



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
**ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**

**ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ**

**Κατεύθυνση Δημόσιο Δίκαιο**

**Διπλωματική Εργασία**

**«Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της  
Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας»**

Ελισάβετ Κιντζόγλου (Α.Μ. 0908Μ008)

Υπεύθυνη διδάσκουσα: Χρυσούλα Μουκίου

Αθήνα, Απρίλιος 2011

*«Ἡ θεμελιώδης ἀρχὴ ἣτις παρέχει εἰς τὰς υποχρεώσεις ταύτας τὸ νομικὸν αὐτῶν κύρος-ἡ ἀρχὴ τῆς υπαγωγῆς τῶν κυβερνώντων εἰς τοὺς νόμους καὶ συνεπῶς εἰς τὰς αποφάσεις τῶν δικαστηρίων- δὲν ἐπιδέχεται ἐξαιρέσεις ἢ προσεγγίσεις ἐν τῇ ἐφαρμογῇ. Ἡ ἀθέτησις αὐτῶν δὲν ἀποτελεῖ μόνον παράβασιν τῶν υφισταμένων τυχόν, ὡς παρ' ἡμῖν, τοιούτων διατάξεων, ἀλλὰ προπάντων παράβασιν τῆς ὡς ἄνω ἀρχῆς, ἀρα σαφὴ προσβολὴ τῆς ἐννόμου τάξεως».*

(Φαίδων Βεγλερής «Ἡ συμμόρφωσις τῆς Διοίκησης στὶς αποφάσεις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας», 1932)

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σελίδα

|                       |          |
|-----------------------|----------|
| <b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b> | <b>8</b> |
|-----------------------|----------|

### **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ:**

#### **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

|                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Κεφάλαιο 1: Νομοθετικό πλαίσιο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.....</b> | <b>16</b> |
| Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....                                                                                                     | 16        |
| <br>I. Οι αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών                                                                                       |           |
| A. Μη αυτόματη αναστολή- Συγκριτικό δίκαιο.....                                                                                   | 17        |
| B. Δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών.....                                                                      | 22        |
| <br>II. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης                                                                                     |           |
| A. Συνταγματική κατοχύρωση.....                                                                                                   | 26        |
| B. Άρθρο 6 ΕΣΔΑ και διεθνείς κανόνες.....                                                                                         | 30        |

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Κεφάλαιο 2: Περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ .....</b> | <b>35</b> |
| Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....                                                                                               | 35        |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| I. Αποχή από την εκτέλεση της πράξης                 |    |
| A. Απαγόρευση έκδοσης όμοιας πράξης.....             | 36 |
| B. Ακυρότητα της παρανόμως συναφθείσας σύμβασης..... | 40 |
| II. Τήρηση του διαταχθέντος «κατάλληλου μέτρου»      |    |
| A. Επί ασφαλιστικών μέτρων (N 3886/2010).....        | 43 |
| B. Επί αναστολής εκτέλεσης (π.δ. 18/89).....         | 46 |

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ:**

### **ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Κεφάλαιο 1: Συνέπειες της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.....</b> | <b>50</b> |
| Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....                                                                                    | 50        |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Εφαρμογή των συνεπειών περί μη συμμόρφωσης στις ακυρωτικές διαφορές |    |
| A. Το περιεχόμενο του N 3068/2002.....                                 | 51 |
| B. Όργανα ελέγχου της Διοίκησης .....                                  | 54 |
| II. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις                                          |    |
| A. Επιβολή κυρώσεων στην διοικητική αρχή.....                          | 58 |
| B. Επιβολή κυρώσεων στον διοικητικό υπάλληλο.....                      | 61 |

|                                                                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Κεφάλαιο 2: Αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ .....</b> | <b>64</b> |
| Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....                                                                                        | 64        |
| <br>I. Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας                                                    |           |
| A. Νομολογία ΣΕ (Συμβ).....                                                                                          | 65        |
| B. Νομολογία ΕΔΔΑ και ΔΕΕ.....                                                                                       | 68        |
| <br>II. Οι δικαστικές διαταγές και κυρώσεις ως πρόληψη της μη συμμόρφωσης                                            |           |
| A. Το πρότυπο της γαλλικής έννομης τάξης.....                                                                        | 71        |
| B. Η χρησιμότητα του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη.....                                                           | 75        |
| <br><b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....</b>                                                                                             | <b>81</b> |
| <b>ΕΠΙΜΕΤΡΟ.....</b>                                                                                                 | <b>86</b> |
| <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>                                                                                             | <b>88</b> |

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αποτελεί κοινή παραδοχή το ότι η προσωρινή δικαστική προστασία έχει σήμερα, στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης, εξίσου μεγάλη σπουδαιότητα με αυτή η οποία παρέχεται στο διοικούμενο με την οριστική απόφαση. Κι αυτό, για το λόγο ότι μόνο η παρεχόμενη στο δικαστή εξουσία να πάρει κάθε πρόσφορο μέτρο για να ρυθμίσει προσωρινά την κατάσταση μέχρι τον τερματισμό της κύριας δίκης, μπορεί να εξισταθμίσει τα μειονεκτήματα που συνεπάγεται η καθυστέρηση της τελευταίας και να δώσει στην ευδοκίμηση του κύριου ένδικου βοηθήματος ουσιαστική, και όχι απλά πλατωνική σημασία.

Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους από το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, οφείλουν να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Η εν λόγω διάταξη εφαρμόζεται αναλόγως και για τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς τις οποίες υπάρχει επίσης υποχρέωση συμμορφώσεως της Διοικήσεως, δεδομένου ότι και η αίτηση αναστολής, συναρτώμενη προς την αίτηση ακυρώσεως, τυγχάνει και αυτή συνταγματικής κατοχυρώσεως.

Επομένως, όταν η Επιτροπή Αναστολών εκδίδει απόφαση που αναστέλλει μια διοικητική πράξη, η εν λόγω απόφαση δεσμεύει τις διοικητικές αρχές, οι οποίες οφείλουν βάσει των αρχών της χρηστής Διοικήσεως να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο της αποφάσεως αυτής, εωσότου δημοσιευθεί η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του κυρίου ενδίκου βοηθήματος. Η Διοίκηση μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή Αναστολών μόνο να ανακαλέσει την απόφασή της. Δεν επιτρέπεται όμως η έκδοση νέας διοικητικής πράξεως, η οποία αποβλέπει απλώς να εξουδετερώσει το ανασταλτικό αποτέλεσμα της αποφάσεως της Επιτροπής Αναστολών για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η αναστολή αυτή ισχύει. Σε περίπτωση δε που η Διοίκηση δεν συμμορφωθεί με τις κοινοποιηθείσες σε αυτήν αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών, η εκδοθείσα σχετική πράξη ή παράλειψη καθίσταται παράνομη και εφαρμογή έχει *mutatis mutandis* το γενικό καθεστώς των συνεπειών της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως όπως αυτό διαμορφώθηκε μετά την ψήφιση του Ν 3068/2002.

## ABSTRACT

It is a common assumption that the provisional legal protection today has in the context of administrative proceedings equal significance as the protection granted to the governed by the final decision; and this is the case on the grounds that the power conferred to the judge to take every expedient measure to temporarily regulate the situation until the termination of the main proceedings can counterbalance the disadvantages of the delay of the latter and provide the flourishing of the principal legal remedy with effective and not merely Platonic sense.

The administrative authorities in carrying out their obligation under Article 95 paragraph 5 of the Constitution, must comply according to each case, with positive effects on the content of the Council of State decision or to abstain from any action contrary to what is considered by it. This provision applies *mutatis mutandis* to decisions of the division of the Council of State, whereon there is also an obligation of the Administration to comply, given that an application for suspension attached to an application for annulment, enjoys constitutional enshrinement, as well.

Therefore, where the Committee adopts a decision suspending an administrative act, this very decision of the Committee is binding upon the administrative authorities, which are under the principles of good administration obligated to abstain from any action contrary to the scope of that decision until the publication of the decision of the Council on the application of the main proceedings. The Administration is being entitled to petition from the Suspensions Committee only to revoke its decision. However, it is not allowed to issue a new administrative act, which merely seeks to counterbalance the suspensive effect of the suspension decision for the period during which the suspension applies. In case the Administration failed to comply with the Suspensions Committee's decisions notified to it, the adopted act or omission is unlawful and hence the general status of the consequences of the non-compliance to the annulment decisions of the Council of State, particularly as formulated upon the enactment of Law 3068/2002, is applicable in this case *mutatis mutandis*.

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

### Ελληνικές

|              |                                                                                                      |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ΑΚ           | Αστικός Κώδικας                                                                                      |
| Αρμ.         | Αρμενόπουλος (Μηνιαία νομική επιθεώρηση εκδιδόμενη από τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης)          |
| Αρχ.Νομ      | Αρχείο Νομολογίας (περιοδικό)                                                                        |
| ΓΝΜΔ         | Γνωμοδότηση                                                                                          |
| Δ            | Δίκη (περιοδικό)                                                                                     |
| Δ.Δίκη       | Διοικητική Δίκη (περιοδικό)                                                                          |
| ΔΕ           | Διοικητικό Εφετείο                                                                                   |
| ΔικαστήριοΕΕ | Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης                                                                         |
| ΔΣΑΠΔ        | Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα                                               |
| ΔΦΝ          | Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (περιοδικό)                                                            |
| ΕΑ           | Επιτροπή Αναστολών                                                                                   |
| ΕΔΔΑ         | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων Ανθρώπου                                                            |
| ΕΔΔΔ         | Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)                                              |
| ΕΔΚΑ         | Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης (περιοδικό)                                                  |
| ΕΕ           | Ευρωπαϊκή Ένωση                                                                                      |
| ΕισΝΑΚ       | Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα                                                                     |
| Ελλ.Δ/νη     | Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)                                                                      |
| ΕΣΔΑ         | Η σύμβαση δια την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΝΔ 53/1974) |
| ΕφΔΔ         | Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)                                                            |
| ΕΕυρΔ        | Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (περιοδικό)                                                            |
| ΘΠΔΔ         | Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)                                                     |
| ΚΔΔ/μίας     | Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν 2717//1999)                                                        |
| ΚΠολΔ        | Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας                                                                         |
| ΚριτΕ        | Κριτική Επιθεώρηση (περιοδικό)                                                                       |

|             |                                                         |
|-------------|---------------------------------------------------------|
| ΜΠρΠειρ     | Μονομελές Πρωτοδικείο Πειραιά                           |
| Ν           | Νόμος                                                   |
| ΝοΒ         | Νομικό Βήμα (περιοδικό)                                 |
| ΝΠΙΔ        | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου                        |
| ΝΠΔΔ        | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου                         |
| π. δ.       | Προεδρικό Διάταγμα                                      |
| ΠΚ          | Ποινικός Κώδικας                                        |
| ΠΠρωτΑθ     | Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών                            |
| ΣΕ          | Συμβούλιο της Επικρατείας                               |
| Σ           | Σύνταγμα 1975/1985                                      |
| Τ.Τ. Σ. Ε.  | Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας 1979, 1982, 2004 |
| ΤοΣ         | Το Σύνταγμα (περιοδικό)                                 |
| Τριμ. Συμβ. | Τριμελές Συμβούλιο                                      |

#### Ξενόγλωσσες

|      |                                                       |
|------|-------------------------------------------------------|
| AJDA | Actualite juridique- Droit Administrative (περιοδικό) |
| RFDA | Revue française de droit administratif (περιοδικό)    |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung                            |

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Επικρατεί η αντίληψη ότι κάθε τι προσωρινό είναι συνήθως και αβέβαιο. Ίσως γι' αυτό και η προσωρινή δικαστική προστασία να χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ξεκάθαρων κανόνων που να επιτρέπουν τη διατύπωση σαφών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ή μη της αναστολής εκτέλεσης μιας διοικητικής πράξης, την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της δικαστικής απόφασης επί του προσωρινού ζητήματος και εν τέλει, την κατανόηση της συνολικής λογικής που διέπει το σύστημα. Τα τελευταία χρόνια, όμως, έχει καταστεί φανερή η ανάγκη αναγνώρισης της παροχής προσωρινής προστασίας ως *sine qua non* συνιστώσας του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και η κατοχύρωσή της σε επίπεδο υπερνομοθετικό από συνταγματικούς ή υπερεθνικούς κανόνες<sup>1</sup>. Η συγκριτική έρευνα αποκαλύπτει την κοινή τάση που χαρακτηρίζει τόσο τα σύγχρονα εθνικά δίκαια όσο και τα διεθνή νομικά συστήματα που άμεσα ή έμμεσα λειτουργούν με σκοπό την προάσπιση των ατομικών ελευθεριών.

Οι κύριοι λόγοι που καθιστούν πλέον αναγκαία την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας και της προσδίδουν σπουδαιότητα ίσως και μεγαλύτερη από αυτή η οποία παρέχεται στον διοικούμενο με την οριστική απόφαση, είναι από τη μία η ραγδαία αύξηση του αριθμού των ένδικων βοηθημάτων που κατατίθενται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και η συνεπαγόμενη καθυστέρηση απονομής της δικαιοσύνης και από την άλλη η συχνά παρατηρούμενη κακοπιστία εκ μέρους της καθής το ένδικο βοήθημα Διοίκησης. Επίσης βασικός λόγος που καθιστά αποτελεσματική την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας αποτελεί το γεγονός ότι όχι σπάνια οι ενέργειες στις οποίες προβαίνουν αυθαίρετα τα διοικητικά όργανα κατά το στάδιο της εκκρεμοδικίας της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας οδηγούν στη δημιουργία τετελεσμένων πραγματικών καταστάσεων, οι οποίες καθιστούν ουσιαστικά αναποτελεσματική την παροχή της οριστικής δικαστικής προστασίας, από την άποψη της δυνατότητας ανατροπής των καταστάσεων αυτών, ματαιώνοντας με τον τρόπο αυτό πλήρως την ικανοποίηση του

---

<sup>1</sup> Δελλής Γ., «Μερικές σκέψεις γύρω από την αναστολή εκτέλεσης στα διοικητικά δικαστήρια», Δ 1998, σ.855 επ.

σχετικού δικαιώματος που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, την ΕΣΔΑ και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα των Ηνωμένων Εθνών <sup>2</sup>.

Αναφερόμενος στην εξάπλωση του θεσμού προσωρινής δικαστικής προστασίας, ο καθηγητής Κ. Κεραμεύς <sup>3</sup> γράφει χαρακτηριστικά ότι «...με αυτή λαμβάνονται υπόψη στιγμές της σύγχρονης κοινωνικής στάσης. Γιατί θα ήταν παράδοξο, όταν η κοινωνική ζωή σφραγίζεται από μία όλο και ταχύτερη περαίωση των διαδικασιών και κυριαρχείται από ένα παιχνίδι περικεκομμένο σε ερώτηση-απάντηση, το δικονομικό δίκαιο να μένει ανεπηρέαστο και να αποκλείσει από τους διαδίκους τη δυνατότητα μίας άμεσης δικαστικής δράσης»

Επομένως, εφόσον ο θεσμός της προσωρινής δικαστικής προστασίας έχει αποκτήσει σήμερα τόσο μεγάλη σπουδαιότητα, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις προσωρινές δικαστικές αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, ούτως ώστε η προσωρινή δικαστική προστασία που παρέχεται να είναι αποτελεσματική και ουσιαστική. Αυτό σημαίνει ότι η Διοίκηση, μετά την καθ' οιονδήποτε τρόπο κοινοποίηση σ' αυτήν κατατεθείσης αιτήσεως αναστολής της εκούσης προσβληθεί δι' αιτήσεως ακυρώσεως διοικητικής πράξεως, υποχρεούται να απέχει από την δημιουργία πραγματικής καταστάσεως, με την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξεως, πριν επιληφθεί η Επιτροπή Αναστολών της εκδικάσεως της αιτήσεως αναστολής, όπως επιτάσσουν οι αρχές της χρηστής διοικήσεως.

Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε συνδυασμό και με την υποχρέωση της Διοίκησης να μην εφαρμόζει εθνικές διατάξεις μη συμβατές με το πρωτογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, επιβάλλεται και από τη θεμελιώδη αρχή της χρηστής Διοίκησης, έτσι όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς ερμηνευτικές εκδοχές

---

<sup>2</sup> Μουκίου Χ., «Διαπιστώσεις και de lege ferenda προτάσεις για την αποτελεσματικότητα της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας από τη Διοικητική Δικαιοσύνη», Δ.Δίκη 2005, σ. 873-893.

<sup>3</sup> Κεραμεύς Κ., *Der einstweilige Rechtsschutz vom Standpunkt der neuen griechischen Zivilprozessordnung*, Νομικές μελέτες, Εκδ. Οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1980, σ. 428.

και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.

Η αρχή της χρηστής Διοίκησης ως έκφανση της αρχής του Κράτους Δικαίου, πρέπει επομένως να λειτουργεί ως άκρο όριο που διέπει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων με την έννοια ότι η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο ή μάλιστα να εξαπατά τον ιδιώτη, αλλά αντιθέτως οφείλει, ακόμη και στα πλαίσια άσκησης της διακριτικής ευχέρειας να διασφαλίζει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του. Επίσης, η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να αγνοεί ευνοϊκές για τους ιδιώτες πραγματικές καταστάσεις και να αρνείται τη συναγωγή ωφελημάτων και των νόμιμων συνεπειών που προκύπτουν από την κατάσταση αυτή. Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να προβάλλει επιχειρήματα που στηρίζονται σε δικές της αθέμιτες ενέργειες και να μεταβάλλει αυθαίρετα στάση επιδεικνύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ασυνεπή και αντιφατική συμπεριφορά (*venire contra factum proprium*)<sup>4</sup>, η οποία προσβάλλει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη και συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξης.

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, απασχόλησε, όπως είναι φυσικό, ιδιαίτερα την ελληνική νομική επιστήμη. Όμως έφθασε στο σημείο να αποτελέσει πηγή εμπνεύσεως ακόμη και για την ελληνική λογοτεχνία! Πράγματι, μια τέτοια περίπτωση αποτέλεσε τον καμβά ενός σχετικά πρόσφατου μυθιστορήματος, του «Ωραίου Λοχαγού» του Μένη Κουμανταρέα<sup>5</sup>, όπου διεκτραγωδούνται τα παθήματα ενός λοχαγού που γέρασε περιμένοντας επί τέλους την πολυπόθητη αυτή συμμόρφωση.

Εννοείται ότι το πρόβλημα της συμμόρφωσης της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις δεν μπορούσε να αγνοήσει ο νομοθέτης. Γι' αυτό από τον ιδρυτικό κιάλας νόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας, τον Ν 3713/28, είχε ληφθεί σχετική πρόνοια, ήδη δε, με το άρθρο 5 του Ν 1470/84 (άρθρο 72 του κωδικοποιητικού της νομοθεσίας περί

---

<sup>4</sup> Γέροντας Α., «Σε ποιες ενέργειες οφείλει να προβεί η Διοίκηση όταν ήδη έχει ανασταλεί η εκτέλεση των επίμαχων διατάξεων με το σκεπτικό της πρόδηλης αντισυνταγματικότητας του τυπικού νόμου στον οποίο στηρίζεται η προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη», Δ.Δίκη 2005, σ.1123-1140.

<sup>5</sup> Αρναούτογλου Φ., «Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν 1470/1984», ΝοΒ 1990, σ. 1097-1123 (1098).

Συμβουλίου Επικρατείας π.δ. 18/1989) με βάση την οποία ανατέθηκε σε ειδική επιτροπή μελών του Συμβουλίου «να παρακολουθεί τη συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας». Η νέα αυτή ρύθμιση θεωρήθηκε μάλιστα τόσο σημαντική ώστε, όταν εξαγγέλθηκε, βρήκε θέση ακόμη και σε πρωτοσέλιδα εφημερίδων <sup>6</sup>.

Οι σχετικά πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις φαίνεται να δικαιολογούν τη διαπίστωση ότι η αίτηση αναστολής εκτέλεσης και η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων αποτελούν πλέον τα «κύρια (από την άποψη της βαρύτητας και της αποτελεσματικότητας) ένδικα βοηθήματα του διοικουμένου»<sup>7</sup>. Υπό το προισχύσαν νομοθετικό καθεστώς, η προσωρινή προστασία στις ακυρωτικές διαφορές περιοριζόταν στην αναστολή εκτέλεσης της επίδικης πράξης, η οποία μπορεί να ήταν και χρονικώς περιορισμένη, ανάλογα και με το είδος της βλάβης που προβαλλόταν από τον αιτούντα, ή και να περιείχε και κάποιους όρους ή και την ρητή επιφύλαξη ανάκλησής της. Η δυνατότητα αυτή βέβαια εξακολουθεί να ισχύει και υπό το κρατούν νομοθετικό καθεστώς. Ο νόμος όμως τώρα, ρητώς διευρύνει τον θεσμό της προσωρινής δικαστικής προστασίας και τον εμπλουτίζει με νέες εναλλακτικές δυνατότητες.

Όσον αφορά την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, κατά το στάδιο, που προηγείται της σύναψης δημόσιας σύμβασης, πρέπει να σημειώσουμε ότι ο Ν 2522/97 <sup>8</sup> καταργήθηκε δυνάμει του άρθρου 12 του νέου νόμου 3886/2010 <sup>9</sup>, με τον οποίο ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο οι τροποποιήσεις που επέφερε στις Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ η Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007 με στόχο την διόρθωση των αδυναμιών του Ν 2522/97. Ο νέος αυτός νόμος 3886/2010, επέφερε μια σειρά από σημαντικές αλλαγές στο δίκαιο που διέπει την προσωρινή δικαστική προστασία. Αιτήσεις για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας εκδικάζονται πλέον από τον Πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής και μόνο σε περίπτωση ιδιαίτερης

---

<sup>6</sup> Βλ. π.χ. Καθημερινή της 14.4.1984.

<sup>7</sup> Βλαχόπουλος Σ., «Η διακοπή λειτουργίας των ραδιοφωνικών σταθμών ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η εφαρμογή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας ως αφορμή για την οριοθέτηση των προϋποθέσεων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας», Το Σ 2001, σ. 542 επ., (559)

<sup>8</sup> Ο Ν 2522/1997 είχε ψηφιστεί συνεπεία της από 19.9.1996 καταδικαστικής απόφασης του ΔΕΕ για μη μεταφορά της Οδηγίας 89/665.

<sup>9</sup> Η ισχύς του άρχισε από την δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ήτοι στις 30 Σεπτεμβρίου 2010 (ΦΕΚ Α' 173/30.09.2010).

σπουδαιότητας η αίτηση εισάγεται σε τριμελές συμβούλιο του δικαστηρίου. Κατ' εξαίρεση διατηρείται η αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας για διαφορές που αφορούν συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/17/EK καθώς και συμβάσεις με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των 15.000.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ.

Αναφορικά με την εν λόγω διαφορά μεταξύ μονομελούς συνθέσεως των Διοικητικών Εφετείων από τη μία και τριμελούς συνθέσεως της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ από την άλλη στο πλαίσιο παροχής της προσωρινής δικαστικής προστασίας, παρατηρείται ότι είναι πολύ πιθανό να μην επιτευχθεί η επιδιωκόμενη από τον Ν 3886/2010 ταχύτητα, λόγω της ενδεχόμενης συχνής προσφυγής στη δυνατότητα που δίνει ο νέος νόμος στον Πρόεδρο Εφετών για παραπομπή των σχετικών υποθέσεων σε σχηματισμό τριμελούς σύνθεσης.

Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη και το νέο καθεστώς δωσιδικίας που εισάγει ο Ν 3886/2010, συμπεραίνουμε ότι οι αποφάσεις που θα μας απασχολήσουν εν προκειμένω είναι οι αποφάσεις που εκδίδει η Επιτροπή Αναστολών του ΣΕ κατόπιν ασκήσεως του σχετικού ενδίκου βοηθήματος παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, και συγκεκριμένα:

- Επί αιτήσεως αναστολής εκτέλεσης μιας διοικητικής πράξης, εφόσον φυσικά έχει προηγουμένως ασκηθεί η σχετική αίτηση ακυρώσεως κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 50 και 52 του π.δ. 18/1989.
- Επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων στο στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίας συμβάσεως, εφόσον η συγκεκριμένη σύμβαση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Ν 3886/2010, δηλαδή το ύψος του ποσού της είναι κάτω από το οικονομικό κατώφλι των Οδηγιών 2004/17 και 2004/18.
- Επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων στο στάδιο που προηγείται της σύναψης για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, ανεξαρτήτως ποσού (άρθρο 3 παρ. 3 Ν 3886/2010).
- Επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων στο στάδιο που προηγείται της σύναψης για τις συμβάσεις, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/17/EK, ήτοι τις συμβάσεις ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανεξαρτήτως ποσού (άρθρο 3 παρ. 3 Ν 3886/2010).

- Επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων στο στάδιο που προηγείται της σύναψης για τις συμβάσεις που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3886/1010, όμως ο προϋπολογισμός τους ξεπερνά το ποσό των 15.000.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ (άρθρο 3 παρ. 3 Ν 3886/2010).

Εκτός από τον Ν 3886/2010, δύο πολύ σημαντικές αλλαγές στο πεδίο της προσωρινής δικαστικής προστασίας επέφερε και ο Ν 3900/2010 (ΦΕΚ 213 Α/ 17.12.2010) για τον «Εξορθολογισμό διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις». Συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 10 Ν 3900/2010 προστέθηκαν δύο εδάφια στην παρ. 2 του άρθρου 52 π.δ. 18/89, σύμφωνα με τα οποία προβλέπεται δυνατότητα του Προέδρου του Συμβουλίου ή του αρμόδιου Τμήματος να εισαγάγει αίτηση, λόγω της σπουδαιότητας των ζητημάτων που ανακύπτουν, στην Επιτροπή υπό πενταμελή σύνθεση, καθώς επίσης και δυνατότητα παραπομπής της αίτησης στην Επιτροπή της Ολομέλειας υπό πενταμελή σύνθεση, σε περίπτωση που η Επιτροπή Τμήματος διαπιστώσει αντίθετη νομολογία. Ο λόγος εισαγωγής αυτών των διατάξεων, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, έγκειται στο γεγονός ότι «καθώς πλέον η τριμελής Επιτροπή Αναστολών δεν περιορίζεται όπως παλιότερα, στην εκτίμηση μόνο της βλάβης του αιτούντος, αλλά επιλύει και νομικά ζητήματα, δημιουργείται συχνά, και μάλιστα σε θέματα παραδεκτού των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων και αναστολών, αντίθετη νομολογία σε ζητήματα που, ελλείψει υπερκείμενου σχηματισμού, δεν επιλύονται. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται η σύσταση πενταμελούς σχηματισμού, και διευκρινίζεται ότι οι πάρεδροι μετέχουν στη σύνθεσή του με αποφασιστική ψήφο». Η εν λόγω ρύθμιση είναι εύστοχη, δεδομένου ότι με αυτήν επιχειρείται η ενοποίηση της νομολογίας σε ζητήματα είτε ιδιαίτερης σημασίας είτε διαφοροποιημένως επιλυμένα από την νομολογία.

Επίσης, με το άρθρο 11 του Ν 3900/2010 προστέθηκε άρθρο 52 Α στο π.δ. 18/1989, στο οποίο προβλέπεται αυτοδίκαιη αναστολή εκτέλεσης για διάστημα εξήντα ημερών της οικοδομικής άδειας που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν διατάξεων για την εκτός σχεδίου δόμηση, που άρχεται από την κοινοποίηση της κατατεθείσης αιτήσεως ακυρώσεως στην αρχή που εξέδωσε την άδεια, η οποία υποχρεούται, όπως ορίζεται ρητώς στην εν λόγω διάταξη, να μεριμνήσει για τη συμμόρφωση προς το ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Στην αιτιολογική έκθεση αναφέρονται σχετικά τα εξής: «Σε πολλές περιπτώσεις οι εκσκαφές, οι θεμελιώσεις και οι λοιπές οικοδομικές εργασίες αρχίζουν αμέσως μετά την έκδοση της σχετικής οικοδομικής άδειας, συνεχίζονται δε και, μάλιστα, συχνά επιταχύνονται μετά την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως και αιτήσεως αναστολής κατά της άδειας, δηλαδή κατά το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί εωσότου κριθεί το αίτημα προσωρινής δικαστικής προστασίας ή από την Επιτροπή Αναστολών ή από τον πρόεδρο του οικείου δικαστηρίου με προσωρινή διαταγή του. Η έναρξη ή συνέχιση των οικοδομικών εργασιών κατά το, έστω και μικρό, χρονικό αυτό διάστημα έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται πραγματική κατάσταση, της οποίας η ανατροπή, μετά την ακύρωση της οικοδομικής άδειας από το δικαστήριο, είναι στην πράξη σχεδόν αδύνατη. Με τα δεδομένα αυτά εμφανίζεται πολύ συχνά το φαινόμενο οικοδομών ή και συγκροτημάτων οικοδομών, που παραμένουν ημιτελείς λόγω ακύρωσης της οικοδομικής άδειας. Η κατάσταση αυτή δεν είναι βλαπτική μόνο για την περιοχή και το περιβάλλον, αλλά τελικώς αποβαίνει και σε βάρος του ιδιοκτήτη και του κατασκευαστή. Οι δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον είναι πολύ βαρύτερες για τις περιοχές εκτός οικισμών, δεδομένου ότι στις περιοχές αυτές, είναι πιθανόν να επέλθει πλήρης αλλοίωση της φυσιογνωμίας τους. Επομένως, προκειμένου να περιοριστούν οι παραπάνω από πολλές απόψεις βλαπτικές καταστάσεις, με την εν λόγω ρύθμιση προβλέπεται η αυτοδίκαιη αναστολή της εκτέλεσης των οικοδομικών αδειών που εκδόθηκαν με βάση νομοθεσία για την εκτός σχεδίου δόμηση, εφόσον κατ' αυτών ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως, το ανασταλτικό δε αποτέλεσμα αρχίζει από την κοινοποίηση της αιτήσεως στην αρχή που εξέδωσε την πράξη. Επίσης ορίζεται ότι η αυτοδίκαιη αναστολή έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια που δεν μπορεί να υπερβεί τις εξήντα ημέρες, λαμβάνεται δε πρόνοια για την προστασία των δικαιούχων της οικοδομικής άδειας από καταχρηστικώς ασκούμενες αιτήσεις ακυρώσεως. Για το σκοπό αυτό παρέχεται στον δικαιούχο της άδειας και σε τρίτους που τυχόν βλάπτονται από την αναστολή η δυνατότητα να ζητήσουν με αίτησή τους, χωρίς καταβολή παραβόλου, την άρση του ανασταλτικού αποτελέσματος και πριν από τη συμπλήρωση του εξηκονθημέρου, αν η αίτηση ακυρώσεως είναι προδήλως απαράδεκτη ή αβάσιμη. Εξάλλου προβλέπεται ότι, εάν μέσα στο εξηκονθήμερο ασκηθεί και απορριφθεί η αίτηση αναστολής αίρεται το αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα. Είναι αυτονόητο ότι κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 52 π.δ. 18/1989, οι οποίες

κατά το εξηκονθήμερο που διαρκεί η αυτοδίκαιη αναστολή της οικοδομικής άδειας εφαρμόζονται συμπληρωματικώς και αναλόγως, μετά δε την πάροδο του εξηκονθημέρου εφαρμόζονται πλήρως<sup>10</sup>.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι, αφού πρώτα διευκρινισθεί το νομοθετικό πλαίσιο που επιβάλλει την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΜΕΡΟΣ 1<sup>ο</sup> Κεφ.1), καθώς και το περιεχόμενο αυτής (Κεφ.2), να αναλυθούν οι συνέπειες που επάγεται η παράλειψη της εν λόγω υποχρέωσης της Διοίκησης (ΜΕΡΟΣ 2<sup>ο</sup> Κεφ.1) και τέλος να προταθούν κάποιοι τρόποι πρόληψης της παραβίασης της εν λόγω υποχρέωσης από τη Διοίκηση (Κεφ. 2 ).

---

<sup>10</sup> Χρυσανθάκης Χ. , «Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη: Ο Ν 3900/2010. Μια «ανοιχτή» επιστολή προς την Πολιτεία», ΘΠΔΔ Δεκέμβριος 2010, σ. 1323.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ:**

### **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

#### **Κεφάλαιο 1: Νομοθετικό πλαίσιο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ**

##### **Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Συνεπεία του κανόνα του μη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων στην Ελλάδα κατά το πρότυπο του γαλλικού διοικητικού δικονομικού δικαίου, ο ρόλος της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας αποκτά όλο και μεγαλύτερη βαρύτητα. Ενόψει αφενός της κατοχύρωσης του δικαιώματος προσωρινής δικαστικής προστασίας από το Σύνταγμα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το ενωσιακό δίκαιο, και αφετέρου της συνταγματικής κατοχύρωσης της αίτησης ακύρωσης και της συναρτώμενης αίτησης αναστολής εκτέλεσης καθώς επίσης και της γενικής υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, είναι επόμενο να «απορρέει η υποχρέωση συμμορφώσεως της Διοικήσεως ως προς τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας», με τις οποίες αναστέλλεται η εκτέλεση διοικητικής πράξης ή γίνεται δεκτή η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων και διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης πράξης εκδοθείσας κατά τη διενέργεια διαγωνισμού δημοσίων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, ή άλλο ορισμένο μέτρο<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Γιαννακόπουλος Κ., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας», Τ.Τ.Σ.Ε. (75 χρόνια), σ.530.

## **I. Οι αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών**

### A. Μη αυτόματη αναστολή- Συγκριτικό δίκαιο

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 54 του π.δ. 18/1989, η προθεσμία για την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως καθώς και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Στην ελληνική έννομη τάξη το σύστημα αναστολής στην ακυρωτική δίκη, είναι καταρχήν επικουρικό, προϋποθέτει δηλαδή για το παραδεκτό της αιτήσεως αναστολής την προηγούμενη άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως<sup>12</sup>. Επομένως, μετά την υποβολή της αιτήσεως ακυρώσεως, ο αιτών μπορεί, εφόσον δεν χωρεί αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, με ιδιαίτερη αίτησή του (η οποία είναι απρόθεσμη) προς την Επιτροπή Αναστολών του ΣΕ, να ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Την ίδια δυνατότητα έχουν και ο Υπουργός ή το όργανο, το οποίο διοικεί το δημόσιο νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την πράξη. Επίσης, ο Πρόεδρος της ΕΑ του ΣΕ μπορεί αυτεπαγγέλτως με την κατάθεση της αιτήσεως αναστολής να εκδώσει προσωρινή διαταγή αναστολής εκτελέσεως, η οποία ισχύει μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί της αίτησης αναστολής.

Πρέπει να αναφέρουμε ότι ο κανόνας του μη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος των ενδίκων βοηθημάτων ισχύει εδώ και πολλά χρόνια στην ελληνική έννομη τάξη και συγκεκριμένα από το 1931, αφού ο νόμος 4986/1931, ο οποίος, προσθέτοντας ένα άρθρο 53β στον Ν 3713/1928, εισήγαγε για πρώτη φορά το θεσμό της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης διοικητικών πράξεων. Μάλιστα στην εισηγητική του έκθεση επί του εν λόγω νόμου ο τότε Υπουργός Δικαιοσύνης τόνισε ότι η άσκηση της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ δεν έχει -και δεν πρέπει καταρχήν να έχει- ανασταλτικό αποτέλεσμα<sup>13</sup>. Πραγματικά είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι σήμερα, 80 χρόνια μετά την εισαγωγή του θεσμού της προσωρινής δικαστικής προστασίας στην ελληνική έννομη τάξη, ο νομοθέτης δεν έχει θελήσει να μεταβάλλει το ισχύον στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο σχήμα του μη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος.

---

<sup>12</sup> ΕΑ ΣΕ 365/08.

<sup>13</sup> Μουζουράκη Π., «Η νέα ρύθμιση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων», ΚριτΕ 2000, σ.144.

Όμως τα πράγματα διαφοροποιούνται για την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, για τον λόγο ότι σε αντίθεση με την εξάρτηση της αίτησης αναστολής από την προηγούμενως ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως ανωτέρω, η αίτηση ασφαλιστικών είναι αυτοδύναμη και δεν εξαρτάται σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 από την προηγούμενη άσκηση του κυρίου ενδίκου βοηθήματος, ήτοι της αιτήσεως ακυρώσεως αλλά αντίθετα προηγείται αυτής. Ειδικώς ορίζεται ότι η προθεσμία άσκησης των ένδικων βοηθημάτων διακόπτεται με την κατάθεση της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων και αρχίζει από την επίδοση της σχετικής απόφασης. Ο διάδικος που πέτυχε υπέρ αυτού τη λήψη ενός ασφαλιστικού μέτρου, οφείλει μέσα σε προθεσμία 30 ημερών από την επίδοση της απόφασης αυτής, να ασκήσει το κύριο ένδικο βοήθημα, διαφορετικά αίρεται αυτοδικαίως η ισχύς του ασφαλιστικού μέτρου.

Αυτό που προηγείται εν προκειμένω της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων σύμφωνα με το νέο καθεστώς του Ν 3886/2010 είναι η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής. Σχετικά παρατηρούμε ότι στο άρθρο 5 παρ. 2 Ν 3886/2010 ορίζεται ότι τόσο η προθεσμία για την άσκηση της εν λόγω προδικαστικής προσφυγής, όσο και η άσκηση αυτής, καθώς και η προθεσμία και η άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης. Όμως αυτό σημαίνει ότι μέχρι την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως, η εκτέλεση οποιουδήποτε άλλου μέτρου, πέραν της σύναψης της σύμβασης, δεν αναστέλλεται ούτε από την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Διοίκησης ούτε από την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον της ΕΑ του ΣΕ. Για τον λόγο αυτό, ο Πρόεδρος της ΕΑ του ΣΕ μπορεί είτε αυτεπάγγελτα είτε κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου να διατάξει προσωρινή διαταγή, προκειμένου να προστατευθεί ο αιτών από τον κίνδυνο εκτέλεσης οποιασδήποτε πράξεως μέχρι την εκδίκαση της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων.

Αξίζει στο σημείο αυτό να τονίσουμε την εξαίρεση από τον κανόνα του μη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος των ένδικων βοηθημάτων, που εισήγαγε το άρθρο 11 του Ν 3900/2010, στο οποίο κατά τα ανωτέρω, προβλέπεται αυτόθροο ανασταλτικό αποτέλεσμα της τυχόν ασκηθείσας αιτήσεως ακυρώσεως οικοδομικής άδειας ακινήτου που βρίσκεται εκτός σχεδίου για διάστημα εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της κατατεθείσης αιτήσεως ακυρώσεως στην αρχή που εξέδωσε την εν λόγω άδεια.

Ένα βασικό μειονέκτημα από το οποίο πάσχουν τα συστήματα στα οποία τα ασκούμενα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ένδικα βοηθήματα δεν έχουν αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, αλλά όπου η αναστολή μπορεί να χορηγηθεί μόνο με απόφαση του δικαστηρίου, είναι το γεγονός ότι η απόφαση αυτή δεν εκδίδεται πάντοτε με την απαιτούμενη ταχύτητα, ώστε να αποτρέψει τη συντέλεση του απειλούμενου κινδύνου, την εκτέλεση δηλαδή της προσβαλλόμενης πράξης. Επομένως, το μέτρο για την αντιμετώπιση αυτού του μειονεκτήματος είναι κατά τα ανωτέρω συνήθως η λήψη της προσωρινής διαταγής, η οποία κατά κανόνα υπακούει σε ένα περισσότερο απλουστευμένο καθεστώς και αποσκοπεί να καλύψει το κενό προστασίας που υπάρχει μέχρι την έκδοση της απόφασης περί προσωρινών μέτρων.

Επίσης, και στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου ισχύει ο κανόνας του μη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος των ενδίκων βοηθημάτων. Τα διάφορα ένδικα βοηθήματα που αναγνωρίζονται στην ενωσιακή έννομη προστασία δεν αναστέλλουν κατά κανόνα την εκτέλεση της ενωσιακής πράξης. Όμως το άρθρο 278 ΣυνθΛΕΕ παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως, εάν κρίνει το συγκεκριμένο μέτρο ως αναγκαίο. Πέραν αυτού, το Δικαστήριο δύναται να διατάσσει κατά το άρθρο 279 ΣυνθΛΕΕ τα αναγκαία προσωρινά μέτρα στις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιόν του. Η ρύθμιση αυτή αποτελεί αναμφισβήτητα βασική επιλογή για την προσωρινή δικαστική προστασία.

Στη γαλλική έννομη τάξη, η έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων θεσπίζεται για πρώτη φορά με το άρθρο 3 του Διατάγματος της 22ας Ιουλίου του 1806. Δογματικό έρεισμα για την υιοθέτηση της πιο πάνω αρχής αποτέλεσαν δύο βασικές θέσεις του γαλλικού δημόσιου δικαίου: αφενός η διάκριση μεταξύ διοικητικής δικαιοδοσίας και ενεργού διοικήσεως και αφετέρου ο εκτελεστός χαρακτήρας των διοικητικών πράξεων. Παράλληλα, από το σύνολο σχεδόν της γαλλικής θεωρίας και σύμφωνα με τη σύγχρονη νομολογία του Conseil d'Etat υποστηρίχθηκε ότι ο μη ανασταλτικός χαρακτήρας των ενδίκων βοηθημάτων συνιστά έναν από τους βασικότερους κανόνες της διοικητικής διαδικασίας και του δημοσίου δικαίου γενικότερα.

Επομένως, κατά το γαλλικό δίκαιο, η άσκηση της αίτησης ακύρωσης, όπως και των άλλων ενδίκων βοηθημάτων, ενώπιον του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας και των

άλλων γαλλικών διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία έχουν μετά την νομοθετική μεταρρύθμιση του 1953 γενική αρμοδιότητα για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών, δεν έχει κατά κανόνα<sup>14</sup> ανασταλτικό αποτέλεσμα. Παρέχεται όμως στο δικαστή η δυνατότητα να διατάξει την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Οι σχετικές διατάξεις εξαρτούν την αναστολή εκτέλεσης από τη συνδρομή δύο προϋποθέσεων: Θα πρέπει αφενός η εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης να μπορεί να επιφέρει δυσεπανόρθωτες συνέπειες και αφετέρου οι λόγοι, τους οποίους επικαλείται ο αιτών για να θεμελιώσει την προσφυγή του, να εμφανίζονται σοβαροί και ικανοί να δικαιολογήσουν την ακύρωσή της. Πρέπει να αναφέρουμε ότι ο νόμος δεν περιέχει καμία αναφορά για την περίπτωση που ο αιτών ζητεί την αναστολή εκτέλεσης αρνητικής διοικητικής πράξης, ρητής ή σιωπηρής. Σημαντική σ' αυτό το θέμα είναι η απόφαση του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 23<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1970 *Ministre d' Etat chargé des affaires sociales contre sœur Amoros et autres*<sup>15</sup>. Με την απόφασή του αυτή το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο ανήγαγε το θετικό χαρακτήρα της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης σε προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης αναστολής της εκτέλεσής της. Εξαίρεση σ' αυτόν τον κανόνα σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εν λόγω απόφαση αποτελεί η περίπτωση κατά την οποία η αρνητική διοικητική πράξη μεταβάλλει την υπάρχουσα νομική ή πραγματική κατάσταση, οπότε η αναστολή εκτέλεσής της ξαναβρίσκει τη σημασία της προσωρινής διατήρησης της κατάστασης αυτής σε ισχύ. Πρέπει όμως να τονίσουμε ότι στην ως άνω απόφασή του το Δικαστήριο έκανε λόγο για «κατ' αρχήν» αδυναμία του διοικητικού δικαστή να αναστείλει την εκτέλεση αρνητικής πράξης, η οποία δεν μεταβάλλει την υπάρχουσα κατάσταση, έκφραση που φαίνεται να υπονοεί ότι ο κανόνας αυτός επιδέχεται εξαιρέσεις, τις οποίες το ίδιο το δικαστήριο, κρίνοντας κατά περίπτωση, μπορεί να επιφέρει.

Αντίθετα, η αρχή της έλλειψης ανασταλτικού αποτελέσματος των ενδίκων βοηθημάτων δεν υιοθετήθηκε ως κανόνας και στο γερμανικό δίκαιο. Το γερμανικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης ριζικά αναδιαρθρωμένο μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα της

---

<sup>14</sup> Ο κανόνας αυτός διασπάται από αρκετές εξαιρέσεις. Βλ. τον κατάλογο εξαιρέσεων αυτών εις R. Chapus, *Droit du contentieux administratif* 1990, σ.229-230 (όπως αναφέρει η Μουζουράκη Π., «Η αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων», Δ.Δίκη1995, σ. 26-27).

<sup>15</sup> Recueil Lebon, 2004, σ. 51.

δικαστικής προστασίας<sup>16</sup>. Έτσι, μάλλον δε θα πρέπει να ξενίζει η τόλμη που επέδειξε ο γερμανός νομοθέτης στην διεύρυνση και τη διασφάλιση της προσωρινής δικαστικής προστασίας<sup>17</sup>. Επομένως, στο γερμανικό δίκαιο, το σύστημα της προσωρινής δικαστικής προστασίας εξαρτάται από το επίπεδο της οριστικής προστασίας και διαφοροποιείται ριζικά από το γαλλικό και το, καθ' απομίμησή του, ελληνικό. Συγκεκριμένα, το γερμανικό δίκαιο προβλέπει δύο ξεχωριστά ένδικα βοηθήματα με κριτήριο το τι επιδιώκει σε κάθε περίπτωση ο αιτών. Αν επιθυμεί την εξαφάνιση μιας επιβαρυντικής διοικητικής πράξης του χορηγείται η αίτηση ακυρώσεως (Anfechtungsklage), ενώ αν επιθυμεί την έκδοση μιας ευνοϊκής πράξης του χορηγείται η προσφυγή (Verpflichtungsklage) με την οποία ο δικαστής καταδικάζει τη Διοίκηση είτε, σε περίπτωση δέσμιας αρμοδιότητας, να εκδώσει την επιθυμούμενη από το διοικούμενο πράξη, είτε, σε περίπτωση διακριτικής ευχέρειας, να εξετάσει το αίτημά του αποφεύγοντας βέβαια το σφάλμα στο οποίο υπέπεσε την πρώτη φορά<sup>18</sup>.

Σύμφωνα με τη διαφοροποίηση αυτή των ενδίκων βοηθημάτων της κύριας δίκης είναι και η διάκριση των μέσων προσωρινής προστασίας του διοικούμενου. Έτσι, σε περίπτωση που το ασκηθέν ένδικο βοήθημα είναι αίτηση ακυρώσεως, εφαρμόζεται το άρθρο 80, το οποίο χορηγεί κατ' αρχήν, αυτόματα, ανασταλτικό αποτέλεσμα στην αίτηση ακυρώσεως και στην, επί ποινή απαραδέκτου ασκούμενη προ αυτής ενδικοφανή προσφυγή, ενώ σε περίπτωση που το ένδικο βοήθημα είναι προσφυγή αποσκοπούσα στην έκδοση μιας ευνοϊκής διοικητικής πράξης εφαρμόζεται το άρθρο 123<sup>19</sup> το οποίο παρέχει στον δικαστή την εξουσία να διατάξει με προσωρινή απόφαση όλα τα πρόσφορα μέτρα για την εξασφάλιση ενός δικαιώματος ή για τη ρύθμιση μιας σχέσης. Θα πρέπει να αναφέρουμε ότι το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η παροχή δυνατότητας στο διοικούμενο να τύχει προσωρινής δικαστικής προστασίας επιβάλλεται από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα από το άρθρο 19 παρ. 4 του Θεμελιώδη Νόμου της Βόννης. Αυτό σημαίνει ότι ο δικαστής πρέπει να μπορεί, λαμβάνοντας τα αναγκαία προσωρινά μέτρα, να αποτρέψει δυσμενείς συνέπειες, οι οποίες δεν θα μπορούν να ανατραπούν σε περίπτωση ευδοκίμησης του κύριου ενδίκου βοηθήματος. Βέβαια, τα εν λόγω διατασσόμενα μέτρα

<sup>16</sup> Βλ. και Β.Σκουρής, *Η δικαστική αναστολή εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων*, 2η έκδ. 1986, σ. 126.

<sup>17</sup> Ρέμελης Κ., «Η προσωρινή δικαστική προστασία στις διοικητικές διαφορές», Δ. 2003, σ. 805.

<sup>18</sup> Μουζουράκη Π., «Η αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων», Δ.Δίκη 1995, σ. 27.

<sup>19</sup> Kopp/ Schenke, VwGO Kommentar § 123 III, σ.1809 επ., München, 2003.

πρέπει να παρίστανται σαν *minus*, όχι όμως σαν *aliud* σε σχέση με την προστασία που μπορεί να παρασχεθεί με την απόφαση επί του κύριου ενδίκου βοηθήματος.

### *Β. Δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών*

Η Επιτροπή Αναστολών κάνει δεκτή την αίτηση αναστολής εκτέλεσης του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 η οποία στρέφεται κατά ρητής, ατομικής πράξης<sup>20</sup>, εφόσον η πράξη αυτή δεν έχει εκτελεστεί κατά το σημαντικότερο μέρος της και εφόσον ο αιτών αποδείξει ή προκύψει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης μπορεί με τη δημιουργία μιας πραγματικής κατάστασης να του προκαλέσει ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη<sup>21</sup>, που είναι άμεση και συγκεκριμένη και δεν στηρίζεται σε δικαίωμα τρίτου.

Αντίστοιχα, επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων η ΕΑ του ΣΕ σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 θα κάνει δεκτή την αίτηση εφόσον πιθανολογείται σοβαρά η παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του εσωτερικού δικαίου και η λήψη του μέτρου είναι αναγκαία για να αρθούν τα δυσμενή από την παράβαση αποτελέσματα ή να αποτραπεί η ζημία των συμφερόντων του αιτούντος.

Οι ως άνω αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών για την αναστολή της πράξης δεσμεύουν τη Διοίκηση και δεν επιτρέπεται η έκδοση νέας διοικητικής πράξης, η οποία

---

<sup>20</sup> Δεν γίνεται καταρχήν παραδεκτή αίτηση αναστολής κανονιστικής πράξης. Μπορεί όμως, κατ' εξαίρεση, να χορηγηθεί μερική αναστολή κανονιστικής πράξης, ως προς εκείνους μόνο που προβάλλουν και αποδεικνύουν ότι θα υποστούν συγκεκριμένη και ανεπανόρθωτη ή δύσκολα επανορθώσιμη ζημία από την άμεση εφαρμογή της κανονιστικής πράξης (ΕΑ του ΣΕ 314, 331/1984, 188/1996). Προφανώς δεν χωρεί αίτηση αναστολής εφαρμογής νομοθετικής πράξης (ΕΑ 641/1998) ή δικαστικής απόφασης (ΕΑ 14/1999) (βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 178)

<sup>21</sup> Όσον αφορά την απόδειξη της βλάβης, να αναφέρουμε ότι τις περισσότερες φορές αυτή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, μιας και η ΕΑ συνεδριάζει εν συμβουλία, αντίστοιχα όπως και στις διαφορές ουσίας του ΚΔΔ/μίας (μετά την τροποποίησή του από τον Ν 3659/2008) και δεν παρίστανται οι διάδικοι, παρά μόνο εάν κρίνει το Δικαστήριο ότι πρέπει να κληθούν και να ακουστούν. Υποστηρίζεται όμως ότι η παρουσία των διαδίκων θα έπρεπε να είναι υποχρεωτική, όπως συμβαίνει με τη διαδικασία της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων, δεδομένου ότι διευκρινήσεις και ιδίως τοποθετήσεις των επί των πραγματικών και νομικών ζητημάτων είναι σημαντικές στις περισσότερες των περιστάσεων. Εξ' άλλου η παρουσία των διαδίκων θα προσέθετε αίγλη, δυναμική και θα τόνιζε την σπουδαιότητα της διαδικασίας και της απόφασης της προσωρινής δικαστικής προστασίας, αφού αυτή η απόφαση είναι κρισιμότερη και καθοριστική για την ποιότητα του εν γένει δικαιώματος δικαστικής προστασίας, (βλ. Προυσανίδης Τ., «Τα μετά τον νόμο 3659/2008. Οι κυριότερες αλλαγές στη διοικητική δικονομία», ΕΔΔΔ 2008, σ. 886-887).

χωρίς να αντικαθιστά την προσβληθείσα, αποσκοπεί απλώς να εξουδετερώσει το ανασταλτικό αποτέλεσμα. Η εν λόγω υποχρέωση πηγάζει από το λεγόμενο «προσωρινό δεδικασμένο»<sup>22</sup> ή καλύτερα, από την ανάγκη προστασίας του ωφέλιμου αποτελέσματος των αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών.

Όσον αφορά τον όρο «προσωρινό δεδικασμένο», διαφορετική άποψη έχει διατυπώσει ο Καθηγητής Κ. Μπέης<sup>23</sup>, ο οποίος επανειλημμένα έχει επικρίνει την κατασκευή της κρατούσας απόψεως «περί προσωρινού δεδικασμένου» ως άτυχη και δογματικά άστοχη, επισημαίνοντας ότι ο όρος αυτός «δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με το δεδικασμένο, που έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια». Κατά τον Μπέη, η εξ ουιουδήποτε λόγου απορριπτική απόφαση στην διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων δημιουργεί δεδικασμένο, ενώ η δεχόμενη την αίτηση απόφαση αναπτύσσει όχι δεδικασμένο, αλλά ιδιόρρυθμη οριστικότητα, όριο της οποίας είναι η δυνατότητα ανακλήσεως ή μεταρρυθμίσεώς της.

Επίσης, πρέπει να τονίσουμε ότι αν και κατά το παρελθόν είχε υποστηριχτεί<sup>24</sup> η άποψη, ότι οι Επιτροπές Αναστολών δεν ασκούν δικαιοδοτική αλλά διοικητική λειτουργία ως συλλογικά διοικητικά όργανα, οι παραπάνω θέσεις αφορούσαν τις ΕΑ του ΣΕ, παραβλέποντας τη διπλή φύση της διοικητικής δίκης, τις δογματικές ιδιαιτερότητες της προσωρινής δικαστικής προστασίας καθώς επίσης και τη συνταγματική επιταγή για δραστική προσωρινή δικαστική προστασία. Εφόσον όμως πλέον δεν αμφισβητείται ο δικαιοδοτικός χαρακτήρας των αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ στοιχειοθετείται ένας επιπλέον λόγος υποχρέωσης από την πλευρά της Διοίκησης να συμμορφώνεται σε αυτές μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί του κυρίου ενδίκου βοηθήματος από το ΣΕ.

Η Διοίκηση βέβαια μπορεί μεν να ζητήσει από την Επιτροπή Αναστολών, εξαιρετικώς για έναν από τους οριζόμενους στο νόμο λόγους, να ανακαλέσει την απόφασή της που χορηγεί την προσωρινή προστασία, δεν επιτρέπεται όμως να εκδώσει νέα πράξη, η

---

<sup>22</sup> ΣΕ 3710/2007, 4611/2009.

<sup>23</sup> Πολυζωγόπουλος Κ., Το «προσωρινό δεδικασμένο» στην διαδικασία των άρθρων 686 επ. ΚΠολΔ, Ένωση Ελλήνων Δικονομολόγων Πρωτοδικείου Αθηνών, - Δ. Σκούρτη (επιμ), *Η σύγχρονη δυναμική των ασφαλιστικών μέτρων*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 1999 σ. 46.

<sup>24</sup> Δεκλερής Μ., «Η αναστολή της εκτελέσεως της διοικητικής πράξεως υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΕΔΔΔ 1958, σ. 47 επ. Δ.Κόρσος *Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου*, 1984 σ.31 και 333, Τσούτσος Α., «Η αναστολή εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων ως μέσον προστασίας των διοικουμένων», ΝοΒ 1969, σ. 801 επ.

οποία, χωρίς να αντικαθιστά την προσβληθείσα διοικητική πράξη, αποβλέπει απλώς να εξουδετερώσει το ανασταλτικό αποτέλεσμα της απόφασης αυτής<sup>25</sup>. Η Διοίκηση διατηρεί πάντως τη δυνατότητα να αντικαταστήσει την προσβληθείσα πράξη με άλλη, που περιέχει ρύθμιση όμοια με εκείνη, αλλά με διαφορετική βάση.

Εξάλλου όμως και η απόφαση με την οποία απορρίπτεται η ασκηθείσα αίτηση αναστολής (η αίτηση μπορεί να απορριφθεί αν, από τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμφερόντων τρίτων και επιτακτικών λόγων γενικού δημοσίου συμφέροντος, κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την παραδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος) επάγεται, επίσης, δεσμευτικότητα, για τον αιτούντα. Ο τελευταίος μπορεί κατ' εξαίρεση, και μόνον εάν υπάρχουν νεότερα κρίσιμα στοιχεία που δεν είχαν τεθεί υπόψη της Επιτροπής Αναστολών, ή εάν μεταβλήθηκαν τα δεδομένα βάσει των οποίων απορρίφθηκε η αρχική αίτηση αναστολής, να υποβάλει νέα αίτηση. Όμως, η επίκληση νομικών πλημμελειών, τις οποίες ο αιτών μπορούσε να προβάλει με το αρχικό δικόγραφο και τελικά, προέβαλε με δικόγραφο προσθέτων λόγων ακύρωσης, μεταγενέστερα από την πρώτη αίτηση αναστολής, δεν συνιστά νεότερο στοιχείο που δικαιολογεί την επάνοδο της Επιτροπής Αναστολών, ούτε αποτελεί μεταβολή νομικών δεδομένων. Η αντίθετη λύση θα καθιστούσε κενή περιεχομένου την προσωρινή δεσμευτικότητα που επάγεται η απόφαση επί αίτησης αναστολής ή ασφαλιστικών μέτρων στις έννομες σχέσεις όλων των διαδίκων<sup>26</sup>.

Επομένως, παρά τη δυνατότητα ανάκλησής της, η απόφαση της Επιτροπής Αναστολών είναι δεσμευτική για όσο διάστημα ισχύει. Η δεσμευτικότητα βέβαια δεν αφορά στο κύριο δικαίωμα (καθόσον στη σχετική δίκη δε γίνεται οριστική διάγνωση του επίδικου δικαιώματος), αλλά στη νομιμότητα της λήψης του μέτρου που διατάχθηκε. Τούτο σημαίνει ότι για το χρονικό διάστημα που ισχύει η απόφαση αυτή, δηλαδή μέχρι την έκδοση απόφασης επί του κύριου ενδίκου βοηθήματος, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ή να αγνοηθεί η διάπλαση που έγινε, με το επιχείρημα ότι ήταν εξ αρχής παράνομη ή εσφαλμένη και ως εκ τούτου η Διοίκηση οφείλει να συμμορφώνεται προς αυτήν.

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημάνουμε μία σημαντική διαφοροποίηση που επέφερε ο νέος Ν 3886/2010 συγκριτικά με τον καταργηθέντα Ν 2522/1997 σχετικά με την δεσμευτικότητα των αποφάσεων της ΕΑ επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων. Η εν λόγω

---

<sup>25</sup> ΣΕ 2044/1988, ΕΑ ΣΕ 4329/98, ΣΕ 3778/2003, ΣΕ 2059/2007, ΕΑ ΣΕ 172/2008, ΔΕφΑθ 4301/2008, ΣΕ 3312/2009.

<sup>26</sup> ΕΑ ΣΕ 130/2003, 472/2003.

διαφοροποίηση συνίσταται στην εισαγωγή μιας νέας ρύθμισης στη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 5 του νέου Ν 3886/2010, στην οποία ορίζεται ότι «εφόσον η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων γίνει δεκτή, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συμμορφωθεί προς το διατακτικό ή και το εν γένει περιεχόμενο της απόφασης και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει κατάλληλα τη διοικητική πράξη που προκάλεσε τη διαφορά ή, επί παράλειψης, να εκδώσει την οφειλόμενη ρητή πράξη». Προβλέπεται δηλαδή πλέον η δυνατότητα («μπορεί») και όχι η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφωθεί με το περιεχόμενο της απόφασης επί των διαταχθέντων ασφαλιστικών μέτρων. Όμως η προβλεπόμενη δυνητική συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση, και μάλιστα προς το διατακτικό της έρχεται σε πλήρη αντίθεση τόσο με την παρ. 5 του άρθρου 95 Σ, όσο και με την παρ. 2 του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 περί υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.

Προφανώς η συγκεκριμένη διάταξη στηρίζεται στην άποψη σύμφωνα με την οποία «δεν υποχρεούται η Διοίκηση σε συμμόρφωση προς την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών, να ανακαλέσει την πράξη της οποίας έχει ανασταλεί η εκτέλεση ή να εκδώσει πράξη αντίθετου προς αυτήν περιεχομένου»<sup>27</sup>. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ<sup>28</sup> παρέχεται ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή να επανεξετάσει, πριν από την άσκηση ή τη συζήτηση της αίτησης ακυρώσεως που ακολουθεί τη λήψη του ασφαλιστικού μέτρου, την προδικαστική προσφυγή του υπέρ ου το μέτρο, λαμβάνοντας υπόψη το αιτιολογικό της απόφασης περί αναστολής. Αν με την νέα απόφαση γίνεται δεκτή η προσφυγή, συνέχιση της ακυρωτικής δίκης γίνεται μόνο υπό τους όρους του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989.

Υπό το φως των ανωτέρω, σκόπιμη θα ήταν η αναδιατύπωση της προτεινόμενης διάταξης, ως ακολούθως: «η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να συμμορφωθεί προς το διατακτικό της απόφασης και μπορεί να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει κατάλληλα τη διοικητική πράξη που προκάλεσε τη διαφορά κατά το εν γένει περιεχόμενο της απόφασης ή επί παράλειψης, να εκδώσει την οφειλόμενη ρητή πράξη»<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> ΣΕ 3312/2009.

<sup>28</sup> ΕΑ ΣΕ 1121/2008.

<sup>29</sup> Πρακτικά νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων (Ν 3886/2010) Βουλής των Ελλήνων, Β' Δ/ση Επιστημονικών μελετών, Πρόεδρος Μαυριάς Κ., 28.9.2010.

## II. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης

### A. Συνταγματική κατοχύρωση

Παρά τις σπουδαίες νομολογιακές και νομοθετικές εξελίξεις, είναι αξιοσημείωτο ότι το Σύνταγμα δεν διαλαμβάνει ρητή κατοχύρωση ούτε της προσωρινής δικαστικής προστασίας, ούτε της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς της αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών. Όπως όμως έχει γίνει νομολογιακά δεκτό, η συγκεκριμένη υποχρέωση της Διοίκησης προκύπτει από τον συνδυασμό συγκεκριμένων διατάξεων.

Καταρχάς, η υπό ευρεία έννοια παροχή στον πολίτη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας επιβάλλεται από το συνταγματικό δικαίωμα της εννόμου προστασίας του άρθρου 20 παρ.1 του Συντάγματος. Η αξίωση αυτή προς παροχή εννόμου προστασίας διακρίνεται σύμφωνα με τη θεωρία<sup>30</sup> σε τρεις μορφές: 1) την αξίωση για έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας, 2) την αξίωση για τη λήψη ασφαλιστικών (προσωρινών) μέτρων, και 3) την αξίωση για την αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων. Επομένως, καθίσταται σαφές ότι το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας περιλαμβάνει τόσο την λήψη προσωρινών μέτρων, που αποσοβούν τους κινδύνους για την ικανοποίηση του επίδικου δικαιώματος μέχρι την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, όσο και την απαραίτητη συνδρομή των κρατικών οργάνων για την πραγμάτωση της αποφάσεως. Η τελευταία αυτή αξίωση του πολίτη επιβάλλει στα όργανα του κράτους να του παρέχουν το νομικό πλαίσιο αλλά και την ουσιαστική δυνατότητα προκειμένου να λάβει εξαναγκαστικά μέτρα, ώστε να ικανοποιήσει τη διαγνωσθείσα από τα δικαστήρια έννομη σχέση<sup>31</sup>. Συνεπώς, είναι κυρίαρχη πλέον η αντίληψη ότι το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος καθιερώνοντας το δικαίωμα για δικαστική προστασία, θα ήταν κενό γράμμα, αν δεν προστάτευε παράλληλα με την κύρια δίκη και τα ασφαλιστικά μέτρα ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της οριστικής προστασίας.

---

<sup>30</sup> Ράικος Δ., «Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση», Σάκκουλα 2005, σ.12 επ.

<sup>31</sup> Δετσαρίδης Χ., «Αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου: το συνταγματικό πλαίσιο και ο εκτελεστικός νόμος 3068/2001 σε σχέση με τους διεθνείς κανόνες», Αρχ.Νομ. 2007, σ.691.

Εξάλλου είναι κοινή παραδοχή ότι το Σύνταγμα δεν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, αλλά αντιθέτως το κατοχυρώνει σε όλες τις πτυχές του, απαγορεύοντας οποιονδήποτε αποκλεισμό ή ουσιαστικό περιορισμό από τον νόμο. Αυτήν την έννοια έχει και η έκφραση «ως νόμος ορίζει», δηλαδή δεν έχει περιοριστικό χαρακτήρα, αλλά ρυθμιστικό και αναφέρεται στο πώς θα διαμορφωθεί το εν λόγω δικαίωμα σε δικονομικό επίπεδο<sup>32</sup>. Για τον λόγο αυτό καθίσταται σαφές ότι και νόμοι που απαγορεύουν εξ αρχής την προσωρινή δικαστική προστασία στη διοικητική δίκη είναι ευθέως αντισυνταγματικοί, επειδή προσβάλλουν τον πυρήνα ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος.

Επίσης, η τελευταία συνταγματική αναθεώρηση συνεισέφερε τρεις νέες συνταγματικές διατάξεις στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, οι οποίες μετέβαλαν προς το βέλτιστο την εν λόγω αξίωση του ιδιώτη προς υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του ΣΕ και ως εκ τούτου και της Επιτροπής Αναστολών. Συγκεκριμένα, η πρώτη είναι η ριζικά αναθεωρημένη διατύπωση του εδαφίου α' της παραγράφου 5 του άρθρου 95 σύμφωνα με την οποία «η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις». Η διάταξη αυτή πριν την αναθεώρηση, μας προσέφερε τον κανόνα πως η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές (άρα γραμματικά ούτε καν προς τις αναιρετικές) αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έχουμε λοιπόν μία απόλυτη γενίκευση της υποχρέωσης αυτής χωρίς να χρειάζεται καμία ερμηνευτική συνεπαγωγή. Ευθέως και ρητά η υποχρέωση της Διοίκησης για συμμόρφωση επεκτείνεται πλέον σε όλες ανεξαιρέτως τις δικαστικές αποφάσεις, άρα και τις προσωρινές.

Η δεύτερη πολύ σημαντική αναθεωρηθείσα διάταξη είναι αυτή του εδαφίου β' της παραγράφου 5 του άρθρου 95, σύμφωνα με τον οποίον «η παράβαση της υποχρέωσης αυτής (δηλαδή της υποχρέωσης συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις) γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει». Και εδώ η αναθεώρηση έχει συνεισφέρει μία ελαφρά αλλά καθόλου αδιάφορη μεταβολή. Η διάταξη αυτή πριν την αναθεώρηση προέβλεπε ότι η παραβίαση της υποχρέωσης που αφορούσε τη συμμόρφωση στις ακυρωτικές (μόνον) αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας γεννά ευθύνη για κάθε υπαίτιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Ενώ τώρα η ευθύνη ανήκει σε κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου καλύπτεται βέβαια καταρχάς από την

---

<sup>32</sup> Μπέης Ε., «Εκταση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης της διοικητικής πράξης», Δ. 1997, σ.1036.

προαναθεωρητική νομοθεσία, πλην της ποινικής λόγω της αυστηρής τυποποίησης του ποινικού φαινομένου και ενδεχομένως πλην της στενά πειθαρχικής καθώς και εκεί χρειάζεται ίσως μια νομοθετική εξειδίκευση των εν λόγω συνταγματικών διατάξεων.

Τέλος, υπάρχει και η διάταξη του εδαφίου γ' της ίδιας παραγράφου 5 του άρθρου 95, σύμφωνα με την οποία «νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης». Πρόκειται για μία νέα ρύθμιση, μία πολύ σημαντική προσθήκη, η οποία με τη σειρά της συμπληρώνεται κανονιστικά από τη διάταξη του εδαφίου β' της παραγράφου 4 του άρθρου 94, σύμφωνα με την οποία «στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια (άρα και στο Συμβούλιο της Επικρατείας), μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις».

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι στη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος προσωρινής δικαστικής προστασίας σημαντικότερο ρόλο έπαιξε και η απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ 718/1993<sup>33</sup>. Στην εν λόγω απόφαση, με αφορμή την αίτηση αναστολής εκτελέσεως υπουργικής αποφάσεως για τη διακοπή λειτουργίας ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού, το ΣΕ εντάσσει την παρεχόμενη με την αναστολή εκτελέσεως προσωρινή προστασία του ιδιώτη στο συνταγματικό δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 1 και αρνείται ρητώς την εξουσία των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας να αποκλείουν την δικαστική αναστολή εκτελέσεως διοικητικών πράξεων<sup>34</sup>. Μάλιστα, ο συγκεκριμένος νόμος, που όριζε ότι πράξεις, όπως η διακοπή λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού, δεν υπόκεινται για οποιονδήποτε λόγο σε αναστολή εκτελέσεως από διοικητική ή δικαστική αρχή, κρίθηκε αντισυνταγματικός και παραμερίστηκε στην επίδικη υπόθεση<sup>35</sup>, για να διατάξει

---

<sup>33</sup> ΕΔΚΑ 1993, σ. 754.

<sup>34</sup> «Επειδή από τον συνδυασμό του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, και του άρθρου 95 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως, συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης υποχρεούται να εξασφαλίζει την αξίωση για παροχή έννομης προστασίας έναντι των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών. Η προστασία δε αυτή, κατά την έννοια των πιο πάνω διατάξεων, δεν είναι μόνο η οριστική επίλυση της ένδικης διαφοράς, δηλαδή η έκδοση οριστικής απόφασης, αλλά και η προσωρινή έννομη προστασία, η λήψη δηλαδή του κατάλληλου μέτρου για να αποσοβηθεί η ανεπανόρθωτη βλάβη που κατά περίπτωση συνδέεται με την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης, ήτοι για να αποσοβηθεί η ματαίωση του σκοπού, για τον οποίο παρέχεται το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως». (βλ. Σκουρή Β., *Η δικαστική αναστολή των διοικητικών πράξεων*, 1994, σ.164).

<sup>35</sup> «... Ενόψει αυτών, η διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 16 Α του Ν 1730/1987..., που προστέθηκε με το άρθρο 27 του Ν 1941/191..., η οποία προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι οι πράξεις της

τελικώς η Επιτροπή Αναστολών την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλόμενης πράξεως. Στην πραγματικότητα, η Ε.Α. 718/1993 αποτελεί σταθμό, διότι έρχεται σε ρήξη με την προηγούμενη πάγια νομολογία και σηματοδοτεί μία αναδίπλωση του ΣΕ με προφανή στόχο την επιβαλλόμενη ενίσχυση της έννομης προστασίας των ιδιωτών.

Έξι χρόνια αργότερα εξεδόθη η απόφαση 2593/1999 του Ε΄ Τμήματος ΣΕ, η οποία αποτέλεσε την αφορμή για την κατοχύρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ. Η εν λόγω απόφαση όρισε ότι «οι διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 50 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 πρέπει να εφαρμόζονται αναλόγως και για τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς τις οποίες υπάρχει επίσης υποχρέωση συμμορφώσεως της διοικήσεως, δεδομένου ότι και η αίτηση αναστολής, συναρτώμενη προς την αίτηση ακυρώσεως, τυγχάνει και αυτή συνταγματικής κατοχυρώσεως (Ε.Α. 718/1993, 159/1998). Συνεπώς, όταν εκδίδεται από την Επιτροπή Αναστολών θετική απόφαση (αναστέλλουσα την διοικητική πράξη) οι διοικητικές αρχές οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο της αποφάσεως.»<sup>36</sup>.

Συνεπώς, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 20 παρ.1, 94 παρ.1 και 95 παρ.5 του Συντάγματος κατοχυρώνεται συνταγματικά η επιταγή της υποχρέωσης συμμορφώσεως της Διοικήσεως ως προς τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας.

---

Διοίκησης, με τις οποίες λαμβάνονται μέτρα που αφορούν τις άδειες ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών,...δεν υπόκεινται σε αναστολή εκτέλεσης από διοικητική ή δικαστική αρχή, παραβιάζει, κατά το μέρος που αφορά την από μέρους του δικαστηρίου προστασία του πολίτη δια της αναστολής εκτελέσεως, συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα και είναι συνεπώς ανίσχυρη και ανεφάρμοστη».

<sup>36</sup> Πρβλ. ΣΕ 2044/1988, 3778/2003, ΣΕ 2059/2007.

### Β. Άρθρο 6 ΕΣΔΑ και διεθνείς κανόνες

Στο ενωσιακό Δίκαιο, η έννοια της υποχρέωσης συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις προβλέπεται στο άρθρο 260 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου ορίζεται ότι εάν διαγνωσθεί με απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ η παραβίαση υποχρέωσης Κράτους μέλους που πηγάζει από τις Συνθήκες, το Κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου.

Με την κοινή διακήρυξη που υπογράφηκε από εκπροσώπους του Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και του Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2009 εισήχθη στην κοινοτική πραγματικότητα ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ήδη από τη συνθήκη της Λισαβόνας με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 6 της ΣυνθΕΕ, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έχει την ίδια ισχύ με τις Συνθήκες. Στο άρθρο 47 του Χάρτη αναφέρονται οι εγγυήσεις που αφορούν τη διαγνωστική δίκη γεγονός που συνεπάγεται την ανάγκη της ζητούμενης αποτελεσματικότητας στη δικαστική διαδικασία. Ουσιαστικά ο κανόνας αυτός αυτόματα επιβάλλει την εφαρμογή των εγγυήσεων της αποτελεσματικότητας, που θέτει ο Χάρτης. Αυτό σημαίνει ότι ο πολίτης θα πρέπει να μπορεί να έχει τη δυνατότητα με τρόπο αποτελεσματικό να μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα εκτέλεσης σύμφωνα με τη δικαστική διάγνωση της διαφοράς, που προηγήθηκε μέσα από τη δίκαιη δίκη. Το εν λόγω άρθρο 47 εδ. β του Χάρτη βασίζεται, όπως και στην επεξήγηση ορίζεται, στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ στην οποία η ΕΕ έχει προσχωρήσει.

Η διάταξη του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, που υπεγράφη στις 4-1-1950 μεταξύ των κρατών του συμβουλίου της Ευρώπης, καθιερώνει ένα πλέγμα εγγυήσεων, που έχει επικρατήσει να αναφέρονται ως το «δικαίωμα σε δίκαιη δίκη» ή σε χρηστή απονομή της δικαιοσύνης<sup>37</sup>. Η διάταξη αυτή αποδείχτηκε ως η θεμελιωδέστερη της Σύμβασης, καθώς, ενώ η ίδια δεν προσθέτει ουσιαστικό περιεχόμενο στα άλλα δικαιώματα, αποτελεί τη διαδικαστική κατοχύρωση όλων των άλλων δικαιωμάτων, και μάλιστα αυτών που κατοχυρώνονται τόσο στην ίδια την ΕΣΔΑ, όσο και στα εθνικά Συντάγματα<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Καϊδατζής Α., «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο», ΕΔΔΔ 1999, σ.33.

<sup>38</sup> Πετρόγλου Ι., «Εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και επί των διοικητικών υποθέσεων», ΕΔΚΑ 1992, σ. 613 επ..

Χαρακτηριστικό είναι ότι περίπου οι μισές από το σύνολο των αποφάσεων που έχει εκδώσει το ΕΔΔΑ, αλλά και η πλειοψηφία των καταδικαστικών για τη χώρα μας αποφάσεων αφορούν το άρθρο αυτό.

Η διατύπωση του άρθρου 6 ΕΣΔΑ έχει ως εξής: «Παν πρόσωπο έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικαστεί δικαίως, δημόσια και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξαρτήτου και αμερολήπτου δικαστηρίου, νομίμως λειτουργούντος, το οποίο θα αποφασίσει είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσεως, είτε επί του βασίμου πάσης εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσεως..»

Μια εύλογη απορία που θα μπορούσε να έχει κάποιος είναι κατά πόσον η εν λόγω διάταξη αφορά στις διοικητικές διαφορές, μιας και κατά την γραμματική της διατύπωση φαίνεται να εξαιρεί τη διοικητική δικαιοσύνη από το πεδίο εφαρμογής της, καθώς αναφέρεται σε δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης ή κατηγορίες ποινικής φύσης. Όμως καταλυτική υπήρξε στο σημείο αυτό η νομολογία των οργάνων της Σύμβασης. Ακολουθώντας την πάγια αρχή τους να ερμηνεύουν αυτόνομα δυναμικά και εξελικτικά τους όρους της Σύμβασης καταλήγουν σε μια διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 6 παρ.1 ΕΣΔΑ, η οποία περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της και υποθέσεις που κατά τα εθνικά δίκαια χαρακτηρίζονται ως διοικητικές διαφορές και που εκδικάζονται από τα διοικητικά δικαστήρια, αρκεί το αντικείμενο ή οι συνέπειές τους να είναι περιουσιακές ή να επάγονται κυρώσεις επί αστικών δικαιωμάτων, όπως λ.χ. δίκες συνταξιοδοτικές, κοινωνικοασφαλιστικές, πειθαρχικές κλπ.<sup>39</sup>

Επομένως, και το δικαίωμα προσωρινής δικαστικής προστασίας κατά την εκδίκαση διοικητικών διαφορών κατοχυρώνεται όπως και αυτό της οριστικής, από το ενωσιακό δίκαιο στα πλαίσια του δικαιώματος της δίκαιης δίκης, έτσι όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 ΕΣΔΑ.

Η διάταξη του άρθρου 6 παρ.1 ΕΣΔΑ αναφέρεται ουσιαστικά στις εγγυήσεις που πρέπει να πληροί η διαγνωστική δίκη, γεγονός που συνεπάγεται την ανάγκη της ζητούμενης αποτελεσματικότητας στη δικαστική διαδικασία. Αυτό σημαίνει ότι ο πολίτης θα πρέπει να απολαμβάνει τις ίδιες εγγυήσεις και κατά το στάδιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας ως μέρος του δικαιώματός του σε παροχή δίκαιης δίκης. Εύστοχα

---

<sup>39</sup> Μαθίας, Στ. «Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου» Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2006, σ.68.

υποστηρίζεται<sup>40</sup> ότι το άρθρο 6 ΕΣΔΑ αποτελεί επιταγή που απευθύνεται στην νομοθετική εξουσία, στην οποία επιβάλλει να μην παραλείπει την νομοθέτηση ενός συστήματος κανόνων, που εγγυώνται την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας συμμόρφωσης της Διοίκησης. Επομένως, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι το δικαίωμα δικαστικής προστασίας εν προκειμένω στα πλαίσια της προσωρινής δικαστικής προστασίας, θα ήταν ατελές και μάταιο αν η απόφαση η οποία εκδίδεται παραμένει ανεφάρμοστη σε βάρος ενός των διαδίκων.

Επιπλέον, η διάταξη του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ στο μέτρο που καθιερώνει το δικαίωμα πραγματικού ένδικου βοηθήματος, παίζει συμπληρωματικό ρόλο σε σχέση με το άρθρο 6, στο πλαίσιο δικονομικής εγγύησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Από τον συνδυασμό των δύο διατάξεων προκύπτει ένα ολοκληρωμένο σύστημα εγγύησης του δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Το άρθρο 13 έχει ως εξής: «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίες παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των».

Κυρίαρχη έννοια για το άρθρο 13 αποτελεί αυτή της αποτελεσματικότητας του ένδικου βοηθήματος. Επιβάλλεται δηλαδή από τη διάταξη αυτή (σε συνδυασμό βέβαια με το άρθρο 6), η επιταγή για τις εθνικές νομοθεσίες να χορηγούν «πραγματικά» ένδικα βοηθήματα και όχι τυπικές απλώς δικονομικές δυνατότητες, που δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσουν το υπό κρίση δικαίωμα στην ουσία του. Στοιχεία που κρίνουν το αποτελεσματικό ή μη του ένδικου βοηθήματος είναι η δυνατότητα κρίσης για το νόμω και ουσία βάσιμο του ισχυρισμού, η εξασφάλιση αποκαταστατικού αποτελέσματος καθώς και η ύπαρξη αυτόθροου ή δυνητικού ανασταλτικού αποτελέσματος<sup>41</sup>. Ειδικά ως προς το τελευταίο, το οποίο αποτελεί και το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, γίνεται φανερό η αλληλεπίδραση και ο ερμηνευτικός εμπλουτισμός του άρθρου 20 παρ.1 Σ από την νομολογία τόσο του ΔικαστηρίουΕΕ όσο και των οργάνων της ΕΣΔΑ, που οδήγησε στην νομολογιακή κατοχύρωση της αναστολής εκτελέσεως ως ουσιώδους πτυχής του

<sup>40</sup> Δετσαρίδης Χ., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: η συνταγματική αναθεώρηση, ο Ν 3068/2002 και οι κανόνες της ΕΣΔΑ», ΕφημΔΔ 2008, σ. 856.

<sup>41</sup> Χρυσανθάκης Χαρ., «Ζητήματα προστασίας του αλλοδαπού: Η προσωρινή (έννομη) προστασία του αλλοδαπού στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ και της ελληνικής έννομης τάξης», Δ.Δίκη 1995, σ. 275.

δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Επίσης, αντίθετα με το σχετικά περιορισμένο του περιεχόμενο το άρθρο 13 ΕΣΔΑ σε αντιδιαστολή με το άρθρο 6 δεν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του στις διαφορές αστικής και ποινικής φύσης. Αντίθετα μάλιστα, από τη διατύπωση της διάταξης («έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των») προκύπτει ότι ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην εξασφάλιση αποτελεσματικού ένδικου βοηθήματος για τις διοικητικές διαφορές στο σύνολό τους, ακόμη και στην περίπτωση που ενδεχομένως δεν εφαρμόζεται το άρθρο 6 παρ.1 ΕΣΔΑ. Έχουν υπαχθεί έτσι στο πεδίο εφαρμογής του και περιπτώσεις διοικητικών διαφορών που ανάγονται στον «σκληρό πυρήνα» της άσκησης δημόσιας εξουσίας, με χαρακτηριστικότερο το παράδειγμα της διοικητικής απέλασης αλλοδαπού.

Η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ καθώς και η ρητή πρόβλεψη στο άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη ότι τα δικαιώματα που προβλέπονται στην ΕΣΔΑ έχουν την ίδια δύναμη και εμβέλεια, δίνει μια άλλη διάσταση στο δικαίωμα του πολίτη για συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Χαρακτηριστική είναι η επεξήγηση του άρθρου 52 του Χάρτη στην οποία δηλώνεται ότι η μνεία της ΕΣΔΑ στοχεύει συγχρόνως στη Σύμβαση και τα πρωτόκολλά της.

Εκτός από τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ, ιδιαίτερη αναφορά στο ζήτημα της συμμόρφωσης γίνεται και στο 14<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, που τελικά τον Ιούνιο του 2010 τέθηκε σε ισχύ μετά την επικύρωσή του από τη Ρωσία. Στα πλαίσια της τροποποιητικής αντιμετώπισης των παραβάσεων, το 14<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο συνδέει τη συμμόρφωση εθνικών δικαστηρίων και Διοίκησης με το ερμηνευτικό δεδικασμένο της νομολογίας του Στρασβούργου, χωρίς να χρειάζεται συσχέτιση με *ad hoc* διαπίστωση παραβίασης<sup>42</sup>. Επιστέγασμα της αποτελεσματικής προστασίας που προσφέρει η Σύμβαση είναι η υποχρέωση των Κρατών μελών να συμμορφώνονται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, στις οποίες είναι διάδικα, ενώ ο έλεγχος της εκτέλεσης είναι σύμφωνα με το πρωτόκολλο αρμοδιότητα της Επιτροπής Υπουργών. Το Δικαστήριο οδηγήθηκε σταδιακά στην κρίση να υποδεικνύει το ίδιο στο διατακτικό των αποφάσεών του, ιδίως όταν πρόκειται για

---

<sup>42</sup> Δετσαρίδης Χ., «Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν συνταξιοδοτικά ζητήματα», ΘΠΔΔ Δεκέμβριος 2010, σ. 1266.

υποθέσεις που μπορεί να προκληθεί σωρεία παρόμοιων παραβιάσεων, τα μέτρα που το Κράτος μέλος οφείλει να λάβει για την εξάλειψη του προβλήματος.

Τέλος, εκτός από την ΕΣΔΑ με τον Ν 2462/1997<sup>43</sup> κυρώθηκε το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ), το οποίο στο άρθρο 2 παρ. 3 προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να εγγυώνται την εκτέλεση από τις αρμόδιες αρχές κάθε απόφασης. Επίσης, στο άρθρο 14 παρ. 1 του ίδιου Συμφώνου κατοχυρώνεται το δικαίωμα του ατόμου σε δίκαιη δίκη, ως προς τις αμφισβητήσεις δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Οι ρυθμίσεις αυτές έρχονται ως επιστέγασμα του γενικότερου αιτήματος για πλήρη και αποτελεσματική άσκηση του συνταγματικού δικαιώματος της έννομης προστασίας. Ουσιαστικά αποτελούν κανόνες άμεσης εφαρμογής, οι οποίοι περιέχουν και ρητή επιταγή στον ίδιο τον δικαστή να μην αποδέχεται και να μην εφαρμόζει θεσπισμένους από τον κοινό νομοθέτη περιορισμούς στο δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

---

<sup>43</sup> ΦΕΚ Α' 25/26.2.1997, η ισχύς του άρχισε στις 5.8.1997.

## **Κεφάλαιο 2: Περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ**

### **Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Ποιο είναι όμως κατά την έννοια της αναθεωρημένης συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 94 παρ.4 ή 95 παρ.5 Σ, το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμορφώσεως; Εφαρμόζοντας διασταλτικά όσα ισχύουν γενικά για τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας κάνει δεκτό ότι η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών περιλαμβάνει κάθε θετική ή αποθετική ενέργεια που διασφαλίζει το σεβασμό του λεγόμενου «προσωρινού δεδικασμένου», δηλαδή του ωφέλιμου αποτελέσματος της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών και περιλαμβάνει εκτός από την παύση εκτέλεσης της πράξεως, η ισχύς της οποίας ανεστάλη, και την αποχή από την έκδοσης όμοιας με την προσβληθείσα πράξης. Ειδικότερα, επί ασφαλιστικών μέτρων η υποχρέωση αποχής από την εκτέλεση της πράξης είναι ακόμη επιτακτικότερη και μάλιστα φτάνει στο σημείο, ώστε δυνάμει του άρθρου 8 του Ν 3886/2010 να προβλέπεται η δυνατότητα ασκήσεως ειδικού ενδίκου βοηθήματος, συγκεκριμένα (ακυρωτικής) προσφυγής για την κήρυξη ως άκυρης της παρανόμως και κατά παράβαση της υποχρέωσης αναστολής συναφθείσας σύμβασης.

Επίσης, μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα δυνατότητα για τον δικαστή της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορά τη ρύθμιση του περιεχομένου συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις εν λόγω αποφάσεις προβλέπεται στην παράγραφο 8 του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 προκειμένου για αναστολή επί ακυρωτικής διαφοράς και την αντίστοιχη παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010, προκειμένου για αναστολή επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων, σύμφωνα με τις οποίες η Επιτροπή εκτός από την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης μπορεί να διατάξει κάθε άλλο, κατά περίπτωση, κατάλληλο μέτρο, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων.

## **I. Αποχή από την εκτέλεση της πράξης**

### A. Απαγόρευση έκδοσης όμοιας πράξης

Η πρώτη και στοιχειωδέστερη υποχρέωση της Διοίκησης από την άσκηση κιάλας της αιτήσεως αναστολής ή της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων αντίστοιχα και μέχρις ότου εκδοθεί η σχετική απόφαση της Επιτροπής Αναστολών είναι σύμφωνα με την αρχή της χρηστής Διοίκησης η υποχρέωση άμεσης παύσης εκτέλεσης της προσβληθείσας πράξης<sup>44</sup>, στην περίπτωση βέβαια που η προσβληθείσα πράξη έχει ήδη αρχίσει να εκτελείται. Εάν αντίθετα η πράξη, η εκτέλεση της οποίας θα ανασταλεί στη συνέχεια με την σχετική απόφαση της Επιτροπής Αναστολών δεν έχει ακόμη εκτελεσθεί, η Διοίκηση έχει υποχρέωση προς αποχή από οιαδήποτε πράξη ή ενέργεια που θα συνέτεινε στην εκτέλεσή της, και ειδικότερα αποχή από τη διενέργεια των λεγόμενων μέτρων εκτέλεσης, εκείνων δηλαδή των μη εκτελεστών πράξεων που τείνουν στην υλοποίηση της προσβληθείσας πράξης.

Ειδικότερα, σχετικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης σε αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989, κρίθηκε ότι «όταν εκδίδεται από την Επιτροπή Αναστολών θετική απόφαση (αναστέλλουσα την εκτέλεση της διοικητικής πράξεως) οι διοικητικές αρχές οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο της αποφάσεως». Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι η αναστολή εκτέλεσης της πράξης δε θίγει το κύρος της, η δε πράξη εξακολουθεί να παράγει τεκμήριο νομιμότητας<sup>45</sup>.

Στα πλαίσια της εν λόγω υποχρέωσης της Διοίκησης προς αποχή από την εκτέλεση της πράξης εντάσσεται και η απαγόρευση έκδοσης της ίδιας ή όμοιας με την προσβληθείσα πράξης, η οποία χωρίς να την αντικαθιστά, αποσκοπεί απλώς στο να εξουδετερώσει το ανασταλτικό αποτέλεσμα. Όμοια πράξη δε θεωρείται απλώς η πράξη που επάγεται τα αυτά με την προσβληθείσα έννομα αποτελέσματα, διότι η έκδοση πράξης με το αυτό περιεχόμενο μπορεί να είναι θεμιτή μέσα σε άλλο πραγματικό ή νομικό πλαίσιο, αλλά η

---

<sup>44</sup> ΕΑ 335/1995, 1486/1996.

<sup>45</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 119.

πράξη που επαναλαμβάνει την ίδια παρατυπία που διαπιστώθηκε με τη δικαστική απόφαση. Η παραβίαση της εν λόγω υποχρέωσης συνίσταται επομένως στην έκδοση όμοιας με την προσβληθείσα πράξης, δηλαδή έκδοση πράξης με τη ίδια τυπική ή ουσιαστική πλημμέλεια με την προσβληθείσα, και βεβαίως, πράξης που να αφορά τα αυτά πρόσωπα.

Η έννοια της όμοιας πράξης συναρτάται με τον ειδικό λόγο για τον οποίο ανεστάλη η εκτέλεση της προσβληθείσας πράξης, ο οποίος καθορίζει και την έκταση της δεσμεύσεως της Διοικήσεως. Εάν για παράδειγμα η εκτέλεση της πράξεως ανεστάλη για αναρμοδιότητα ή για παράβαση ουσιαστικού τύπου, η Διοίκηση οφείλει να εκδώσει νέα ίδια πράξη, δηλαδή του ίδιου περιεχομένου, αλλά κατά την νόμιμη αυτήν τη φορά διαδικασία<sup>46</sup>. Εάν η αναστολή εκτέλεσης της πράξης εδόθη για ουσιαστική πλημμέλεια, όπως είναι κυρίως η πραγματική ή νομική πλάνη, δεν επιτρέπεται η έκδοση πράξης με την ίδια εσφαλμένη πραγματική ή νομική βάση. Στην περίπτωση δε που η εκτέλεση της προσβληθείσας πράξεως ανεστάλη για ελλιπή αιτιολογία, είτε αυτό αποτέλεσε τυπική είτε ουσιαστική πλημμέλεια<sup>47</sup>, η πράξη με την οποία επαναλαμβάνεται αυτολεξεί ή με παραλλάσσουσα έστω διατύπωση<sup>48</sup>, η αιτιολογία της πρώτης πράξης, παραβιάζει το προσωρινό δεδικασμένο.

Παράβαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης υπάρχει και όταν η Διοίκηση εκδίδει πράξη εμμέσως όμοια προς την προσβληθείσα. Η έμμεση αυτή προσβολή μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Η επανάληψη του περιεχομένου της πράξης η εκτέλεση της οποίας ανεστάλη μπορεί να επιδιωχθεί καταρχάς με τον μανδύα της νέας πράξης, η οποία στηρίζεται σε άλλη νομική αιτία: για παράδειγμα μετά την αναστολή εκτέλεσης απόλυσης υπαλλήλου, η Διοίκηση αρνείται την επανένταξη του ως άνω υπαλλήλου λόγω κατάργησης της θέσης, γεγονός που ισοδυναμεί φυσικά με συγκεκριμένη απόλυση. Για τον λόγο αυτό στις συγκεκριμένες περιπτώσεις το Συμβούλιο της Επικρατείας ελέγχει με μεγάλη προσοχή κατά πόσο στοιχειοθετείται πράγματι αλλαγή νομικής ή πραγματικής αιτίας, ή αντιθέτως, η αλλαγή αυτή υποκρύπτει την πρόθεση της διοικητικής αρχής να εμμείνει στην προσβληθείσα πράξη. Η έμμεση παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης μπορεί να

---

<sup>46</sup> ΣΕ 207/1987, 2320/2003, 2603/2004.

<sup>47</sup> Η πλημμελής αιτιολογία θεωρείται παράβαση τύπου, όταν η αναφορά της στο σώμα της πράξης επιβάλλεται από τον νόμο, (βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, Α.Ν. Σάκκουλας, 2006, σ. 143).

<sup>48</sup> ΣΕ 4554/96, 1268/1997, 1234/1997, 256/1998, 1171/1998, 973/1999.

φθάσει μέχρι και στην καταχρηστική τροποποίηση του ισχύοντος νομικού καθεστώτος, προκειμένου να γίνει εφικτό να εκδοθεί «νομίμως» ατομική πράξη όμοια με την προσβληθείσα, εφόσον με τον τρόπο αυτό θα αποφευχθεί ο σκόπελος της ταυτότητας νομικής και ιστορικής αιτίας.

Επομένως από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι μοναδική δυνατότητα νόμιμης επανάληψης της προσβληθείσας πράξης είναι η περίπτωση αναστολής εκτέλεσης της ισχύος της για τυπικούς λόγους, όπως για παράδειγμα λόγω αναρμοδιότητας ή για παράβαση ουσιώδους τύπου, εφόσον η δεύτερη πράξη εκδίδεται πλέον από το αρμόδιο όργανο ή με την κατάλληλη διαδικασία<sup>49</sup>, που ουσιαστικά δεν πρόκειται για «όμοια» αλλά για «νέα» πράξη. Αυτό δικαιολογείται από τη διαφορά που υπάρχει μεταξύ αφενός της μορφής της πράξης, δηλαδή του λεγόμενου *instrumentum*, και αφετέρου του περιεχομένου της πράξης, δηλαδή του *negotium*: υπό τον όρο «νομική πράξη» νοούνται πράγματι τόσο το εξωτερικό περίβλημα της πράξης, η μορφή ή ο τύπος της, όσο και το περιεχόμενο, η αλλαγή που αυτή επιφέρει στην έννομη τάξη. Όταν δηλαδή ο διοικητικός δικαστής αναστείλει την εκτέλεση της ισχύος μίας πράξης για ελάττωμα της μορφής, εξωτερικό, τότε τίποτε δεν φαίνεται να εμποδίζει την διοικητική αρχή να επανεκδώσει την ίδια πράξη, να επαναλάβει δηλαδή το περιεχόμενό της, προσέχοντας αυτή τη φορά βέβαια να μην επαναλάβει την ίδια παρατυπία.

Επίσης, εκτός από την αποχή, η υποχρέωση της Διοίκησης για συμμόρφωση μπορεί να συνίσταται σε θετική ενέργεια εκ μέρους της Διοίκησης, ήτοι στην έκδοση των αναγκαίων διοικητικών πράξεων: α) για τη αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε, εάν η πράξη η εκτέλεση ισχύος της οποίας ανεστάλη δεν είχε εκδοθεί β) για τη δημιουργία των νομικών καταστάσεων σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου, των οποίων η παράβαση επέφερε την αναστολή εκτέλεσης της πράξης.

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η ασφάλεια δικαίου στο πλαίσιο της προστασίας του ωφέλιμου αποτελέσματος της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών εξυπηρετείται όταν η τελευταία συγκεκριμενοποιεί ποια ακριβώς πρέπει να είναι η συμπεριφορά των αποδεκτών της απόφασής της έτσι ώστε το ωφέλιμο αποτέλεσμά της να γίνεται πλήρως αντιληπτό και σεβαστό. Για παράδειγμα, εν όψει της ΕΑ ΣΕ 141/2010 απόφασης, με την οποία διατάσσεται η άμεση διακοπή όλων των εργασιών που

---

<sup>49</sup> ΣΕ 4008/1983, 4037/1985, 5133/95, 2035/84.

αποσκοπούν, αμέσως ή εμμέσως, στην κατασκευή του έργου της εκτροπής, καθώς και την αποχή από κάθε υλική ενέργεια που κατατείνει στην ολοκλήρωση και λειτουργία των έργων που συνδέονται με το εγχείρημα της εκτροπής του άνω ρου του Αχελώου ποταμού, το Δημόσιο δεν πρέπει να προβεί το ίδιο σε ερμηνεία της απόφασης, προκειμένου να κρίνει αν περιλαμβάνεται στις μη επιτρεπόμενες ενέργειες και η άντληση των υδάτων που λιμνάζουν στο εσωτερικό της σήραγγας εκτροπής του Αχελώου ποταμού, για την αποφυγή κατάπτωσης των τοιχωμάτων της σήραγγας, αλλά θα πρέπει να υποβάλλει σχετική αίτηση στο δικαστήριο που εξέδωσε την απόφαση, για την ερμηνεία ή και μεταρρύθμιση της απόφασης<sup>50</sup>.

Στην αντίθετη περίπτωση, στην οποία ο προσδιορισμός των ορίων του λεγόμενου «προσωρινού δεδουλευμένου» της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών αφηνόταν στην ελεύθερη και ανεξέλεγκτη μελλοντική ερμηνευτική κρίση της Διοικήσεως, η αντιμετώπιση της πιθανότητας προσβολής του ωφέλιμου αποτελέσματος της απόφασης αυτής θα ήταν δυσχερής. Αλλά και ο ίδιος ο διοικητικός δικαστής δε θα μπορούσε να τάμει εγκαίρως το σχετικό ερμηνευτικό ζήτημα που θα ανέκυπτε, παρά μόνο κατά την εκδίκαση είτε της ενδεχόμενης σχετικής αίτησης ακυρώσεως είτε μιας νέας αίτησης ακύρωσης και αίτησης αναστολής εκτέλεσης ή μιας νέας αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Τότε όμως γίνεται φανερό ότι η άμεση εφαρμογή της νέας παρανόμως εκδοθείσας πράξης θα μπορούσε να έχει ήδη προκαλέσει ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη στον αιτούντα καθιστώντας καθ' αυτόν τον τρόπο άνευ αντικειμένου την προσωρινή ή / και την οριστική δικαστική προστασία.

---

<sup>50</sup> Υπ' αρ. 175/2010 ΓΝΜΔ ΝΣΚ.

### Β. Ακυρότητα της παρανόμως συναφθείσας σύμβασης

Σε ό, τι αφορά στις υποθέσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του σταδίου που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, όπως προαναφέραμε ο Ν 3886/2010 επέφερε μια σειρά από σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας. Σκοπός άλλωστε του εν λόγω νόμου ήταν η αποφυγή του φαινομένου «course à la signature»<sup>51</sup>, της επίσπευσης δηλαδή σύναψης της σύμβασης από τις αναθέτουσες αρχές παρανόμως κατά το διάστημα που μεσολαβούσε μεταξύ της προσωρινής διαταγής και της εκδικάσεως της αιτήσεως αναστολής, προκειμένου να καταστήσουν αμετάκλητες τις συνέπειες της αμφισβητούμενης απόφασης για ανάθεση.

Καταρχάς, η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ορίζεται πλέον σε 10 (ημερολογιακές) ημέρες αντί 5 από την πλήρη γνώση από τον ενδιαφερόμενο της πράξης που βλάπτει τα συμφέροντά του και με τον τρόπο αυτό υλοποιείται η επιταγή του άρθρου 2α της Οδηγίας 2007/66 περί υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής να αναμείνει για χρονικό διάστημα 10 ημερών (standstill) από την κοινοποίηση της απόφασης για την ανάθεση της σύμβασης στους ενδιαφερόμενους, μέχρι τη σύναψη της σύμβασης<sup>52</sup>. Η προθεσμία για την απάντηση της Διοίκησης επί της προδικαστικής προσφυγής είναι πλέον 15 ημέρες αντί για 10 όπως ήταν μέχρι σήμερα, ενώ η πάροδος της ως άνω προθεσμίας τεκμαίρεται ως απόρριψή της, μπορεί όμως η αναθέτουσα αρχή να εκδώσει απόφαση, με την οποία θα δέχεται την προσφυγή μέχρι και την προτεραία της πρώτης δικασίμου της εν τω μεταξύ ασκηθείσας αίτησης ασφαλιστικών μέτρων και στην περίπτωση αυτή η σχετική δίκη καταργείται.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο μέσα σε προθεσμία 10 ημερών από τη ρητή ή σιωπηρή απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής και δεν επιτρέπεται να περιέχει αιτιάσεις διαφορετικές από τις αιτιάσεις της προδικαστικής προσφυγής, ενώ κατά την παρ. 2 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 ορίζεται ρητά ότι η

---

<sup>51</sup> Γιαννακόπουλος Κ. «Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία», ΕφημΔΔ 5/2010, σ. 595.

<sup>52</sup> Δημητριάδης Πρ., «Ενημερωτικό σημείωμα για το νέο Ν 3886/2010 για τη δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων», ΘΠΔΔ, Οκτώβριος 2010.

προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής, η άσκηση αυτής, καθώς και η προθεσμία και η άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης, εκτός εάν με την προσωρινή διαταγή ο αρμόδιος δικαστής αποφανθεί διαφορετικά.

Επομένως, καθίσταται σαφές ότι η Διοίκηση από τη στιγμή που θα ασκηθεί προδικαστική προσφυγή και μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αιτήσεως ακυρώσεως, οφείλει να απέχει από τη σύναψη της σύμβασης. Όμως, κατά τα λοιπά, η άσκηση της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων για την οποία ειδοποιείται σχετικά η αναθέτουσα αρχή με κάθε πρόσφορο μέσο, όπως τα ηλεκτρονικά και η τηλεομοιοτυπία, δεν κωλύει την πρόοδο της διαγωνιστικής διαδικασίας, εκτός αν ορίζεται άλλως με την προσωρινή διαταγή.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον και ξεχωριστή καινοτομία παρουσιάζει το άρθρο 8 του Ν 3886/2010, σύμφωνα με το οποίο ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει την κήρυξη της ακυρότητας σύμβασης που υπογράφηκε κατά παράβαση της ως άνω διατάξεως, με την άσκηση ειδικού ενδίκου βοηθήματος, της (ακυρωτικής) προσφυγής. Η εν λόγω προβλεπόμενη προσφυγή ασκείται εντός 30 ημερών από την ενημέρωση των ενδιαφερομένων με έναν από τους στον νόμο αναφερόμενους τρόπους, σε καμία όμως περίπτωση μετά την πάροδο έξι μηνών από την υπογραφή της σύμβασης. Παράλληλα με την ακύρωση της παρανόμως υπογραφείσας σύμβασης το Δικαστήριο μπορεί να επιβάλει και πρόστιμο στην αναθέτουσα αρχή για την παράνομη υπογραφή της σύμβασης που μπορεί να φτάσει έως το 10% του χρηματικού αντικειμένου της σύμβασης, το οποίο και αποδίδεται στον αιτούντα.

Η κήρυξη της σύμβασης ως άκυρης έχει ως αποτέλεσμα την αναδρομική της ακυρότητα με την εκκαθάριση των αξιώσεων των μερών να διέπεται πλέον από τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού. Ορίζεται μάλιστα ότι αν ο ανάδοχος γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει την ακυρότητα της σύμβασης δεν γεννάται έναντι της Διοίκησης αξίωσή του, κατά τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού ή η εν λόγω αξίωσή του ικανοποιείται μόνο εν μέρει. Παρέχεται πάντως στο δικαστήριο με την παράγραφο 3 η δυνατότητα εκτιμώντας τις περιστάσεις και ιδίως το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης, τη σοβαρότητα της παράβασης και τη συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής να κηρύξει την ακυρότητα μόνο του ανεκτέλεστου μέρους της σύμβασης ή να συντάμει τη διάρκειά της και περαιτέρω με την παράγραφο 4 η δυνατότητα της διατήρησης των αποτελεσμάτων της

σύμβασης εφόσον τούτο επιβάλλουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Δεν θεωρείται όμως τέτοιος λόγος η ύπαρξη οικονομικών συμφερόντων για τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της σύμβασης, η επιβάρυνση της αναθέτουσας αρχής με έξοδα λόγω καθυστέρησης στην εκτέλεση της σύμβασης, για τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας ανάθεσης, για την αλλαγή οικονομικού φορέα που εκτελεί τη σύμβαση ή για τις νομικές υποχρεώσεις που συνεπάγεται η ακύρωση της σύμβασης.

Πρέπει να τονίσουμε ότι η εν λόγω αναστολή εκτέλεσης της υπογραφείσας σύμβασης δεν συνιστά ανεπίτρεπτη υπεισέλευση του Δικαστή της αίτησης ακύρωσης στη δικαιοδοσία του Δικαστή της σύμβασης, αφού δεν συσχετίζεται με την οριστική επίλυση της διαφοράς που απορρέει από σύμβαση, αλλά συνιστά διατασσόμενο μέτρο, το οποίο αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της παροχής οριστικής δικαστικής προστασίας. Και τούτο επιτυγχάνεται με την αποτροπή της δημιουργίας τετελεσμένων- με την εκτέλεση της σύμβασης- πραγματικών καταστάσεων.

Επίσης, προκειμένου να αποφευχθεί η πιθανότητα αναίρεσης από την πλευρά της Διοίκησης του ωφέλιμου αποτελέσματος της αποφάσεως της Επιτροπής Αναστολών, γίνεται δεκτό στο άρθρο 6 του Ν 3886/2010 ότι «η κατά παράβαση των διατάξεων των δύο προηγούμενων άρθρων υπογραφή της σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να αντιταχθεί στον ενδιαφερόμενο ούτε κωλύει την παροχή της προσήκουσας έννομης προστασίας, ενώ στην παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν 3886/2010 ορίζεται ότι αν το δικαστήριο ακυρώσει πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής μετά τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, η τελευταία δεν θίγεται, εκτός αν πριν από τη σύναψη αυτής είχε ανασταλεί η διαδικασία κατακύρωσης του διαγωνισμού με απόφαση ασφαλιστικών μέτρων ή προσωρινή διαταγή. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να αξιώσει αποζημίωση σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο άρθρο 9 του ίδιου νόμου, ήτοι κατά τις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 ΑΚ. Επομένως, αν η Διοίκηση κατά παράβαση της παρ. 2 του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 συνάψει τελικά την σύμβαση, δε θα μπορεί να επικαλεστεί τη σύναψη αυτή προκειμένου να ανατρέψει το ωφέλιμο αποτέλεσμα της προσωρινής ή/ και οριστικής δικαστικής προστασίας που παρέχει ο ακυρωτικός δικαστής.

Συμπερασματικά, παρατηρούμε ότι ανατρέποντας μια μακροχρόνια παράδοση του ελληνικού διοικητικού δικαίου, ο Ν 3886/2010 προβλέπει, για πρώτη φορά, τη δυνατότητα άσκησης ενός διαπλαστικού ενδίκου βοηθήματος ευθέως κατά μιας σύμβασης. Η εισαγωγή

της εν λόγω ακυρωτικής προσφυγής σηματοδοτεί το τέλος της παραδοσιακής ασυλίας της συναφθείσας σύμβασης έναντι των τρίτων μη συμβαλλομένων<sup>53</sup>.

## **II. Τήρηση του διαταχθέντος «κατάλληλου μέτρου»**

### A. Επί ασφαλιστικών μέτρων ( N 3886/2010)

Σύμφωνα με την παράγραφο 6 εδάφιο α' του άρθρου 5 του Ν 3886/2010 «Το δικαστήριο διατάζει τα κατάλληλα ασφαλιστικά μέτρα, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων...».

Ως «μέτρο» νοείται κατ' αρχήν το διοικητικό μέτρο που σχετίζεται από άποψη καταλληλότητάς του, με την επίδικη διοικητική πράξη, την κατάσταση του αιτούντος και το είδος της βλάβης που του προκαλεί η άμεση εκτέλεση της πράξης. Πρόκειται δηλαδή για μια διευρυμένη εξουσία απόφασης που χορηγείται στον δικαστή της προσωρινής δικαστικής προστασίας, ο οποίος μη δεσμευόμενος από τις προτάσεις των διαδίκων, μπορεί εκτός από αναστολή εκτέλεσης, να διατάζει και / ή όποιο άλλο «εξασφαλιστικό» προσωρινό μέτρο κρίνει απαραίτητο κατά περίπτωση για τη διαφύλαξη του λεγόμενου «προσωρινού δεδικασμένου», δηλαδή του ωφέλιμου αποτελέσματος της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών. Αρκεί το άλλο αυτό μέτρο, να είναι στην συγκεκριμένη περίπτωση «κατάλληλο». Να εξασφαλίζεται, δηλαδή, κατά την παροχή της προσωρινής δικαστικής προστασίας με το συγκεκριμένο αυτό ληφθέν μέτρο, η αποτελεσματικότητα της οριστικής δικαστικής έννομης προστασίας, εξίσου ή και κατά πλέον πρόσφορο τρόπο. Είναι συνεπώς φανερό ότι υπεισέρχεται πλέον στον ίδιο νόμο, η αρχή της αναλογικότητας, με όλο τον πλούτο των δυνατοτήτων που η εφαρμογή της παρέχει<sup>54</sup>. Η διακριτική δε ευχέρεια του δικαστή περιορίζεται μόνο στο πεδίο επιλογής του κατάλληλου και ενδεδειγμένου ασφαλιστικού μέτρου.

---

<sup>53</sup> Γιαννακόπουλος Κ. «Η νέα δικονομία...» όπ.π, ΕφημΔΔ 5/2010, σ. 601.

<sup>54</sup> Καράκωστας Β., «Διατακτικές δυνατότητες του Δικαστικού Συμβουλίου και παραλείψεις της Διοίκησης», Δ.Δίκη 2000, σ. 12 επ.

Η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 6 του Ν 3886/2010 μνημονεύει ενδεικτικά διάφορα ασφαλιστικά μέτρα που είναι νομίμως δυνατόν να ληφθούν, υπερβαίνοντας ελαφρώς την επίσης ενδεικτική απαρίθμηση της διάταξης του άρθρου 2 παρ.1<sup>α</sup> της οδηγίας 89/665. Ειδικότερα σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης αυτής, το αρμόδιο Δικαστήριο δύναται ιδίως να διατάζει την αναστολή ισχύος όρων της διακήρυξης, των τευχών δημοπράτησης και οποιουδήποτε άλλου εγγράφου σχετικού με την διεξαγωγή του διαγωνισμού, την αναστολή εκτέλεσης οποιασδήποτε πράξης της αναθέτουσας αρχής, την απαγόρευση νομικών ή υλικών ενεργειών, την εκτέλεση των απαραίτητων θετικών πράξεων, όπως είναι η διατήρηση εγγράφων και άλλων στοιχείων, καθώς και την αναστολή σύναψης της σύμβασης. Επιπλέον, ορισμένες φορές μπορεί να διαταχθεί ως κατάλληλο μέτρο η υποχρέωση από την πλευρά της Διοίκησης να προβεί σε συγκεκριμένη θετική ενέργεια που διατάσσει το δικαστήριο, λ.χ. χορήγηση εγγράφων.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν 3886/2010 η αίτηση ακυρώσεως μπορεί να στρέφεται τόσο κατά πράξης όσο και κατά παράλειψης της Διοίκησης. Αυτό γίνεται προς εναρμόνιση των εθνικών αρχών με τη επιταγή του άρθρου 2 παρ. 1 περ. α' της οδηγίας 89/665, κατά την οποία τα ασφαλιστικά μέτρα αφορούν όχι μόνο τις παράνομες πράξεις αλλά και τις παράνομες παραλείψεις των αναθετουσών αρχών. Η ρύθμιση αυτή αποτελεί καινοτομία στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας, μιας και έτσι κατοχυρώνεται και το δικαίωμα ασκήσεως ασφαλιστικών μέτρων και κατά αρνητικής διοικητικής πράξης. Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι πλέον οι Επιτροπές Αναστολών διαθέτουν ένα ευρύ περιθώριο επιλογής του κατάλληλου μέτρου, για να παράσχουν αποτελεσματική δικαστική προστασία σε περίπτωση που προσβάλλεται μια γνήσια αρνητική πράξη. Ας σημειωθεί πάντως ότι, στο πλαίσιο του νόμου 3886/2010, οι Επιτροπές Αναστολών χορηγούν προσωρινή δικαστική προστασία κατά της πράξης αποκλεισμού, χαρακτηρίζοντάς την, σε αντίθεση με το παρελθόν, ως μη γνήσια αρνητική πράξη, διατάσσοντας τη συμμετοχή του αποκλεισθέντος στην περαιτέρω διαδικασία.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον εμφανίζει η υπ' αρ. 670/1998 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, η οποία βέβαια έχει εκδοθεί με το προϊσχύσαν καθεστώς. Η αιτούσα στην εν λόγω απόφαση με την προσβαλλόμενη πράξη αποκλείστηκε από διαγωνισμό για την εκτέλεση δημόσιου έργου και με την αίτησή της ζήτησε να διαταχθούν ασφαλιστικά μέτρα για την προσωρινή προστασία των συμφερόντων της, που απέρρευσαν από τη

συμμετοχή της στον συγκεκριμένο διαγωνισμό. Η διακήρυξη προέβλεπε ότι η δημοπρασία θα γίνει με τη διαδικασία της προεπιλογής, σε δύο φάσεις και ότι στη δεύτερη φάση του διαγωνισμού θα έπαιρναν μέρος επτά επιχειρήσεις ή κοινοπραξίες, κατόπιν συγκριτικής αξιολογήσεως ορισμένων προσόντων των διαγωνιζομένων. Με το προσβαλλόμενο Πρακτικό της Επιτροπής Προεπιλογής η αιτούσα εταιρία κατέλαβε την όγδοη θέση στον πίνακα κατατάξεων των διαγωνισθεισών επιχειρήσεων. Με την απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών έκρινε ότι «πιθανολογείται σοβαρά ότι κατά παράβαση των διατάξεων αυτών έγινε δεκτή η συμμετοχή στον επίδικο διαγωνισμό» της έβδομης, κατά σειρά κατατάξεως, εταιρίας. Με βάση τα ανωτέρω το Δικαστήριο έκρινε ότι «πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση, να ανασταλεί η προσβαλλόμενη πράξη και να επιτραπεί η συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού με συμμετοχή και της αιτούσης εταιρίας». Αποκλείεται, όμως, σύμφωνα με την απόφαση, να γίνει και κατακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού στην αιτούσα ή στην έβδομη εταιρία (που με την προηγούμενη σκέψη το Δικαστήριο έκρινε ότι παρανόμως συμμετείχε στον διαγωνισμό) «σε περίπτωση τελικής επιλογής τους πριν από την έκδοση της αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας επί της αιτήσεως ακυρώσεως, η οποία πρέπει να ασκηθεί εντός τριακονθήμερης προθεσμίας, κατά της προσβαλλομένης με την κρινόμενη αίτηση πράξεως, προκειμένου να διατηρηθούν σε ισχύ τα διατασσόμενα με την παρούσα απόφαση ασφαλιστικά μέτρα».

Με την απόφασή της αυτή η Επιτροπή Αναστολών του ΣΕ προκαλεί δύο εύλογες παρατηρήσεις. Κατά πρώτον, μπορεί θεωρητικά να αναστέλλει την προσβαλλόμενη πράξη κατά το μέρος που αποκλείσθηκε η συμμετοχή της αιτούσης στη δεύτερη φάση του διαγωνισμού (όπως αναφέρεται στο διατακτικό της σχετικής αποφάσεως), αλλά στην ουσία προχωρεί σε προσωρινή ρύθμιση καταστάσεως, αφού επιτρέπει τη συμμετοχή και της αιτούσης και της εταιρίας που κρίθηκε ότι παρανόμως συμμετέσχε στον διαγωνισμό. Επιπρόσθετα, πρόκειται περί ρυθμίσεως καταστάσεως, διότι το Δικαστήριο επιτρέπει τη συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού με τη συμμετοχή οκτώ εταιριών, ενώ, όπως αναφέρθηκε, η διακήρυξη προέβλεπε ότι στη δεύτερη φάση του διαγωνισμού θα έπαιρναν μέρος επτά μόνο επιχειρήσεις.

Κατά δεύτερο, η Επιτροπή Αναστολών πολύ εύστοχα επιτρέπει τη συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού (σύμφωνα βέβαια με τον Ν 3886/2010 ο διοικητικός δικαστής θα στερούνταν ανάλογης δυνατότητας) με τη συμμετοχή και των οκτώ εταιριών,

αλλά αποκλείει την έκδοση κατακυρωτικής πράξης υπέρ της αιτούσης ή υπέρ της εταιρίας που κρίθηκε ότι συμμετέσχε παρανόμως στον διαγωνισμό. Η ratio της κρίσεως αυτής είναι προφανής: η Επιτροπή δεν επιθυμεί να επιτρέψει αφενός την πλήρη ικανοποίηση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων της αιτούσης (αφού η τυχόν έκδοση κατακυρωτικής πράξεως υπέρ αυτής θα δημιουργούσε πιθανόν τετελεσμένες καταστάσεις σε βάρος των υπόλοιπων διαγωνιζόμενων) και αφετέρου τον οριστικό αποκλεισμό από τον διαγωνισμό της καταταγείσης ως έβδομης εταιρίας μέσω της απόφασης των ασφαλιστικών μέτρων. Το πραγματικό της υποθέσεως και η ευρηματική όντως λύση που έδωσε η Επιτροπή Αναστολών, αποδεικνύουν αδιαμφισβήτητα την αναγκαιότητα των προσωρινών μέτρων, τα οποία θα πρέπει να φθάνουν έως και την προσωρινή ρύθμιση καταστάσεως, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι τούτο προβάλλει ως μοναδικός τρόπος προσωρινής εξασφάλισης των δικαιωμάτων του αιτούντος.

Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι η Επιτροπή Αναστολών του ΣΕ αποφαινεται επί του τρόπου συμμόρφωσης της διοικήσεως ανάλογα με τη φύση της διαπιστούμενης κάθε φορά παράβασης και ανάλογα με τις συνέπειες του διατασσόμενου μέτρου επί της διαδικασίας του διαγωνισμού. Αυτό που κυρίως προσπαθεί να αποφύγει το Δικαστήριο είναι η δημιουργία τετελεσμένων καταστάσεων υπέρ ή κατά του διαγωνιζομένου και κυρίως η πλήρης ικανοποίηση δικαιώματός του μέσω του λαμβανόμενου ασφαλιστικού μέτρου.

#### *Β. Επί αναστολής εκτέλεσης (π.δ. 18/1989)*

Αντίστοιχη ρύθμιση προβλέπεται και για τις διατάξεις του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 λόγω της βούλησης επέκτασης των καινοτομιών του νόμου 25222/1997 (νυν Ν 3886/2010) σε όλες τις ακυρωτικές διαφορές.

Σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 52 του π.δ.18/1989 «η Επιτροπή εκτός από την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, μπορεί να διατάζει και κάθε άλλο, κατά περίπτωση, κατάλληλο μέτρο, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων». Κατ' αρχήν είναι αναμφισβήτητο ότι η εν λόγω διάταξη επιτρέπει στην Επιτροπή Αναστολών, στις περιπτώσεις όπου προσωρινή δικαστική προστασία μπορεί να

χορηγηθεί με αναστολή, να πάρει διαφορετικά μέτρα απ' αυτά που πρότειναν οι διάδικοι κατά παρέκκλιση από την αρχή *ne eat iudex ultra petita partium*, τα οποία να είναι όμως σε θέση να προστατέψουν τα συμφέροντά τους, όπως π.χ. να επιτρέψει, όχι την υπό όρους αναστολή, αλλά την υπό όρους εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Δεν κωλύεται βέβαια και η διάδικη Διοίκηση να υποβάλλει προς τον δικαστικό σχηματισμό, ιδίως με το έγγραφο των απόψεών της, επί της αιτήσεως αναστολής, συγκεκριμένες κατά περίπτωση προτάσεις κάποιων άλλων μέτρων που μπορούν να διαταχθούν μαζί με την αναστολή αντί γι' αυτήν. Την ίδια δυνατότητα βέβαια έχει και ο αιτών ως και ο παρεμβαίνων.

Με τα εν λόγω διατασσόμενα μέτρα ανοίγεται πλέον η δυνατότητα προσωρινής δικαστικής προστασίας και σε σχέση προς τις πράξεις γνήσιως αρνητικού περιεχομένου. Όπως είναι γνωστό ο κανόνας είναι ότι είναι απαράδεκτο το αίτημα να ανασταλεί μια γνήσια αρνητική πράξη, διότι αυτό θα ισοδυναμούσε με έκδοση της πράξης, ενώ αντίθετα παραδεκτό είναι το αίτημα να ανασταλεί μια πράξη που αρνείται να συνεχίσει ή να ανανεώσει δικαίωμα (μη γνήσια αρνητική διοικητική πράξη). Όμως δυνάμει της εν λόγω δυνατότητας περί διαταγής «κάθε άλλου κατάλληλου μέτρου» είναι πλέον παραδεκτή, σύμφωνα με την νομολογία (ΕΑ ΣΕ 283/08, 32/08) η αίτηση αναστολής κατά γνήσιας αρνητικής πράξης, στην περίπτωση που ο αιτών ζητάει όχι την αναστολή, αλλά την λήψη άλλου κατάλληλου μέτρου ή όταν χωρίς αίτημα η ΕΑ κρίνει ότι πρέπει να ληφθεί τέτοιο μέτρο κατά την παρ. 8 του άρθρου 52 π.δ. 18/1989. Στις περιπτώσεις αυτές η ΕΑ συνήθως διατάσσει την αποχή της διοίκησης από κάθε πράξη που θέτει εν κινδύνω το προστατευόμενο έννομο αγαθό.

Υπόδειγμα για αυτή τη νομοθετική καινοτομία απετέλεσε το αγγλοσαξονικό πρότυπο ως προς τις εξουσίες του Δικαστή δυνάμει ενδίκων βοηθημάτων που τείνουν στην έκδοση της *prohibition*, δηλαδή στην έκδοση δικαστικής διαταγής προς τις διοικητικές αρχές να μην προβούν στην έκδοση ή εκτέλεση μιας διοικητικής πράξης και της *injunction*<sup>55</sup>, δηλαδή στην έκδοση δικαστικής διαταγής με την οποία απαγορεύεται στο διάδικο μέρος

---

<sup>55</sup> Η *injunction* έχει τις ρίζες της στο ιδιωτικό δίκαιο και, στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου, χορηγείται από το Δικαστή, όταν ο αιτών αποδεικνύει ότι η επέμβαση στο δημόσιου δικαίου δικαίωμάτος του συνιστά, επίσης, και προσβολή ενός ιδιωτικού δικαίου δικαίωμάτος του ή ότι, ανεξαρτήτως από την προσβολή ενός τέτοιου δικαιώματος, έχει υποστεί ζημία. Με την έκδοση της *injunction* ο Δικαστής απαγορεύει στο διάδικο μέρος τη διενέργεια μιας παράνομης πράξης που θα βλάψει τα ιδιωτικού δικαίου δικαιώματα του αντιδίκου ή θα του προκαλέσει ζημία (όπως αναφέρει η Μουκίου Χ., «Διαπιστώσεις και *de lege ferenda* προτάσεις για την αποτελεσματικότητα της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας από τη Διοικητική Δικαιοσύνη», Δ.Δίκη 2005, σ. 884).

να προβεί στη διενέργεια μιας παράνομης πράξης-ιδίως δε της mandatory injunction-, με την οποία το Δικαστήριο διατάσσει το διάδικο μέρος να προβεί σε θετική ενέργεια. Τούτο το αγγλοσαξονικό πρότυπο, μάλιστα, ενέπνευσε πρόσφατα και τον γάλλο νομοθέτη κατά τη ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας από τη γαλλική διοικητική Δικαιοσύνη (référé administratifs), με το οποίο εκτός από την αναδιαμόρφωση των δύο προϋφισταμένων, ήδη référé, προέβλεψε, επιπλέον, και ένα τρίτο είδος référé σχετικά με την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας σε περίπτωση προσβολής θεμελιωδών ελευθεριών των διοικουμένων (référé liberté ή référé conservatoire).

Ως προς τις δυνατότητες που διανοίγει η νέα διάταξη του άρθρου 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989 κρίσιμη είναι η απόφαση 420/2001 της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, σύμφωνα με την οποία ενόψει των περιστάσεων υπό τις οποίες θεσπίστηκαν οι σχετικές ρυθμίσεις και ιδίως του χρόνου δημοσιεύσεώς τους στο ΦΕΚ, λίγο προ του τέλους του σχολικού έτους, η Επιτροπή Αναστολών έκρινε κατ' εφαρμογή του άρθρου 35 παρ.8 Ν 2721/99 ως κατάλληλο μέτρο για την παροχή δυνατότητας στους υποψηφίους της κατηγορίας στην οποία ανήκε η κόρη της αιτούσης, να συμμετάσχουν στη διαδικασία εισαγωγής στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, και εφόσον το επιτρέπει η βαθμολογία που έλαβαν, να καταταγούν προσωρινώς, σε θέσεις της τριτοβαθμίου εκπαιδεύσεως επιπλέον του αριθμού που αντιστοιχεί στο ποσοστό το οποίο καθορίζει η υπουργική απόφαση για τους υπολοίπους κατόχους απολυτηρίου εσπερινού ενιαίου λυκείου.

Ο Κ. Μπέης, σχολιάζοντας την εν λόγω απόφαση, την χαρακτηρίζει ως τον μεγαλύτερο –ίσως- σταθμό στην ελληνική προσπάθεια για εύστοχη νομολογιακή διάπλωση του διοικητικού δικονομικού δικαίου. Μια προσπάθεια η οποία σπάζει το φράγμα 75 χρόνων αναποτελεσματικής δικαστικής ανταποκρίσεως στο αίτημα του διοικουμένου για έννομη προστασία έναντι της διοικήσεως. Ο Μπέης θεωρεί ιδιαίτερα σημαντικό ότι πάνω στην ακλόνητη βάση των άρθρων 20 παρ.1 Συντ. και 6 παρ.1 ΕΣΔΑ και με τη βοήθεια της νέας ρυθμίσεως του άρθρου 52 παρ.8 π.δ. 18/1989 η προαναφερόμενη απόφαση δέχεται την εξουσία της δικαστικής διαταγής προς τη Διοίκηση να εκδώσει προσωρινώς την αιτούμενη και μήπω εκδοθείσα διοικητική πράξη, ως το κατάλληλο μέτρο προσωρινής δικαστικής προστασίας στον χώρο των διοικητικών διαφορών. Ως αμέσως επόμενο συνεπές βήμα, στο πλαίσιο πλέον της οριστικής δικαστικής προστασίας θεωρείται κατά

τον Κ.Μπέη η παραδεκτή και νομίμως βάσιμη σώρευση στο δικόγραφο της ακυρωτικής αιτήσεως και του καταψηφιστικού αιτήματος με τη δικαστική παραδοχή του οποίου θα διατάσσεται η Διοίκηση να εκδώσει την αιτούμενη διοικητική πράξη. Ουσιαστικά οι παρατηρήσεις του Κ. Μπέη επιδοκιμάζουν την διανοιγόμενη μέσω του άρθρου 52 παρ. 8 π.δ. 18/1989 δυνατότητα να δίδεται αναστολή και επί αρνητικών διοικητικών πράξεων, δίχως τα δήθεν εμπόδια του άρθρου 26 Συντ. Επίσης, ο Δεμερτζής παρατηρεί ορθώς ότι η ρύθμιση του άρθρου 52 παρ. 8 π.δ. 18/1989 είναι ανάλογη προς την αντίστοιχη «ρύθμιση καταστάσεως» της Πολιτικής Δικονομίας, στο πλαίσιο των ρυθμίσεων των άρθρων 692 και 732 ΚΠολΔ<sup>56</sup>.

Συνεπώς, η χρήση της δυνατότητας ρητής αναστολής εκτέλεσης κάθε νεότερης πράξης, ταυτόσημης με την υπό αναστολή εκτέλεσης προσβαλλόμενη πράξη, αποτελεί κατάλληλο μέσο για να προσδιοριστεί με ασφαλή τρόπο εκ των προτέρων η υποχρέωση της Διοίκησης να μην αντικαταστήσει την προσβαλλόμενη πράξη, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτόν τα κριθέντα από την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών. Εναπόκειται, λοιπόν, στην φαντασία, την επινοητικότητα και την τόλμη των δικαστικών σχηματισμών, η εφαρμογή της εν λόγω ενδιαφέρουσας δυνατότητάς τους στο μέλλον, από αυτό δε θα δειχθεί η λειτουργικότητα της νέας ρύθμισης.

---

<sup>56</sup> Λαζαράτος Π., *Η προσωρινή δικαστική προστασία κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας*, Εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005 σ. 14.

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ:**  
**ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ**  
**ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ ΤΟΥ**  
**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

**Κεφάλαιο 1: Συνέπειες της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ**

*Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

Τι συμβαίνει όμως στην περίπτωση που η Διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις της Επιτροπής αναστολών, είτε ρητά είτε σιωπηρά και ποια τα μέτρα που λαμβάνει ο νομοθέτης για να εξαναγκάσει τη Διοίκηση σε συμμόρφωση;

Εν προκειμένω, εφαρμογή έχει το γενικό νομοθετικό καθεστώς της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, έτσι όπως αυτό διαμορφώθηκε μετά την ψήφιση του Ν 3068/2002. Συγκεκριμένα, τα όργανα που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών είναι η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 72 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, ο Συνήγορος του Πολίτη, και τέλος το Τριμελές Συμβούλιο του Ν 3068/2002, το οποίο εάν διαπιστώσει, με τη βοήθεια εντεταλμένου δικαστή, αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση προχωρά και στην επιβολή κυρώσεων. Οι εν λόγω κυρώσεις αφορούν τόσο στην μη συμμορφωθείσα Διοίκηση, όσο και το αρμόδιο όργανο, το οποίο προέβη στην παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης.

## **I. Εφαρμογή των συνεπειών περί μη συμμόρφωσης στις ακυρωτικές διαφορές**

### A. Το περιεχόμενο του Ν 3068/2002

Καταρχάς, στο άρθρο 1 του Ν 3068/2002 διευκρινίζεται ότι ο όρος «Διοίκηση» του οποίου γίνεται χρήση στα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος, αναφέρεται στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ και στα λοιπά ΝΠΔΔ. Στα τελευταία πρέπει να νοηθεί ότι περιλαμβάνονται και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, όχι μόνο αυτές που έχουν συνταγματική κατοχύρωση, για τις οποίες εκδόθηκε ο Ν 3051/2002, αλλά και όσες συστάθηκαν με τυπικό νόμο, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία (διφυούς ή μικτού χαρακτήρα), ανεξάρτητα με ποια μορφή λειτουργούν<sup>57</sup>. Δηλαδή στη ρύθμιση της διάταξης υπάγεται το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ, που από τις ιδρυτικές τους διατάξεις χαρακτηρίζονται ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκούν δημόσια εξουσία για την επιδίωξη δημόσιου σκοπού που τους έχει ανατεθεί, ενώ δεν περιλαμβάνονται τα νομικά πρόσωπα που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, δηλαδή τα νομικά πρόσωπα επιχειρηματικής μορφής (π.χ. ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, ΟΣΕ κτλ), τα νομικά πρόσωπα ιδρυματικού χαρακτήρα (π.χ. ΕΛΚΠΠΑ, ΙΓΜΕ, ΕΟΜΕΧ κτλ) και τα νομικά πρόσωπα σωματειακής φύσης που έχουν σκοπό τη ρύθμιση ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας (ΟΕΒ κτλ).

Ως συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις νοείται κατά το άρθρο 1 του Ν 3068/2002, η υποχρέωση της Διοίκησης να προβαίνει σε όλες τις επιβαλλόμενες από τις συγκεκριμένες περιστάσεις ενέργειες ή παραλείψεις για την ουσιαστική και όχι μόνο τυπική πραγμάτωση του περιεχομένου των αποφάσεων<sup>58</sup>. Στο νόμο γίνεται εύστοχα διάκριση μεταξύ της συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις και της εκτέλεσης αυτών. Και αυτό γιατί η αποχή της Διοίκησης από κάθε ενέργεια αντιτιθέμενη προς το περιεχόμενο της απόφασης δεν συνιστά εκτέλεση εν στενή έννοια αλλά συμμόρφωση προς το εν γένει περιεχόμενο της απόφασης (το οποίο είναι δυνατόν να προκύπτει από την

---

<sup>57</sup> Ταζέ Μ., Διπλωματική εργασία (επιβλ. Ράικος Δ.) Η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις –οι τριμελείς Επιτροπές συμμόρφωσης του Ν 3068/2002 και του π.δ. 61/2004, σ. 16.

<sup>58</sup> Χατζητζιζανής Ν., «Η κατά το Ν 3068/2002 συμμόρφωσις της Διοικήσεως προς τας δικαστικάς αποφάσεις» Μελέτη δημοσιευμένη στη Δ.Δίκη 2003, σ. 563 επ.

αιτιολογία της απόφασης ή από τα επιλυθέντα με δύναμη δεδικασμένου ζητήματα κτλ), ενώ αντίθετα η πραγματοποίηση τους με αυτά που διατάσσονται ευθέως από το διατακτικό, εκτός της συμμόρφωσης συνιστά και εκτέλεση αυτής. Η συμμόρφωση δηλαδή είναι έννοια ευρύτερη εκείνης της εκτέλεσης, όπως αυτό συνάγεται και από την παρ. 2 του άρθρου 3 του Ν 3068/2002, κατά την οποία ως συμμόρφωση νοείται και ο κατά περιστάσεις ενδεικνυόμενος τρόπος υλοποίησης της απόφασης, ο οποίος εφόσον δεν προσδιορίζεται ευθέως με την απόφαση, εξευρίσκεται με τη βοήθεια του εντεταλμένου δικαστή.

Στην έννοια του όρου δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 του Ν 3068/2002 εντάσσονται όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει. Τέτοιες είναι και οι προσωρινά εκτελεστές και οι εκδιδόμενες κατά τη διαδικασία της προσωρινής δικαστικής προστασίας, εφόσον είναι εκτελεστές κατά τις οικείες διατάξεις<sup>59</sup>. Επίσης η φράση του άρθρου 1 «...ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις...» δεν αναφέρεται μόνο στις δικαστικές αποφάσεις που είναι αναγκαστικώς εκτελεστές και για τις οποίες προβλέπει ειδικά το άρθρο 4 του νόμου, αλλά σε όλες που υποχρεώνουν την Διοίκηση να προβεί σε συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη.

Επομένως, η παραπάνω διάταξη δεν αφορά ευθέως τα ζητήματα της αναγκαστικής εκτέλεσης των αποφάσεων που εκδίδονται με υπόχρεο το Ελληνικό Δημόσιο αλλά αναφέρεται κυρίως στην εκτέλεση των συγκεκριμένων δικαστικών αποφάσεων στην ευρεία του όρου έννοια, δηλαδή την ανάπτυξη όλων των συνεπειών που η έννομη τάξη προσδίδει σε καθεμία από τις αποφάσεις αυτές. Αυτό σημαίνει ότι με την έκδοση της δικαστικής απόφασης και ανάλογα με την απαιτούμενη κάθε φορά δικονομική ωριμότητά της, αυτή αναπτύσσει πλήρως τις έννομες συνέπειές της και δημιουργεί σε βάρος του Δημοσίου υποχρέωση άμεσης συμμόρφωσης, χωρίς να απαιτείται η παρεμβολή οποιουδήποτε άλλου μηχανισμού εξαναγκασμού σε βάρος του και ανεξάρτητα εάν περικλείει καταψηφιστική ή όχι διάταξη. Υπέρ αυτής της εκδοχής ότι δηλαδή το άρθρο 1 του Ν 3068/2002 αναφέρεται στην εκτέλεση με την ευρεία του όρου έννοια, συνηγορεί και το άρθρο 3 του ίδιου νόμου, που αναθέτει, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, σε αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο, ανάλογα με το δικαιοδοτικό κλάδο προέλευσης της δικαστικής

---

<sup>59</sup> Πρακτικά συνεδρίασης ΡΛΒ'/7.3.2001 της Ολομέλειας της Βουλής.

απόφασης, την εξουσία να διαπιστώσει την καθυστέρηση και να υποχρεώσει με την απειλή χρηματικής ποινής την αρμόδια αρχή προς συμμόρφωση. Συνοπτικά ο Ν 3068/2002 αναφέρεται σε δικαστικές αποφάσεις οι οποίες είτε δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς το περιεχόμενό τους, είτε είναι απλώς εκτελεστές ή τέλος αποφάσεις που είναι αναγκαστικώς εκτελεστές, δηλαδή αποτελούν τίτλο αναγκαστικής εκτέλεσης.

Η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης δύναται να εκδηλωθεί κατά το άρθρο 3 του Ν 3068/2002 με διάφορους τρόπους, ήτοι α) με την αδικαιολόγητη καθυστέρηση εκτέλεσής της, β) με την παράλειψη είτε από πρόθεση είτε από αμέλεια εκτέλεσης, ή γ) με την πλημμελή συμμόρφωση της Διοίκησης προς το περιεχόμενο τη απόφασης, δηλαδή την εν μέρει εκτέλεση ή την εκτέλεση κατά τρόπο και αποτέλεσμα μη σύμφωνο προς τα αποφασισθέντα. Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο απόφασης της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ αλλά και εν γένει με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νομίμου ενέργειας και επομένως δεν υπόκειται σε προσβολή με αίτηση ακύρωσης.

Από το περιεχόμενο των διατάξεων του Ν 3068/2002 συνάγεται ότι με αυτές θεσπίζονται διοικητικά μόνο μέτρα καθώς και η διαδικασία λήψης αυτών για τη συμμόρφωση των διοικητικών αρχών προς τις δικαστικές αποφάσεις. Δηλαδή ο νόμος αυτός είναι θα λέγαμε εκτελεστικός του άρθρου 94 παρ.4 και όχι του άρθρου 95 παρ.5 του Συντάγματος. Αυτό διευκρινίζεται και στην εισηγητική έκθεση του νόμου στην οποία αναφέρεται «το δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 94 Σ επιτρέπει την υπέρβαση της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών και την πρόβλεψη αρμοδιότητας των δικαστηρίων και των δικαστικών οργάνων να επεμβαίνουν στη λειτουργία της Διοίκησης για να επιτευχθεί η συμμόρφωσή της προς τις δικαστικές αποφάσεις και η εμπέδωση του κράτους δικαίου».

## Β. Όργανα ελέγχου της Διοίκησης

Για την εξασφάλιση ελέγχου της Διοικήσεως όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσής της στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ ο ως άνω εκτελεστικός του άρθρου 94 παρ 4 του Συντάγματος Ν 3068/2002 υπό τη σαφή επιρροή των προτάσεων της Διοικητικής Ολομέλειας του ΣΕ, αναθέτει την αρμοδιότητα για τη διαπίστωση της συμμορφώσεως της Διοικήσεως σε δικαστικές αποφάσεις σε Τριμελές Συμβούλιο του ανώτατου δικαστηρίου του οικείου δικαιοδοτικού κλάδου, εν προκειμένω του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το εν λόγω Τριμελές Συμβούλιο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του π.δ/τος 61/2004 (το οποίο εξεδόθη κατ' εξουσιοδότηση του Ν 3068/2002 για να ρυθμίσει τις λεπτομέρειες της διαδικασίας ελέγχου της συμμορφώσεως) απαρτίζεται από τον πρόεδρο του ΣΕ ή τον νόμιμο αναπληρωτή του και δύο συμβούλους της Επικρατείας, η θητεία των μελών του είναι διετής ενώ οι συνεδριάσεις του είναι μυστικές και εναπόκειται στην ευχέρειά του να ζητήσει ή να επιτρέψει την ακρόαση αρμόδιου υπαλλήλου της υπόχρεης προς συμμόρφωση διοικητικής αρχής ή την παράσταση του διαδίκου που ζητά τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης. Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι το Τριμελές Συμβούλιο, του οποίου τα μέλη είναι δικαστές και συνεπώς είναι δικαστικό όργανο, έχει καθαρώς διοικητικές αρμοδιότητες. Έργο του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως το ίδιο το έχει προσδιορίσει, δεν είναι ο έλεγχος της ορθότητας της δικαστικής αποφάσεως, προς την οποία η αρμόδια διοικητική αρχή δεν έχει συμμορφωθεί, αλλά ο έλεγχος της συμμορφώσεως της διοικητικής αυτής αρχής προς τη δικαστική απόφαση.

Στα πλαίσια του ελεγκτικού του ρόλου το Τριμελές Συμβούλιο καλεί αρχικώς την αρμόδια αρχή να δώσει εξηγήσεις για την καθυστέρηση συμμόρφωσης, την παράλειψη, άρνηση ή ακόμη και πλημμελή συμμόρφωσή της (άρθρο 3 του π.δ/τος 61/2004). Ακολουθώντας, εάν διαπιστώσει ότι η συμπεριφορά αυτή της διοικήσεως είναι αδικαιολόγητη, δηλαδή οφείλεται σε δυστροπία της να συμμορφωθεί προς την απόφαση ή σε αδικαιολόγητη αδράνεια, το Τριμελές Συμβούλιο τάσσει στην αρμόδια αρχή εύλογη προθεσμία για να προβεί στις αναγκαίες κατά τον νόμο ενέργειες για συμμόρφωση με την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός το Συμβούλιο μπορεί να ορίσει δικαστή με βαθμό τουλάχιστον εφέτη, (εν προκειμένω για το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΕ, πάρεδρο του ΣΕ), για την παροχή της αναγκαίας συνδρομής προς την αρμόδια αρχή ως προς τον ενδεικνυόμενο τρόπο συμμορφώσεως στην επίμαχη δικαστική απόφαση. Όταν όμως, από τη δικαστική απόφαση που χρήζει συμμορφώσεως προκύπτει σαφώς τόσο η αρμόδια αρχή, όσο και η οφειλόμενη ενέργεια, δεν καταλείπονται περιθώρια υποδείξεως του κατάλληλου τρόπου συμμορφώσεως.

Με βάση τα στοιχεία που αποστέλλει η Διοίκηση προς το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο ερευνάται κατά πόσο αυτή έχει συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση. Εφόσον, όμως, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι έχει παρέλθει διάστημα πέραν του ευλόγου χρόνου και η Διοίκηση δεν έχει αποστείλει κανένα στοιχείο σχετικά με την συμμόρφωσή της στην συγκεκριμένη απόφαση, με δεδομένο ότι η αδράνειά της αυτή θα οδηγούσε σε αδυναμία του Τριμελούς Συμβουλίου να ασκήσει την κατά νόμο αρμοδιότητά του και να παράσχει στο διοικούμενο την κατοχυρωμένη από τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 94 και 95 και του Ν 3068/2002 προστασία, το Τριμελές Συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας συνάγει από αυτή τη σιωπή της Διοικήσεως τεκμήριο, ότι, εν προκειμένω, υπήρξε αδικαιολόγητη παράλειψη συμμορφώσεως προς την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας και τάσσει στην αρμόδια διοικητική αρχή δίμηνη ή τρίμηνη προθεσμία για να συμμορφωθεί με την εν λόγω απόφαση. Σε περίπτωση, τέλος, που η αρμόδια αρχή εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται ή να μην προβαίνει σε όλες τις νόμιμες συνέπειες συμμόρφωσης προς την απόφαση αυτή εντός της τεθείσης προθεσμίας (δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας αυτής κατά τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 3 του π.δ 61/2004 παρέχεται για μία μόνο φορά και μόνο εάν κατά την κρίση του Συμβουλίου συντρέχει σπουδαίος λόγος) , το Τριμελές Συμβούλιο συντάσσει Πρακτικό, στο οποίο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς την δικαστική απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.

Επιπλέον εκτός από το Τριμελές Συμβούλιο του Ν 3068/2001, ο νομοθέτης στην προσπάθειά του να περιορίσει τα συμπτώματα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις ειδικά του Συμβουλίου της Επικρατείας, προέβλεψε με το άρθρο 5 του Ν 1480/1984 (το οποίο αποτέλεσε στη συνέχεια το άρθρο 72 του π.δ. 18/1989) μια Ειδική Επιτροπή, η οποία, ιδρυθείσα με βάση τα γαλλικά πρότυπα, ανέλαβε την αποστολή να

παρακολουθεί αν συμμορφώνεται η Διοίκηση προς τις αποφάσεις του ΣΕ. Η εν λόγω Επιτροπή μπορεί να παρέμβει αυτεπάγγελα ή ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, η οποία υποβάλλεται μετά την πάροδο 6 μηνών από την συντέλεση της μη συμμόρφωσης. Σε περίπτωση που διαπιστώσει αδικαιολόγητη καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης προς τα κριθέντα, συντάσσει κάθε φορά ιδιαίτερο πρακτικό, το οποίο υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό της Δικαιοσύνης και γνωστοποιεί σε αυτόν που υπέβαλε το αίτημα.

Η ρύθμιση αυτή έχει χαρακτηριστεί σκιώδης, διότι ακολουθώντας τη συνταγματική διάταξη, εστιάζει το ενδιαφέρον μόνο στις αποφάσεις του ΣΕ, ενώ εξάλλου όχι μόνο δε θεσπίζει ειδικό σύστημα ευθύνης και επιβολής κυρώσεων, αλλά και το σύστημα διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης που προβλέπει δεν είναι ικανό να θέσει σε κίνηση τη διαδικασία αστικής, ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης. Η γνωστοποίηση της συμπεριφοράς στον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Δικαιοσύνης δεν μπορεί να επιφέρει το σκοπούμενο αποτέλεσμα αφού είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς ότι τα πρόσωπα αυτά θα παραμερίσουν την επίλυση άλλων, περισσότερο «καίριων», ζητημάτων, προκειμένου να ασχοληθούν με την απόδοση ευθυνών για τη μη συμμόρφωση στις αποφάσεις του ΣΕ. Για τους ως άνω λόγους το έργο της Επιτροπής έχει κατακριθεί στο παρελθόν ως ελάχιστα αποδοτικό και μη αποτελεσματικό.

Επίσης, εκτός από το Τριμελές Συμβούλιο του Ν 3068/2002 και την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 72 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, υπάρχει και μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος συνεστήθη με τον Ν 2477/1977 και έργο του είναι να διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης με σκοπό την προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, στην έννοια της οποίας εντάσσεται και ο έλεγχος συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις αποφάσεις των δικαστηρίων. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, περιλαμβάνεται στον εκτελεστικό νόμο 3094/2003 και η έρευνα παραπόνων κατά οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, τα οποία αρνούνται να εκπληρώσουν συγκεκριμένη υποχρέωση επιβαλλόμενη από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Ας σημειωθεί ότι και στην Γαλλία υπάρχει η δυνατότητα παρέμβασης μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής (midiateur de la Ripublique) σε περίπτωση που η Διοίκηση δε συμμορφώνεται σε μια τελεσίδικη δικαστική

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί, όπως και η Επιτροπή του άρθρου 72 του π.δ. 18/89, να παρέμβει αυτεπάγγελα ή ύστερα από αίτηση του διοικουμένου, έχει όμως ευρύτερη αρμοδιότητα απ' ό,τι η τελευταία και επίσης τα μέσα εξασφάλισης της συμμόρφωσης με τα οποία εξοπλίζεται η εν λόγω αρχή παρουσιάζονται σαφώς ενισχυμένα σε σχέση με αυτά της ως άνω Επιτροπής. Απόδειξη σε αυτό αποτελεί το γεγονός ότι εκτός από τη σύνταξη πορίσματος το οποίο διαβιβάζει στον Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να διαμεσολαβήσει με κάθε πρόσφορο μέσο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη, διατυπώνοντας προτάσεις στις υπηρεσίες και τάσσοντάς τους προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των ως άνω προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Εκτός όμως από τα συμβιβαστικά αυτά μέσα επίλυσης του προβλήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης την εξουσία να ζητήσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου αλλά και την οριστική παύση του καθώς και την ποινική του δίωξη. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 9 του Ν 2477/1977, αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους της Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Βέβαια ο νόμος προβλέπει και το ενδεχόμενο αδράνειας του αρμοδίου ν' ασκήσει τη πειθαρχική δίωξη οργάνου. Στην περίπτωση αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να τάξει εύλογη προθεσμία, και μετά την πάροδό της να προκαλέσει ο ίδιος τον έλεγχο, προκαλώντας με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου λειτουργού ή υπαλλήλου για την παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Επιπλέον, αν κατά την έρευνα προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα.

---

απόφαση. Ο midiateur μπορεί να της απευθύνει την επιταγή να συμμορφωθεί μέσα στην προθεσμία που της τάσσει. Αν η επιταγή αυτή μείνει χωρίς αποτέλεσμα, συντάσσει πρακτικό το οποίο δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

## II. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις

### A. Επιβολή κυρώσεων στην διοικητική αρχή

Στην περίπτωση κατά την οποία παρά την έκδοση Πρακτικού του Τριμελούς Συμβουλίου, η Διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται, είτε λόγω αδράνειάς της είτε λόγω εμμονής της στην προσβαλλόμενη παράνομη ενέργεια, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν 3068/2002, το Τριμελές Συμβούλιο, με απόφασή του πλέον, βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της Διοικήσεως και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό, το οποίο πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση. Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται ότι η εν λόγω κύρωση μπορεί να επιβληθεί στη Διοίκηση και υπέρ μη διάδικου μέρους στη δίκη στην οποία εκδόθηκε η απόφαση που έχρηζε συμμορφώσεως. Η άποψη αυτή άλλωστε συμπλέει και με την εισηγητική έκθεση της διατάξεως, κατά την οποία, ο σκοπός της ειδικής αυτής κυρώσεως δεν είναι αποζημιωτικός, αλλά ανατρεπτικός. Αυτό σημαίνει ότι η χρηματική αυτή κύρωση δεν αποσκοπεί στην αποζημίωση του ζημιωθέντος διαδίκου, αλλά αποβλέπει στην αποτροπή της αρνήσεως ή της καθυστέρησης της Διοικήσεως να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, υπό την έννοια ότι η συμπεριφορά αυτή συνεπάγεται μια ειδική δαπάνη για την αρμόδια αρχή που έχει υποχρέωση προς συμμόρφωση.

Κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη από το Τριμελές Συμβούλιο για τον καθορισμό του ύψους του ανωτέρω προστίμου είναι η φύση και η σημασία της διαφοράς για την οποία εκδόθηκε η μη εκτελούμενη απόφαση, οι συνθήκες της μη συμμορφώσεως καθώς επίσης και οι συνέπειές της για το πρόσωπο του θιγομένου. Τέλος περαιτέρω στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη από την Επιτροπή αποτελούν η χρονική διάρκεια και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της εν λόγω διαφοράς για τη Διοίκηση. Πηγή εμπνεύσεως για αυτά τα κριτήρια αποτέλεσε η Ανακοίνωση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή του προαναφερθέντος άρθρου 260 της ΣυνθΛΕΕ<sup>61</sup>, το οποίο αφορά στην επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής κατά κράτους μέλους, που δεν έλαβε

---

<sup>61</sup> 96/C 242/07, ΕΕ C 242/21.8.1996.

τα κατάλληλα μέτρα εκτελέσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Τα ως άνω κριτήρια δεν προσδιορίζονται και ούτε βέβαια θα μπορούσαν να προσδιορισθούν εξαντλητικά στο νόμο, αλλά απόκλινεται στην κρίση του συμβουλίου και τίθενται ενδεικτικά για να βοηθήσουν το δικαστή της συμμόρφωσης να προσδιορίσει το ύψος της επιβληθείσας ποινής .

Περαιτέρω, το άρθρο 3 §1 του Ν 3068/2002 κάνει λόγο για αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση, όρος που είναι συνταγματικά ανεκτός (αφού δεν υπάρχει μη συμμόρφωση που να είναι δικαιολογημένη) μόνο για λόγους αναγόμενους κατά το Σύνταγμα και το νόμο καθώς και στην ωριμότητα της υποχρέωσης για συμμόρφωση. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί για κάποιο λόγο, σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, να μην έχει ακόμη διαμορφωθεί εκείνη η διοικητική κατάσταση ή το νομοθετικό πλαίσιο που να επιτρέπουν στη Διοίκηση να συμμορφωθεί. Αν λοιπόν, πράγματι, η υπόθεση δεν είναι ώριμη προς άμεση συμμόρφωση, εκεί μπορεί να είναι δικαιολογημένη η μη συμμόρφωση της Διοίκησης. Αν για παράδειγμα η Διοίκηση πρέπει να συγκροτήσει ένα όργανο, πρέπει να προβεί σε έρευνα πραγματικού κλπ για να συμμορφωθεί, πρέπει να της παρασχεθεί το αναγκαίο χρονικό διάστημα να προβεί σε αυτή την έρευνα και να θεωρηθεί ότι μόνη η άπρακτη παρέλευση της ταχθείσας εν προκειμένω προθεσμίας συνεπάγεται μη συμμόρφωση. Αν όμως η υποχρέωση είναι ώριμη, τότε δεν υπάρχει περίπτωση δικαιολογημένης μη συμμόρφωσης.

Στην περίπτωση δε που, παρά την επιβληθείσα χρηματική κύρωση, η αρμόδια διοικητική αρχή εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται προς την επίμαχη δικαστική απόφαση, το Τριμελές Συμβούλιο δύναται, κατόπιν υποβολής νέας αιτήσεως από τον ενδιαφερόμενο, να επιβάλει και νέα χρηματική κύρωση. Υπάρχει δηλαδή η δυνατότητα κατ' επανάληψη χρήσης της δυνατότητας επιβολής κυρώσεων στη Διοίκηση κατά το πρότυπο του ενωσιακού Δικαίου για τη μη συμμόρφωση κράτους μέλους προς απόφαση του ΔικαστηρίουΕΕ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω απόφαση επιβολής της κύρωσης του δικαστικού συμβουλίου, που προβλέπεται στο άρθρο 3 παρ. 3 του Ν 3068/2002, ισοδυναμεί με ένταλμα πληρωμής και εκτελείται σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, παρότι δεν έχει τον χαρακτήρα δικαστικής απόφασης, αφού δεν προβλέπεται η τήρηση των διατάξεων περί δημοσιότητας των συνεδριάσεων και της δημοσίευσής της σε δημόσια συνεδρίαση του

ακροατηρίου, αλλά πράξη ή διάταξη δικαστικού οργάνου, μη υποκείμενης ως εκ τούτου σε αίτηση ακύρωσης ή άλλο ένδικο μέσο. Για την κάλυψη της κατά το άρθρο αυτό δαπάνης εγγράφεται κατ' έτος ειδική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, ενώ σε περίπτωση που δεν έχει εγγραφεί σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό ή η δαπάνη δεν είναι εγγεγραμμένη ή είναι ανεπαρκής ή έχει εξαντληθεί, τηρείται η κατά τις οικείες διατάξεις διαδικασία εγγραφής ή μεταφοράς πίστωσης.

Η είσπραξη του ποσού αυτού μπορεί να επιτευχθεί και με αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4 του Ν 3068/2002. Από τη ρηματική διατύπωση του εν λόγω άρθρου προκύπτουν τρεις περιορισμοί υπό τους οποίους χωρεί αναγκαστική εκτέλεση του Δημοσίου λόγω μη συμμόρφωσης σε δικαστική απόφαση, εν προκειμένω της Επιτροπής Αναστολών<sup>62</sup>. Καταρχάς, ορίζεται ότι κατάσχεση για ικανοποίηση της απαίτησης μπορεί να γίνει μόνο στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, καθιστώντας σαφές ότι η δημόσια περιουσία του εξαιρείται ρητά από τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης. Ένα δεύτερο περιορισμό που έθεσε ο νομοθέτης είναι ότι εξαίρεσε από την αναγκαστική εκτέλεση απαιτήσεις του δημοσίου, που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου και τέλος ότι δεν είναι δυνατή η αναγκαστική εκτέλεση σε απαιτήσεις χρηματικού ή μη αντικειμένου που τάχθηκε για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού.

Πράγματι, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η δεσμευτική διάγνωση του δικαιώματος από την εκδιδόμενη δικαστική απόφαση δεν θα καθιστούσε δραστική την παρεχόμενη έννομη προστασία, αν δεν έφθανε μέχρι τον εξαναγκασμό του ηττημένου διαδίκου να συμμορφωθεί με την εκδοθείσα απόφαση της Επιτροπής Αναστολών. Άλλωστε η συνταγματική αξίωση της δικαστικής προστασίας έχει ως αντικείμενο την προστασία του κρίσιμου δικαιώματος όχι μόνο με την μορφή της δεσμευτικής διάγνωσης αλλά και με εκείνη της τελικής αναγκαστικής εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης.

Πρέπει να τονίσουμε ότι στην πράξη, σε περιορισμένο αριθμό αιτήσεων για τη διαπίστωση της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως, το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο του ΣΕ υποχρέωσε την οικεία διοικητική αρχή να καταβάλλει στους αιτούντες συγκεκριμένο

---

<sup>62</sup> Χρυσόγονος Κ., Η νομοθετική ρύθμιση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου με τον Ν 3068/2002, Το Σ 2006, σ. 339 επ.

ποσό, ως ειδική χρηματική κύρωση. Και τούτο διότι, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή εξέδιδε Πρακτικά που διαπίστωναν τη μη συμμόρφωση ή την πλημμελή συμμόρφωση της Διοικήσεως σε αντίστοιχες δικαστικές αποφάσεις, δεν προέβη στην συνέχεια σε καμία περαιτέρω ενέργεια.

Τέλος, εκτός από την εφαρμογή των διατάξεων του Ν 3068/2002, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή καθυστέρησης συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, ο διοικούμενος μπορεί βέβαια εμμέσως να πιέσει τη Διοίκηση να συμμορφωθεί ασκώντας αγωγή αποζημίωσης βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για κάθε υλική ζημία που υπέστη (θετική ή αποθετική-διαφυγόν κέρδος) καθώς και να επιδιώξει την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης από την παράνομη καθυστέρηση ή άρνηση εκτέλεσης της απόφασης. Η συνέπεια από τη μη συμμόρφωση έχει αποζημιωτικό χαρακτήρα σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, δεδομένου ότι θεμελιώνει ευθύνη έναντι του νομικού προσώπου. Η παράνομη όμως κατάσταση που έχει δημιουργηθεί με τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης παραμένει. Η δε επιβολή της συνέπειας, δηλαδή η επιδίκαση της αποζημίωσης απαιτεί νέα δικαστική διαδικασία, η οποία είναι μακροχρόνια και επίσης τις περισσότερες φορές ο διοικούμενος είναι πολύ δύσκολο να αποδείξει το ύψος της ζημίας που υπέστη από τη μη συμμόρφωση ή την καθυστέρηση συμμόρφωσης της Διοίκησης. Επομένως, η αγωγή αποζημίωσης αυτή καθεαυτή δεν αποκαθιστά πλήρως τη νομιμότητα και ως εκ τούτου δεν αποτελεί αποτελεσματικό όπλο του πολίτη.

### *Β. Επιβολή κυρώσεων στον διοικητικό υπάλληλο*

Οι προαναφερόμενοι κανόνες απευθύνονται όχι μόνο προς το νομικό πρόσωπο στο οποίο καταλογίζεται η παράλειψη της συμμόρφωσης αλλά και στα φυσικά πρόσωπα που αποτελούν τα μονομελή ή συλλογικά όργανά τους, τα οποία έχουν την αρμοδιότητα για την έκδοση των πράξεων που είναι αναγκαίες για τη συμμόρφωση<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Βλ. σχετικά το ΔΟΑ/Φ.01/οικ. 22133/23.8.2007 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», στο οποίο αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι: «Εν όψει των ανωτέρω και δεδομένου ότι τα φαινόμενα της μη εφαρμογής ή της αδικαιολόγητης καθυστέρησης, ή της πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις πλήττουν τον πυρήνα βασικών

Ο Ν 3068/2002 ρυθμίζει ρητώς την πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων σε περίπτωση μη εκπλήρωσας ή προτροπής σε μη εκπλήρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις, καθιερώνοντας ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο. Η διάταξη του άρθρου 5 του Ν 3068/2002 ρυθμίζει την περίπτωση που η παράλειψη συμμορφώσεως από τον αρμόδιο υπάλληλο έγινε με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, οπότε στην περίπτωση αυτή προβλέπεται ως επιβλητέα πειθαρχική ποινή, η προσωρινή ή οριστική παύση του πειθαρχικώς υπεύθυνου υπαλλήλου. Την άσκηση πειθαρχικής δίωξης λόγω μη συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση μπορεί να ζητήσει ο πρόεδρος του Τριμελούς δικαστικού Συμβουλίου του Ν 3068/2002 με διαβίβαση των σχετικών στοιχείων προς το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο. Η ευχέρεια αυτή του προέδρου του Τριμελούς Συμβουλίου να διαβιβάσει τα σχετικά στοιχεία στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο προβλέπεται στο άρθρο 5 παρ. 2 του Ν 3068/2002, στα πλαίσια καθιερώσεως πειθαρχικής ευθύνης των αρμοδίων για τη συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις υπαλλήλων.

Εξάλλου, η παράβαση της υποχρέωσης συμμορφώσεως, στο μέτρο που η εν λόγω υποχρέωση αποτελεί καθήκον του υπαλλήλου συνιστά και το αδίκημα της παραβάσεως του υπαλληλικού καθήκοντος, όπως αυτό προβλέπεται από το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα. Κατά την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 259 ΠΚ, ο υπάλληλος που αρνείται ή κωλυσιεργεί τη συμμόρφωσή του προς δικαστική απόφαση, της Επιτροπής Αναστολών εν προκειμένω, εκπληρώνει κατά κανόνα τις προϋποθέσεις της αντικειμενικής υποστάσεως του εγκλήματος της «παράβασης καθήκοντος». Προϋπόθεση, όμως, για τη στοιχειοθέτηση του εν λόγω αδικήματος είναι η εκ προθέσεως παράβαση με σκοπό να ωφεληθεί ο ίδιος ο υπάλληλος ή τρίτος από τη μη εκτέλεση του καθήκοντός του. Οι όροι αυτοί είναι τόσο αυστηροί, ώστε σπανίως ασκείται ποινική δίωξη για τη σχετική παράβαση.

Για το λόγο αυτό, άλλωστε, οι θεωρητικοί έχουν κατ' επανάληψη εκφράσει τον προβληματισμό τους ως προς την αποτελεσματικότητα των προβλεπόμενων κυρώσεων, ιδίως της προσωπικής και ποινικής ευθύνης του αρμοδίου υπαλλήλου. Στην πράξη βέβαια

---

αρχών που διέπουν τη λειτουργία ενός σύγχρονου κράτους δικαίου, μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα των πολιτών στη δικαστική προστασία, υπενθυμίζουμε σε όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης την υποχρέωσή τους για πλήρη και έγκαιρη συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει.».

η διάταξη αυτή του Ποινικού Κώδικα σπάνια οδηγεί σε καταδίκη γιατί είναι δύσκολη η απόδειξη των προϋποθέσεων της ευθύνης αλλά και γιατί αντιδρούν οι δημόσιες υπηρεσίες.

Παράλληλα, από καμία διάταξη δε συνάγεται ότι έπαψε να ισχύει η διάταξη του άρθρου 50 παρ. 4 του οργανικού νόμου του ΣΕ, όπως έχει κωδικοποιηθεί στο π.δ. 18/1989, σύμφωνα με την οποία, «ο παραβάτης (της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας), εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση». Το ενδεχόμενο περί καταργήσεως της εν λόγω διατάξεως, άλλωστε, δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί ούτε και ενόψει του γεγονότος, ότι η αναθεωρηθείσα διάταξη διευρύνει πλέον την υποχρέωση συμμορφώσεως Διοικήσεως προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν διαφοροποιεί τη φύση της ευθύνης του οργάνου που παραβιάζει τη σχετική υποχρέωση. Όμως πρέπει να σημειωθεί ότι η προσωπική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου έχει εκμηδενισθεί μετά τη θέσπιση του άρθρου 38 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα. Με βάση την τελευταία διάταξη, οι υπάλληλοι δεν ευθύνονται έναντι των τρίτων για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους, αλλά μόνον έναντι του Κράτους, αναγωγικά, για τις αποζημιώσεις που κατέβαλε τούτο σε τρίτους για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους.

Τέλος, παρατηρούμε ότι ενώ η αναθεωρηθείσα συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5, όπως ισχύει, κάνει λόγο γενικώς για ευθύνη κάθε αρμόδιου οργάνου, αφήνοντας τον προσδιορισμό της ευθύνης αυτής στον κοινό νομοθέτη, ωστόσο, καμία διάταξη δε ρυθμίζει ειδικώς, μετά την έναρξη ισχύος της αναθεωρημένης διατάξεως, την προσωπική ή την ποινική ευθύνη των αρμοδίων υπαλλήλων, με αποτέλεσμα η προσωπική ευθύνη των οργάνων της μη συμμορφωθείσας Διοίκησης στην πράξη να παραμένει κενό γράμμα και να είναι σπάνια έως ανύπαρκτη.

## **Κεφάλαιο 2: Αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ**

### **Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Στο σημείο αυτό αξίζει να προταθούν κάποιοι τρόποι αντιμετώπισης ή καλύτερα πρόληψης του εν λόγω φαινομένου της άρνησης ή της κωλυσιεργίας της Διοίκησης να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ. Καταρχάς, πρέπει να τονίσουμε ότι η νομολογία τόσο η εθνική όσο και του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της αρμόδιας διοικητικής αρχής, εφόσον με την νομολογία δημιουργούνται κανόνες που λειτουργούν συμπληρωματικά με τις νομοθετικές διατάξεις, καλύπτοντας ενδεχόμενα κενά που υπάρχουν όσον αφορά την συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.

Επίσης, μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα δυνατότητα για τον δικαστή της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, που μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά και να συμβάλλει αποτελεσματικά στην καταπολέμηση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ (αλλά και γενικότερα σε όλες τις δικαστικές αποφάσεις), έχει τις ρίζες της στην Γαλλία και είναι αυτή της εφαρμογής του μηχανισμού των δικαστικών διαταγών και χρηματικών κυρώσεων. Η εφαρμογή του εν λόγω μηχανισμού στη Γαλλία εδώ και 15 χρόνια έχει αποβεί θετική και θα μπορούσε να αποτελέσει φωτεινό παράδειγμα εισαγωγής ενός αντίστοιχου θεσμού και στην ελληνική έννομη τάξη.

## **I. Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας**

### A. Νομολογία ΣΕ (Συμβ.)

Σύμφωνα με την νομολογία του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣΕ, στις αποφάσεις που δημιουργούν υποχρέωση συμμορφώσεως περιλαμβάνονται και εκείνες που εκδίδονται κατά τη διαδικασία παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας<sup>64</sup>. καθώς και οι προσωρινές διαταγές, που εκδίδει κατ' αρ. 52 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, ο Πρόεδρος του ΣΕ<sup>65</sup>.

Ως προς το ζήτημα της νομιμοποίησης σε υποβολή αιτήσεως πρέπει να επισημάνουμε ότι το Τριμελές Συμβούλιο τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του και μέχρι και το έτος 2007 δεχόταν ότι αίτηση περί μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς δικαστική απόφαση μπορεί να υποβάλλει όχι μόνον εκείνος που διετέλεσε διάδικος στη σχετική δίκη, αλλά και κάθε πρόσωπο που έχει εύλογο ενδιαφέρον για τη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς την απόφαση αυτή. Εντούτοις το έτος 2008 παρατηρείται μια μεταστροφή σε αυτό και μια αυστηρότητα προς αποφυγή της «λαϊκής αγωγής» και το Τριμελές Συμβούλιο δέχεται πλέον αιτήσεις συμμόρφωσης ασκηθείσες μόνο από τον «ενδιαφερόμενο», ο οποίος κατ' άρθρ. 3 παρ.1 και 3 του Ν 3068/2002, νοείται μόνον εκείνος που διετέλεσε διάδικος στη δίκη, κατά την οποία εκδόθηκε η απόφαση αυτή, όχι δε και οποιοσδήποτε τρίτος που ενδιαφέρεται για τη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς την εν λόγω απόφαση<sup>66</sup>.

Το έτος 2005 υπήρξε, κατ' ουσίαν, το πρώτο έτος πλήρους λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου, το οποίο με την παρούσα σύνθεση συγκροτήθηκε τον Απρίλιο του 2004. Κατά το έτος 2005 από το σύνολο των 82 αιτήσεων που κατατέθηκαν στο Τριμελές

---

<sup>64</sup> Υπ' αρ. 15/2005 Πρακτικό συνεδριάσεως του Τριμ. Συμβ.του ΣΕ. (Τα πρακτικά συνεδριάσεως του Τριμ.Συμβουλίου του ΣΕ δεν τυγχάνουν δημοσίευσης και για την προμήθευσή τους απαιτήθηκε η τήρηση ειδικής διαδικασίας.)

<sup>65</sup> Υπ' αρ. 19/2006 Πρακτικό συνεδριάσεως του Τριμ.Συμβ.του ΣΕ.

<sup>66</sup> Υπ' αρ. 20, 77/2008 Πρακτικά συνεδριάσεως του Τριμ. Συμβ. του ΣΕ

Συμβούλιο, η μία εξ' αυτών υπ'αρ. 14/2005 αφορούσε την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης σε απόφαση της ΕΑ του ΣΕ, η οποία έγινε δεκτή και κρίθηκε ότι η Διοίκηση υποχρεούται σε συμμόρφωση προς απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, που απέρριψε αίτηση αναστολής ιδιωτών επιχειρηματιών και του Δήμου Πειραιώς.

Κατά το έτος 2006 από το σύνολο των 141 αιτήσεων περί μη συμμόρφωσης που κατατέθηκαν στο Τριμελές Συμβούλιο του ΣΕ, δύο αφορούσαν την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ. Η πρώτη εξ' αυτών ήταν η υπ'αρ. 8/2006 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣΕ, η οποία έκανε δεκτό ότι δεν τίθεται ζήτημα συμμορφώσεως ή μη του Δήμου προς αποφάσεις της ΕΑ του Συμβουλίου της Επικρατείας λόγω παρελεύσεως του χρονικού διαστήματος, για το οποίο ίσχυαν οι σχετικές αποφάσεις του Δ.Σ. του Δήμου και ως εκ τούτου η εν λόγω αίτηση απερρίφθη. Η δεύτερη ήταν η υπ'αρ. 36/2006 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣΕ, η οποία αφορούσε αίτηση διαπιστώσεως της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως προς αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, οι οποίες όμως έπαυσαν να ισχύουν, λόγω παραίτησης από την ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως. Συνεπώς, η εν λόγω αίτηση περί μη συμμορφώσεως απερρίφθη ως αβάσιμη, διότι στερούνταν αντικειμένου, για το λόγο ότι κατά τον χρόνο της συζητήσεώς της, η σχετική δικαστική απόφαση είχε αποβάλει την ισχύ της.

Κατά το έτος 2007<sup>67</sup> από τις 198 αιτήσεις ενδιαφερομένων για τη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς δικαστικές αποφάσεις, που περιήλθαν στο Συμβούλιο, με τις δύο εξ' αυτών εξητείτο η συμμόρφωση προς αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ. Η πρώτη ήταν η υπ'αρ. 1/2007 απόφαση, η οποία αφορούσε αίτημα για συμμόρφωση της Διοίκησης προς απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία είχε ανασταλεί εν μέρει η εκτέλεση απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και της οικοδομικής αδείας της Πολεοδομίας Αθηνών. Η απόφαση αυτή της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε εκδοθεί επί αιτήσεως που είχαν ασκήσει η Αγωνιστική Αριστερή Οικολογική Συμπαρατάξη για την Αθήνα και έξι φυσικά πρόσωπα. Όμως, με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας η σχετική αίτηση ακυρώσεως απερρίφθη. Εν όψει των ανωτέρω, η εν λόγω απόφαση της Επιτροπής

---

<sup>67</sup> Υπ' αρ. 74/2008 Πρακτικό συνεδριάσεως του Τριμ. Συμβ. του ΣΕ.

Αναστολών έπαυσε να ισχύει και, επομένως, η κρινόμενη αίτηση δεν είχε πλέον αντικείμενο και για τον λόγο αυτό απερρίφθη.

Η δεύτερη ήταν η απόφαση 40/2007 της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, η οποία αφορούσε αίτηση αναστολής εκτελέσεως απόφασης του ΔΣ του οργανισμού Λιμένος Θεσσαλονίκης την οποία υπέβαλε ιατρός που απασχολείτο σε αυτόν ως «ιατρός εργασίας». Όμως, ο καθου η αίτηση οργανισμός αν και αρχικά αποτελούσε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, στη συνέχεια μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρία και λειτουργούσε πλέον ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας υπό την εποπτεία του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας. Συνεπώς, η εν λόγω αίτηση απερρίφθη, διότι στρεφόταν κατά πράξεως οργάνου νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, η οποία στερούνταν εκτελεστότητας.

Τέλος, κατά το έτος 2008<sup>68</sup> περιήλθαν στο Τριμελές Συμβούλιο 171 αιτήσεις, εννέα εκ των οποίων αφορούσαν τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ. Ενδεικτικά, για τη μία εξ' αυτών, το Τριμελές Συμβούλιο έκρινε ότι πρέπει να αναβληθεί η εξέταση της αίτησης, για το λόγο ότι ενώπιον της ΕΑ ήταν εκκρεμής αίτηση ανάκλησης ή μεταρρύθμισης της εν λόγω απόφασης.

Συμπερασματικά, πρέπει να επισημάνουμε ότι οι υποθέσεις που υπάγονται ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου παρουσιάζουν σημαντική αύξηση σε σχέση με τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του και αυτό είναι ιδιαίτερα αισθητό για τις αιτήσεις που αφορούν τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, γεγονός που αποδεικνύει την ολοένα και εντονότερη αντίληψη περί της σπουδαιότητας της προσωρινής δικαστικής προστασίας.

---

<sup>68</sup> Υπ' αρ. 27/2009 Πρακτικό συνεδριάσεως του Τριμ. Συμβ. του ΣΕ.

Δεν είναι άξιο απορίας το γεγονός ότι ελληνική ήταν η υπόθεση, η οποία έδωσε αφορμή στο Δικαστήριο του Στρασβούργου να διευρύνει την νομολογία του και να καταδικάσει τις ατέλειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος όσον αφορά την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων από την ελληνική Διοίκηση.

Η υπόθεση Hornsby κατά Ελλάδας έδωσε την ευκαιρία στο Δικαστήριο του Στρασβούργου να συμπληρώσει το περιεχόμενο του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη που καθιερώνει το άρθρο 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ<sup>69</sup>. Όπως είναι γνωστό, επρόκειτο στην υπόθεση αυτή για την επίμονη άρνηση της ελληνικής Διοίκησης να εκτελέσει αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες είχαν ακυρώσει ως αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο παλαιότερη άρνησή της να χορηγήσει στους προσφεύγοντες, που ήταν βρετανοί υπήκοοι, άδεια ιδρύσεως φροντιστηρίου ξένων γλωσσών με την αιτιολογία ότι δεν είχαν την ελληνική ιθαγένεια. Οι αποφάσεις αυτές στηρίζονταν σε σχετική απόφαση του ΔικαστηρίουΕΕ εκδοθείσα επί προσφυγής, με την οποία είχε κριθεί ότι η ελληνική νομοθεσία που απαιτούσε ως προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας ίδρυσης φροντιστηρίου την ελληνική ιθαγένεια αντιτίθετο στο περιεχόμενο των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης, τα οποία καθιερώνουν την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών. Προκειμένου να επιτύχουν την επιδιωκόμενη απ' αυτούς συμμόρφωση των διοικητικών αρχών, οι προσφεύγοντες χρησιμοποίησαν μια πληθώρα μέσων παρεχόμενων από την ελληνική έννομη τάξη ζητώντας την εκτέλεση των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Καθώς όμως κανένα από τα μέσα αυτά δεν επέφερε το επιθυμητό αποτέλεσμα, προσέφυγαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ισχυριζόμενοι ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της Σύμβασης λόγω της άρνησης των ελληνικών αρχών να συμμορφωθούν στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή θεωρώντας ότι πράγματι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 6 παρ.1 έφερε την υπόθεση ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Με αυτή την πολύ σημαντική απόφασή του, η οποία εκδόθηκε στις 19 Μαρτίου 1997, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προβαίνοντας σε μια

---

<sup>69</sup> Μουζουράκη Π., «Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Hornsby c/Grece και οι συνέπειές της για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο», Δ.Δίκη 1999, σ. 276 επ.

τοληρή τεολογική ερμηνεία του άρθρο 6 παρ.1 της ΕΣΔΑ καθιέρωσε ένα αυτόνομο δικαίωμα για την εκτέλεση μιας δικαστικής αποφάσεως. Η νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου αποκρυσταλλώθηκε στην ακόλουθη σκέψη: στο δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όπως αυτό νοείται κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, περιλαμβάνεται και η αξίωση για την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Πέρα όμως από την πολύ σημαντική θεωρητική συμβολή της στην ολοκλήρωση του εννοιολογικού περιεχομένου της εν λόγω διάταξης, η απόφαση αυτή έχει και αξιόλογες πρακτικές συνέπειες για το ελληνικό (και όχι μόνο) διοικητικό δίκαιο. Κι αυτό για το λόγο ότι, καταδικάζει τις ατέλειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος αναφορικά με την εκτέλεση των διοικητικών αποφάσεων κατά της Διοίκησης και επιβάλλει την αναθεώρηση των υιοθετημένων λύσεων.

Όμοιες είναι και άλλες πολλές αποφάσεις του ΕΔΔΑ, όπως είναι η απόφαση στην υπόθεση Λογοθέτης (12.4.2001) κατά Ελλάδας, η υπόθεση Καραχάλιος (11.12.2003) κατά Ελλάδας, η απόφαση στην υπόθεση Di Pede (26.9.1996) κατά Ιταλίας όπως επίσης και η απόφαση Πιαλόπουλος κ.λ.π (15.2.2001) κατά Ελλάδας, στην οποία ο Νομάρχης παρέλειψε να συμμορφωθεί με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τέλος από τις πιο πρόσφατες, χαρακτηριστική είναι και η απόφαση στην υπόθεση Ιερά Μονή Προφήτου Ηλίου (22-12-2005) κατά Ελλάδας, στην οποία τονίστηκε ότι η παράλειψη των αρμόδιων αρχών να προβούν στις απαιτούμενες ενέργειες για την αποτελεσματική εφαρμογή της υπουργικής απόφασης που διέτασσε την μετακίνηση των κεραιών του ΟΤΕ και της ΕΡΤ από τον περιβάλλοντα χώρο της Μονής (μετά την απόρριψη των σχετικών αιτήσεων ακυρώσεως) συνιστά παραβίαση του δικαιώματος της Μονής σε δίκαιη δίκη.

Πρέπει επίσης να τονίσουμε ότι το ΕΔΔΑ μέσα από την νομολογία του είτε άμεσα είτε έμμεσα έκρινε την ανεπάρκεια του νομικού πλαισίου του Ν 3068/2002 σχετικά με την πρόβλεψη των Τριμελών Συμβουλίων<sup>70</sup>. Έτσι, στην υπόθεση Γεωργούλη (21.6.2007) κατά Ελλάδας το Δικαστήριο επισήμανε ότι η προβλεπόμενη προσφυγή στο Συμβούλιο του Ν 3068/2002 δεν είναι τέτοιας φύσεως που να συνεπάγεται μετά βεβαιότητας την εκτέλεση δικαστικής αποφάσεως κατόπιν αρνήσεως της διοικήσεως να συμμορφωθεί προς αυτή, αφού μετά την προσφυγή το εν λόγω συμβούλιο δεν δύναται να διαπιστώσει παρά την άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση και να της επιβάλλει την

---

<sup>70</sup> Δετσαρίδης Χ., «Η συμμόρφωση της διοίκησης..» όπ.π., ΘΠΔΔ Δεκέμβριος 2010, σ. 1267.

καταβολή αποζημίωσης για την αιτία αυτή. Με άλλη απόφασή του το Δικαστήριο επανέλαβε την σκέψη του περί διαπιστωτικής στην άρνηση της διοίκησης λειτουργίας του Συμβουλίου και κατέληξε στο ότι η τυχόν εκτέλεση της απόφασης δεν θα συνιστούσε άμεση συνέπεια του αποτελέσματος της εν λόγω προσφυγής του Ν 3068/2002, αλλά θα παρέμενε στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης με μοναδικό σκοπό την αποφυγή καταβολής αποζημιώσεως στους ενδιαφερόμενους. Ανάλογη ήταν και η θέση του Δικαστηρίου και στις παλαιότερες υποθέσεις Πανταλέων Ευάγγελος (10.5.2007) κατά Ελλάδος και Ρομποτής(25.1.2007) κατά Ελλάδος, στις οποίες επισήμανε ότι η Κυβέρνηση δεν προσκόμισε κάποια απόφαση του προβλεπόμενου από τον Ν 3068/2002 Συμβουλίου, χάρις στην οποία έχει, επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς μία αρχικώς ανεκτέλεστη δικαστική απόφαση και επιπλέον τονίστηκε ότι «η εκτέλεση μιας απόφασης οποιουδήποτε δικαστηρίου πρέπει να θεωρείται ως αναπόσπαστο τμήμα της δίκης με την έννοια του άρθρου 6 ΕΣΔΑ».

Επίσης, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει κατ' επανάληψη κρίνει ότι ελλείπει σχετικής ενωσιακής ρύθμισης εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις δικονομικές λεπτομέρειες άσκησης προσφυγών, που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων, που οι διάδικοι αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου, πλην όμως οι λεπτομέρειες αυτές δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξης ούτε να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση δικαιωμάτων που χορηγεί η ενωσιακή έννομη τάξη. Έτσι η μη συμμόρφωση της Διοίκησης με αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων που αποφαινόνται επί ζητημάτων του ενωσιακού δικαίου και επί δικαιωμάτων που πηγάζουν από το δίκαιο αυτό δεν είναι ανεκτή και δεν συμβιβάζεται με την προαναφερθείσα Αρχή του ενωσιακού δικαίου.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, στη γνωστή υπόθεση *Factortame*<sup>71</sup> και στη νεότερη απόφαση του *Atlanta*<sup>72</sup> το ΔικαστήριοΕΕ

---

<sup>71</sup> Απόφαση ΔΕΚ της 19.6.1990, C-213/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*.

<sup>72</sup> Απόφαση ΔΕΚ της 9.11.1995, C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*..

έκρινε ότι, προκειμένου να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου, ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να λαμβάνει μέτρα όχι μόνο αναστολής εκτέλεσης διοικητικών πράξεων αλλά και να διατάσσει προσωρινά μέτρα, με τα οποία να τροποποιεί ή να ρυθμίζει τις επίδικες νομικές καταστάσεις ή έννομες σχέσεις. Δεν γεννάται επομένως αμφιβολία ότι, εφόσον αναγνωρίζεται από το ΔικαστήριοΕΕ η δυνατότητα ακόμα και προσωρινής τροποποίησης ή ρύθμισης μιας έννομης κατάστασης, πολλώ δε μάλλον ο εθνικός δικαστής μπορεί να εκδίδει δικαστικές διαταγές, με τις οποίες να συγκεκριμενοποιεί τα μέτρα, που πρέπει να λάβουν οι αρμόδιες διοικητικές αρχές, προκειμένου να συμμορφωθούν πλήρως και εντός εύλογου χρόνου με τα κριθέντα ζητήματα από τα διοικητικά δικαστήρια.

## **II. Οι δικαστικές διαταγές και κυρώσεις ως πρόληψη της μη συμμόρφωσης**

### A. Το πρότυπο της γαλλικής έννομης τάξης

Μια ριζοσπαστική νομοθετική παρέμβαση, που έλαβε χώρα στη Γαλλία πριν από αρκετά χρόνια, για να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων (φαινόμενο που δεν περιορίζεται μόνο στην Ελλάδα), ήταν η αναγνώριση στα γαλλικά διοικητικά δικαστήρια των ακόλουθων εξουσιών: Πρώτον, να απευθύνουν διαταγές συγκεκριμένου περιεχομένου προς τις αρμόδιες διοικητικές αρχές, στις οποίες να καθορίζουν σε ποιες συγκεκριμένα ενέργειες πρέπει να προβούν για να εκτελέσουν αποτελεσματικά τις δικαστικές αποφάσεις. Δεύτερον, να τάσσουν στη Διοίκηση προθεσμία συμμόρφωσης με τις διαταγές αυτές και τρίτον να επιβάλλουν χρηματικές κυρώσεις σε βάρος της Διοίκησης και υπέρ του νικήσαντος

διοικουμένου για κάθε ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσής της με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων<sup>73</sup>.

Η εν λόγω παρέμβαση του Γάλλου νομοθέτη ήταν πράγματι ριζοσπαστική, γιατί η νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας πάγια δεχόταν πως ο διοικητικός δικαστής στερούνταν της δυνατότητας να απευθύνει δικαστικές διαταγές προς τη Διοίκηση, έστω κι αν αυτές αποσκοπούσαν στη συμμόρφωσή της με τις αποφάσεις του<sup>74</sup>. Κάθε μορφή άμεσου ή έμμεσου καταναγκασμού της Διοίκησης να προβεί σε ορισμένη πράξη εντός ορισμένης προθεσμίας κρινόταν από το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας ότι είναι αντίθετη με τις εξουσίες του διοικητικού δικαστή. Ο νομολογιακός μάλιστα αυτός κανόνας, που ίσχυε τόσο για τις διαφορές ουσίας όσο και για τις ακυρωτικές, εθεωρείτο ως κανόνας δημόσιας τάξης με συνέπεια το Συμβούλιο της Επικρατείας να τον εφαρμόζει ακόμα και αυτεπαγγέλτως και να αναιρεί για το λόγο αυτό αποφάσεις κατώτερων δικαστηρίων, που επέβαλλαν διαταγές σε βάρος της Διοίκησης ή ακόμα και κατά ΝΠΙΔ που ασκούν δημόσια υπηρεσία.

Η πρώτη λοιπόν νομοθετική αναγνώριση της ευχέρειας επιβολής κυρώσεων επήλθε με τον Νόμο 80-539 της 16.7.1980. Με τον νόμο αυτό αναγνωρίστηκε στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας η δυνατότητα αφενός να διαπιστώνει τη μη εκτέλεση της απόφασης ενός διοικητικού δικαστηρίου, αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, υποβαλλόμενη μετά την πάροδο προθεσμίας έξι μηνών από την κοινοποίηση της απόφασης αυτής στη διοικητική αρχή, και αφετέρου να τάσσει προθεσμία συμμόρφωσης στη Διοίκηση και να την υποχρεώνει ταυτόχρονα με την απόφασή του να καταβάλει στο δικαιούχο για κάθε ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης ένα χρηματικό ποσό. Ενεργητικά νομιμοποιούμενος για κατάθεση της εν λόγω αίτησης επιβολής χρηματικού ποσού καθυστέρησης συμμόρφωσης είναι καταρχήν ο νικήσας διάδικος, αλλά και κάθε πρόσωπο στο οποίο αφορά η πράξη που ακυρώθηκε. Εξάλλου, οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις μη συμμόρφωσης είναι ανεξάρτητες από το δικαίωμα αποζημίωσης που εξακολουθεί να έχει ο διοικουμένος για τη ζημία που υπέστη από τη μη εκτέλεση της

---

<sup>73</sup> Πετρόγλου Ι., «Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της Διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα», Δ.Δίκη 1997, σ.27 επ.

<sup>74</sup> Moderne F., «Itrangère au pouvoir du juge, l' injonction, pourquoi le serait-elle?», RFDA, 1990, σ.798 επ. (804).

δικαστικής απόφασης. Ο υπολογισμός του ποσού της χρηματικής ποινής για τη μη συμμόρφωση που τελικά θα καταβληθεί από τη Διοίκηση στο δικαιούχο, γίνεται με νέα απόφαση του ΣΕ. Ως περίοδος καθυστέρησης συμμόρφωσης για την οποία επιβάλλεται η χρηματική ποινή, νοείται το χρονικό διάστημα, που άρχεται από την ημερομηνία που έληξε η προθεσμία συμμόρφωσης της Διοίκησης και λήγει την ημέρα συζήτησης της αίτησης για υπολογισμό του συνολικού ποσού της ποινής στο ΣΕ. Δεδομένου μάλιστα ότι το χρονικό αυτό διάστημα τις περισσότερες φορές είναι αρκετά μεγάλο, ακόμα και μια πολύ μικρή ημερήσια ποινή της τάξεως των 100 Ευρώ μπορεί τελικά να οδηγήσει στη δημιουργία υποχρέωσης καταβολής ενός σημαντικού ποσού.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι επίσης το γεγονός ότι ο προαναφερθείς νόμος της 16.7.1980 προέβλεπε ότι ο υπάλληλος, η συμπεριφορά του οποίου οδήγησε τη Διοίκηση να καταδικαστεί σε χρηματικό πρόστιμο λόγω μη συμμόρφωσης, θα υπόκειται σε ποινή το ύψος της οποίας μπορεί να φτάσει και έως το ποσό των ετήσιων αποδοχών του εν λόγω υπαλλήλου.

Η νομοθετική όμως αυτή ρύθμιση για τις χρηματικές κυρώσεις ήταν ατελής, γιατί παρά το γεγονός ότι προέβλεπε το μείζον, δηλαδή τη δυνατότητα επιβολής χρηματικών ποινών για τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης, δεν προέβλεπε και το ελάσσον, την έκδοση δηλαδή συγκεκριμένων διαταγών προς τη Διοίκηση, που θα προσδιόριζαν το περιεχόμενο των ενεργειών, στις οποίες όφειλε αυτή να προβεί για να συμμορφωθεί με το διατακτικό της δικαστικής απόφασης. Η νομοθετική αυτή παράλειψη διορθώθηκε αργότερα με τον Νόμο 95-125 της 8.2.1995, με τον οποίο για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε στα γαλλικά διοικητικά δικαστήρια η υποχρέωσή τους και όχι απλώς η ευχέρεια να διατάσσουν τη Διοίκηση, όταν υφίσταται σχετικό αίτημα του ενδιαφερόμενου διαδίκου, να προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες, για να συμμορφωθεί με το διατακτικό των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων και επιπλέον να τάσσουν συγκεκριμένη προθεσμία μέσα στην οποία η Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί με τα μέτρα αυτά.

Δυνάμει της νομοθετικής αυτής μεταρρύθμισης διαταγές προς συμμόρφωση των Διοικητικών Αρχών εφεξής είναι υποχρεωμένα να εκδίδουν, αν υφίσταται βέβαια σχετικό αίτημα, όλα τα δικαστήρια και μάλιστα όχι μόνο για τις αποφάσεις τους επί της κύριας δίκης, αλλά και για τις αποφάσεις τους επί των αιτήσεων προσωρινής δικαστικής προστασίας, όπως π.χ. επί αιτήσεων αναστολής εκτέλεσης διοικητικών πράξεων.

Αποδέκτης των δικαστικών αυτών διαταγών μπορεί να είναι η εν στενεί εννοία Διοίκηση, τα ΝΠΔΔ, οι ΟΤΑ ή ακόμα και ΝΠΙΔ, που ασκούν δημόσια εξουσία, ενώ το περιεχόμενο των δικαστικών διαταγών εξαρτάται πάντα από τις υποχρεώσεις, που προκύπτουν από τη διοικητική απόφαση, που εκδόθηκε σε βάρος της Διοίκησης. Ο νόμος αυτός πάντως διακρίνει δύο βασικά είδη των δικαστικών διαταγών, ανάλογα με το αν η Διοίκηση έχει δέσμια εξουσία ή διακριτική ευχέρεια να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια μετά τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης, ενώ οι δικαστικές διαταγές μπορούν να περιλαμβάνονται είτε στο διατακτικό της δικαστικής απόφασης επί του ένδικου βοηθήματος ή μέσου (a priori), είτε να αποτελούν αντικείμενο ιδιαίτερης δίκης, η οποία διεξάγεται μετά τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης (a posteriori).

Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι η επιβολή χρηματικών ποινών για κάθε ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης των διοικητικών αρχών ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των διοικητικών δικαστηρίων, σε αντίθεση με τις δικαστικές διαταγές, τις οποίες είναι υποχρεωμένο να απευθύνει το δικαστήριο, αν υποβληθεί σχετικό αίτημα του διοικουμένου και αν φυσικά συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, αν δηλαδή η δικαστική απόφαση συνεπάγεται αναγκαστικά τη λήψη μέτρου προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση ή την επανεξέταση της υπόθεσής του διοικουμένου. Έτσι με τον Νόμο 1995 ο οποίος έτυχε πολύ θετικής αποδοχής από τη γαλλική θεωρία του διοικητικού δικονομικού δικαίου και τη θέσπιση του οποίου πολλοί νομικοί είχαν επιζητήσει στο παρελθόν ολοκληρώθηκε ο προϋπάρχων, αλλά ατελής μηχανισμός δικαστικών διαταγών και χρηματικών ποινών σε βάρος της Διοίκησης για κάθε ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσής της με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων.

Όσον αφορά την νομολογιακή εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων περί δικαστικών διαταγών και κυρώσεων στη γαλλική έννομη τάξη, ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση, στην οποία το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε την άρνηση της Διοίκησης να εκδώσει κανονιστική διοικητική πράξη κατ' εξουσιοδότηση νόμου και την διέταξε να προβεί στην έκδοση της κανονιστικής διοικητικής πράξης, που ήταν απαραίτητη για την εφαρμογή του νόμου και μάλιστα εντός προθεσμίας ενός έτους. Κρίθηκε έτσι από το δικαστήριο ότι η κατά τον νόμο της 8.2.1995 υποχρέωση της διοικητικής αρχής να λάβει συγκεκριμένα μέτρα προς ορισμένη κατεύθυνση περιλαμβάνει και την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση του νομοθέτη κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Επίσης, πρέπει να τονιστεί ότι στις περιπτώσεις που η δικαστική διαταγή συνίσταται στην υποχρέωση της Διοίκησης να επανεξετάσει την υπόθεση του αιτούντος και όχι να προβεί στην έκδοση μιας πράξης συγκεκριμένου περιεχομένου, η Διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη επανεξετάζοντας το φάκελο να ικανοποιήσει το αίτημά του διοικουμένου, να χορηγήσει π.χ. στον αιτούντα την άδεια οικοδομής, έχει όμως το δικαίωμα ο διοικητικός δικαστής να διατάξει τη Διοίκηση να εκδώσει τη θετική ή αρνητική πράξη της επί του αιτήματος του διοικουμένου εντός ορισμένης προθεσμίας. Η νομολογιακή αυτή περιπτώσιολογία αποτελεί ένα μικρό δείγμα των διευρυμένων δυνατοτήτων που παρέχονται στον γάλλο διοικητικό δικαστή. Οι δικαστικές διαταγές και κυρώσεις, συνοδευόμενες από χρηματικές ποινές, είναι φανερό ότι μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

#### *B. Η χρησιμότητα του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη*

Στην ελληνική έννομη τάξη, όπως είναι γνωστό, δεν υφίσταται ο θεσμός των δικαστικών διαταγών, που συνοδεύονται μάλιστα από χρηματικές κυρώσεις για τη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις αποφάσεις εν γένει των διοικητικών δικαστηρίων και εν προκειμένω με τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ, παρά μόνο η προαναφερθείσα διαδικασία της εκδικάσεως σχετικής αιτήσεως από το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΕ, που δεν παύει να είναι μία χρονοβόρα διαδικασία. Πρέπει συνεπώς να εξετασθεί, βάσει των δεδομένων της ελληνικής πραγματικότητας και της έννομης τάξης, αν ένας ανάλογος θεσμός με την εκ των προτέρων οριοθέτηση από τον δικαστή της προσωρινής δικαστικής προστασίας στο διατακτικό της εκδοθείσας αποφάσεως των απαραίτητων ενεργειών (με τη μορφή διαταγών που θα συνοδεύονται και από τις σχετικές χρηματικές κυρώσεις σε περίπτωση μη τήρησής των) στις οποίες οφείλει να προβεί η Διοίκηση συμμορφούμενη με τη σχετική απόφαση, είναι αναγκαίο, σκόπιμο αλλά και δυνατό να εισαχθεί στη χώρα μας.

Όσον αφορά την αναγκαιότητα εισαγωγής του εν λόγω μηχανισμού στην ελληνική έννομη τάξη, πρέπει να τονίσουμε ότι παρά το γεγονός ότι ο έλληνας νομοθέτης είναι από

τους ελάχιστους που ρητά όρισε την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις και μάλιστα την ανήγαγε σε υποχρέωση συνταγματικού επιπέδου, είναι εμφανές ότι υφίσταται ένα έλλειμμα δικαστικής προστασίας και ένα έλλειμμα Κράτους Δικαίου. Πράγματι, ο διοικούμενος εξακολουθεί να είναι θύμα μιας διοικητικής γραφειοκρατίας, που απλώς αμελεί ή στην χειρότερη περίπτωση μιας Διοίκησης που δυστροπεί και δεν αναγνωρίζει την παρανομία της ή ακόμα αγνοεί επιδεικτικά τα κριθέντα από τα αρμόδια δικαστήρια. Ως εκ τούτου καθίσταται αναγκαία η λήψη και άλλων μέτρων, που θα εξαλείψουν ή τουλάχιστον θα περιορίσουν το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης.

Η σκοπιμότητα της εισαγωγής στην ελληνική έννομη τάξη ενός αντίστοιχου με τον γαλλικό μηχανισμού δικαστικών διαταγών και κυρώσεων θα μπορούσε να αμφισβητηθεί με το επιχείρημα ότι μια διοικητική αρχή, που κωλυσισεργεί και δεν είναι διατεθειμένη να εφαρμόσει κάποια δικαστική απόφαση, δεν πρόκειται να συμμορφωθεί ούτε με τις δικαστικές διαταγές, έστω κι αν αυτές συνοδεύονται με χρηματικές κυρώσεις. Στις περιπτώσεις μάλιστα της δυστροπίας της Διοίκησης υποστηρίχθηκε<sup>75</sup> ότι η έκδοση δικαστικών διαταγών όχι μόνο δεν θα ωφελούσε, αλλά αντιθέτως θα έβλαπτε, γιατί το κύρος του δικαστή θα μειωνόταν ακόμα περισσότερο, αφού θα γινόταν μ' αυτόν τον τρόπο φανερό ότι η Διοίκηση δεν υπακούει ούτε στις ρητές διαταγές, που της απευθύνει ο διοικητικός δικαστής. Θα ήταν συνεπώς κατά την άποψη αυτή σκοπιμότερο ο διοικητικός δικαστής να μην εκδίδει διαταγές προς τη Διοίκηση, για να μην διακινδυνεύει περισσότερο το κύρος του. Όπως όμως ορθά έχει διαπιστώσει ο καθηγητής J. Rivero<sup>76</sup>, πρόκειται για ένα πολύ ευτελές επιχείρημα. Ο διοικητικός δικαστής ομολογώντας την αδυναμία του έναντι της Διοίκησης αλλά μένοντας άπραγος δεν προάγει το δίκαιο ενώ μ' αυτόν τον τρόπο μειώνει ο ίδιος την αυθεντία και το κύρος του. Αντίθετα εκδίδοντας διαταγές ο διοικητικός δικαστής αναγνωρίζει ουσιαστικά ότι οι αποφάσεις του έχουν καθαρά θεωρητικό χαρακτήρα και γι' αυτό προσπαθεί να τις καταστήσει αποτελεσματικές. Εξάλλου, όταν οι διοικητικές διαταγές συνοδεύονται με χρηματικές κυρώσεις, οι οποίες

---

<sup>75</sup> Ρώτη Β., Το φαινόμενο της δυστροπίας της διοικήσεως στην εκτέλεση ακυρωτικών αποφάσεων. Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα, Σάκκουλας 1979, σ. 343 επ.

<sup>76</sup> Rivero J., *Le système français de protection des citoyens contre l' arbitraire administrative à l' epreuve des faits*, 1963, σ. 813 επ. (όπως αναφέρει ο Πετρόγλου Ι., «Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της Διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα», Δ.Δίκη 1997, σ. 39).

δεν θα επιβαρύνουν μόνο τη Διοίκηση, αλλά και τα όργανα, που είναι αρμόδια να προβούν στην έκδοση της διοικητικής πράξης ή να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή της με τις δικαστικές αποφάσεις, όπως συμβαίνει στη Γαλλία, τότε οι δικαστικές διαταγές θα είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικές και τα αρμόδια όργανα δεν θα μπορούν να αρνηθούν την εκτέλεσή τους.

Αντιρρήσεις για την εισαγωγή του εν λόγω μηχανισμού θα μπορούσαν ενδεχομένως να βασισθούν επίσης και στην άποψη που έχει υποστηριχθεί στο παρελθόν στη Γαλλία, ότι η αναγνώριση της εξουσίας στον διοικητικό δικαστή να απευθύνει δικαστικές διαταγές και να επιβάλλει κυρώσεις στη Διοίκηση συνιστά μορφή υποκατάστασής του στο έργο της Διοίκησης, αφού και οι δύο αυτές εξουσίες (έκδοσης δικαστικών διαταγών και υποκατάστασης) αποτελούν μορφές καταναγκασμού της Διοίκησης από τη δικαστική λειτουργία, που διαφέρουν μόνο στο βαθμό και την ένταση. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο διοικητικός δικαστής λαμβάνει ανεπίτρεπτα ρόλο ενεργού Διοίκησης είτε απευθύνοντας διαταγές προς τη Διοίκηση είτε υποκαθιστώντας τη Διοίκηση και αποφασίζοντας στη θέση της και για λογαριασμό της.

Κατά την κρατούσα όμως και ορθότερη άποψη, η έκδοση δικαστικών διαταγών προς τη Διοίκηση δεν συνεπάγεται υποκατάσταση του διοικητικού δικαστή στο διοικητικό έργο. Πράγματι, ως υποκατάσταση θεωρείται η διαδικασία, με την οποία μια αρχή ενεργεί στο όνομα και για λογαριασμό κάποιας άλλης, όταν η τελευταία παραλείπει να ασκήσει τις εξουσίες της. Όπως για παράδειγμα η νομολογία των ιταλικών δικαστηρίων έχει διαμορφώσει το θεσμό του *commissario ad acta*, σύμφωνα με τον οποίο, όταν η Διοίκηση δεν συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση που ακυρώνει μια διοικητική πράξη, το δικαστήριο που την εξέδωσε ορίζει ένα μέλος του, το οποίο υποκαθιστώντας την αρμόδια διοικητική αρχή εκδίδει τις αναγκαίες για τη συμμόρφωση διοικητικές πράξεις<sup>77</sup>. Την υιοθέτηση μάλιστα ανάλογου θεσμού έχει προτείνει και η διοικητική Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας και η Ομάδα εργασίας που είχε συγκροτήσει ο Υπουργός Δικαιοσύνης Καθηγητής Σταθόπουλος και είχε συντάξει και υποβάλλει σχετικό προσχέδιο νόμου.

---

<sup>77</sup> Καράκωστας Β., *Θέματα, Θεωρίες και Πράξεις του Δημοσίου Δικαίου. Παράλληλοι νομικοί προβληματισμοί*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005, σ. 187.

Στην περίπτωση όμως των δικαστικών διαταγών η εξουσία απόφασης διατηρείται στα χέρια της Διοίκησης. Συγκεκριμένα, όταν εκδίδεται μια δικαστική διαταγή προς τη Διοίκηση (που απευθύνεται για παράδειγμα στο Προϊστάμενο όργανο μιας δημόσιας υπηρεσίας) για να εκδώσει μια διοικητική πράξη, δεν εκδίδει ο δικαστής την εν λόγω πράξη, απλώς εντέλλεται η Διοίκηση να ασκήσει τις αρμοδιότητές της και συμμορφούμενη με τη δικαστική απόφαση, να προβεί στις δέουσες ενέργειες και να εκδώσει την εν λόγω πράξη (σύμφωνα με τις υποδείξεις του ως άνω Προϊσταμένου της οργάνου). Κατά συνέπεια, η έκδοση δικαστικών διαταγών δεν αποτελεί υποκατάσταση του δικαστή στο έργο της εκτελεστικής εξουσίας.

Επιπλέον, ως αντίρρηση στον εν λόγω μηχανισμό, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η έκδοση διαταγών και κυρώσεων ακόμα κι αν δεν αποτελεί υποκατάσταση με την ανωτέρω έννοια, συνιστά ανεπίτρεπτη επέμβαση της δικαστικής στο έργο της εκτελεστικής εξουσίας. Είναι όμως σαφές ότι ο κανόνας του άρθρου 26 του Συντάγματος, που απαγορεύει την επέμβαση της δικαστικής εξουσίας στο έργο της εκτελεστικής, ισχύει μόνο όταν η Διοίκηση εκτελεί από μόνη της το έργο που της έχει ανατεθεί, όταν δηλαδή οικειοθελώς και μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα συμμορφώνεται με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Όταν όμως η Διοίκηση δεν τηρεί την υποχρέωσή της αυτή, η ισορροπία μεταξύ των τριών λειτουργιών, στην οποία απέβλεψε ο νομοθέτης, διαταράσσεται. Τότε η έκδοση δικαστικών διαταγών συνοδευόμενων με κυρώσεις είναι όχι μόνο επιτρεπτή, αλλά καθίσταται και επιβεβλημένη. Επιβεβλημένη, γιατί η μη συμμόρφωση της Διοίκησης πλήττει σοβαρά το κύρος της δικαστικής λειτουργίας. Οι δικαστικές αποφάσεις καταντούν γράμμα κενό περιεχομένου και χωρίς καμιά πρακτική συνέπεια για τον νικήσαντα διοικούμενο, γεγονός στο οποίο δεν απέβλεψε προφανώς ο συνταγματικός νομοθέτης στο άρθρο 26. Συνεπώς, η εκτελεστική εξουσία όταν δε συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις, ουσιαστικά επεμβαίνει αυτή στο έργο της δικαστικής λειτουργίας και προσβάλλεται με τον τρόπο αυτό η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Επομένως δεν μπορεί να γίνεται επίκληση της αρχής αυτής με σκοπό να περιοριστεί ο διοικητικός δικαστής σε μια αναποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων του, στερούμενος τη δυνατότητα να απευθύνει δικαστικές διαταγές και να επιβάλλει κυρώσεις στη δυστροπούσα Διοίκηση. Αντιθέτως, η αρχή του άρθρου 26 σε συνδυασμό με τις

διατάξεις του άρθρου 94 παρ. 4 Συντάγματος, που επιβάλλει όχι μόνο στη δικαστική εξουσία να μην επεμβαίνει στο έργο της εκτελεστικής, αλλά και στην εκτελεστική να μην επεμβαίνει στο έργο της δικαιοδοτικής, υπαγορεύουν στο νομοθέτη να λάβει όλα τα ενδεικνυόμενα μέτρα για να εξαναγκάσει τη Διοίκηση να συμμορφωθεί με τις εκτελεστές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, μεταξύ των οποίων θα μπορούσε να είναι και η έκδοση των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων.

Επιπρόσθετα, πρέπει να τονίσουμε ότι ο εν λόγω μηχανισμός εξυπηρετεί την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας, που προβλέπεται τόσο στο άρθρο 20 παρ. 1 και 94 παρ. 4 του Συντάγματος όσο και από το ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 6 ΕΣΔΑ), τα οποία επιβάλλουν τη λήψη από τον νομοθέτη των πρόσφορων εκείνων μέτρων, που θα καταστήσουν αποτελεσματική (άρα και όσο πιο σύντομη γίνεται) την έννομη προστασία και ειδικότερα, θα εξαναγκάσουν τη Διοίκηση να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Στο μέτρο μάλιστα, που οι δικαστικές διαταγές και κυρώσεις συμβάλλουν στη συμμόρφωση της Διοίκησης, όπως η πρακτική στη Γαλλία έχει ήδη αποδείξει, αντίστοιχα νομοθετικά μέτρα προς το σκοπό της θεσμοθέτησης των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων είναι επιβεβλημένα και στην Ελλάδα.

Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι η έκδοση σαφών και συγκεκριμένων δικαστικών διαταγών θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντική βοήθεια για τα διοικητικά όργανα, τα οποία με τον τρόπο αυτό είναι σε θέση να γνωρίζουν ακριβώς σε ποιες ενέργειες οφείλουν να προβούν, για να συμμορφωθούν με τη δικαστική απόφαση, και έτσι αποφεύγεται η πλημμελής εκ μέρους τους εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, που οφείλεται τις περισσότερες φορές σε άγνοια του νόμου και όχι σε δυστροπία. Επίσης, η έκδοση εκ των προτέρων δικαστικών διαταγών και ο καθορισμός ορισμένου χρονικού πλαισίου συμμόρφωσης λειτουργεί προληπτικά και παιδαγωγικά για τους υπαλλήλους του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, οι οποίοι έστω και υπό την απειλή κυρώσεων μαθαίνουν να συμμορφώνονται με τις δικαστικές αποφάσεις και μάλιστα μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Τέλος, παρέχεται στο διοικούμενο η δυνατότητα ακόμα και στις επείγουσες περιπτώσεις να προστατευθεί αμέσως, πλήρως και αποτελεσματικά, αφού τα δικαστήρια στις περιπτώσεις αυτές έχουν δικαίωμα να θέτουν πολύ μικρό χρονικό περιθώριο συμμόρφωσης στη Διοίκηση, ενώ όταν πρόκειται για ιδιαίτερα σοβαρές υποθέσεις, έχουν

την ευχέρεια να καθορίζουν υψηλές χρηματικές ποινές για κάθε ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης.

Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι η εφαρμογή του μηχανισμού των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων θα μπορούσε να είναι όχι μόνο αναγκαία και σκόπιμη αλλά και πραγματοποιήσιμη για την ελληνική έννομη τάξη στα πλαίσια εφαρμογής των δυνατοτήτων που παρέχεται στον διοικητικό δικαστή δυνάμει των άρθρων 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989 και 5 παρ. 6 του Ν 3886/2010 αντίστοιχα να διατάξει κάθε κατάλληλο μέτρο και μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά και αποτελεσματικά στο ζήτημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης εν γένει με τις δικαστικές αποφάσεις και εν προκειμένω, με τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Αναλύοντας το ζήτημα της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοικήσεως στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας ως μια συνταγματική επιταγή και μια υποχρέωση πλήρως συνυφασμένη με το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, καθίσταται σαφές ότι οι αποφάσεις της προσωρινής δικαστικής προστασίας δεσμεύουν τις διοικητικές αρχές, οι οποίες οφείλουν βάσει των αρχών της χρηστής Διοικήσεως να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο της αποφάσεως αυτής, μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί του κυρίου ενδίκου βοηθήματος. Μάλιστα ειδικά για το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημόσιας σύμβασης η νέα διάταξη του άρθρου 8 του νόμου 3886/2010 προβλέπει τη δυνατότητα κηρύξεως ως άκυρης της παρανόμως και κατά το στάδιο αναστολής εκτέλεσης συναφθείσας σύμβασης.

Ωστόσο, από την νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου δεν φαίνεται ακόμη να προκύπτει συστηματικός τρόπος αντιμετώπισης της περίπτωσης στην οποία η Διοίκηση αντικαθιστά την υπό αναστολή εκτέλεσης προσβαλλόμενη πράξη με νέα ταυτόσημη –ως προς το περιεχόμενο και τα αποτελέσματά της- πράξη. Αναλύοντας το ειδικότερο ζήτημα της αντιμετώπισης της εν λόγω αντικατάστασης της προσβαλλόμενης πράξεως με νέα πράξη, που μπορεί να αναιρέσει το ωφέλιμο αποτέλεσμα όχι μόνο της προσωρινής αλλά ακόμα και της οριστικής δικαστικής προστασίας, η παρούσα μελέτη θέλησε να επικεντρωθεί στη φύση και το περιεχόμενο των δυνατοτήτων που δίνουν στον διοικητικό δικαστή οι διατάξεις του άρθρου 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989 και του άρθρου 5 παρ. 6 του Ν 3886/2010 αντίστοιχα σχετικά με τη δυνατότητα διαταγής από τον δικαστή της προσωρινής δικαστικής προστασίας κάθε κατάλληλου μέτρου συμμόρφωσης. Οι εν λόγω δυνατότητες εξυπηρετούν τη βελτίωση της ποιότητας παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε δύο επίπεδα: αφενός επιτρέπουν την προσήκουσα και ευέλικτη ρύθμιση της κατάστασης των διαδικών μέχρι τη χορήγηση οριστικής δικαστικής προστασίας, και αφετέρου, μπορούν να συμβάλλουν στη διασφάλιση του ωφέλιμου αποτελέσματος της ίδιας της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών, δηλαδή στην ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προσωρινής δικαστικής προστασίας, εντός των πλαισίων του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος του Ν 3068/2002 περί των συνεπειών μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών, παρατηρούμε ότι με μια πρώτη αξιολογική θεώρηση ο εν λόγω νόμος χαρακτηρίζεται ως άτολμος και φειδωλός. Κατά την άποψη αυτή<sup>78</sup>, η πρόβλεψη μόνο του μέτρου της χρηματικής κυρώσεως εις βάρος της αρμόδιας διοικητικής αρχής, όταν η καθυστέρηση ή η παράλειψη ή η άρνηση συμμορφώσεως σε δικαστικές αποφάσεις είναι αδικαιολόγητη, επιτρέπει στη Διοίκηση να διατηρεί τις νομικές ή πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργήσει οι παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της, η εκτέλεση των οποίων έχει ανασταλεί. Υπό την εκδοχή αυτή, η χρηματική κύρωση μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός εξαγοράς της υποχρέωσης συμμορφώσεως, ενώ επιτρέπεται, στην ουσία, νομοθετικά, η μη συμμόρφωση της Διοικήσεως, είτε είναι δικαιολογημένη, είτε αδικαιολόγητη. Έτσι, η ρύθμιση αυτή – κατά την ίδια άποψη- καταλήγει να είναι αντίθετη προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη υποχρέωση συμμορφώσεως στις δικαστικές αποφάσεις αλλά και προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Η άποψη δε αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι ο νόμος καθιερώνει πειθαρχική μόνον ευθύνη του αρμοδίου για τη συμμόρφωση υπαλλήλου, η οποία από μόνη της δεν καθιστά αποτελεσματική τη δικαστική προστασία. Εξάλλου, σύμφωνα με την ίδια κριτική θεώρηση του Ν 3068/2002, το Τριμελές Συμβούλιο, μετά από τη διαπίστωση της μη συμμορφώσεως του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, δεν θα έπρεπε να περιορίζεται στην επιβολή χρηματικής κυρώσεως (η οποία σπάνια επιβάλλεται στην πράξη). Επιβεβλημένη στην περίπτωση αυτή θα ήταν η δυνατότητα του Συμβουλίου να υποκαθιστά το αρμόδιο όργανο σε περίπτωση που αυτό αδρανούσε ή δυστροπούσε να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση. Ο νομοθέτης, μη προβλέποντας ως διοικητικό μέτρο που θα μπορούσε να λάβει το Τριμελές Συμβούλιο- στα πλαίσια της σχετικής εξουσιοδοτήσεως που του παρέχεται δυνάμει του αναθεωρημένου άρθρου 94 παρ. 4 του Συντάγματος – ακόμη και την έκδοση διοικητικών πράξεων ή τη διενέργεια και άλλων πράξεων, όπως την παραγγελία εκτελέσεως της αποφάσεως, όταν η προς συμμόρφωση ενέργεια είναι υλική πράξη, διατηρεί το έλλειμμα της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας που είχε διαπιστωθεί πριν

---

<sup>78</sup> Κτιστάκη Σ., «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001», ΤοΣ 2007 , σ. 845.

την αναθεώρηση των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος. Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι το Τριμελές Συμβούλιο του ΣΕ καλείται, μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που ο νομοθέτης του έχει θέσει, να δώσει ουσιαστικό περιεχόμενο στις αναθεωρημένες διατάξεις και να καταστήσει αποτελεσματική τη δικαστική προστασία, στην οποία αναμφίβολα εμπίπτει και η συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Συνεπώς, ο Ν 3068/2002 φαίνεται να μην ανταποκρίνεται πλήρως στις επιταγές των άρθρων 94 παρ.4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος. Χωρίς την αναφορά σε συγκεκριμένες ποινικές και αστικές κυρώσεις σε βάρος των οργάνων της Διοίκησης που αρνούνται να συμμορφωθούν σε δικαστική απόφαση και με τη θέσπιση σχετικά χρονοβόρων διαδικασιών για τον έλεγχο της μη συμμόρφωσης, ο νόμος δεν φαίνεται να έχει επιφέρει τα αποτελέσματα που ο κοινός νομοθέτης επιζητούσε. Αυτό που διακρίνεται με σαφήνεια πλέον είναι το αίτημα για αποτελεσματική και ουσιαστική δικαστική προστασία του πολίτη σε σχέση με τη συμμόρφωση της Διοίκησης, που δεν φαίνεται να ικανοποιείται στον επιθυμητό βαθμό.

Η αντικατάσταση του ισχύοντος νομικού πλαισίου, με ένα νέο που θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ καθίσταται επιτακτική ανάγκη<sup>79</sup>. Ενδεχόμενα λύση να αποτελούσε, όπως πρότεινε και ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας στη Βουλή κατά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, η δυνατότητα της αναγραφής στην ίδια τη δικαστική απόφαση συγκεκριμένου περιεχομένου διαταγής προς τη Διοίκηση με παράλληλη χορήγηση προθεσμίας συμμόρφωσης καθώς και επιβολή σε βάρος της χρηματικής ποινής, στην περίπτωση της μη συμμόρφωσης.

Πράγματι, ενόψει όσων αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με το εν λόγω σύστημα των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων, η εμπειρία από τη μέχρι τώρα εφαρμογή του, όπως προκύπτει από τη γαλλική νομολογία, είναι θετική, και θα ήταν χρήσιμη η εισαγωγή αντίστοιχου θεσμού και στην ελληνική έννομη τάξη. Με τις δικαστικές διαταγές και υπό τον φόβο των κυρώσεων η Διοίκηση σπεύδει να συμμορφώνεται χωρίς πολλές φορές να χρειάζεται να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός, που προβλέπει ο νόμος. Επίσης, λαμβανομένου υπόψη ότι οι περισσότερες περιπτώσεις καθυστερημένης ή πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης οφείλονται σε άγνοια του νόμου και ειδικότερα σε άγνοια των ενεργειών, στις οποίες οφείλει να προβεί το διοικητικό όργανο για να εκτελέσει πλήρως τις δικαστικές

---

<sup>79</sup> Δετσαρίδης Χ., όπ.π., ΕφημΔΔ 2008 , σ. 859.

αποφάσεις, καθίσταται φανερό ότι οι δικαστικές διαταγές μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στον περιορισμό του φαινομένου της μη συμμόρφωσης, αφού μ' αυτές θα εξειδικεύονται τα μέτρα που πρέπει να λάβουν τα διοικητικά όργανα για να εκτελέσουν πλήρως τις δικαστικές αποφάσεις. Στις περιπτώσεις πάλι, που δεν υπάρχει πρόθεση μη συμμόρφωσης, αλλά απλή καθυστέρηση της Διοίκησης, η έκδοση δικαστικών διαταγών με προθεσμία συμμόρφωσης και απειλή χρηματικών ποινών θα είναι αρκετά αποτελεσματική, ώστε να επιτευχθεί όχι απλώς η συμμόρφωση, αλλά και η έγκαιρη εντός εύλογου χρόνου και κατά συνέπεια αποτελεσματική εκτέλεση της δικαστικής απόφασης. Φυσικά δεν πρέπει να υπάρχει η αυταπάτη ότι οι δικαστικές διαταγές και κυρώσεις μπορούν να αποτελέσουν πανάκεια στο ζήτημα της συμμόρφωσης της Διοίκησης. Είναι αλήθεια ότι η διοικητική αρχή, που για οποιοδήποτε λόγο θα θελήσει να δυστροπήσει και να μη συμμορφωθεί, δεν θα δυσκολευτεί. Πάντως, θα γνωρίζει εκ των προτέρων ότι η μη συμμόρφωσή της θα συνεπάγεται άμεσες κυρώσεις.

Εξάλλου, από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτει ότι η εφαρμογή του μηχανισμού των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων στην Ελλάδα όχι μόνο δεν έρχεται σε αντίφαση με κάποια συνταγματική αρχή ή διάταξη, αλλά επιβάλλεται τόσο από τα άρθρα 26 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος, όσο και από τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας μας για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Επίσης ο μηχανισμός αυτός αποτελεί εκτέλεση της παρ. 4 του αναθεωρημένου άρθρου 94 του Συντάγματος και εφαρμογή στην πράξη της σχετικής εξουσιοδοτήσεως που παρέχεται στον διοικητικό δικαστή να διατάζει ακόμη και την έκδοση διοικητικών πράξεων για την εξασφάλιση συμμόρφωσης της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις και συγκεκριμένα όσον αφορά τις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΕ ο μηχανισμός των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων βρίσκει νόμιμο έρεισμα στις διατάξεις των άρθρων 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989 και 5 παρ. 6 του Ν 3886/2010, τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα στον διοικητικό δικαστή να διατάξει κάθε κατάλληλο μέτρο “συμμόρφωσης”.

Επομένως, καθίσταται σαφές ότι η καθιέρωση των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων και στην Ελλάδα, εκτός του ότι θα μπορούσε να υπηρετήσει πολλαπλά τη Διοίκηση και τα όργανά της με τον παιδαγωγικό χαρακτήρα που έχει, θα μπορούσε επίσης και να ωφελήσει τον διοικούμενο αλλά και να προσδώσει κύρος στην ελληνική διοικητική δικαιοσύνη.

Εν κατακλείδι, η αντίληψη περί της σύνθετης αυτής λειτουργίας των παραπάνω διατάξεων απηχεί μια ευρύτερη προβληματική, η οποία συνδέεται με την ανάγκη επαναχάραξης των ορίων ανάμεσα στη δικαιοδοτική και στη διοικητική λειτουργία. Χωρίς να υποκαθιστά τη Διοίκηση στο έργο της, ο διοικητικός δικαστής καλείται πλέον επίσημα να υπερβεί το ρόλο του ουδέτερου ελεγκτικού οργάνου και να αναδειχθεί σε όργανο που, παράλληλα, προβλέπει και επιδιώκει να καταστήσει πιο ορθολογική και χρηστή τη διοικητική δράση, στα πλαίσια που επιβάλλει η ανάγκη αποτελεσματικής αλλά και δραστηκής παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

## **ΕΠΙΜΕΤΡΟ**

### **Πίνακας αποφάσεων**

#### **ΔικαστήριοΕΕ**

ΔΕΚ, 19.6.1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C- 213/89

ΔΕΚ, 9.11.1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93

#### **ΕΔΔΑ**

Γεωργούλη (21.6.2007) κατά Ελλάδας

Ιερά Μονή Προφήτου Ηλίου Θήρας (22-12-2005) κατά Ελλάδος

Καραχάλιος Ιωάννης (11.12.2003) κατά Ελλάδος

Λογοθέτης Ιωάννης (12.4.2001) κατά Ελλάδος

Πανταλέων Ευάγγελος (10.5.2007) κατά Ελλάδος

Πιαλόπουλος Μιχαήλ (15.2.2001) κατά Ελλάδος

Ρομποτής. (25.1.2007) κατά Ελλάδος

Di Pede (26.9.1996) ν. Italia

Hornsby David (1.4.1998) κατά Ελλάδος

#### **Conseil d' Etat**

Ministre d' Etat chargé des affaires *sociales* contre *sueur* Amoros et autres, (23.1.1970)

#### **ΣΕ**

4008/1983, 3035/1984, 4037/1985, 207/1987, 2044/1988, 5133/1995, 4554/1996, 1268/1997, 1234/1997, 256/1998, 1171/1998, 4329/1998, 973/1999, 2593/1999, 3778/2003, 2320/2003, 3778/2003, 2603/2004, 2059/2007, 3710/2007, 3312/2009, 4611/2009

## **ΕΑ ΣΕ**

314/1984, 331/1984, 396/1990, 376/1990, 548/1990, 718/1993, 335/1995, 1486/1996, 188/1996, 159/1998, 641/1998, 670/1998, 151/1998, 159/1998, 14/1999, 420/2001, 130/2003, 472/2003, 283/2008, 32/2008, 365/2008., 172/2008, 1121/2008, 141/2010

## **Αποφάσεις του Τριμ. Συμβ.του ΣΕ**

8/2006, 36/2006, 1/2007, 40/2007

## **Πρακτικά συνεδριάσεως του Τριμ. Συμβ.του ΣΕ**

9/2004, 8/2005, 15/2005, 19/2006, 74/2008, 20/2008, 77/2008, 27/2009

## **ΔΕΦΑΘ**

4301/2008

## **Πρακτικά συνεδριάσεως της ολομέλειας της Βουλής**

Πρακτικά συνεδριάσεως ΡΛΒ'/7.3.2001

Πρακτικά νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων (Ν 3886/2010), 28.9.2010

## **ΓΝΜΔ ΝΣΚ**

175/2010

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **A. ΒΙΒΛΙΑ**

Ελληνικά

Βεγλερίης Φ. *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1934.

Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, *Η προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην Ευρώπη με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου*, Αθήνα 2006.

Καράκωστας Β., *Θέματα, Θεωρίες και Πράξεις του Δημοσίου Δικαίου. Παράλληλοι νομικοί προβληματισμοί*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005.

Κόρσος Δ., *Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου*, Μονογραφία, 1984.

Κουπούπα-Ρεγκάκου Ε., *Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων*, Σάκκουλας ΑΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002.

Λαζαράτος Π., *Η προσωρινή δικαστική προστασία κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας*, Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.

Ματθίας Στ., *Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου*, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2006.

Πολυζωγόπουλος Κ., *Το «προσωρινό δεδικασμένο» στην διαδικασία των άρθρων 686 επ. ΚΠολΔ*, Πρακτικά Επιστημονικής Διημερίδας με θέμα: *Η σύγχρονη δυναμική των ασφαλιστικών μέτρων*, Ένωση Ελλήνων Δικονομολόγων, Νομική Βιβλιοθήκη, 1999.

Ράικος Δ., *Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση*, Σάκκουλας ΑΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005.

Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ (ν.2522/1997)*, Σάκκουλας ΑΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.

Σκουρή Β., *Η δικαστική αναστολή των διοικητικών πράξεων*, Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, Α.Ν. Σάκκουλας, 2006.

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Ταζέ Μ., Διπλωματική εργασία (επιβλ. Ράικος Δ.) *Η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις –οι τριμελείς Επιτροπές συμμόρφωσης του ν. 3068/2002 και του π.δ. 61/2004*, Κομοτηνή 2008.

Ξενόγλωσσα

Κεραμεύς Κ., *Der einstweilige Rechtsschutz vom Standpunkt der neuen griechischen Zivilprozessordnung*, Νομικές μελέτες, Οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1980.

Kopp/ Schenke, VwGO Kommentar § 123 Teil III, Rechtsmittel und Wiederaufnahme des Verfahrens σ.1809 επ., München. 2003.

Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, 1990 (όπως παραπέμπεται από την Π. Μουζουράκη, «Η αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων», Δ.Δίκη 1995).

Rivero J., *Le système français de protection des citoyens contre l' arbitraire administrative à l' epreuve des faits*, 1963 (όπως παραπέμπεται από Πετρόγλου Ι., «Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της Διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα», Δ.Δίκη 1997.)

## **B. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

Ελληνική

Αρναούτογλου Φ., «Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στα αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/1984», ΝοΒ 1990.

Βλαχόπουλος Σ., «Η διακοπή λειτουργίας των ραδιοφωνικών σταθμών ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η εφαρμογή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας ως αφορμή για την οριοθέτηση των προϋποθέσεων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας», ΤοΣ 2001.

Γέροντας Α., «Σε ποιες ενέργειες οφείλει να προβεί η Διοίκηση όταν ήδη έχει ανασταλεί η εκτέλεση των επίμαχων διατάξεων με το σκεπτικό της πρόδηλης αντισυνταγματικότητας του τυπικού νόμου στον οποίο στηρίζεται η προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη», Δ.Δίκη 2005.

Γιαννακόπουλος Κ., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας», Τ.Τ.Σ.Ε (75 χρόνια).

Γιαννακόπουλος Κ. «Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία», ΕφημΔΔ 5/2010.

Δεκλερής Μ. «Η αναστολή της εκτελέσεως της διοικητικής πράξεως υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΕΔΔΔ 1958.

Δελλής Γ., «Μερικές σκέψεις γύρω από την αναστολή εκτέλεσης στα διοικητικά δικαστήρια», Δ 1998.

Δετσαρίδης Χ., «Αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου: το συνταγματικό πλαίσιο και ο εκτελεστικός νόμος 3068/2001 σε σχέση με τους διεθνείς κανόνες», Αρχ.Νομ 2007.

Δετσαρίδης Χ., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: η συνταγματική αναθεώρηση, ο ν. 3068/2002 και οι κανόνες της ΕΣΔΑ», ΕφΔΔ 2008.

Δετσαρίδης Χ., «Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν συνταξιοδοτικά ζητήματα», ΘΠΔΔ Δεκέμβριος 2010.

Δημητριάδης Πρ. «Ενημερωτικό σημείωμα για το νέο Ν.3886/2010 για τη δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων», ΘΠΔΔ, Οκτώβριος 2010.

Καιδατζής Α., «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο», ΕΔΔΔΔ 1999.

Καράκωστας Β., «Διατακτικές δυνατότητες του Δικαστικού Συμβουλίου και παραλείψεις της διοίκησης», Δ.Δίκη 2000.

Κτιστάκη Σ., «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001», ΤοΣ 2007.

Μουζουράκη Π., «Η νέα ρύθμιση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων», ΚριτΕ 2000.

Μουζουράκη Π., «Η αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων», Δ.Δίκη 1995.

Μουζουράκη Π., «Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Hornsby c/Grece και οι συνέπειές της για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο», Δ.Δίκη 1999.

Μουκίου Χ., «Διαπιστώσεις και de lege ferenda προτάσεις για την αποτελεσματικότητα της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας από τη Διοικητική Δικαιοσύνη», Δ.Δίκη 2005.

Μπέης Ε., «Εκταση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης της διοικητικής πράξης», Δ 1997.

Πετρόγλου Ι., «Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα», Δ.Δίκη 1997.

Προυσανίδης Τ., «Τα μετά τον νόμο 3659/2008. Οι κυριότερες αλλαγές στη διοικητική δικονομία», ΕΔΔΔ 2008.

Ρέμελης Κ., «Η προσωρινή δικαστική προστασία στις διοικητικές διαφορές», Δ 2003.

Ρώτης Β., «Το φαινόμενο της δυστροπίας της διοικήσεως στην εκτέλεση ακυρωτικών αποφάσεων. Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα», Τ.Τ. Σ.Ε, 1979.

Σπηλιωτόπουλος Ε., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις», Τ.Τ.Σ.Ε (75 χρόνια).

Συνοδινός Χ., «Αποτελεσματική λήψη ασφαλιστικών μέτρων στον τομέα της κατακύρωσης δημοσίων συμβάσεων», ΕΕυρΔ 1999.

Τσούτσος Α., «Η αναστολή εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων ως μέσον προστασίας των διοικουμένων», ΝοΒ 1969.

Χατζητζανής Ν., «Η κατά το ν. 3068/2002 συμμόρφωσις της Διοικήσεως προς τας δικαστικές αποφάσεις», Δ.Δίκη 2003.

Χιώλος Κ., «Η δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας», Αρχ.Νομ 2007.

Χρυσανθάκης Χ., «Ζητήματα προστασίας του αλλοδαπού: Η προσωρινή (έννομη) προστασία του αλλοδαπού στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ και της ελληνικής έννομης τάξης», Δ.Δίκη 1995.

Χρυσανθάκης Χ. , «Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη: Ο Ν 3900/2010. Μια «ανοιχτή» επιστολή προς την Πολιτεία», ΘΠΔΔ Δεκέμβριος 2010.

Χρυσόγονος Κ., «Η νομοθετική ρύθμιση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου με τον Ν. 3068/2002», ΤοΣ 2006.

## Ξενόγλωσση

Chabanol D., « Un printemps procédural pour la juridiction administrative », A.J.D.A., 1995, pp. 338-396 (όπως παραπέμπεται από την Μουζουράκη Π., Η νέα ρύθμιση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων, ΚριτΕ 2000).

Moderne F., «Itrangère au pouvoir du juge, l' injonction, pourquoi le seraitelle;», RFDA, 1990 (όπως παραπέμπεται από Πετρόγλου Ι., «Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της Διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα», Δ.Δίκη 1997).

## Γ. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

[www.curia.eu](http://www.curia.eu)

[www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)

[www.echr.com](http://www.echr.com)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.library.panteion.gr](http://www.library.panteion.gr)

[www.ministryofjustice.gr](http://www.ministryofjustice.gr)

[www.nsk.gr](http://www.nsk.gr)

[www.nomos.gr](http://www.nomos.gr)

[www.ste.gr](http://www.ste.gr)