτή να καταστεί έρεισμα για τη διατήρηση παράνομης πράξης ή παράλειψης σε ισχύ, έστω κατ' εξαίρεση και για ορισμένο μόνον χρόνο στο παρελθόν, απαιτεί σημαντική

<sup>59</sup> Έτσι και οι *Γιαννακόπουλος*, ΕφημΔΔ 2006, σ. 337, *Δελλής*, Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, σ. 336 επ.· αντίθετα, υπέρ της επέκτασης στις ατομικές πράξεις η *Πρεβεδούρου*, ΕφημΔΔ 2009, σ. 76 επ.

<sup>60</sup> *Β. Σκουρής*, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 81 επ.

<sup>61</sup> Για μια πάγια νομολογία ΣτΕ (Ολομ.) 3661-4/2005, Αρμ 2006, σ. 784.

<sup>62</sup> Πρβλ. όμως *Πρεβεδούρου*, ΕφημΔΔ 2009, σ. 84, *η ίδια*, ΘΠΔΔ 2014, σ. 582.

<sup>63</sup> Βλ. *Π. Παυλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Μια σύγχρονη έποψη του κράτους δικαίου, 1982, *passim*.

αιτιολογία, με πειστικότητα που προσήκει σε ένα μεγάλο δικαστήριο. Η ανάγκη δε ειδικότερης αιτιολογίας είναι ιδιαιτέρως προφανής σε σχέση με τη ρύθμιση της περ. 3γ του ά. 50 ΠΔ 18/1989, εφόσον πριν από λίγο σχετικά καιρό η Ολομέλεια ΣτΕ 3839/2009 είχε κατά πλειοψηφία κρίνει, με εκτενή και πειστική τεκμηρίωση, ότι ρύθμιση με το περιεχόμενο της διάταξης αυτής θα ήταν αντισυνταγματική. Φαίνεται ότι στο Πρακτικό της Διοικητικής Ολομέλειας ΣτΕ 20/2013, εσωτερικό έγγραφο του Δικαστηρίου, έγινε δεκτό ότι η νέα ρύθμιση είναι επιτρεπτή συνταγματικά, καλυπτόμενη από την αρχή της προστασίας της ασφάλειας δικαίου<sup>64</sup>.

Το πλέον σημαντικό στοιχείο που εισήγαγε η απόφαση 4003/2014 είναι ότι στη σταθμιστική διαδικασία, από την οποία προκύπτει το χρονικό σημείο της επέλευσης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης, εισέρχεται ως αντίβαρο στην αρχή της νομιμότητας όχι μόνον η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τρίτων, αλλά και άλλοι παράγοντες δημοσίου συμφέροντος, με κορωνίδα το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου. Ειδικότερα, διευρύνοντας ερμηνευτικά το περιεχόμενο της ρύθμισης της παρ. 3<sup>α</sup> και συνθέτοντάς την κατ' ουσίαν με εκείνη της παρ. 3β του ά. 50 ΠΔ 18/1989 το Δικαστήριο ακυρώνει μεν την παράλειψη της διοίκησης να συντάξει επίκαιρους καταλόγους τιμών ζώνης για τα ακίνητα της χώρας, κρίνει όμως ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης ισχύει μόνο για το μέλλον εξαιτίας του *«εντόνου δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του κράτους, και μάλιστα υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες»*. Παρακάμπτοντας δε την πρόβλεψη της παρ. 3<sup>α</sup> του ά. 50 ΠΔ 18/1989, όπως αυτή διαφωτίζεται στην εισηγητική έκθεση του ν. 4274/2014, η πλειοψηφία γνώμη στην απόφαση αρνείται να προστατεύσει τα έννομα συμφέροντα των αιτούντων για την πλήρη, αναδρομική, αποκατάσταση της νομιμότητας, οπότε δεν θα ήταν δυνατή η έκδοση προδικαστικής απόφασης. Με άλλες λέξεις, εν προκειμένω η νομιμότητα αντισταθμίζεται από το δημοσιονομικό συμφέρον, το οποίο ενόψει της κρίσης υπερισχύει αυτής και το Δικαστήριο αντιλαμβάνεται πλέον τον εαυτό του όχι μόνον ως προστάτη της νομιμότητας, αλλά και του κρατικού ταμείου<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Μενουδάκος, ΘΠΔΔ 2014, σ. 672.

<sup>65</sup> Πρόκειται για την εκτενώς σχολιασθείσα στη βιβλιογραφία νομολογιακή μεταμόρφωση του ταμειακού συμφέροντος σε «υπέρτερο δημοσιονομικό συμφέρον»: σχετικά Κ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ Στ' 1620/2011 ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 2012, σ. 100 επ., Δ. Εμμανουηλίδης / Μ. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εις ΔΣΑ 2013, Μελέτες επί του Μνημονίου, σ. 247 επ., Π. Λαζαράτος, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, ΘΠΔΔ 2013, σ. 686 επ., Ι. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης, ΕφημΔΔ 2011, σ. 478 επ., Π. Μαντζούφας, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, σ. 123 επ.,

Εξαιρετικά σημαντικό είναι ότι οι καινοφανείς εξουσίες σημαίνουν την οριστική εγκατάλειψη της φιλελεύθερης κληρονομιάς<sup>66</sup> του διοικητικού δικαίου, στην οποία ο ιδιώτης μπορούσε να είναι ήσυχος απέναντι στη συντριπτική παντοδυναμία του κράτους ότι, έστω, «υπάρχουν δικαστές στο Βερολίνο», οι οποίοι θα προστατεύσουν τα έννομα αγαθά του απέναντι σε μια εκτελεστική εξουσία δίχως άλλους φραγμούς, παρά μόνον τη νομιμότητα. Πλέον, ο υποκείμενος στην κρατική εξουσία «διοικούμενος» όχι μόνον οφείλει βάσει του τεκμηρίου νομιμότητας να ανεχθεί την εις βάρος του ισχύ μιας παράνομης διοικητικής πράξης μέχρι την εκδίκαση της αιτήσεως ακυρώσεως, αλλά ενδέχεται να εισπράξει, σε περίπτωση που υπερβεί όλες τις ποικίλες σκοπέλους του παραδεκτού που χαρακτηρίζουν τη διοικητική δικονομία και τη διακρίνουν σαφώς από την πολιτική, μια δικαστική απόφαση η οποία για λόγους δημοσιονομικού δημοσίου συμφέροντος, έστω και σε περίοδο κρίσης, αφήνει σε ισχύ την παράνομη διοικητική πράξη για τον παρελθόντα χρόνο<sup>67</sup>. Η εμφατική υπόμνηση του Δικαστηρίου, ότι οι εξουσίες που πρόσφατα αποκαλύφθηκαν αφορούν μόνον εξαιρετικές περιπτώσεις, μικρή παρηγοριά προσφέρουν, δεδομένου καμία αναφορά δεν γίνεται στα κριτήρια βάσει των οποίων θα διαπιστώνεται στο μέλλον η συνδρομή εξαιρετικής περίπτωσης.

#### **4. Επίλογος: Η ΣτΕ (Ολομ.) 4741/2014**

Το Δικαστήριο επανήλθε στο ζήτημα των διευρυμένων εξουσιών του δύο περίπου μήνες μετά από τη δημοσίευση της προκείμενης απόφασης, στη μεγάλη σημασίας απόφαση της Ολομέλειας 4741/2014. Η απόφαση αυτή, η οποία αφορά τη συνταγματικότητα της περικοπής των αποδοχών των καθηγητών Α.Ε.Ι. από την περ. 37, της υποπαρ. Γ1, της παρ. Γ, του ά. 1 του ν. 4093/2012, παρέχει μια καλύτερη πρόσβαση στις σκέψεις του Δικαστηρίου ως προς το έρεισμα και το περιεχόμενο των διευρυμένων εξουσιών του. Η εξουσία, την οποία θεωρεί ίδια το ΣτΕ, όχι επειδή την προβλέπει το ά. 95 Συντ., αλλά σε αντίθεση προς την συνταγματική πρόβλεψη (ά. 95 παρ. 4) για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του σύμφωνα με τον νόμο, δικαιολογείται πλέον με ιστορική αναδρομή, το περιεχόμενό της συνίσταται δε στη «στη διαμόρφωση των γενικών αρχών και κανόνων του ουσιαστικού και δικονομικού διοικητικού δικαίου», πέραν και ανεξαρτήτως των προβλεπόμενων στην κοινή νομοθεσία, μέσω «των παραδοχών μιας ευέλικτης νομολογίας», η οποία ιστορικά συμπλήρωνε τη δικονομική κωδικοποίηση.

---

<sup>66</sup> Από αυτή την άποψη πάντα επίκαιρη η εργασία του Γ. Δελλή, Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπιση στο ατομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας (Ιανουάριος 2003), [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr).

<sup>67</sup> Αντίθετα Πρεβεδούρου/Κυβέλος, ΘΠΔΔ 2014, σ. 1078, σύμφωνα με τους οποίους με τις νέες ρυθμίσεις του ν. 4274/2014 «παρέχονται στον δικαστή χρήσιμα εργαλεία για την πληρέστερη δικαστική προστασία του διαδίκου».

Η εν λόγω υπερνομοθετική εξουσία του ΣτΕ ασκήθηκε στην τελευταία αυτή απόφαση προκειμένου να εφαρμοστεί αναλογικά η ρύθμιση της παρ. 3β ά. 50 ΠΔ 18/1989 επί αγωγής, δηλαδή επί ενδίκου βοηθήματος που δεν έχει διαπλαστικό χαρακτήρα και δεν οδηγεί σε ακυρωτική απόφαση· έτσι έγινε δεκτό στη ΣτΕ 4741/2014, η οποία ακολουθεί εν προκειμένω τη μειοψηφήσασα γνώμη στη ΣτΕ (Ολομ.) 2192/2014, ότι *«οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επιμάχων διατάξεων [ως προς τη μείωση των μισθών των καθηγητών Α.Ε.Ι.] θα επέλθουν μετά την δημοσίευση της παρούσης αποφάσεως»*, κρίση στην οποία προχώρησε το Δικαστήριο *«μετά από στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, αναφερομένου στην οξυμένη δημοσιονομική κρίση και στην κοινώς γνωστή ταμειακή δυσχέρεια του ελληνικού Κράτους»*. Καταλήγει δε η απόφαση στη διαπίστωση ότι: *«Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων αυτών για τη θεμελίωση αποζημιωτικών αξιώσεων άλλων μελών του ΔΕΠ των Α.Ε.Ι., που αφορούν περικοπείσες, βάσει των εν λόγω διατάξεων, αποδοχές τους, για χρονικά διαστήματα προγενέστερα του χρονικού σημείου δημοσίευσης της παρούσας απόφασης.»*

Ενώ η χρονική μετάθεση της συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση δικαστηρίου έχει σύμφωνα με τα ανωτέρω δικονομική υφή, η επιχειρούμενη «μετάθεση των συνεπειών της αντισυνταγματικότητας» αναφέρεται αμιγώς στο ουσιαστικό δίκαιο, και δη στο συνταγματικό, ενέχει δε αναστολή της εφαρμογής των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων για την προκείμενη υπόθεση και τη χρονική διάρκεια στην οποία αφορά η εν λόγω μετάθεση, με αξίωση αυτή τη φορά δέσμευσης όλων των εφαρμοστών του δικαίου, η οποία συσχετίζεται από την απόφαση με τον «πιλοτικό» χαρακτήρα της σχετικής δίκης του ά. 1 ν. 3900/2010, συμπεριλαμβανομένων των κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων που θα κρίνουν επί σχετικών αγωγών. Ως αντίβαρο δε στη συνταγματική νομιμότητα, η Ολομέλεια ΣτΕ επικαλείται και πάλι το υπέρτερο δημοσιονομικό συμφέρον και την ταμειακή δυσχέρεια του κράτους. Μειοψηφία τεσσάρων συμβούλων και ενός παρέδρου αντιτείνει ότι η κρίση της πλειοψηφίας συνιστά κατ' ουσίαν νομοθέτηση, την οποία απαγορεύει το Σύνταγμα στη δικαστική εξουσία, καθώς και προσπάθεια δέσμευσης του δικαστή της ουσίας -ο οποίος θα κληθεί να αποφανθεί επί σχετικών αγωγών- σε αντισυνταγματική διάταξη νόμου, παρά το ά. 87 παρ. 2 Συντ. και την παράδοση του διάχυτου και παρεμπόπτοντος ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων.

Η υπέρβαση των δεσμών του θετού δικαίου από το Δικαστήριο δηλώνεται στην 4741/2014 χωρίς περιστροφές, αξιοσημείωτο δε είναι ότι οι νέες εξουσίες δεν δικαιολογούνται ουσιαστικά πλέον με επίκληση στο ά. 95 Συντ., αλλά μόνον ιστορικά και σε αντίστιξη προς

το γράμμα της παρ. 4 του εν λόγω άρθρου. Χωρίς καθόλου υπερβολή γράφτηκε ότι με την απόφαση αυτή το ΣτΕ ασκεί πλέον ουσιαστικά τις εξουσίες συνταγματικού δικαστηρίου<sup>68</sup>. Κατά μείζονα λόγο, το Δικαστήριο υπερβαίνει τους φραγμούς της διάκρισης των εξουσιών, εφόσον δεν ερμηνεύει πλέον κανόνες δικαίου, αλλά εμφανώς νομοθετεί πρωτογενώς το ίδιο· πρόκειται για ασφαλή ένδειξη δικαστικού ακτιβισμού<sup>69</sup>. Εν τέλει, επικαλούμενη την οικονομική δυσπραγία, η Ολομέλεια ΣτΕ καθιστά τον εαυτό της με τις αποφάσεις 4003/2014 και 4741/2014 αυτοτελή πόλο διαχείρισης του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους στην ελληνική Πολιτεία, κρίνοντας σε ποιες περιπτώσεις ενδείκνυται η αναδρομική ακύρωση της περικοπής αποδοχών<sup>70</sup> και σε ποιες όχι, χωρίς μάλιστα να εξειδικεύονται κάποια κριτήρια ως προς τον δημοσιονομικό αντίκτυπο (συγκριτικό πλήθος των ενδιαφερομένων, συγκριτικό ύψος των αποδοχών τους κλπ.). Και ενώ βεβαίως η εκτελεστική και νομοθετική εξουσία αναδεικνύονται με εκλογές και είναι υπόλογες απέναντι στο εκλογικό σώμα για τις επιλογές τους ως προς την ιεράρχηση των δημοσίων συμφερόντων και των δημοσιονομικών αναγκών του κράτους, η δικαστική εξουσία δεν υπόκειται σε αντίστοιχους μηχανισμούς δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας, ακριβώς επειδή το Σύνταγμα της αναθέτει την προστασία της νομιμότητας και όχι των δημοσιονομικών συμφερόντων του κράτους, ακόμη και στην περίοδο της κρίσης.-

---

<sup>68</sup> *Ενγ. Πρεβεδούρου*, Αντισυνταγματικότητα των περικοπών των αποδοχών των μελών ΔΕΠ. Περιορισμός της χρονικής έκτασης των αποτελεσμάτων της αντισυνταγματικότητας (ΣτΕ Ολ 4741/2014), [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr).

<sup>69</sup> *Γιαννακόπουλος*, ΕφημΔΔ 2006, σ. 190.

<sup>70</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 2192/2014 (σχετικά με την περικοπή των αποδοχών των μελών των σωμάτων ασφαλείας).