



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



**Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ**

Αναστασία Μαργώνη

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη
Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Αιγάλεω, 2020



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



**Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΟΜΗ ΤΑΞΗ**

Αναστασία Μαργώνη, Α.Μ.: 36517

Επιβλέπων: Κωνσταντίνος Τσούντας, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τμήμα Διοίκησης
Επιχειρήσεων και Οργανισμών

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη
Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Αιγάλεω, 2020



University of West Attica
School of Administration, Economic, and Social Sciences
Department of Accounting & Finance
M.Sc. in Public Economics and Policy



**THE COMPLIANCE OF THE ADMINISTRATION WITH THE
DECISIONS OF THE COUNCIL OF STATE AND ORDINARY
ADMINISTRATIVE COURTS IN THE GREEK LEGAL ORDER**

Anastasia Margoni, R.N.: 36517

Supervisor: Konstantinos Tsountas, Professor, University of the Peloponnese, Department of Business and Organization Administration.

Master Thesis submitted to the Dept. of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Aigaleo, Greece, 2020

Στη μητέρα μου

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά την οικογένεια μου για όλη τη στήριξη και την υπομονή κατά τη διάρκεια των σπουδών μου. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τους Καθηγητές μου και συγκεκριμένα τόσο τον κ. Κωνσταντίνο Τσούντα ως επιβλέποντα στην παρούσα εργασία όσο και τον Διευθυντή του ΠΜΣ τον κ. Θεόδωρο Παπαηλία για τη συνεργασία μας και το συντονισμό τόσο κατά την συγγραφή της παρούσας όσο και καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών μου.

Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί το ζήτημα της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων ένα μείζον ζήτημα προς ανάπτυξη καθώς στην πράξη αντιμετωπίζει διάφορες δυσχέρειες. Η θεματική του πρώτου κεφαλαίου της παρούσας εργασίας είναι η ανάπτυξη της θεμελίωσης, της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης, στο Σύνταγμα, στο νόμο και στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Το δεύτερο κεφάλαιο πραγματεύεται το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης, δηλαδή αποδίδεται η εννοιολογική διάσταση της υποχρέωσης αυτής και πώς εκδηλώνεται. Το τρίτο και ίσως το πιο καίριο κεφάλαιο για την κατανόηση του θέματος της εργασίας αυτής είναι αυτό που αναπτύσσει με ποιες μορφές εκδηλώνεται η παραβατική δύστροπη συμπεριφορά της Διοίκησης να μη συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις αποδίδοντας δε τη συμπεριφορά αυτή και σε συγκεκριμένους λόγους που αφορούν είτε την ίδια τη Διοίκηση, αντικειμενικοί ή πολιτικής διάστασης λόγοι είτε και λόγοι εκτός πλαισίου δράσης της Διοίκησης. Στο τέταρτο κεφάλαιο θα αναζητήσουμε τους τρόπους αντιμετώπισης του φαινομένου αυτού της απροθυμίας της Διοίκησης να συμμορφωθεί στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, ήτοι στις ήδη υπάρχουσες θεσμικές εγγυήσεις εφαρμογής της δικαστικής απόφασης. Στο πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας θα γίνει μία παράθεση προτάσεων-σκέψεων εξυγίανσης αυτού του φαινομένου κακοδιοίκησης τόσο από πλευράς νομοθετικής παρέμβασης στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς όσο και από πλευράς εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή ξεπερνώντας κάποιους ενδεχομένως δισταγμούς. Θα καταλήξουμε δε με τη διατύπωση συμπερασμάτων αναφορικά με την ύπαρξη αυτού του φαινομένου και κατά πόσο στο μέλλον μπορεί να βελτιωθεί με τις προτάσεις μας αυτή η κατάσταση που ουσιαστικά αποτελεί, κατά το στάδιο της απονομής δικαιοσύνης, εκδοχή του δικαιώματος της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (αρ. 20 παρ. 1 Συντάγματος)

Σημαντικοί όροι: συμμόρφωση, υποχρέωση, Διοίκηση, Συμβούλιο Επικρατείας, απόφαση, δυστροπία

THE COMPLIANCE OF THE ADMINISTRATION WITH THE DECISIONS OF THE COUNCIL OF STATE AND ORDINARY ADMINISTRATIVE COURTS IN THE GREEK LEGAL ORDER

Abstract

The subject of this master's thesis is the issue of compliance of the Administration with the court decisions of the Council of State and the Administrative Courts, a major issue to be developed as in practice it faces various difficulties. The topic of the first chapter of this master's thesis is the development of the foundation, of the obligation the Administration has, to comply with the Constitution, the law and the European law. The second chapter deals with the content of the compliance obligation, meaning the conceptual dimension of this obligation and how it manifests itself. The third and perhaps the most crucial chapter for the understanding of the subject of this work, is the one that examines in what forms the illegal pettish behavior of the Administration is manifested, in not complying with the court decisions, attributing this behavior to specific reasons, concerning either the Administration itself, objective or political dimension reasons, or reasons outside the scope of action of the Administration. In the fourth chapter, we will look for ways to deal with this phenomenon of the reluctance of the Administration to comply with the current legal framework, meaning the existing institutional guarantees for the implementation of the court decision. In the fifth and final chapter of the thesis, there will be an outline of proposals-thoughts for the resolution of this phenomenon of maladministration, both in terms of legislative intervention in the current legislative regime and in terms of the powers of the annulment judge, overcoming some possible hesitations. We will conclude with the formulation of conclusions, regarding the existence of this phenomenon and whether in the future this situation can be improved with our proposals, which is essentially a version of the right to provide effective judicial protection (Article 20 par. 1 of the Constitution), at the stage of the administration of justice.

Keywords: compliance, obligation, Administration, Council of State, decision, pettishness

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	<u>xi</u>
ABSTRACT	<u>xiii</u>
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	<u>xvii</u>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ	
1.1 Εισαγωγή	<u>1</u>
1.2 Η εθνική έννομη τάξη	<u>2</u>
1.2.1 Οι γενικές συνταγματικές αρχές	<u>2</u>
1.2.1.1 Η αρχή του κράτους δικαίου	<u>2</u>
1.2.1.2 Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας	<u>3</u>
1.2.1.3 Η αρχή διάκρισης των λειτουργιών	<u>4</u>
1.2.2 Τα άρθρα 95 παρ. 5 και 94 παρ.4 Συντάγματος	<u>5</u>
1.2.3 Ο εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος	<u>6</u>
1.2.4 Λοιπές ρυθμίσεις	<u>8</u>
1.3 Η Ευρωπαϊκή έννομη τάξη	<u>9</u>
1.4 Ανακεφαλαίωση	<u>11</u>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	
2.1 Εισαγωγή	<u>13</u>
2.2 Η Έννοια της συμμόρφωσης	<u>14</u>
2.3 Αποθετική και Θετική συμμόρφωση	<u>15</u>
2.3.1 Μορφές αποθετικής συμμόρφωσης	<u>17</u>
2.3.2 Μορφές θετικής συμμόρφωσης	<u>18</u>
2.3.3 Το κρίσιμο χρονικό καθεστώς	<u>20</u>
2.3.4 Διάκριση από την έννοια του δεδικασμένου και της εκτέλεσης	<u>21</u>
2.4 Αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου	<u>22</u>
2.5 Δικαστική προστασία επί μη συμμόρφωσης	<u>23</u>
2.6 Ανακεφαλαίωση	<u>24</u>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΛΗΜΜΕΛΟΥΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ	
3.1 Εισαγωγή	<u>25</u>
3.2 Μορφές μη συμμόρφωσης	<u>26</u>
3.2.1 Άμεσες μορφές μη συμμόρφωσης	<u>26</u>

3.2.2 Έμμεσες μορφές μη συμμόρφωσης.....	<u>28</u>
3.3 Λόγοι μη συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης.....	<u>30</u>
3.3.1 Αντικειμενικοί λόγοι μη συμμόρφωσης της Διοίκησης.....	<u>31</u>
3.3.2 Πολιτική επιλογή η μη συμμόρφωση της Διοίκησης.....	<u>33</u>
3.3.3 Η δυστροπία της Δημόσιας Διοίκησης.....	<u>35</u>
3.3.4 Λόγοι εκτός πλαισίου δράσης της Διοίκησης	<u>35</u>
3.4 Ανακεφαλαίωση.....	<u>36</u>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ (ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ)	
4.1 Εισαγωγή	<u>37</u>
4.2 Ο Θεσμός του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης ως εγγύηση εφαρμογής της δικαστικής απόφασης	<u>38</u>
4.3 Ευθύνη οργάνων Διοίκησης.....	<u>39</u>
4.4 Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη σε ζητήματα μη συμμόρφωσης.....	<u>42</u>
4.5 Εξάιρεση στις εγγυήσεις εφαρμογής δικαστικής απόφασης:Μία περίπτωση συρρίκνωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης.....	<u>44</u>
4.6 Ανακεφαλαίωση.....	<u>46</u>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	
5.1 Εισαγωγή	<u>47</u>
5.2 Προτάσεις και σκέψεις επίλυσης του φαινομένου μη συμμόρφωσης της Διοίκησης.....	<u>48</u>
5.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις έρευνας.....	<u>53</u>
5.4 Ανακεφαλαίωση.....	<u>55</u>
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	<u>57</u>
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	<u>63</u>

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το αντικείμενο ανάλυσης της παρούσας εργασίας όπως άλλωστε υποδηλώνει και ο τίτλος της είναι η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας και των άλλων Διοικητικών Δικαστηρίων. Πρόκειται για μία εκδοχή κακοδιοίκησης ύψιστης κοινωνικής, πολιτικής και θεσμικής σημασίας καθώς η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις υπαγορεύεται από την αρχή του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Η συμπεριφορά αυτή της Διοίκησης, ήτοι η απροθυμία της θα λέγαμε να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί μία διαχρονική παθολογία του ελληνικού κράτους η οποία εμφανίζεται ήδη από τα πρώτα έτη του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Ήδη από το έτος 1929, κατά το οποίο έλαβε χώρα η πρώτη δημόσια συνεδρίαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), ο πρώτος πρόεδρος αυτού Κωνσταντίνος Ρακτιβάν χάραξε την καθοδηγητική γραμμή και τις κατευθύνσεις οι οποίες θα διέπουν τις αποφάσεις του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό εξήγγειλε τα κάτωθι: *«Η συμμόρφωσις της διοικήσεως προς τον νόμον θέλει πραγματοποιηθή υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας δια της ερμηνείας και εφαρμογής των διοικητικών νόμων, ουχί κατά τον παραδεδομένον στενόν τρόπον, καθ' όν ερμηνεύονται αι διατάξεις του αστικού δικαίου, αλλά κατά τρόπον πραιτωρικών. Όστις καθιστά τον διοικητικόν δικαστήν ζώσαν φωνήν του δικαίου και ικανόν να παρέχη την προστασίαν του δικαίου εις τον πολίτη και εκεί, όπου ο νόμος σιωπά ή ασαφώς ή ανεπαρκώς εκφράζεται. »*. Μάλιστα, παράλληλα προς τις θεωρητικές κατευθύνσεις αυτές κινήθηκε και ο λόγος του τότε Πρωθυπουργού (Ελευθερίου Βενιζέλου) ο οποίος ήταν παρών και εξήγγειλε σε αδρές γραμμές ότι η ακύρωση μιας πράξης της Κυβέρνησης δεν θα της προκαλέσει δυσφορία αλλά αντιθέτως θα συγχαρεί τους Δικαστές για την ενέργεια αυτή καθώς επιδίωξη της θα είναι ο κάθε πολίτης να διαπιστώνει την ύπαρξη της Ελληνικής Δικαιοσύνης μέσω της εξαφάνισης μιας άδικης διοικητικής πράξης. (Χιώλος, 1998)

Αυτό σημαίνει ότι η απόφαση που ακυρώνει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχει καθολική ισχύ και δημιουργεί ένα νέο καθεστώς το οποίο καθίσταται υποχρεωτικό προς όλους για να αναθεωρήσουν τις απόψεις τους για τη συγκεκριμένη υπόθεση και για την κατάσταση που έχει δημιουργηθεί με την προσβαλλόμενη πράξη. Η δε υποχρέωση αναθεώρησης του προϋφιστάμενου καθεστώτος από όλους αφορά όλους με την κυριολεκτική έννοια της λέξεως, ήτοι τους διοικούμενους, τα Δικαστήρια και τη Διοίκηση. Μία διαπίστωση που από πολύ νωρίς εμπλέκει

όλους τους παράγοντες μίας διοικητικής υπόθεσης, μίας υπόθεσης που φέρνει σε σύγκρουση τον πολίτη με το κράτος για την άρση αυτής της σύγκρουσης καθίσταται αναγκαία η συνεργασία της Διοίκησης και της Διοικητικής Δικαιοσύνης προς αποκατάσταση της νομιμότητας που έχει διαταραχθεί. (Ρώτη, 1979)

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί υποχρέωση κάθε ευνομούμενης πολιτείας καθώς δεν εξυπηρετεί μόνο το ιδιωτικό συμφέρον του εμπλεκόμενου πολίτη στην εκάστοτε υπόθεση-διαφορά αλλά και το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου στο πλαίσιο της διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους και μιας χρηστής διοίκησης. Η υποχρέωση δε αυτή συνιστά την κατεξοχήν έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. (Κτιστάκη, 2012). Αποτελεί δε συνταγματική επιταγή η υποχρέωση αυτή της Διοίκησης προς συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις και το περιεχόμενο αυτής της υποχρέωσης αναλύεται επιμέρους: α) ως υποχρέωση των διοικητικών οργάνων, οι πράξεις των οποίων ακυρώνονται δικαστικά, να συμμορφωθούν προς τις οικείες δικαστικές αποφάσεις (άρθρο 95 παρ. 5, 20 παρ. 1, 26 παρ. 3, 94 παρ. 4 εδάφιο β' του Συντάγματος, άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ), β) ως άμεση επιταγή εκ του Συντάγματος και δεν μπορεί να αρθεί με τυχόν κατάργηση διάταξης νόμου που την επιβάλλει δευτερευόντως και γ) η από τον νόμο ενδεχόμενα περιγραφή με οποιονδήποτε τρόπο της υποχρέωσης αυτής καθίσταται ανίσχυρη ως αντικείμενη σε ρητή επιταγή του Συντάγματος (άρθρο 95 παρ. 5). (Τάχος, 2008)

Βάσει του συνταγματικού, νομοθετικού πλαισίου αλλά και της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτει ότι σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών η δικαστική εξουσία δεν μπορεί να επέμβει στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας (άρθρο 26 Συντάγματος) και κατ' επέκταση ο ακυρωτικός δικαστής κατά την άσκηση της εξουσίας που του έχει ανατεθεί δεν μπορεί παρά μόνο να ακυρώνει την διοικητική πράξη και να αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για τις περαιτέρω ενέργειες. Ο ακυρωτικός δικαστής δεν αντικαθιστά την ακυρωθείσα πράξη, ούτε την μεταρρυθμίζει, ούτε η απόφαση του αναπληρώνει την παρανόμως παραληφθείσα ενέργεια. Υπό τα δεδομένα αυτά το έργο των διοικητικών αρχών είναι σπουδαίο και κρίσιμο κατά το στάδιο της εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης, αφού αυτές, και μόνο αυτές, υποχρεούνται δια συγκεκριμένων μέτρων και πράξεων να υλοποιήσουν τα αποτελέσματα της ακύρωσης. Το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης αποτυπώνεται στο άρθρο 95 παρ. 5 Συντάγματος, στο 50 παρ.4 του ΠΔ 18/1989 και στο άρθρο 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, σύμφωνα με τα οποία οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται

ανάλογα σε κάθε περίπτωση με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η υποχρέωση προς συμμόρφωση αναλύεται σε δύο ειδικότερες υποχρεώσεις, σε αυτήν που αφορά τον σεβασμό του δεδικασμένου (ταυτότητα διαδίκων, ταυτότητα ιστορικής και νομικής βάσης, ίδια υπόθεση) και σε εκείνη η οποία συνίσταται στην εκτέλεση της απόφασης. Συνεπώς η Διοίκηση οφείλει αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το δικαστήριο (αποθετική δέσμευση) και αφετέρου ότι η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε όλες εκείνες τις θετικές ενέργειες που είναι αναγκαίες για την επάνοδο στην προηγούμενη πραγματική και νομική κατάσταση προς της εκδόσεως της διοικητικής πράξης(θετική δέσμευση). (Καλογήρου, 2015)

Ως εκ τούτου, κρίθηκε ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα, τόσο για λόγους θεωρητικού, όσο και για λόγους πρακτικού ενδιαφέροντος, η ενασχόληση με το μείζον ζήτημα της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις και κυρίως αναφορικά με την παρούσα έρευνα οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί, πως η επιστήμη του δικαίου οφείλει να βρίσκεται σε συνεχή εγρήγορση και ανοιχτό διάλογο με τις εξελίξεις. Μάλιστα η νομική επιστήμη διαρκώς εξελίσσεται, επαναπροσδιορίζει, δέχεται και απορρίπτει απόψεις που μπορεί πλέον να μην εκφράζουν τις ανάγκες της κοινωνίας και του κράτους. Άλλωστε ένα θέμα της καθημερινότητας εύκολα μπορεί να αναχθεί σε νομικό ζήτημα και να καθίσταται ενδεχομένως αναγκαία και η δικαστική του εκτίμηση.

Άλλωστε οι διοικητικές υποθέσεις είναι υποθέσεις οι οποίες αφορούν σε ζητήματα σχέσεων του πολίτη με το κράτος καθημερινής φύσεως, όπως είναι η κοινωνικοασφαλιστική σχέση του πολίτη με το κράτος, ο δεσμός με τη Φορολογική Διοίκηση και τους ΟΤΑ, οι υποθέσεις πολεοδομικού και χωροταξικού ενδιαφέροντος. Αφορούν σχέσεις που απαιτούν διοικητικές ρυθμίσεις είτε νομοθετικές είτε δικαστικές και σε περίπτωση που κριθεί με δικαστική απόφαση ότι η Διοίκηση πρέπει να αναλάβει πάλι την υπόθεση και να ρυθμίσει μία κατάσταση προς αποκατάσταση της νομιμότητας αυτή υποχρεούται να πράξει τούτο και δεν υπάρχει καμία νομική δικαιολογία προς αυτό, ούτε άλλωστε τίθεται χρονικός περιορισμός για να πράξει τα νόμιμα.

Στα χρόνια όμως της δημοσιονομικής κρίσης η οποία ταλάνιζε τη χώρα μας την τελευταία περίπου δεκαετία, δηλαδή στα λεγόμενα «χρόνια του Μνημονίου» το φαινόμενο της μη

συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις έγινε πιο συχνό και μάλιστα εισήχθη η έννοια του δημοσίου συμφέροντος η οποία πολλές φορές λειτούργησε ως δικλείδα ασφαλείας της Διοίκησης σε περιπτώσεις που δυστροπούσε και αρνούνταν να συμμορφωθεί. Η Διοίκηση πολλές φορές επικαλούνταν το δημόσιο συμφέρον και το δημοσιονομικό κόστος που θα επέφερε η ανατροπή μίας παγιωμένης κατάστασης, όπως για παράδειγμα σε υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης πολύ συχνά γινόταν επίκληση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού φορέα και ότι ενδεχόμενη συμμόρφωση μετά από τη μεσολάβηση μεγάλου χρονικού διαστήματος θα επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό και κατ' επέκταση λόγω της δημοσιονομικής κρίσης θα κλόνιζε τη δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας μας

Συνεπώς, βάσει των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η δεσπόζουσα Διοίκηση έρχεται αντιμέτωπη με τον θιγόμενο διοικούμενο ο οποίος προσπαθεί να προστατεύσει τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματά του μέσω της δικαστικής οδού με την ελπίδα να υπάρξει μία θεσμική εγγύηση εξαναγκασμού της Διοίκησης σε συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η ανάγκη επομένως εφαρμογής της δικαστικής απόφασης που επιτάσσει τη Διοίκηση να προβεί σε ενέργειες αποκατάστασης των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση καθίσταται επιτακτική καθώς με τον τρόπο αυτό ικανοποιείται το δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του διοικουμένου.

Εντούτοις στην παρούσα εργασία θα γίνει μία απόπειρα προσέγγισης του συγκεκριμένου θέματος, της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις και δη του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, τόσο νομοθετικά όσο και νομολογιακά επιχειρείται μία προσπάθεια καταγραφής θεωρητικών απόψεων και νομολογιακών δεδομένων, πράγμα που θα βοηθήσει στη σφαιρικότερη αντίληψη και κατανόηση του θέματος καθώς το ζήτημα της μη συμμόρφωσης αποτυπώνει τη δυστροπία της ελληνικής διοίκησης, τον ευτελισμό του κράτους δικαίου, την αμφίβολη τήρηση της νομιμότητας και τη διοικητική αυθαιρεσία.

Η ανάπτυξη δε του αντικειμένου αυτού θα γίνει σε πέντε κεφάλαια. Εκ των οποίων το πρώτο θα αναφέρεται στη νομική θεμελίωση του φαινομένου της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης σε επίπεδο συνταγματικό, νομοθετικών διατάξεων και σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου. Η θεμελίωση δε της υποχρέωσης αυτής στην ελληνική έννομη τάξη έγινε για πρώτη φορά με τη θέσπιση του Ν. 1470/1984 προβλέποντας Ειδική Επιτροπή εποπτείας της συμμόρφωσης των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας ο οποίος προσιδιάζει στο Ν. 3068/2002 με τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης των δικαστικών σχηματισμών του Συμβουλίου της

Επικρατείας (ΣτΕ), του Αρείου Πάγου (Α.Π.), του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ. Σ.) και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων (Τ.Δ.Δ.) σήμερα. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα γίνει η εννοιολογική οριοθέτηση της υποχρέωσης συμμόρφωσης. Θα αποδοθεί το περιεχόμενο της έννοιας της υποχρέωσης συμμόρφωσης και θα παρουσιαστούν οι πτυχές της συμμόρφωσης της Διοίκησης. Στο τρίτο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της διοίκησης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης εξετάζοντας τις μορφές, άμεσες και έμμεσες, του φαινομένου αυτού. Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει και μία εξέταση των αιτιών που προκαλούν αυτό το φαινόμενο το οποίο αποτελεί μία διαχρονική παθολογία. Στο τέταρτο κεφάλαιο θα ακολουθήσει η εξέταση του τρόπου αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου, παραθέτοντας τις εγγυήσεις εφαρμογής της δικαστικής απόφασης που μας παρέχει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Τέλος στο πέμπτο κεφάλαιο θα γίνει μία προσπάθεια παράθεσης αφενός προτάσεων και σκέψεων για την επίλυση του φαινομένου αυτού και βελτίωσης του ήδη ισχύοντος καθεστώτος τόσο σε επίπεδο νομοθετικό όσο και σε επίπεδο δικαστικής απόφασης και αφετέρου θα τεθούν οι συμπερασματικές παρατηρήσεις μας από τη θεωρητική και νομολογιακή επισκόπηση του φαινομένου αυτού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις συνιστά θεμελιώδη πτυχή και έκφραση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Η ελληνική πολιτεία διατηρεί την ενότητά της μέσω της δράσης των τριών κρατικών λειτουργιών σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος καθώς συνεργάζονται και αλληλοσυμπληρώνονται θεσμικά γεγονόδες που αποδεικνύει ότι αν οι δικαστικές αποφάσεις δεν εκτελούντο θα διαρρηγνυόταν η ενότητα αυτή. Συνεπώς η υποχρέωση συμμόρφωσης αποτελεί πτυχή της θεσμικής ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας. Η υποχρέωση συμμόρφωσης εξυπηρετεί πρωτίστως το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου ώστε να υπάρχει μια ευνομούμενη πολιτεία. Ως εκ τούτου η υποχρέωση αυτή θεμελιώνεται τόσο συνταγματικά όσο νομοθετικά αλλά και σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου καθώς η υποχρέωση αυτή καθίσταται επιτακτική ανάγκη στο πλαίσιο δημιουργίας μιας κοινής συνείδησης από όλα τα στελέχη της Διοίκησης προκειμένου να επιτευχθεί η διαφάνεια της λειτουργίας του κράτους και μιας «χρηστής διοίκησης» (Μαθιουδάκης, 2015)

Πράγματι η υποχρέωση συμμόρφωσης αποτελεί συνταγματική, νομοθετική και ευρωπαϊκού δικαίου επιταγή. Πρωτίστως η συνταγματική επιταγή της υποχρέωσης συμμόρφωσης διατυπώνεται στο άρθρο 94 παρ. 4 και στο άρθρο 95 παρ. 5 Συντάγματος όπως θα αναλυθεί κατωτέρω. Η δε νομοθετική επιταγή διατυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, στη διάταξη του άρθρου 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας αλλά και στον εκτελεστικό νόμο του Συντάγματος, ήτοι το νόμο 3068/2002 στον οποίο προβλέπεται η θέσπιση ενός συστήματος ελέγχου, παρακολούθησης της Διοίκησης αλλά και παράλληλα ενός καθοδηγητή αυτής κατά τη διαδικασία της συμμόρφωσης καθώς θα της παρέχει οδηγίες για τον προσήκοντα τρόπο συμμορφώσεως προς τη δικαστική απόφαση. Ως εκ τούτου ο νομός αυτός προβλέπει μόλις το 2002, καθώς μέχρι την αναθεώρηση του 2001 δεν υπήρχε ανάλογο θεσμοθετημένο όργανο ελέγχου της Διοίκησης, αρμόδια όργανα προς τούτο εντός του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων όπως θα αναλυθεί κατωτέρω το νομοθετικό πλαίσιο αυτό. (Βολάνης, 2003) Όσον αφορά στην ευρωπαϊκού δικαίου επιταγή η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης ερείδεται στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ το οποίο επιτάσσει τη διεξαγωγή μίας συνολικά δίκαιης δίκης. Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει και το στάδιο της εκτέλεσης

της απόφασης το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο και ουσιώδες τμήμα μίας δίκαιης δίκης καθώς δίχως αυτό το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη θα παρέμενε κενό γράμμα. (Μαθιουδάκης, 2015) Επίσης στα άρθρα 260 και 266 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνεται και σε επίπεδο ενωσιακό η υποχρέωση τόσο των κρατών μελών όσο και των οργάνων της Ένωσης να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης.

Συνεπώς βάσει των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι στο παρόν κεφάλαιο θα λάβει χώρα μια πλήρης καταγραφή και ανασκόπηση της νομικής θεμελίωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης σε συνταγματικό επίπεδο συμπεριλαμβανομένου και τις γενικές συνταγματικές αρχές που επιβάλλουν την υποχρέωση αυτή, σε νομοθετικό επίπεδο, ήτοι τους νόμους και τις διατάξεις που προβλέπουν την υποχρέωση αυτή στην ελληνική έννομη τάξη αλλά και σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου καθώς η χώρα μας αποτελεί κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οφείλει να συμμορφώνεται στους κανόνες που επιτάσσει η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως και άλλα δεσμευτικά κείμενα της Ένωσης, όπως η ΕΣΔΑ (αρ. 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου).

1.2 Η εθνική έννομη τάξη

1.2.1 Οι γενικές συνταγματικές αρχές

1.2.1.1 Η αρχή του κράτους δικαίου

Τα ατομικά δικαιώματα ρυθμίζουν τις σχέσεις του Κράτους με τον πολίτη και κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα. Το δικαίο των εφαρμοσμένων ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί το διοικητικό δικαίο το οποίο αντλεί τις βάσεις του από το συνταγματικό δικαίο. Βασική συνταγματική αρχή, εκδηλώσεις της οποίας απαντώνται στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης και ρυθμίζουν τις σχέσεις της κρατικής εξουσίας με τον πολίτη, συνιστά η αρχή του κράτους δικαίου, στην οποία παραπέμπει πολύ συχνά η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (Καλογήρου, 2015).

Η αρχή του κράτους δικαίου είναι σήμερα, μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, γραπτή αρχή του ισχύοντος Συντάγματος. Προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 1 ως «αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου». Πριν από την Αναθεώρηση του 2001, η αρχή του κράτους ήταν άγραφη αρχή, συνταγματικού κύρους, η οποία συναγόταν ερμηνευτικά από τις αξίες και αρχές του Συντάγματος που εξακολουθούν να τη συναποτελούν (Σπυρόπουλος, 2006).

Εκδήλωση της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της έννομης προστασίας του προσώπου απέναντι στη δημόσια εξουσία, ειδική έκφραση των οποίων είναι και η υποχρέωση συμμόρφωσης. Ως εκ τούτου η εν λόγω υποχρέωση αποτελεί νομική υποχρέωση των οργάνων της Διοίκησης που απορρέει απευθείας από συνταγματικές αρχές και διατάξεις (Καλογήρου, 2015).

1.2.1.2 Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρα 20 παρ. 1 Συντάγματος, 6 παρ.1 και 13 της ΕΣΔΑ)

Το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος ορίζει ότι: *«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί αν αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει»*. Στην ως άνω διάταξη κατοχυρώνεται συνταγματικώς η δικαστική προστασία η οποία αποτελεί μία από τις πιο βασικές εκδηλώσεις της αρχής του κράτους δικαίου. Το περιεχόμενο της ανωτέρω προστασίας συνίσταται στην κατοχύρωση ή αποκατάσταση του θιγόμενου δικαιώματος ή συμφέροντος από δικαστές ανεξάρτητους τόσο λειτουργικά όσο και προσωπικά παρέχοντας πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία. Αποτελεσματική θεωρείται η δικαστική προστασία όταν παρέχεται σε χρόνο και με τρόπο που αποτρέπει την επέλευση ανεπανόρθωτης ζημίας σε ιδιώτη και όταν έχει δε ως τελικό αποτέλεσμα την πλήρη επανόρθωση της ζημίας που αυτός έχει υποστεί από την παράνομη δράση της Διοίκησης.

Το δικαίωμα για παροχή δικαστικής προστασίας διαθέτει ερείσματα στην κοινοτική και διεθνή έννομη τάξη, εμπλουτίζεται δε και από τη νομολογία των διεθνών δικαστηρίων. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας ή άλλως της «δίκαιης δίκης» κατοχυρώνεται και στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), ενώ σύμφωνα με το άρθρο 13 της Σύμβασης τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την ευθύνη να διασφαλίσουν ότι κάθε ιδιώτης που θεωρεί ότι παραβιάζεται δικαίωμά του που κατοχυρώνεται στη Συνθήκη διαθέτει ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο ενώπιον εθνικής αρχής (Καλογήρου, 2015).

Σύμφωνα με το Δικαστήριο (ΕΔΔΑ) η άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις έχει αρνητική επίδραση σε ένα κράτος δικαίου που κυριαρχούν οι θεμελιώδεις αρχές της αρχής της νομιμότητας και της ασφάλειας του δικαίου. Η πλήρης και αποτελεσματική προστασία του πολίτη έναντι της δράσης της Διοικητικής Αρχής και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτει την υποχρέωση της Διοικητικής Αρχής να συμμορφώνεται με τη δικαστική απόφαση σχετικά με το ζήτημα που κρίθηκε από το διοικητικό

δικαστήριο. Ειδικότερα, όσον αφορά τη συμμόρφωση στις ακυρωτικές αποφάσεις το Δικαστήριο (ΕΔΔΑ) τόνισε ότι ο ιδιώτης που υποβάλλει αίτηση ακυρώσεως ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου επιδιώκει όχι μόνον την ακύρωση της διοικητικής πράξης που εκδόθηκε, αλλά επίσης και πάνω από όλα επιδιώκει την άρση των συνεπειών της, ώστε να αποκατασταθεί κατά το δυνατόν η πρότερη κατάσταση. (Καλογήρου, 2015)

1.2.1.3 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Στα σύγχρονα αντιπροσωπευτικά πολιτεύματα γίνεται λόγος για αυστηρή και σχετική ή χαλαρή διάκριση των εξουσιών. Στην πρώτη περίπτωση οι εξουσίες διακρίνονται κατά αντικείμενο και ασκούνται, καταρχήν, καθεμία από ένα μόνο όργανο, στη δεύτερη περίπτωση η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία επιμερίζονται σε περισσότερα του ενός όργανα (Μαυριάς, 2005). Στο ελληνικό Σύνταγμα η διάκριση των εξουσιών κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 26 στην οποία προβλέπεται ότι η Νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η Εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και η Δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια οι αποφάσεις των οποίων εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού. Η διάκριση αυτή έχει αποτελέσει και αντικείμενο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου η συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποκλείει την επέμβαση της νομοθετικής εξουσίας στην αρμοδιότητα της δικαστικής, η οποία δύναται να εκδηλωθεί είτε με τη νομοθετική κύρωση ατομικών διοικητικών πράξεων με σύγχρονη κατάργηση των εκκρεμών κατ' αυτών αιτήσεων ακυρώσεως (βλ. Ολ. ΣτΕ 677/2010, Ολ. ΣτΕ 604/2002, Ολ. ΣτΕ 3610/2002) είτε με την θέσπιση διάταξης με την οποία καταργούνται απαιτήσεις για τις οποίες έχουν εκδοθεί τελεσίδικες αποφάσεις ή υπάρχουν εκκρεμείς δίκες, είτε με την έκδοση κανονιστικών πράξεων που επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις που έχουν ακυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις. Ειδικότερα στις ως άνω περιπτώσεις το ανεπίτρεπτο της επέμβασης της νομοθετικής λειτουργίας στο δικαιοδοτικό έργο των δικαστηρίων θεμελιώνεται και στις διατάξεις των άρθρων 95 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν την αίτηση ακυρώσεως και τη δικαστική προστασία αντιστοίχως. Με τις ως άνω νομοθετικές επεμβάσεις επιχειρείται η εξουδετέρωση του ακυρωτικού αποτελέσματος της δικαστικής απόφασης και κατ' επέκταση η μη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις. Ως

εκ τούτου η υποχρέωση συμμόρφωσης θεμελιώνεται και στη συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών υπό την έννοια της οριοθέτησης της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας έναντι της δικαστικής, αλλά και του σεβασμού των δικαστικών αποφάσεων από την νομοθετική λειτουργία. (Καλογήρου, 2015)

1.2.2 Το άρθρο 95 παρ. 5 και 94 παρ. 4 του Συντάγματος

Στη γενική διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος εξουσιοδοτείται ο κοινός νομοθέτης να ορίσει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης. Στην εν λόγω διάταξη ορίζεται ότι: *«Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.»*. Η διάταξη αυτή βρήκε δύο επικριτές στο νομικό κόσμο, καθώς ο Καθηγητής Γ. Κασσιμάτης και ο Φ. Βεγλερής θεωρούσαν αυτήν περιττή και υποστήριζαν ότι η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις πηγάζει μεν από άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές, μπορεί δε να συναχθεί από την ίδια την ύπαρξη της αιτήσεως ακυρώσεως ως γενικό μέσο προσβολής των πράξεων των διοικητικών αρχών για παράβαση νόμου. Μάλιστα η ως άνω διάταξη όπως έχει επισημανθεί από πολλούς συγγραφείς καταδεικνύει την ανησυχία του συνταγματικού νομοθέτη για το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης ιδίως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ήδη από τη συζήτηση του σχεδίου του Συντάγματος του 1975 είχε παρατηρηθεί το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις, το οποίο ελάμβανε τη μορφή της επανέκδοσης διοικητικών πράξεων που είχαν ακυρωθεί και της επαναφοράς ενώπιον του ακυρωτικού δικαστηρίου του ζητήματος που είχε ήδη κριθεί με δύναμη δεδουλευμένου. (Καλογήρου, 2015) Ιστορικές διεργασίες στο Σύνταγμα του 1975/1986 έδωσαν στη διάταξη τη τελική της μορφή όπως παρατίθεται ανωτέρω και όπως επισημαίνεται και από τον Καθηγητή κ. Σπηλιωτόπουλο, *«ο κανόνας αυτός είναι γενικός, απόλυτος και άμεσης εφαρμογής, δηλαδή δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου, συμπληρώνει, δε, τον κανόνα του άρθρου 20 παρ.1 Συντάγματος»*. (Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004).

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008 ορίζει στο άρθρο 95 παρ.5 ότι *« Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της*

υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο όπως νόμος ορίζει». Περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 του Συντάγματος, όπως αυτή αντικαταστάθηκε από το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001, ορίζεται ότι «Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως ο νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει.»

Ως εκ τούτου, η ιδιαίτερη βούληση του νομοθέτη για την αντιμετώπιση του εν λόγω θέματος διαφαίνεται από το προσφάτως ως άνω αναθεωρημένο άρθρο, ήτοι 95 παρ. 5 του Συντάγματος, καθότι με αυτό καθιερώνεται ως γενικός, απόλυτος και άμεσης εφαρμογής (χωρίς την επιφύλαξη του νόμου) κανόνας η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Η διάταξη δε του άρθρου 94 παρ. 4 του Συντάγματος κάνει φανερή τη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη να επιβάλλει την υποχρέωση αυτή με πιο έντονο τρόπο καθώς προβλέπει τις συνέπειες παράβασης του γενικού κανόνα, αναθέτοντας τη δυνατότητα λήψης σχετικών μέτρων σε βάρος της Διοίκησης στα πολιτικά και τα διοικητικά δικαστήρια. (Δετσαρίδης, 2008)

1.2.3 Ο εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος

Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 προβλέφθηκε ότι στα πολιτικά και διοικητικά δικαστήρια μπορούν να ανατεθούν και άλλες αρμοδιότητες διοικητικής φύσεως όπως νόμος ορίζει. Συγκεκριμένα στη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 εδάφια β' και γ' προστέθηκε η αρμοδιότητα (διοικητικής φύσεως) στα ως άνω δικαστήρια της λήψης μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Επίσης η θέληση του νομοθέτη να θωρακίσει το δικαίωμα του πολίτη για μια πιο αποτελεσματική δικαστική προστασία φαίνεται και από τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, στο οποίο και προβλέπεται η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις και η μη συμμόρφωση αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο. Η συνταγματική διάταξη αυτή προβλέπει εκτελεστικό νόμο με το οποίο θα καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης. Χαρακτηριστικό δε της αναθεωρημένης διάταξης είναι ότι δεν αφορά πλέον μόνο στη συμμόρφωση στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά η ρύθμιση

καταλαμβάνει πλέον όλων των ειδών, ακυρωτικές, αναιρετικές, καταψηφιστικές κ.α., των πολιτικών, ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων καθώς και των ειδικών δικαστηρίων που λειτουργούν στο πλαίσιο του Συντάγματος. (Ράντος Αθ., Παπασύρου Ν. ,2006)

Βάσει των ως άνω αναθεωρημένων διατάξεων εκδόθηκε ο εκτελεστικός νόμος 3068/2002 με τον οποίο και επιχειρείται η λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της συμμορφώσεως της διοικήσεως. Με τον νόμο αυτό θεσπίστηκε ένας μηχανισμός ελέγχου και κυρώσεων από φορείς της δικαστικής λειτουργίας για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Ο εν λόγω νόμος προβλέπει την ύπαρξη δικαστικών συμβουλίων μέσω των οποίων θα ελέγχεται η μη συμμόρφωση των διοικητικών οργάνων στις δικαστικές αποφάσεις. Για τον σκοπό αυτόν θεσπίστηκαν τριμελή συμβούλια του οικείου εκάστοτε δικαιοδοτικού κλάδου. Συγκεκριμένα στις διοικητικές υποθέσεις τον έλεγχο διενεργεί σχηματισμός, ήτοι το Τριμελές Συμβούλιο, του διοικητικού δικαστηρίου (του Συμβουλίου της Επικρατείας ή τακτικού διοικητικού δικαστηρίου) το οποίο εξέδωσε την προς συμμόρφωση απόφαση, μετά την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων όπως προβλέφθηκε σύμφωνα με το άρθρο 56 του Ν.3900/2010. Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 8 του Ν.3068/2002 εκδόθηκε το π.δ. 61/2004 για την ειδικότερη δράση και λειτουργία των ανωτέρω συμβουλίων και για τη ρύθμιση διαδικαστικών ζητημάτων. (Μαθιουδάκης, 2015)

Για τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας η σύνθεση του συμβουλίου περιλαμβάνει τον Πρόεδρο του εκάστοτε δικαστηρίου ή τον νόμιμο αναπληρωτή του και δύο Συμβούλους Επικρατείας σε μυστική συνεδρίαση (άρθρο 2 παρ. 3 και 4 του π.δ. 61/2004). Η μυστικότητα αυτή των συνεδριάσεων και το γεγονός ότι τα μέλη του συμβουλίου είναι δικαστές δεν προσδίδουν στις αποφάσεις τον χαρακτήρα των δικαστικών αποφάσεων καθώς εκλείπουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 93 παρ. 3 του Συντάγματος¹, των αρχών της δημοσιότητας, της προφορικότητας και της εκατέρωθεν ακρόασης των διαδίκων. Πρόκειται εν προκειμένω για

¹ **ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ Άρθρο 93 παρ.3**«...3.Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. Νόμος ορίζει τις έννομες συνέπειες που επέρχονται και τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης του προηγούμενου εδαφίου. Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την καταχώριση στα πρακτικά ενδεχόμενης μειοψηφίας, καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις της δημοσιότητάς της.....»

δικαστικό όργανο με τις αναφερόμενες στο άρθρο 94 παρ.4 του Συντάγματος διοικητικές αρμοδιότητες. Το συμβούλιο αυτό εκδίδει πράξεις οι οποίες δεν υπόκεινται ούτε σε αίτηση ακύρωσης αλλά ούτε και σε κάποιο ένδικο μέσο ή βοήθημα. Ο ν. 3068/2002 ορίζει ότι για να επιληφθεί το συμβούλιο σε υπόθεση μη συμμόρφωσης προηγείται αίτηση από αυτόν που έχει προς τούτο έννομο συμφέρον. Στη συνέχεια αφού διαπιστωθεί από το συμβούλιο η παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση καλεί εντός συγκεκριμένων προθεσμιών τη Διοίκηση να εκθέσει τις απόψεις της. Σε περίπτωση συνέχισης της Διοίκησης της μη συμμόρφωσης βεβαιώνεται από το συμβούλιο η συμπεριφορά αυτή και επιβάλλεται ως κύρωση στη Διοίκηση η υποχρέωση καταβολής στον ενδιαφερόμενο ενός χρηματικού ποσού, το οποίο δεν έχει χαρακτήρα αποζημίωσης για την υπαίτια συμπεριφορά της Διοίκησης αλλά στοχεύει στην αποτροπή της άρνησης συμμόρφωσης. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι το Τριμελές Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα της διάγνωσης της παράλειψης ή πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοικητικής Αρχής αλλά η επιβολή κύρωσης έχει σκοπό τον εξαναγκασμό της Διοίκησης σε συμμόρφωση και όχι την καταβολή πλήρους αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης προς τον διάδικο. (Δετσαρίδης, 2008)

Τα ως άνω συμβούλια του ν.3068/2002 δεν τα συναντούμε για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη το 2002 αλλά εμφανίστηκαν πρώτη φορά με το ν. 1470/1984 ο οποίος προέβλεπε τη σύσταση Ειδικής Επιτροπής η οποία αποτελείτο από Αντιπροέδρους και Σύμβουλους του Συμβουλίου της Επικρατείας και η οποία επιλαμβανόταν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου ή αυτεπαγγέλτως με σκοπό την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Επιτροπή με τις πράξεις της, οι οποίες δεν αποτελούσαν δικαστικές αποφάσεις, δεν είχε τη δυνατότητα επιβολής κάποιας κύρωσης, δεν αποτελούσε δικαιοδοτικό όργανο και ούτε είχε τη μορφή του εποπτεύοντος οργάνου απέναντι στη Διοίκηση. (Δετσαρίδης, 2008)

1.2.4 Λοιπές ρυθμίσεις

Περαιτέρω, στις ειδικότερες διατάξεις του διοικητικού δικαίου και συγκεκριμένα στη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 και του άρθρου 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας αποτυπώνεται το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης της Διοίκησης, σύμφωνα με τις οποίες οι διοικητικές αρχές σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του

Συντάγματος πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της αποφάσεως του Συμβουλίου ή αν απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη με όσα κρίθηκαν από αυτό. (Καλογήρου 2018)

Τέλος, στη διάταξη του άρθρου 198 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας αποτυπώνεται η συνέπεια της ως άνω παράβασης, ήτοι της μη συμμόρφωσης της διοίκησης σύμφωνα με την οποία ορίζεται ότι ο παραβάτης (ο αρμόδιος υπάλληλος) της υποχρέωσης προς συμμόρφωση, εκτός από τη δίωξη του κατά το άρθρο 259 του ποινικού κώδικα(παράβαση καθήκοντος), υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση. (Λαζαράτος, 2018)

1.3 Η Ευρωπαϊκή έννομη τάξη

Στις διατάξεις των άρθρων 260 (πρώην άρθρο 228 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και 266 (πρώην άρθρο 233 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας), ότι τόσο κράτη μέλη όσο και τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης.² Το σύστημα συμμόρφωσης, των κρατών μελών τόσο στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου όσο και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ε.Ε., που έχει θεμελιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα σύστημα εξαναγκασμού μέσω της επιβολής κυρώσεων αλλά και ένα σύστημα διαχείρισης και αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν μεταξύ κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σύστημα αυτό παρουσιάζει αποτελεσματικότητα καθώς αργά ή γρήγορα όλες οι υποθέσεις τακτοποιούνται. Βάσει στατιστικών δεδομένων της Επιτροπής προκύπτει ότι η επίλυση των υποθέσεων άλλοτε λαμβάνει χώρα άμεσα, σε διάστημα ολίγων εβδομάδων ή και μηνών, άλλες όμως απαιτούν μακροχρόνια επίλυση. Η διαδικασία συμμόρφωσης που υιοθετείται από κάθε

²Άρθρο 266 ΣΛΕΕ «Το θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμός των οποίων η πράξη εκηρύχθη άκυρη ή των οποίων η παράλειψη εκηρύχθη αντίθετη προς τις Συνθήκες, οφείλουν να λαμβάνουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υποχρέωση αυτή δεν θίγει τις υποχρεώσεις που δύνανται να προκύψουν από την εφαρμογή του άρθρου 340, δεύτερο εδάφιο.»

<https://www.lawspot.gr/nomikes-pliροφοries/nomothesia/slee/arthro-266-synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>

κράτος μέλος διαφέρει· άλλα κράτη μέλη σπεύδουν να συμμορφωθούν στις υποδείξεις της Επιτροπής πριν καν ακόμα εκδοθεί η Αιτιολογημένη Γνώμη αυτής, άλλα όμως αρνούνται να συμμορφωθούν και εμμένουν στη στάση τους αυτή και μετά την έκδοση απόφασης Δικαστηρίου που διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση. Η διάταξη του ως άνω άρθρου 260 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπει τον μείζονα ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία διαπίστωσης της συμμόρφωσης ή μη ενός κράτους μέλους σε προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου και στη συνέχεια επιβολής χρηματικών κυρώσεων. Ο ενισχυμένος ρόλος της Επιτροπής συνάγεται εκ του γεγονότος ότι είναι στη διακριτική της ευχέρεια η κρίση για το αν θα κινηθεί ή όχι η προβλεπόμενη διαδικασία στο άρθρο 260 ΣΛΕΕ. Εάν δηλαδή θα προσφύγει ή όχι κατά κράτους μέλους που αρνείται να συμμορφωθεί στην προηγηθείσα καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου. Διακριτική ευχέρεια επίσης διαθέτει και για τον προσδιορισμό του ύψους και του είδους της προτεινόμενης χρηματικής ποινής. (Καλογήρου, 2015)

Επιπλέον, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ αναφέρεται ουσιαστικά στις εγγυήσεις της διαγνωστικής δίκης και αποτελεί επιταγή που απευθύνεται στη νομοθετική εξουσία, στην οποία επιβάλλει να μην παραλείπει τη νομοθέτηση ενός συστήματος κανόνων, που εγγυώνται την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας συμμόρφωσης της Διοίκησης. Με τον κανόνα αυτόν επέρχεται η ολοκλήρωση του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, επιβάλλοντας στην εσωτερική έννομη τάξη να παρέχει αυτή ουσιαστικά και πλήρως. Επιπρόσθετα, η διάταξη του άρθρου 28 του Συντάγματος καθιστά τους κανόνες της ΕΣΔΑ άμεσα υποχρεωτικούς τόσο προς τον εθνικό νομοθέτη όσο και προς τα δικαστήρια, ώστε να επιτευχθεί η ποιοτική αναβάθμιση της γενικότερης έννομης προστασίας του πολίτη. Ουσιαστικά η ανωτέρω διάταξη της ΕΣΔΑ ταυτίζεται με τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος που περιέχει αξίωση για αποτελεσματική δικαστική προστασία καθώς και αξίωση για εκτελεστότητα της απόφασης που θα εκδοθεί. (Δετσαρίδης, 2008)

Η ΕΣΔΑ καθιερώνει μια ουσιαστική καινοτομία του μηχανισμού προστασίας, σε σχέση με άλλα διεθνή κείμενα, η οποία παρέχει στο άτομο τη δυνατότητα να προσφεύγει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (στο εξής ΕΔΑΔ) κατά του κράτους μέλους και να ζητεί την καταβολή αποζημίωσης για την παραβίαση δικαιωμάτων του, που κατοχυρώνεται στη Σύμβαση, από όργανα του κράτους αυτού. Το ΕΔΑΔ έχει διαμορφώσει πλούσια νομολογία στο πεδίο των δικαιωμάτων με τολμηρές ερμηνευτικές λύσεις με γνώμονα την

ουσιαστική προστασία του ατόμου με αποτέλεσμα κατά την πάροδο του χρόνου να μετατρέπεται σε πηγή έμπνευσης και δικαίου, τόσο για τον εθνικό νομοθέτη όσο και για τον εθνικό δικαστή. Ενώπιον του ΕΔΑΔ έχουν φθάσει και ελληνικές υποθέσεις που καταδεικνύουν την πλημμελή λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή της μη εκτέλεσης των αποφάσεων του οργάνων της. Ενδεικτικές είναι οι υποθέσεις Μ. Δακτυλίδη κατά Ελλάδος και Αικ. Φωτοπούλου κατά Ελλάδος. Με τις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να προσεγγίσει τον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και να αναδείξει τις αδυναμίες της που πλήττουν ευθέως το κράτος δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων στην ελληνική κοινωνία. (Πικραμένος, 2007)

Εκτός από την ΕΣΔΑ, με τον Ν. 2462/1997 κυρώθηκε το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, 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 ιδίου Συμφώνου κατοχυρώνεται το δικαίωμα του ατόμου σε δίκαιη δίκη ως προς τις αμφισβητήσιμες δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Οι ρυθμίσεις αυτές επιτάσσουν τον εθνικό νομοθέτη να μην θέτει περιορισμούς στο δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αλλά να προσφέρει εγγυήσεις, τόσο για την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση στα δικαστήρια, όσο και για την πραγματική ικανοποίηση του δικαιώματος που επιδικάστηκε από το δικαστήριο, ήτοι του δικαιώματος εκτελέσεως, χωρίς την οποία η προσφυγή στο δικαστήριο θα έχανε την ουσιαστική αξία της και δεν θα ικανοποιούταν ο σκοπός της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. (Δετσαρίδης, 2008)

1.4 Ανακεφαλαίωση

Καταλήγοντας, βάσει των ανωτέρω προκύπτει ότι η βούληση του νομοθέτη, τόσο σε συνταγματικό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου, είναι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις να αποτελεί θεσμική υποχρέωση της πολιτείας στο πλαίσιο τήρησης της νομιμότητας και ύπαρξης ενός πραγματικού κράτους δικαίου. Σε ένα κράτος δικαίου που η δικαστική εξουσία θα είναι ανεξάρτητη από τις άλλες δύο λειτουργίες (νομοθετική και εκτελεστική) και οι δικαστικές αποφάσεις δεν θα αποτελούν απλές εξαγγελίες χωρίς αντίκρισμα αλλά θα εκτελούνται προς αποκατάσταση των

εννόμων συμφερόντων των θιγόμενων και την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε άμεσα ή έμμεσα από την ακυρωθείσα πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης. Τις νομικές και θεσμικές αυτές δεσμεύσεις κλήθηκε να υλοποιήσει, μετά την αναθεώρηση του 2001, ο Ν. 3068/2002 με τις διατάξεις του οποίου προβλέφθηκε ένας μηχανισμός ελέγχου της Διοίκησης και επιβολής κυρώσεων από όργανα της Δικαστικής εξουσίας (Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων) για τη διασφάλιση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

2.1 Εισαγωγή

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο κάθε διοικητική αρχή, αλλά και η Διοίκηση εν γένει, η οποία υπήρξε διάδικος στη διοικητική δίκη οφείλει να συμμορφώνεται στις αποφάσεις των διοικητικών και όχι μόνο δικαστηρίων διασφαλίζοντας την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Η υποχρέωση αυτή της συμμόρφωσης της Διοίκησης συνίσταται σε δύο μορφές, αυτή της θετικής και αυτή της αποθετικής συμμόρφωσης. Η μεν θετική συμμόρφωση της Διοίκησης σημαίνει ότι η Διοίκηση σε συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση οφείλει να προβεί σε θετική ενέργεια προς αποκατάσταση των πραγμάτων στη νομική κατάστασή τους πριν από την έκδοση της ακυρωθείσας με τη δικαστική απόφαση διοικητικής πράξης, ήτοι να αντικαταστήσει την ακυρωθείσα πράξη με άλλη νεότερη χωρίς τα ελαττώματα της προγενέστερης ή να προβεί στην έκδοση πράξης που παρανόμως είχε παραλείψει να εκδώσει. Η δε μορφή της αποθετικής συμμόρφωσης της Διοικητικής Αρχής σημαίνει την μη εκτέλεση και γενικά τη μη εφαρμογή της διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε, δηλαδή ουσιαστικά η Διοίκηση δεν πρέπει να προβεί στην επανέκδοση της ίδιας σε περιεχόμενο πράξης με την ακυρωθείσα και συγχρόνως οφείλει να ανακαλεί κάθε πράξη που είναι αντίθετη με τη δικαστική απόφαση. (Οικονομοπούλου, 1999)

Ως εκ τούτου προκύπτει, όπως παγίως έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 2156/2015, 791/2011, 16/2006 και 1113/2005), ότι η Διοίκηση μετά την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτήν θεωρώντας την ακυρωθείσα πράξη μη υφιστάμενη και ανίσχυρη στο νομικό κόσμο και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε άμεσα ή έμμεσα από την ακυρωθείσα. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση της υποχρέωσης αυτής προσδιορίζονται κάθε φορά από το αντικείμενο της απαγγελλόμενης ακυρώσεως, δηλαδή από το είδος και τη φύση της ακυρωθείσας πράξης όπως και από τις κρίσεις του Δικαστηρίου για τα ζητήματα που εξέτασε και αποφάνθηκε, δημιουργώντας δεδικασμένο για τα ζητήματα αυτά, μία έννοια που διαφοροποιείται από αυτή της υποχρέωσης συμμόρφωσης όπως θα αναλυθεί στο παρόν κεφάλαιο. (Μπουκουβάλα, 2018)

Τέλος, θα αναφερθούμε και σε μία ακόμα μορφή συμμόρφωσης καθώς οι μορφές συμμόρφωσης δεν εξαντλούνται στη θετική και αποθετική συμμόρφωση διότι στην πράξη πολλές φορές απαιτούνται και πιο δραστικές λύσεις όπως εν προκειμένω αυτή της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου όπως θα αναλυθεί κατωτέρω. Επίσης είναι σημαντικό να εξετάσουμε και τη δικαστική προστασία η οποία θα παρέχεται στον ενδιαφερόμενο σε περίπτωση δυστροπίας, μη υπακοής της Διοίκησης και συγχρόνως εκδόσεως πράξεως αντίθετης στην επιταγή συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση.

2.2 Η Έννοια της Συμμόρφωσης

Αρχικά η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης αφορούσε μόνο στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά πλέον αποτελεί υποχρέωση προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις εν γένει, η οποία και διακρίνεται από την έννοια του δεδικασμένου (δηλαδή όταν συντρέχει ταυτότητα προσώπων και ταυτότητα διαφοράς στην εκδίκαση μιας υπόθεσης) καθώς πρόκειται για μια έννοια πέραν αυτού όπως θα αναπτυχθεί παρακάτω. Πρόκειται δηλαδή για την υποχρέωση της διοίκησης να εφαρμόσει όσα κρίθηκαν με την δικαστική απόφαση είτε με πράξη της ή παράλειψή της. Περαιτέρω όπως αναφέρεται και ανωτέρω δεν αφορά μόνο σε αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων. Η υποχρέωση αυτή εμφανίζεται σε κάθε περίπτωση που διάδικος είναι διοικητική αρχή. Για παράδειγμα, το Δημόσιο μπορεί να είναι μισθωτής ενός ακινήτου ή εργοδότης ενός υπαλλήλου με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Η διοίκηση τότε θα κληθεί να εφαρμόσει τις σχετικές αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων καθώς αυτά είναι αρμόδια για την εκδίκαση των εν λόγω διαφορών. Σε περίπτωση δε μη συμμορφώσεως ενεργοποιείται το περιεχόμενο των διατάξεων του Συντάγματος αλλά και του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου (ήτοι ο ν.3068/2002) όπως αναφέρονται στο προηγούμενο κεφάλαιο. Το ίδιο ισχύει και για τις αποφάσεις ποινικών δικαστηρίων. Επίσης η έννοια της συμμόρφωσης της Διοίκησης δεν ταυτίζεται με την αναγκαστική εκτέλεση. Η αναγκαστική εκτέλεση αποτελεί ένα είδος συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις. (Ράντος Αθ., Παπασπύρου Ν. 2006)

Στο πρώτο άρθρο του ν. 3068/2002 δίνεται ένας ιδιαίτερα εύστοχος ορισμός της έννοιας της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις προσδιορίζοντας αυτήν ως την υποχρέωση της Διοίκησης να προβαίνει σε όλες εκείνες τις ενέργειες ή τις παραλείψεις που επιβάλλονται στην εκάστοτε περίπτωση ώστε να επιτευχθεί η ουσιαστική πραγμάτωση του περιεχομένου της. Έτσι με σαφήνεια προκύπτει η διάκριση της συμμόρφωσης σε δικαστική

απόφαση από την εκτέλεσή της. Η παράλειψη πράξης ή ενέργειας που αντιβαίνει στο περιεχόμενο δικαστικής απόφασης αποτελεί συμμόρφωση, η δε εκτέλεση επέρχεται όταν η Διοίκηση πραγματοποιεί καθετί που ρητώς και ευθέως διατάσσει η εκδοθείσα δικαστική απόφαση. Ως εκ τούτου η έννοια της συμμόρφωσης είναι ευρύτερη της έννοιας της εκτέλεσης καθώς η πρώτη επιδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο η Διοίκηση πρέπει να συμπεριφέρεται βάσει των όσων επιβάλλονται από την δικαστική απόφαση, η δεύτερη είναι αυτή με την οποία προσδιορίζεται ειδικά ο τρόπος συμπεριφοράς της Διοίκησης (εκτέλεση). (Δετσαρίδης, 2008)

Σύμφωνα με το προαναφερθέν νομοθετικό πλαίσιο στο πρώτο κεφάλαιο, οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται, ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Συνεπώς η υποχρέωση συμμόρφωσης αναλύεται σε δύο επιμέρους υποχρεώσεις σύμφωνα με την ως άνω οριοθέτηση: 1) η Διοίκηση οφείλει αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε η δικαστική απόφαση (αποθετική συμμόρφωση) και 2) η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε όλες εκείνες τις θετικές ενέργειες που είναι αναγκαίες για την επαναφορά των πραγμάτων στην πρότερη νομική και πραγματική κατάσταση πριν την ακύρωση της πράξης (θετική συμμόρφωση). Η μεν πρώτη (αποθετική συμμόρφωση) ταυτίζεται με την έννοια του δεδικασμένου και η δεύτερη (θετική συμμόρφωση) σχετίζεται με την έννοια της εκτέλεσης όσων κρίθηκαν από το Δικαστήριο και την αποκατάσταση των πραγμάτων στην θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη και είναι αυτή η οποία διακρίνει τη συμμόρφωση από το δεδικασμένο και έχει ιδιαίτερη σημασία για την αποτελεσματική δικαστική προστασία του διοικουμένου σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. (Καλογήρου, 2015)

2.3 Αποθετική και Θετική Συμμόρφωση

Η Διοίκηση, συμμορφούμενη με το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή Τακτικού Διοικητικού Δικαστηρίου οφείλει όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και ανύπαρκτη νομικά τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε (αποθετική συμμόρφωση), αλλά και να προβεί σε όλες εκείνες τις θετικές ενέργειες προς αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε στο μεταξύ (θετική συμμόρφωση), με βάση την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας και τροποποιώντας τη σχετική διοικητική πράξη ή εκδίδοντας νέα με αναδρομική ισχύ με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν δεν είχε εκδοθεί η

ακυρωθείσα πράξη. Έχει δε παγίως κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης αναλύεται στην αποθετική και θετική υποχρέωση συμμόρφωσης και συγκεκριμένα στη σκέψη 4 της υπ' αριθμόν 957/2010 απόφασης του Ανώτατου Ακυρωτικού ορίζεται το περιεχόμενο της υποχρέωσης αυτής. Συγκεκριμένα το Δικαστήριο έκρινε ότι στη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος, όπως είχε η διάταξη αυτή κατά τον κρίσιμο για τη συγκεκριμένη υπόθεση χρόνο, προβλέπεται η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Περαιτέρω, στη μεν διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989 προβλέπεται ότι οι Διοικητικές Αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Στη διάταξη δε της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 702/1977 προβλέπεται ότι ενώπιον των Διοικητικών Εφετειών, τα οποία εκδικάζουν σύμφωνα με τον παρόντα νόμο επί αιτήσεως ακυρώσεως, εφαρμόζονται αναλόγως, οι σχετικές με το ένδικο αυτό μέσο διατάξεις του Ν.Δ. 170/1973 («περί του Συμβουλίου της Επικρατείας») όπως ισχύουν κάθε φορά. Ως εκ τούτου από τις ως άνω διατάξεις συνάγεται ότι η Διοίκηση, συμμορφούμενη με το περιεχόμενο ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου, έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και ανύπαρκτη νομικά τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προβεί, με θετικές ενέργειες, στην αναμόρφωση των νομικών καταστάσεων οι οποίες δημιουργήθηκαν στον χρόνο που μεσολάβησε, ήτοι από την έκδοση της διοικητικής πράξης μέχρι την ακύρωσή της, με βάση την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας και τροποποιώντας τις σχετικές διοικητικές πράξεις ή εκδίδοντας νέες με αναδρομική ισχύ, εφ' όσον συντρέχει περίπτωση, με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν, εξ αρχής, δεν είχε λάβει χώρα η έκδοση της διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε και χωρίς δέσμευση από το χρόνο που διέδραμε στο μεταξύ (βλ. Σ.τ.Ε. 1356/1999, 2909/1994, 3738/1988 κ.α., πρβλ. Σ.τ.Ε. 3358/2003). Ως εκ τούτου όπως προκύπτει σύμφωνα με τη νομολογία και τη θεωρία οι μορφές της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοικητικής Αρχής προς τις δικαστικές αποφάσεις διακρίνονται σε αυτές της αποθετικής και σε αυτές της θετικής συμμόρφωσης όπως θα αναλυθεί αμέσως παρακάτω.

2.3.1 Μορφές αποθετικής συμμόρφωσης

Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (2011) «Αποθετική συμμόρφωση σημαίνει απλώς την μη εκτέλεση και εν γένει μη εφαρμογή της πράξεως που ακυρώθηκε, π.χ. την μη έκδοση νέων πράξεων, στηριζόμενων ή οπωσδήποτε αναφερόμενων στην ακυρωθείσα....Γενικότερα, η διοίκηση δεν δικαιούται να προβαίνει σε πράξεις ή παραλείψεις, που ενέχουν εμμονή στην διατήρηση του αποτελέσματος της πράξεως η παραλείψεως που ακυρώθηκε. Η αποθετική συμμόρφωση σημαίνει επομένως και την μη επανέκδοση της ίδιας κατά περιεχόμενο πράξης.» Βάσει των ανωτέρων η αποθετική συμμόρφωση αναλύεται σε τρεις επιμέρους μορφές: 1) απαγόρευση εφαρμογής και εκτελέσεως της πράξεως, 2) αποχή από ενέργεια παρόμοια προς την ακυρωθείσα και 3) απαγόρευση εκδόσεως της ίδιας πράξεως.

- **Απαγόρευση εφαρμογής και εκτέλεσης της πράξεως**

Αποθετική συμμόρφωση σημαίνει ότι η Διοίκηση δεν μπορεί να εκτελέσει υλικώς ή νομικώς την ακυρωθείσα πράξη. Ως εκ τούτου, όπως έχει κριθεί και από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, απαγορεύεται η έκδοση, εφαρμογή ή εκτέλεση νέων πράξεων που στηρίζονται ή αναφέρονται στην ακυρωθείσα πράξη (ΣτΕ 965/1991). (Πρεβεδούρου, 2014).

- **Αποχή από ενέργεια παρόμοια προς την ακυρωθείσα**

Η αυστηρή νομική άποψη δέχεται ότι η αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης αφορά μόνο στις όμοιες πράξεις και όχι σε απλά παρόμοιες. Δηλαδή η εν λόγω υποχρέωση υφίσταται μόνο στην περίπτωση που δύο πράξεις έχουν την ίδια ιστορική και νομική αίτια και εξ αυτού του λόγου χαρακτηρίζονται όμοιες. Η αρχή της χρηστής διοίκησης όμως επιτάσσει την απαγόρευση επανέκδοσης παρόμοιας πράξης με την ακυρωθείσα όταν η διαφορά έγκειται πράγματι(μη επιδεχόμενης διαφορετικής νομικής εκτίμησης) σε επουσιώδεις διαφοροποιήσεις στο ιστορικό. (Λαζαράτος, 2018)

- **Απαγόρευση εκδόσεως της ίδιας πράξεως**

Η κυριότερη μορφή της αποθετικής συμμόρφωσης, ήτοι η απαγόρευση εκδόσεως της ίδιας πράξεως, είναι αυτή που δεν επιτρέπει στη Διοίκηση να επανεκδώσει την ίδια κατά περιεχόμενο πράξη με την ακυρωθείσα. Δεν επιτρέπει δηλαδή να εκδοθεί ίδια πράξη με την ίδια τυπική ή ουσιαστική πλημμέλεια με την ακυρωθείσα. Την υποχρέωση αυτή έχει η Διοίκηση και επί αποφάσεων προσωρινής δικαστικής προστασίας. Όμως η αναστολή διοικητικής πράξης σημαίνει

αναστολή της εκτέλεσης και της ισχύος της. Έτσι η Διοίκηση όταν παρατείνει την ισχύ της πράξης που ανεστάλη δεν παραβιάζει την ανωτέρω υποχρέωση. (Λαζαράτος, 2018)

- Όρια αποθετικής συμμόρφωσης

Κάποιες φορές η αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης κάμπτεται και η Διοίκηση προβαίνει στην έκδοση όμοιας πράξης με την ακυρωθείσα. Αυτό συμβαίνει όταν: 1) η νέα πράξη βασίζεται πλέον σε νέα νομικά (μεταγενέστερος νόμος ή νεότερη ερμηνεία παλαιάς διάταξης που δεν κρίθηκε από το δικαστήριο) ή πραγματικά δεδομένα (νέα εκτίμηση δεδομένων που δεν κρίθηκαν από το δικαστήριο). 2) με την δικαστική απόφαση ακυρωθεί πράξη για τυπικό λόγο, το αρμόδιο όργανο μπορεί να επαναλάβει την πράξη, αφού τηρήσει προηγουμένως τον τύπο του οποίου η έλλειψη προκάλεσε την ακύρωση της πράξης. Η τυπική πλημμέλεια θεραπεύεται μόνο όταν η αρχική πράξη έχει εκδοθεί εμπρόθεσμα. Οι πράξεις δε της αποκατάστασης της τυπικής πλημμέλειας μπορούν να είναι και αναδρομικές. 3) η διοικητική πράξη ακυρώθηκε ως αναιτιολόγητη, η διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την κρίση για τη ρύθμιση της συγκεκριμένης κατάστασης αναδρομικώς και να εκδώσει όμοιου περιεχομένου πράξη με την ακυρωθείσα, αιτιολογώντας πλέον νομίμως την κρίση της. Η νέα νόμιμη αιτιολογία μπορεί να βασίζεται και σε νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα που δεν είχαν ερευνηθεί κατά τα ανωτέρω (Λαζαράτος, 2018)

2.3.2 Μορφές θετικής συμμόρφωσης

Είναι γεγονός ότι τα όρια θετικής και αποθετικής συμμόρφωσης είναι ιδιαίτερα δυσδιάκριτα. Στο πλαίσιο της θετικής συμμόρφωσης η Διοίκηση οφείλει όχι μόνο να απέχει αλλά και να εκδώσει θετική πράξη προς αποκατάσταση των πραγμάτων στη νομική κατάσταση που υπήρχε πριν από την έκδοση της πράξης. Συνεπώς, η Διοίκηση οφείλει μεν να θεωρεί ανίσχυρη την πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προβεί δε σε ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε στο μεταξύ βάσει της ακυρωθείσας. (Δετσαρίδης, 2008)

Ως μορφές θετικής συμμόρφωσης θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τις κάτωθι:

- **Η υποχρέωση ανάκλησης πράξεων που βασίζονται στην ακυρωθείσα**

Ο βασικός κανόνας είναι ότι τόσο η πράξη που ακυρώθηκε όσο και οι ρητώς ή σιωπηρώς συμπροσβληθείσες και συνακυρωθείσες δεν χρειάζεται να ανακληθούν. Η ανάκληση όμως ατομικών πράξεων που στηρίχθηκαν σε ακυρωθείσα ατομική είναι απαραίτητη σύμφωνα με τη νομολογία (αποφάσεις) του Συμβουλίου της Επικρατείας (3444/2010, 1016/2009, 8/2002,

915/2001) (Πρεβεδούρου, 2014). Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή της νομιμότητας επιτάσσει την άρση της παρανομίας, ήτοι την ανάκληση παράνομων ευμενών πράξεων, αλλά η αρχή της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απαιτούν τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς πράξης για τον καλόπιστο διοικούμενο. Ως εκ τούτου ο νομοθέτης μετά από στάθμιση των ανωτέρω αρχών εισήγαγε τη γενική ρύθμιση του ν.261/1968 η οποία προβλέπει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου χωρεί η ανάκληση. Σύμφωνα με τη νομολογία ως εύλογος χρόνος θεωρείται η πενταετία (ΣτΕ 1204/2012, 1501/2008, 3906/2008). Τέλος, η Διοίκηση κατά γενική αρχή του δικαίου έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. (Πρεβεδούρου, 2014)

Εξάιρεση από την ανωτέρω αρχή εισάγει, μεταξύ άλλων, η νομολογία περί υποχρέωσης ανάκλησης ατομικών πράξεων προς συμμόρφωση σε ακυρωτική δικαστική απόφαση. Όταν το δικαστήριο ακυρώνει ατομική διοικητική πράξη είτε επειδή στηρίχθηκε σε αντισυνταγματική διάταξη νόμου, είτε επειδή στηρίχθηκε σε παράνομη κανονιστική πράξη, η διοίκηση υποχρεούται να ανακαλέσει και τις λοιπές όμοιου περιεχομένου ατομικές πράξεις που εκδόθηκαν βάσει της ίδια αντισυνταγματικής διάταξης νόμου ή παράνομης κανονιστικής πράξης. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται όταν συντρέχουν σωρευτικώς οι εξής προϋποθέσεις: α) η αίτηση ανάκλησης να υποβληθεί από τον ενδιαφερόμενο εντός ευλόγου χρόνου από τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης και β) να υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν την ανάκληση και υπερισχύουν της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου που απέκτησε καλοπίστως δικαιώματα από την πράξη που πρόκειται να ανακληθεί. (Λαζαράτος, 2018)

- **Η υποχρέωση αντικατάστασης ακυρωθείσας πράξεως**

Η Διοίκηση οφείλει να προβεί στην επανέκδοση της διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε. Εφόσον η ακυρωθείσα πράξη ανήκει στην δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, οφείλει να την επανεκδώσει χωρίς να επαναλάβει τα ελαττώματα που οδήγησαν στην ακύρωση της πράξης, δεσμευόμενη δε από την ερμηνεία του δικάσαντος δικαστηρίου. Όταν όμως η ακυρωθείσα πράξη είναι διακριτικής ευχέρειας, η Διοίκηση είναι και πάλι υποχρεωμένη να την εκδώσει αλλά τότε δεν πρέπει να υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας. Το περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοίκησης προσδιορίζονται από το είδος και τη φύση της ακυρούμενης πράξης, καθώς και από τα κριθέντα ζητήματα για τα οποία αποφάνθηκε το δικάσαν δικαστήριο δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση. Σε περίπτωση

ακύρωσης της πράξης για τυπικούς λόγους, όπως παράβαση κανόνων αρμοδιότητας, η Διοίκηση υποχρεούται ή δύναται (ανάλογα αν διαθέτει δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια) να εκδώσει νέα πράξη ιδίου περιεχομένου σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας χωρίς την παράβαση της αρμοδιότητας. Όταν η ακύρωση οφείλεται σε ουσιαστική παρανομία, όπως παράβαση συνταγματικής διάταξης ή κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, η Διοίκηση οφείλει να εκδώσει νέα πράξη χωρίς την παρανομία αυτή. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι πράξεις αυτές της Διοίκησης πρέπει να έχουν αναδρομική ισχύ, δηλαδή να ανατρέχει στο χρόνο έκδοσης της αρχικής πράξης, ώστε να αρθεί η παρανομία πλήρως και να παρέχεται αποτελεσματική δικαστική προστασία. (Καλογήρου, 2015)

- **Υποχρέωση έκδοσης πράξης στην περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας-Σύνθετη διοικητική ενέργεια**

Σε περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η Διοίκησης πρέπει να προβεί το ταχύτερο στην έκδοση της πράξης προσδίδοντάς της μάλιστα αναδρομική ισχύ. Η έκδοση πράξης μετά από ακύρωση παράλειψης, είναι αναγκαία, δεδομένου ότι ο δικαστής δεν μπορεί να αναπληρώσει τη Διοίκηση ούτε να της απευθύνει διαταγές. Ως εκ τούτου η ακύρωση της άρνησης δεν ισοδυναμεί με χορήγηση άδειας ούτε η ακύρωση παράλειψης προαγωγής ισοδυναμεί με προαγωγή. Εν προκειμένω, όταν πρόκειται για πράξεις διακριτικής ευχέρειας, η συμμόρφωση έγκειται σε νέα κρίση και απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας όμως θα το καθορίσει η Διοίκηση. Όσον αφορά την ακύρωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας(ήτοι σειρά διοικητικών πράξεων μέχρι την τελική διοικητική πράξη όπως για παράδειγμα είναι ο διορισμός δημοσίου υπαλλήλου), η Διοίκηση οφείλει να την επαναλάβει από το σημείο στο οποίο εμφιλοχώρησε η πλημμέλεια, δηλαδή από την ενδιάμεση πράξη που ακυρώθηκε. (Πρεβεδούρου, 2014)

2.3.3 Το κρίσιμο χρονικό καθεστώς

Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι το κρίσιμο χρονικό καθεστώς της συμμόρφωσης είναι αυτό του χρόνου έκδοσης της ακυρωθείσα πράξης. Η νομιμότητα της διοικητικής πράξης κρίνεται κατά το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής της. Επομένως, τυχόν μεταβολή των νομικών και πραγματικών δεδομένων δεν επηρεάζει ούτε τη νομιμότητα της πράξης, ούτε την αναδρομική ακύρωσή της. Λόγω του αναδρομικού αποτελέσματος των ακυρωτικών αποφάσεων, η ακύρωση ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεως της αρχικής πράξης (βλ. ΣτΕ 2130/2002, 3454/2002).

Σε περίπτωση όμως που νεότερο νομοθέτημα είναι αναδρομικής ισχύος ή από την ερμηνεία του προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν ανέχεται πλέον για λόγους δημοσίου συμφέροντος την ύπαρξη καθεστώτος δύο ταχυτήτων και την εφαρμογή παλαιών διατάξεων θα στηριχθεί στις νεότερες διατάξεις (βλ. Ολ ΣτΕ 161/2010). (Λαζαράτος, 2018)

2.3.4 Διάκριση από την έννοια του δεδικασμένου και της εκτέλεσης

Από τις διατάξεις των άρθρων 50 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 και 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας προκύπτει ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις αναλύεται σε δύο ειδικότερες υποχρεώσεις και η μία συνίσταται στο σεβασμό του δεδικασμένου και η άλλη στην εκτέλεση της απόφασης (Καλογήρου, 2018)

Μάλιστα όπως έχει κριθεί παγίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 441/2001, 125/2000, 395/2000) και από σωρεία γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (5/2004, 241/2001, 251/2001, 5/2000) το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελομένης ακυρώσεως, ήτοι από το είδος και τη φύση της ακυρωθείσας πράξης καθώς και από την κρίση πάνω στα ζητήματα που εξετάστηκαν και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεως του, δημιουργώντας κατά αυτό τον τρόπο δεδικασμένο ως προς αυτά τα οποία κρίθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι υφίσταται περιορισμός ως προς τα εμπλεκόμενα πρόσωπα, δηλαδή μεταξύ των διαδίκων και εκτείνεται μόνο σε όσα ζητήματα ετέθησαν στη συγκεκριμένη δίκη και κρίθηκαν με την απόφαση. Συνεπώς η προσβληθείσα πράξη και η κρίση του Δικαστηρίου οριοθετούν τα ζητήματα αυτά τα οποία συναρτώνται προς το διατακτικό της απόφασης και αποτελούν αναγκαίο της στήριγμα.

Όσον αφορά δε τη διάκριση της έννοιας της συμμόρφωσης από αυτή της εκτέλεσης της δικαστικής απόφασης προκύπτει ότι οι δύο έννοιες δεν ταυτίζονται καθώς η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης αποτελεί μορφή υποχρεωτικής αναγκαστικής εκτέλεσης της απόφασης. Ως εκ τούτου η έννοια της συμμόρφωσης είναι διάφορη της εκτέλεσης καθώς απορρέει ακόμα και από αποφάσεις οι οποίες δεν μπορούν να στηρίξουν την αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου. Η υποχρέωση συμμόρφωσης αφορά όλες τις δικαστικές αποφάσεις, δηλαδή τόσο αυτές που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό αλλά και αυτές που εκδίδονται στο πλαίσιο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, ενώ ο όρος εκτελεστή που αναφέρεται στη διάταξη του άρθρου 1 εδ. β του Ν. 3068/2002 δεν ταυτίζεται με την έννοια της εκτελεστότητας, ήτοι με τη

λειτουργία της απόφασης ως εκτελεστού τίτλου δυνάμενου να στηρίζει τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης αλλά εννοεί κάθε απόφαση που πρέπει να εκτελεστεί δηλαδή να εφαρμοστεί το διατακτικό της. Ως εκ τούτου σημαίνει ότι η Διοίκηση πρέπει να πραγματώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της απόφασης και να προβεί στη πράξη ή παράλειψη που έχει διαταχθεί με την αυτή. (Μπουκουβάλα, 2018)

2.4. Αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου

Τέλος, η δραστικότερη μορφή συμμορφώσεως στην πράξη είναι αυτή της αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Δημοσίου η οποία επί δεκαετίες απαγορευόταν καθώς η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου δικαστικών αποφάσεων που επεδίκαζαν χρηματικές οφειλές δεν ήταν επιτρεπτή σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 του Ν. 2095/1952. Αργότερα όμως ακολούθησε νομοθετική ρύθμιση η οποία καθόρισε τα της εκτελέσεως κατά του Δημοσίου για την ικανοποίηση χρηματικών απαιτήσεων και συγκεκριμένα στη διάταξη του άρθρου 4 του Ν.3068/2002 προβλέπεται η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, ΟΤΑ και λοιπών ΝΠΔΔ η οποία γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Αποκλείεται όμως η κατάσχεση απαιτήσεων που έχουν ταχθεί για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού. Η αναγκαστική εκτέλεση επιτρέπεται μετά την παρέλευση 60 ημερών από την επίδοση στον αρμόδιο Υπουργό ή στο νομικό εκπρόσωπο του ΝΠΔΔ που είναι αρμόδιος για την πληρωμή. (Δαγτόγλου, 2011)

Αργότερα με τη διάταξη του άρθρου 326 παρ. 5 του νεότερου Ν.4072/2012 προστέθηκαν τέσσερα εδάφια στη διάταξη του άρθρου 4 του Ν. 3068/2002 γεγονός που δημιουργεί ζήτημα συνταγματικότητας της διάταξης αυτής που προβλέπει την εκτέλεση κατά του Δημοσίου. Η ρύθμιση αυτή του νεότερου νόμου προβλέπει ότι η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων που υπόκεινται σε ένδικα μέσα ή βοηθήματα και από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση του Δημοσίου, διενεργείται ύστερα από προσκόμιση εκ μέρους του δικαιούχου ισόποσης εγγυητικής επιστολής Τραπέζης. Μάλιστα η ρύθμιση αυτή με το υπ' αριθμόν 9/2013 Πρακτικό του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ως αντισυνταγματική και κρίθηκε ότι σύμφωνα με την επικρατούσα γνώμη στην Ολομέλεια του Ανώτατου Ακυρωτικού οι ρυθμίσεις αυτές εισάγονται, κατά παράβαση των άρθρων 94 παράγραφος 4 (ιδίως, τελευταίο εδάφιο) και 95 παράγραφος 5 του Συντάγματος, εμπόδια (τα οποία δεν είναι σχετικά με τη δίκη) στην συνταγματικώς κατοχυρούμενη υποχρέωση εκτέλεσης τελεσίδικης, και άρα εκτελεστής,

δικαστικής αποφάσεως, με συνέπεια να μην παρέχεται στον διάδικο που νίκησε η δυνατότητα να επιδιώξει αποτελεσματικά και χωρίς πρόσθετες προϋποθέσεις, την ικανοποίηση της τελεσιδικώς αναγνωρισθείσης αξιώσεώς του. Η αξίωσή του δε αυτή, η οποία έχει αναγνωρισθεί και με δικαστική απόφαση, θα ικανοποιείται πάντοτε σε μικρότερο, κατ' αποτέλεσμα, ποσό, αφού θα επιβαρύνεται από την, όχι ασημάντου ύψους, δαπάνη για την έκδοση της εγγυητικής επιστολής, της οποίας δαπάνης δεν προβλέπεται η επιστροφή ούτε σε περίπτωση που η προς εκτέλεση απόφαση καταστεί στη συνέχεια αμετάκλητη. Επί πλέον, η ρύθμιση αυτή θεσπίζεται, κατά παράβαση της αρχής της ισότητας των διαδίκων, μονομερώς υπέρ του Δημοσίου. Εξ άλλου, σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για νομοθετική παρέμβαση στην εκτέλεση δικαστικής αποφάσεως και το έννομο αποτέλεσμα προκύπτει ευθέως από τον νομοθέτη, ενώ η εν προκειμένω δυνατότητα παρεμβάσεως του δικαστηρίου προς διόρθωση περιορίζεται μόνον στο 50% του αμφισβητούμενου ποσού, ακόμη και αν ο ιδιώτης τυχόν επικαλείται και αποδεικνύει ότι είναι πλήρως αξιόχρεος.» (Λαζαράτος, 2018)

2.5 Δικαστική προστασία επί μη συμμόρφωσης

Σύμφωνα με τη πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3626/2010, Ολ 1028/1993) σε περίπτωση που η Διοίκηση προβαίνει σε έκδοση ρητής πράξης αντίθετης προς την υποχρέωση συμμόρφωσής του, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει εκ νέου κατ' αυτής στα διοικητικά δικαστήρια. Το ίδιο ισχύει και για τις ρητές αρνήσεις συμμόρφωσης στην υποχρέωση έκδοσης πράξης. Όσον αφορά δε τις σιωπηρές αρνήσεις συμμόρφωσης ή παραλείψεις διενέργειας υλικών πράξεων συμμόρφωσης δεν προσβάλλονται παραδεκτώς (ΣτΕ 30/2009, 3510/2002), καθώς όπως έχει παγίως κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, η άρνηση της Διοίκησης να προβεί σε θετικές ενέργειες συμμόρφωσης προς ακυρωτική απόφαση δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά την έννοια της διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 45 του π.δ. 18/1989 και δεν προσβάλλεται παραδεκτώς με το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ως εκ τούτου είναι προφανές οι σιωπηρές αρνήσεις θα οδηγούσαν σε ατέρμονες δικαστικές διαμάχες ενώ οι παραλείψεις διενέργειας υλικών πράξεων συμμόρφωσης δεν συνιστούν παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υπό την τεχνική έννοια του όρου. (Πρεβεδούρου, 2014)

2.6 Ανακεφαλαίωση

Καταλήγοντας, καθίσταται σαφές ότι στο παρόν κεφάλαιο έγινε μία προσπάθεια απόδοσης ενός ορισμού στην έννοια της συμμόρφωσης. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι το ειδικότερο περιεχόμενο της έννοιας της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης αναλύεται σε δύο ειδικότερες έννοιες, αυτή της αποθετικής συμμόρφωσης και αυτή της θετικής συμμόρφωσης. Η μεν αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης συνίσταται στην υποχρέωση της Διοίκησης να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το Δικαστήριο και από κάθε πράξη ή συμπεριφορά που θα διατηρεί τη συνέχιση του φαινομένου που δημιουργήθηκε με την ακυρωθείσα πράξη. Η δε θετική υποχρέωση συμμόρφωσης επιτάσσει την επαναφορά της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε εάν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη. Υφίσταται δε και μία άλλη μορφή συμμόρφωσης στην πράξη η οποία αποτελεί την πιο δραστική μορφή και αφορά στην αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου η οποία όμως όπως έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι αμφίβολης συνταγματικότητας. Τέλος στο παρόν κεφάλαιο έγινε και αναφορά σχετικά με τη δικαστική προστασία του ενδιαφερομένου σε περίπτωση που η Διοίκηση εκδώσει πράξη αντίθετη με την υποχρέωση συμμόρφωσης που της τάσσει η δικαστική απόφαση η οποία έκρινε το σχετικό διοικητικής φύσεως ζήτημα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΛΗΜΜΕΛΟΥΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

3.1 Εισαγωγή

Είναι γεγονός ότι στην ελληνική έννομη τάξη η δημόσια διοίκηση είναι αγκιστρωμένη στον ιστό της πολυνομίας, πολλές φορές δε με αντιφατικούς νόμους τους οποίους δεν αντιλαμβάνεται και δεν κατανοεί πλήρως με αποτέλεσμα να οδηγείται σε μια συμπεριφορά δύστροπη κατά την εφαρμογή των νόμων και έρχεται σε μία κατάσταση απραγίας και ακινησίας. Αυτή δε η διοικητική ακινησία εκδηλώνεται πολύ χαρακτηριστικά όταν η Διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης που της επιβάλλει να άρει την παράνομη κατάσταση που έχει δημιουργήσει με την έκδοση της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης.

Ως εκ τούτου η Διοίκηση παραγνωρίζει το δημόσιο σκοπό που οφείλει να εκπληρώσει σεβόμενη την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου και παρότι είναι υποχρεωμένη εκ του νόμου και εκ του Συντάγματος (άρθρα 94 και 95) να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις αυτή προβαίνει σε συμπεριφορά αντίθετη προς τούτο και είτε αρνείται να συμμορφωθεί είτε συμμορφώνεται πλημμελώς μη εκπληρώνοντας το δημόσιο σκοπό της που συνίσταται στην ικανοποίηση του θιγόμενου ενδιαφερομένου διοικουμένου και στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

Συνεπώς στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει μια προσπάθεια αποτύπωσης του φαινομένου της μη συμμόρφωσης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης όπως αυτό εμφανίζεται στην ελληνική έννομη τάξη. Θα εξεταστούν οι μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται το φαινόμενο αυτό και οι λόγοι που έχουν ωθήσει στη δημιουργία και στην παγίωση αυτού. Θα αποτυπωθεί η πραγματική κατάσταση που λαμβάνει χώρα και τι σημαίνει ουσιαστικά για τον διοικούμενο ότι η Διοίκηση δεν συμμορφώνεται με το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης, πώς ακριβώς δηλαδή εκφράζεται το φαινόμενο αυτό στην πράξη, πώς λειτουργεί το διοικητικό όργανό ή πώς δεν λειτουργεί αυτό όταν δεν εφαρμόζεται το διατακτικό δικαστικής απόφασης το οποίο απαιτεί συμμόρφωση του οργάνου του δημοσίου προς αυτό (το διατακτικό). Τέλος θα ακολουθήσει η ανάλυση των λόγων ύπαρξης και δημιουργίας αυτού του φαινομένου, λόγοι τους οποίους επικαλείται η Διοίκηση προκειμένου να δικαιολογήσει την αδυναμία της να συμμορφωθεί, λόγοι που μπορεί να είναι είτε αντικειμενικοί και να αφορούν σε αντικειμενική αδυναμία συμμόρφωσής της, είτε πολιτικοί λόγοι με την έννοια της συμπεριφοράς της Διοίκησης κατά τρόπο μη

ανεξάρτητο και ανεπηρέαστο από πολιτικές επιρροές, όσο και λόγοι που αφορούν στο πλαίσιο δράσης της ίδιας της Διοίκησης αλλά και εκτός δικού της πλαισίου.

3.2 Μορφές μη συμμόρφωσης

Η θεωρία διακρίνει τις μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται η μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε άμεσες και έμμεσες. Είναι ένας διαχωρισμός ο οποίος γίνεται με σκοπό να αποτυπωθεί καλύτερα και με μεγαλύτερη σαφήνεια το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης στην πράξη. Ο διαχωρισμός αυτός αναλύεται αμέσως παρακάτω.

3.2.1 Άμεσες μορφές μη συμμόρφωσης

- **Ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης**

Η ρητή άρνηση της Διοίκησης να εκτελέσει το διατακτικό ακυρωτικής απόφασης αποτελεί τη σπανιότερη μορφή μη συμμόρφωσης στην πράξη καθώς απαιτείται και αιτιολόγηση της άρνησης αυτής εκ μέρους της Διοίκησης. Οι λόγοι δε που επικαλείται η Διοίκηση σύμφωνα με τη νομολογία είναι η παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε, η δυσκολία ανατροπής παγιωμένων πραγματικών καταστάσεων, η προστασία δικαιωμάτων που έχουν αποκτήσει τρίτοι από την ακυρωθείσα πράξη, το δημοσιονομικό κόστος αλλά και η έλλειψη ρητής προς τούτο εντολής από τον αρμόδιο Υπουργό. (Καλογήρου, 2015)

Στις περισσότερες περιπτώσεις η μη συμμόρφωση της Διοίκησης εμφανίζεται ως σιωπηρή άρνηση να εκτελέσει την ακυρωτική απόφαση, ήτοι *«σιωπηρή άρνηση να εκδώσει την απαιτούμενη εκτελεστή διοικητική πράξη ή να προβεί στις αναγκαίες υλικές ενέργειες, με την επίδειξη αδράνειας ή παρελκυστικής τακτικής συνεχών αναβολών, πέρα από τον εύλογο χρόνο, επαναφοράς των πραγμάτων στην κατάσταση που υπήρχε πριν από την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου»*, (Τάχος, 2008, σελ.947). Όπως για παράδειγμα όταν παραλείπει να άρει ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή ρυμοτομικό βάρος παρόλο που έχει εκδοθεί ακυρωτική απόφαση που το επιτάσσει (10 και 33/2006 Πρακτικό του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας).

- **Πλημμελής συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση**

Πέρα από την ρητή άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί σε ακυρωτική απόφαση η οποία σπανίως λαμβάνει χώρα, υφίσταται η πιο συνηθισμένη μορφή μη συμμόρφωσης και είναι αυτή της πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση φαινομενικά συμμορφώνεται, μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης, με το περιεχόμενο αυτής αλλά όχι πλήρως. Αυτό σημαίνει ότι η Διοίκηση εκδίδει νέα διοικητική πράξη σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας ή προβαίνοντας στην οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια που διατάσσει η απόφαση, παραβιάζοντας όμως το δεδικασμένο που απορρέει από το διατακτικό και το αιτιολογικό της σχετικής απόφασης. Όπως έχει ήδη αναλυθεί ανωτέρω, το μείζον ζήτημα της υποχρέωσης συμμόρφωσης είναι η υποχρέωση της αποκατάστασης των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν αν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη ή αν δεν είχε λάβει χώρα η ακυρωθείσα παράλειψη.

Οι δύο συνηθέστερες μορφές πλημμελούς συμμόρφωσης είναι ο αναδρομικός διορισμός υπαλλήλου χωρίς την καταβολή αναδρομικών αποδοχών και η έκδοση της ίδιας κατά περιεχόμενο πράξης με την ακυρωθείσα με διαφορετική κάθε φορά αιτιολογία. Συγκεκριμένα σχετικά με τον αναδρομικό διορισμό σύμφωνα και με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 2228/2005) η υποχρέωση συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση με την οποία ακυρώνεται η παράλειψη της Διοίκησης να προσλάβει ορισμένο πρόσωπο, περιλαμβάνει τόσο τον διορισμό του προσώπου αυτού σε συγκεκριμένη θέση και μάλιστα αναδρομικά κατά το χρόνο εκδήλωσης της παράλειψης αυτής, όσο και τη διενέργεια όλων των απαραίτητων ενεργειών για την επαναφορά των πραγμάτων στην κατάσταση που θα βρίσκονταν αν δεν είχε συντελεσθεί η ακυρωθείσα παράλειψη. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι εν προκειμένω η υποχρέωση συμμόρφωσης περιλαμβάνει και την καταβολή των αποδοχών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα που ανατρέχει αναδρομικά ο διορισμός του προσώπου στη συγκεκριμένη θέση. Ωστόσο έχει παρατηρηθεί (3/2004, 23/2005, 18/2006 κλπ. Πρακτικά Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης ΣτΕ) ότι η Διοίκηση σε πολλές περιπτώσεις συμμορφώνεται πλημμελώς προς το περιεχόμενο που επιτάσσει η δικαστική απόφαση καθώς μπορεί μεν να ακυρωθεί η παράλειψη του διορισμού και η Διοίκηση να προβεί στο διορισμό του προσώπου στη συγκεκριμένη θέση χωρίς όμως να του καταβάλλει και τις αντίστοιχες αποδοχές αναδρομικά. Επίσης όσον αφορά στην έκδοση της ίδιας κατά περιεχόμενο πράξης με την ακυρωθείσα αλλά με διαφορετική αιτιολογία παρατηρείται από τη νομολογία ότι αποτελεί τη συνηθέστερη μορφή πλημμελούς συμμόρφωσης. Συνήθως όπως έχει

κριθεί από τη νομολογία οι διοικητικές πράξεις ακυρώνονται λόγω έλλειψης αιτιολογίας ή εσφαλμένης αιτιολογίας αυτών. Ως εκ τούτου σε αυτή την περίπτωση η υποχρέωση συμμόρφωσης συνίσταται στην έκδοση νέας πράξης με το ίδιο περιεχόμενο με την ακυρωθείσα, η οποία θα πρέπει να είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη σύμφωνα με την ακυρωτική απόφαση ή βάσει στοιχείων που δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής έρευνας και κρίσης. Τέλος έχει παρατηρηθεί ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων η Διοίκηση επαναλαμβάνει την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε συμπληρώνοντας την αιτιολογία με αποτέλεσμα ο διοικούμενος-αιτών να προβαίνει εκ νέου στην προσβολή της πράξης. (Καλογήρου, 2015) Αυτή η ενέργεια της Διοίκησης να εκδίδει κατ' επανάληψη παρόμοια πράξη με την ακυρωθείσα με την ίδια αιτιολογία αφενός υπέκρυπτε τη δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς την ακυρωτική απόφαση και αφετέρου συνετέλεσε στη διαμόρφωση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας με τέτοιο τρόπο ώστε βάσει του αριθμού των ακυρωτικών αποφάσεων που προηγήθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση, όταν η Διοίκηση αδυνατεί να δώσει νόμιμη και επαρκή αιτιολογία για τη δυσμενή για τον διοικούμενο διοικητική πράξη, τότε η πράξη αυτή θα ακυρώνεται για κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας καθώς η εμμονή της Διοίκησης στην ίδια αιτιολογία, που κρίθηκε παράνομη, συνιστά κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας (ΣτΕ 2648/1987, 2320/2003). Συνεπώς στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση οφείλει να προβεί στην έκδοση θετικής πράξης για τον διοικούμενο. (Σπηλιωτόπουλος, 2011)

3.2.2 Έμμεσες μορφές μη συμμόρφωσης

- **Έκδοση όμοιων πράξεων με την ακυρωθείσα**

Η υποχρέωση συμμόρφωσης όπως αναλύθηκε ανωτέρω έχει θετικές και αρνητικές συνιστώσες με την έννοια ότι η υποχρέωση αυτή της Διοίκησης αφορά αφενός στο τι πρέπει να κάνει η Διοίκηση για την ικανοποίηση της τήρησης της αρχής της νομιμότητας και αφετέρου στο τι δεν πρέπει να κάνει η Διοίκηση. Εν προκειμένω προκύπτει ότι μια έμμεση μορφή μη συμμόρφωσης στην πράξη είναι η Διοίκηση να εκδίδει όμοια πράξη με αυτή που ακυρώθηκε, δηλαδή μία πράξη η οποία επαναλαμβάνει τα ήδη κριθέντα ως μη νόμιμα από τον ακυρωτικό Δικαστή. Προκειμένου για να προσδιορισθεί επακριβώς το περιεχόμενο της πράξης που θεωρείται όμοια με την ακυρωθείσα πρέπει να έχει προηγηθεί ο προσδιορισμός του διοικητικής φύσεως ζητήματος που κρίθηκε καθώς από αυτό απορρέει το δεδικασμένο και η υποχρέωση της απαγόρευσης έκδοσης όμοιας πράξης με

την ακυρωθείσα. Το όμοιο των πράξεων συνίσταται στην ίδια πραγματική και νομική βάση, στην ίδια εξωτερική και εσωτερική παρανομία και στα ίδια έννομα αποτελέσματα.

Ωστόσο η Διοίκηση πολλές φορές στην πράξη, μετά τη δημοσίευση της απόφασης με την οποία ακυρώθηκε μία παράνομη διοικητική πράξη, εκδίδει ίδια πράξη όμοιου περιεχομένου με την ακυρωθείσα αλλά αυτή τη φορά με διαφορετική πραγματική βάση χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι υπάρχει μεταβολή των πραγματικών περιστατικών, με σκοπό να μην εκτελεστεί η ακυρωτική απόφαση. Αυτό σημαίνει ότι η Διοίκηση εφευρίσκει έναν τρόπο καταστρατήγησης του ακυρωτικού αποτελέσματος και μη συμμόρφωσης προς αυτό. Επίσης η δυστροπία αυτή της Διοίκησης, να μη συμμορφώνεται προς την ακυρωτική απόφαση, εκφράζεται και με την έκδοση όμοιας πράξης με την ακυρωθείσα με διαφορετική όμως νομική βάση χωρίς να έχουν μεταβληθεί τα πραγματικά περιστατικά. Η περίπτωση αυτή θα μπορούσε να αποτελεί μία σύννομη περίπτωση έκδοσης πράξης όμοιας με την ακυρωθείσα υπό την προϋπόθεση στήριξης αυτής σε διαφορετική νομική διάταξη και με τη ταυτόχρονη επίκληση διαφορετικής πραγματικής κατάστασης. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι, χωρίς αυτές τις προϋποθέσεις σωρευτικά, η Διοίκηση έχει παραβεί την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση που το επιτάσσει. (Καλογήρου, 2015)

- **Επέμβαση του νομοθέτη σε ακυρωτική δίκη με σκοπό τη ματαίωση των αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης**

Εν προκειμένω τίθεται μία άλλη μορφή «έμμεσης» μη συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης παρεμβαίνει σε ανοιγείσα ακυρωτική δίκη με σκοπό να ματαιωθεί το ακυρωτικό αποτέλεσμα. Η επέμβαση αυτή της νομοθετικής εξουσίας στη δικαστική εξουσία, ήτοι η επέμβαση του νομοθέτη σε δίκη στην οποία κρίνεται η νομιμότητα μίας ατομικής διοικητικής πράξης, μπορεί να λάβει τη μορφή είτε της δια νόμου κύρωσης παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων ενώ εκκρεμεί η εκδίκαση σχετικής αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά αυτών, είτε τη μορφή της έκδοσης κανονιστικής πράξης από τη Διοίκηση. Στη τελευταία περίπτωση η Διοίκηση με την κανονιστική δράση της προβαίνει στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις που έχουν ήδη ακυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις και με τον τρόπο αυτό στοχεύει στην καταστρατήγηση του ακυρωτικού περιεχομένου των δικαστικών αποφάσεων. (Καλογήρου, 2015)

Η επέμβαση όμως αυτή του νομοθέτη στο έργο του δικαστή με τη μορφή ευθείας κύρωσης ατομικής διοικητικής πράξης κατά της οποίας εκκρεμεί αίτηση ακυρώσεως απασχόλησε ήδη από το έτος 1945 το Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο εξέδωσε την υπ' αριθμόν 18/1945 απόφασή

η οποία αποτελεί ιστορική δικαστική απόφαση και καίρια για την παγίωση της νομολογίας στο ζήτημα αυτό. Με την απόφαση αυτή για πρώτη φορά κρίθηκε ότι διατάξεις νόμων με τις οποίες επιχειρείται η κύρωση παράνομης ατομικής διοικητικής πράξης, κατά της οποίας εκκρεμεί αίτηση ακυρώσεως, καθίστανται αντισυνταγματικές και άρα ανίσχυρες στο νομικό κόσμο. Η αντισυνταγματικότητα δε αυτή των διατάξεων αυτών μπορεί να στηριχθεί στη διάκριση λειτουργιών που επιβάλλει το Σύνταγμά μας στο άρθρο 26 εφόσον επιχειρείται ευθεία νομοθετική επέμβαση στη δικαστική λειτουργία αλλά και στην αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 Συντάγματος) η οποία παραβιάζεται αδικαιολόγητα από έναν τέτοιο «ατομικό» νόμο που κυρώνει μία παράνομη ατομική διοικητική πράξη. Επίσης εύλογα μπορεί να θεωρηθεί ότι οι διατάξεις αυτές παραβιάζουν το Σύνταγμα και στην περίπτωση που κλονίζεται το συνταγματικώς κατοχυρωμένο ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως (άρθρο 95 Συντάγματος) καθώς αναιρείται κατά αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος). (Καράκωστας, 2009)

3.3 Λόγοι μη συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης

Μετά την περιγραφή του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικό να ερευνηθούν οι λόγοι που οδηγούν σε αυτή την αντισυνταγματική συμπεριφορά της Διοίκησης καθώς τους χρησιμοποιεί για να δικαιολογήσει τη συμπεριφορά της αυτή. Οι λόγοι αυτοί μπορεί να είναι είτε αντικειμενικοί και να ανάγονται στην αντικειμενική αδυναμία της Διοίκησης να συμμορφωθεί, είτε ως αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής, είτε και ως δυστροπία της Διοίκησης, αδιαφορία ή εμμονή στην παράνομη και αντισυνταγματική συμπεριφορά της. Θα ακολουθήσει κατωτέρω η ανάλυση των λόγων που σύμφωνα με την έρευνα της παρούσας εργασίας η Διοίκηση προβαίνει στην ως άνω παράνομη συμπεριφορά. Να σημειωθεί δε ότι η διάκριση αυτή των λόγων μη συμμόρφωσης της Διοίκησης που ακολουθεί προέκυψε μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση τόσο μελετών που έχουν γίνει από πρόσωπα κύρους και με ειδική γνώση πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα της μη συμμόρφωσης όπως είναι η Δικαστής Σταματία Καλογήρου και ο τέως υπουργός και Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Αντώνιος Μανιτάκης, όσο θεωρίας και σχετικής νομολογίας για το ζήτημα αυτό.

3.3.1 Αντικειμενικοί λόγοι μη συμμόρφωσης της Διοίκησης

Η Διοίκηση σύμφωνα με τη θεωρία δικαιολογεί τη συμπεριφορά της και αποδίδει τη μη συμμόρφωση της σε δικαστική απόφαση σε λόγους που ανάγονται σε αντικειμενικές αδυναμίες, όπως η οργανωτική αδυναμία και σε διοικητικές δυσλειτουργίες που αντιμετωπίζει. (Κασιμάτης, 1989) Η άρνηση δε συμμόρφωσης της Διοίκησης ανάγεται και σε λόγους που αφορούν στην αντικειμενική δυσχέρεια που αντιμετωπίζει και στην «αμηχανία» που περιέρχεται αναφορικά με το περιεχόμενο και την έκταση, χρονική και χωρική, των συνεπειών της αποφάσεως, την αληθή έννοια αναζητεί πολλές φορές και το ίδιο το δικαστήριο (ΣτΕ 2939/2000), είτε με τα μέσα που κρίνονται προσφορότερα για την εκτέλεσή της, ενόψει μάλιστα και των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν λόγω της παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση μέχρι την ακύρωση της πράξης, αλλά και των δικαιωμάτων που τυχόν απέκτησαν καλόπιστοι τρίτοι. (Συμεωνίδης, 2003)

Αρχικά ένας συνήθης λόγος που επικαλείται η Διοίκηση για να δικαιολογήσει την παράνομη συμπεριφορά της είναι ότι αντιμετωπίζει προβλήματα λόγω της οργανωτικής αδυναμίας της. Προβλήματα που ανάγονται στον όγκο της εργασίας με τον οποίο επιφορτίζεται να διεκπεραιώσει, ήτοι ότι η καθυστέρηση συμμόρφωσης οφείλεται στο γεγονός ότι τα αρμόδια διοικητικά όργανα ήταν επιφορτισμένα υπηρεσιακά με τεράστιο όγκο εργασίας ή ότι η στελέχωση της υπηρεσίας με υπαλλήλους ήταν ανεπαρκής (Πρακτικό Επιτροπής 14/2002). Επίσης πολλές φορές η Διοίκηση επικαλείται ως επιχείρημα για τη μη συμμόρφωση την έλλειψη του ατομικού φακέλου του διοικουμένου και των λοιπών στοιχείων τα οποία δεν είχε στη διάθεσή της ή εκκρεμεί ακόμα η παραλαβή σχετικών αρχείων για την εκάστοτε υπόθεση. Όπως επίσης η αδράνεια της Διοίκησης μπορεί να δικαιολογείται από αυτήν και από το γεγονός της πολυπλοκότητας, τις σχετικές δυσχέρειες και το χρόνο που απαιτεί η κάθε περίπτωση. Αυτό όμως που αξίζει να σημειωθεί είναι το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις η Διοίκηση αντιμετωπίζει την αδυναμία μη κατανόησης του περιεχομένου της ακυρωτικής απόφασης και σε ποιες ενέργειες πρέπει να προβεί προς συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση. Συγκεκριμένα, η πολυπλοκότητα των νομικών θεμάτων που ανακύπτουν σε κάθε υπόθεση, οι δυσχέρειες ως προς την κατανόηση του περιεχομένου αυτών και η επιλογή των κατάλληλων προς εκτέλεση μέτρων δημιουργούν σημαντικά προβλήματα στη Διοίκηση και την ωθούν στο «πάγωμα» των υποθέσεων και στη μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Το πρόβλημα δε αυτό οφείλεται κυρίως στην ελλιπή νομική κατάρτιση των διοικητικών οργάνων που είναι υπόχρεα προς συμμόρφωση ένα γεγονός

που δεν δικαιολογεί την εσαεί διαιώνιση μη συμμόρφωσης αυτών προς τη δικαστική απόφαση. (Καλογήρου, 2015)

Η Διοίκηση πολύ συχνά χρησιμοποιεί ως δικαιολογία για την αδράνεια της ή την άρνησή της να συμμορφωθεί τη μεσολάβηση μεγάλου χρονικού διαστήματος, ήτοι και πάροδο ολόκληρων ετών, μεταξύ της έκδοσης της διοικητικής πράξης και της δικαστικής ακύρωσής της. Σε πολλές περιπτώσεις έχουν ήδη δημιουργηθεί και παγιωθεί πραγματικές καταστάσεις και έχουν θεμελιωθεί δικαιώματα καλόπιστων τρίτων (δηλαδή προσώπων που υπάγονται μεν στο ρυθμιστικό πεδίο της διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε αλλά δεν προσέφυγαν κατά αυτής) γεγονός που η Διοίκηση δεν μπορεί να αμφισβητήσει και να άρει την παρανομία εύκολα σε συνδυασμό και με μία είδους ηθελημένη εμμονή και ενσυνείδητη κωλυσιεργία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση. (Δαγτόγλου, 2011)

Ως εκ τούτου προκύπτει ότι τίθεται μία σύγκρουση ανάμεσα στην πλευρά της υποχρέωσης της Διοίκησης να «υπακούσει» στη δικαστική απόφαση και στην πλευρά της ασφάλειας των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί και στην προστασία των δικαιωμάτων των τρίτων. Δηλαδή τίθεται μια σύγκρουση ανάμεσα στην υποχρέωση που τάσσει ο νόμος στη Διοίκηση και στην ανάγκη της σταθερότητας και της ασφάλειας των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί. Μία συνηθισμένη περίπτωση από τη νομολογία που αποτυπώνει τη σύγκρουση αυτή απαντάται στον δημοσιοϋπαλληλικό κλάδο καθώς ο αιτών επιδιώκει την ακύρωση της παράλειψης προαγωγής ενός δημοσίου υπαλλήλου στην θέση του προϊσταμένου του τμήματος που υπηρετεί, επηρεάζει την υπηρεσιακή κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου που διορίστηκε στη θέση αυτή στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα αντί του αιτούντος. Η βούληση όμως του νομοθέτη και η νομολογία έχουν στραφεί στην προστασία των δικαιωμάτων των καλόπιστων τρίτων και στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης. Συγκεκριμένα έχει κριθεί ότι ο υπάλληλος ο οποίος διορίστηκε σε θέση αντί του αιτούντος, ο οποίος δικαιώθηκε από την ακυρωτική απόφαση, δεν υποχρεούται να επιστρέψει τις αποδοχές που λάμβανε στην θέση αυτή. Της ίδιας λογικής είναι και η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 20 του Υπαλληλικού Κώδικα η οποία ορίζει ότι: *«Ο υπάλληλος του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε κατά την προηγούμενη παράγραφο, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για το χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντά του και οι πράξεις του είναι έγκυρες»*. Αυτό σημαίνει ότι πράξεις που εξέδωσε ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος διατηρούν την ισχύ τους παρόλο που ο διορισμός του ακυρώθηκε. (Καλογήρου, 2015)

3.3.2 Πολιτική επιλογή η μη συμμόρφωση της Διοίκησης

Η απροθυμία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις μπορεί να αποτελεί και ένα φαινόμενο με πολιτικό χαρακτήρα καθώς η εκάστοτε υπόθεση που κρίνεται με τη δικαστική απόφαση μπορεί να έχει και πολιτικό αντίκτυπο. Δεν είναι το ίδιο η δικαστική απόφαση να επιβάλλει στη Διοίκηση να συμμορφωθεί για παράδειγμα με μία υπαλληλικού χαρακτήρα απόφαση που αφορά σε θέματα προαγωγών, καταψήφισης μίας αποζημίωσης, ενός επιδόματος και το ίδιο να υποχρεούται να συμμορφωθεί σε μία απόφαση η οποία θα επιλύει σημαντικά θέματα ερμηνείας του άρθρου 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος, θέματα προστασίας των αρχαιοτήτων, θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού, θέματα με τεράστια δημοσιονομική επίπτωση. (Βενιζέλος, 2002)

Αυτή τη δημοσιονομική επίπτωση επικαλείται η Διοίκηση ως δικαιολογία για την άρνησή της να συμμορφωθεί καθώς θεωρεί ότι η εκτέλεση της εκάστοτε απόφασης θα επιφέρει τεράστιο δημοσιονομικό κόστος. Η επίκληση αυτή απαντάται συνήθως στις περιπτώσεις ακύρωσης πράξεων που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων η οποία συνεπάγεται την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση που θα βρίσκονταν αν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη και τελικά την καταβολή αναδρομικών οφειλόμενων αποδοχών που θα επιβαρύνουν το προϋπολογισμό του εκάστοτε φορέα που υπηρετεί ο δημόσιος υπάλληλος και του κρατικού προϋπολογισμού. (Καλογήρου, 2015)

Αξίζει εδώ να σημειωθεί η άποψη του τ. Υπουργού Εσωτερικών και Ομότιμου Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου Α.Π.Θ. Αντώνιου Μανιτάκη (2016) η οποία θεωρεί ότι ο πολιτικός και νομοθετικός βολонταρισμός ευθύνεται για την απροθυμία και την ακινησία της Δημόσιας Διοίκησης να συμμορφωθεί παραγνωρίζοντας δε τη σημασία της τεχνοκρατικής γνώσης και της διοικητικής εμπειρίας. Ο ίδιος θεωρεί μάλιστα όπως πολύ εύστοχα έχει πει ότι: *«αυτός ο νομοθετικός και πολιτικός ή κομματικός βολонταρισμός αποτελεί μια εδραιωμένη και διάχυτη στην πολιτική τάξη και πράξη πολιτική φιλοσοφία. Η θεάρεστη ρήση που εμπνέει και καθοδηγεί την πολιτική εξουσία στην διάρκεια της μεταπολίτευσης και ιδίως την εποχή των μνημονίων, είναι μία «τα πάντα μπορεί να γίνουν αρκεί να υπάρχει η πολιτική βούληση» Άρα, όσα δεν έγιναν, οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης. Τόσο απλά.»*

Το τέρας δε της γραφειοκρατίας που διακατέχει τη Δημόσια Διοίκηση σε συνδυασμό με το φαινόμενο της πολυνομίας, με πληθώρα περιπτωσιακών, ευκαιριακών και αντιφατικών νόμων αποτελούν και αυτοί παράγοντες αδυναμίας συμμόρφωσης της Διοίκησης με πολιτικό χαρακτήρα.

Μάλιστα κάθε αλλαγή κυβέρνησης και κάθε αλλαγή υπουργού συνοδεύεται από νομοθετικές αλλαγές καθώς μία νέα νομοθετική πρωτοβουλία αναλαμβάνεται καταργώντας ή τροποποιώντας προγενέστερη ρύθμιση. Ως εκ τούτου η εναλλαγή αυτή οδηγεί στην ύπαρξη μιας χαοτικής πολυνομίας με νόμους ανεφάρμοστους και ακατανόητους για τα διοικητικά όργανα τα οποία είναι επιφορτισμένα με την υποχρέωση συμμόρφωσης. (Μανιτάκης, 2016)

Τέλος, ένα ακόμα δείγμα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης ως αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής είναι το γεγονός, το οποίο είναι ευρέως γνωστό στην ελληνική πραγματικότητα, ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει απαλλαχτεί από παθογένειες του παρελθόντος παρά τα σοβαρά βήματα προόδου που έχουν γίνει τα τελευταία έτη σχετικά με την λειτουργία της δημοκρατίας και του θεσμού του κοινοβουλευτισμού. Η Διοίκηση δεν έχει καταφέρει ακόμα απόλυτα να αποτινάξει τη μάστιγα των πελατειακών σχέσεων που διατηρούν τα κόμματα με τους ψηφοφόρους τους, μία παθολογική κατάσταση που αντιμετωπίζει το ελληνικό κράτος ήδη από τη σύστασή του. Οι πελατειακές σχέσεις που δημιουργούν τα κόμματα έχουν ως αποτέλεσμα οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που λαμβάνονται για την αναδιάταξη των διοικητικών δομών και της υπαλληλικής ιεραρχίας του δημοσίου τομέα να σχεδιάζονται όχι τόσο βάσει ορθολογικών κριτηρίων αλλά βάσει του κομματικού οφέλους που θα επιτευχθεί με την τοποθέτηση των φιλικά προσκειμένων υπαλλήλων στο εκάστοτε κυβερνών κόμμα. Είναι πράγματι μία πρακτική βαθιά ριζωμένη στους κόλπους του Δημοσίου Τομέα καθότι παρά την προσπάθεια αξιοκρατικής στελέχωσης του τη δεκαετία του '90 (ήτοι Ν. 2190/1994) με τη θεσμοθέτηση μίας Ανεξάρτητης Αρχής (ΑΣΕΠ) για τον έλεγχο των προσλήψεων η παθογένεια των πελατειακών σχέσεων δεν εξαφανίστηκε αλλά παρέμεινε μέσω πολλαπλών τροποποιήσεων του θεσμικού πλαισίου για νομοθετικές εξαιρέσεις σχετικά με την πρόσληψη υπαλλήλων. Μάλιστα το γεγονός ότι κατά την προεκλογική περίοδο αυξάνονται οι προσλήψεις εκτός του πλαισίου του Ν.2190/1994 (ΑΣΕΠ), η κατάληψη θέσεων σε ανώτατο επίπεδο ιεραρχίας με αποκλειστικό προσόν την «κομματική εμπιστοσύνη» του κυβερνώντος κόμματος, έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ασφυκτικού κλοιού και περιορισμού πρωτοβουλιών στην ορθή οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης που εμποδίζει την ανεξάρτητη από κομματικές επιρροές και αποτελεσματική δράση της με γνώμονα το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας. Ως εκ τούτου δεν είναι διόλου απίθανο η παθογένεια αυτή να αποτρέπει τα όργανα της Διοίκησης να πράξουν τα νόμιμα, όσα έκρινε δικαστική απόφαση και να την εφαρμόσουν όπως ο νόμος επιτάσσει. (Πικραμένος, 2007)

3.3.3 Η δυστροπία της Δημόσιας Διοίκησης

Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης πέρα από τους αντικειμενικούς και πολιτικούς λόγους που αναφέρθηκαν ανωτέρω μπορεί να οφείλεται και στο φαινόμενο της κακοδιοίκησης το οποίο εν προκειμένω μεταφράζεται με την ηθελημένη ενδεχομένως εμμονή της Διοίκησης στην παρανομία, ήτοι στη διατήρηση σε ισχύ πράξης παράνομης ή παράλειψής της. Η ενσυνείδητη εμμονή αυτή της Διοίκησης σημαίνει την περιφρόνηση τόσο του Συντάγματος όσο και της δικαστικής εξουσίας. Μπορεί δε να αποτελεί και ένα γεγονός το οποίο αποτυπώνει την εικόνα της ασυντόνιστης, βραδυκίνητης και στρεψόδικης διοικήσεως. Η εξέλιξη αυτή είναι ανησυχητική για ένα κράτος δικαίου καθώς πλήττει την αξιοπιστία του κράτους και της διοίκησης. Καταστρέφει την εμπιστοσύνη του πολίτη προς το κράτος γεγονός το οποίο οδηγεί στην αποδυνάμωση και υποβάθμιση της δικαιοσύνης με αποκορύφωμα την έκδοση της υπ' αριθμόν 690/1971 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σύμφωνα με την οποία συμβούλευε τη Διοίκηση να μη συμμορφωθεί σε απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. (Δαγτόγλου, 2011)

3.3.4 Λόγοι εκτός πλαισίου δράσης της Διοίκησης

Μελετώντας από τη σκοπιά τη Διοίκησης τους παράγοντες και τους λόγους μη συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις εντοπίστηκαν και σοβαρές δυσχέρειες που προκαλούνται από το πλαίσιο δράσης του δικαστή πέραν του πλαισίου δράσης της Διοίκησης. Ως εκ τούτου οι δυσχέρειες αυτές δεν οφείλονται πάντα στη δυστροπία και στην άρνηση της Διοίκησης να προβεί στη συμμόρφωση αλλά ενίοτε προκύπτουν από μια μαξιμαλιστική τάση του Έλληνα δικαστή η οποία εντοπίζεται με δύο εκφάνσεις. Η μεν πρώτη αφορά τη μετάλλαξη του δικαστή σε συνταγματικό δικαστή επιδεικνύοντας έναν έντονο ακτιβισμό, ασκώντας έναν αφηρημένο έλεγχο συνταγματικότητας αντί του παρεμπόδιου, διάχυτου και συγκεκριμένου που επιτάσσει το Σύνταγμα. Η δε δεύτερη έκφραση αφορά στην υπερβολική τυπολατρία που επιδεικνύει ο δικαστής προβαίνοντας σε ακυρώσεις διοικητικών πράξεων που για τον ίδιο είναι εύκολες χωρίς όμως να παρέχουν ικανοποιητική δικαστική προστασία για τον διοικούμενο-αιτών ιδίως δε όταν η ακύρωση γίνεται μετά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης. (Πρεβεδούρου, 2008)

3.4 Ανακεφαλαίωση

Στο παρόν κεφάλαιο έγινε μία προσπάθεια ανάλυσης του φαινομένου της μη συμμόρφωσης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης προς το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης καθώς η έρευνα αναφέρθηκε στις μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται η παραβατική συμπεριφορά της Διοικητικής Αρχής και στα αίτια δημιουργίας αυτού του φαινομένου. Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν καθίσταται σαφές ότι η Διοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει εκ νέου μια διοικητική διαφορά που επιλύθηκε από το Δικαστήριο και να επιβάλλει με τη συμπεριφορά των αρμοδίων οργάνων της τον προσήκοντα σεβασμό στα όσα έκρινε αυτό. Αυτό δε σημαίνει ότι σε αυτό το σημείο η εκτελεστική εξουσία συναντά τη δικαστική εξουσία και υποβάλλονται σε μία δοκιμασία με πολλές δυσχέρειες πρακτικές και ουσιαστικές. Η αποτελεσματικότητα και η επιτυχία αυτής της δοκιμασίας είναι ένα ζήτημα που θα απασχολήσει το επόμενο κεφάλαιο με την ανάλυση προτεινόμενων λύσεων και σκέψεων για αυτό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ (ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ)

4.1 Εισαγωγή

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας αρχικά οδήγησε στη θέσπιση ενός συστήματος ελέγχου της εφαρμογής ή μη της ακυρωτικής απόφασης. Ως εκ τούτου αυτό οδήγησε στη ψήφιση του Ν. 1470/1984 (άρθρο 72 π.δ. 18/1989) στο άρθρο 5 του οποίου προβλέπεται ο θεσμός της Ειδικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας η οποία ήταν επιφορτισμένη με το έργο της παρακολούθησης της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή η Επιτροπή αυτή επιλαμβάνονταν σε κάθε περίπτωση που η Διοικητική Αρχή δεν συμμορφωνόταν με απόφαση του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και στη συνέχεια καλούσε τη Διοίκηση να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τη συμμόρφωση προς μια ακυρωτική απόφαση. Η Διοίκηση ήταν υποχρεωμένη να παράσχει τις σχετικές πληροφορίες και σε περίπτωση που η Επιτροπή διαπίστωνε αδικαιολόγητη καθυστέρηση ή άρνηση συνέτασσε σχετικό πρακτικό το οποίο υπέβαλλε προς τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Δικαιοσύνης με κοινοποίηση στον αιτούντα. Η Επιτροπή είχε καθαρά διοικητική αρμοδιότητα και οι πράξεις της είχαν διοικητικό χαρακτήρα παρά το γεγονός ότι τα μέλη της ήταν ισόβιοι δικαστικοί λειτουργοί και για το λόγο αυτό εξαιρούνταν του ακυρωτικού ελέγχου.

Η αποτελεσματικότητα του ως άνω θεσμού αμφισβητήθηκε από πολλούς και διαπιστώθηκε ότι ο έλεγχος που ασκούσε η Επιτροπή δεν ήταν ιδιαίτερα δραστικός για την αντιμετώπιση της δυστροπίας της Δημόσιας Διοίκησης κατά την εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων. Ως εκ τούτου το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έδωσε ιδιαίτερα δραστικές και ικανοποιητικές λύσεις οδήγησε το νομοθέτη στην εξεύρεση λύσεων πιο αποτελεσματικών για την αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης. Συνεπώς το 2002 καθιερώθηκε ο θεσμός των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης ως σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης σύμφωνα με το Ν.3068/2002. (Καλογήρου, 2015)

Συνεπώς στο παρόν κεφάλαιο θα αναφερθούμε στο σύστημα εγγυήσεων εφαρμογής των ακυρωτικών αποφάσεων που προβλέπεται στην ελληνική έννομη τάξη με την έκδοση του Ν. 3068/2002. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμμόρφωσης της Διοίκησης που έχει ανατεθεί στο Τριμελές Συμβούλιο του αρ. 2 του Ν. 3068/2002, στις ευθύνες που προκύπτουν από

τη μη συμμόρφωση ήτοι στο θεσμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και της προσωπικής, ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης των αρμοδίων διοικητικών οργάνων και της ευθύνης των Υπουργών και τέλος θα γίνει και αναφορά στο ρόλο που διαδραματίζει ο Συνήγορος του Πολίτη στο φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης.

4.2 Ο Θεσμός του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης ως εγγύηση εφαρμογής της δικαστικής απόφασης.

Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας το 2002 εκδόθηκε ο Ν.3068/2002 ο οποίος αποτελεί εκτελεστικό νόμο των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος και ρυθμίζει τα σχετικά με τη Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 8 του ως άνω νόμου εκδόθηκε το π.δ. 61/2004 το οποίο προβλέπει τη διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Το 2004 συγκροτείται το πρώτο Τριμελές Συμβούλιο του άρθρου 2 του Ν.3068/2002 με απόφαση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου της Διοικητικής Δικαιοσύνης. Το Τριμελές Συμβούλιο του νόμου αυτού θεσπίστηκε με σκοπό να επιλαμβάνεται αιτήσεις συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις ώστε να εξαναγκάζεται η Διοίκηση σε συμμόρφωση και στην επαναφορά των πραγμάτων σε χρόνο πριν από την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης. Το αίτημα δε συμμόρφωσης μπορεί να υποβάλλεται από κάθε ενδιαφερόμενο, ήτοι από κάθε πρόσωπο που έχει εύλογο ενδιαφέρον για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση. Στο άρθρο 2 του Ν.3068/2002 προβλέπεται η ανάθεση της αρμοδιότητας για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων στα Τριμελή Συμβούλια των δικαστικών σχηματισμών του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, δηλαδή σε δικαστικά όργανα ανατίθεται ο έλεγχος της συμμόρφωσης της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση του εκάστοτε δικαστικού σχηματισμού. Στο άρθρο 3 δε του ίδιου ως άνω νόμου προβλέπεται ότι σε περίπτωση αδικαιολόγητης καθυστέρησης, παράλειψης συμμόρφωσης και άρνησης συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις μπορεί να επιβληθεί στη Διοίκηση ειδική κύρωση με τη μορφή καταβολής ενός χρηματικού ποσού στον ενδιαφερόμενο, ήτοι στο διάδικο που έχει έννομο συμφέρον για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση.

Το Τριμελές Συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με ένα έργο που δεν αφορά τόσο σε έλεγχο ορθότητας της δικαστικής απόφασης προς την οποία δεν έχει συμμορφωθεί η Διοίκηση αλλά όσο

σε έλεγχο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοικητικής Αρχής προς τη δικαστική απόφαση και σε ό,τι αποτέλεσε αντικείμενο δικαστικού ελέγχου κατά την ακυρωτική απόφαση. Ως εκ τούτου το Τριμελές Συμβούλιο μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου έχει την αρμοδιότητα του ελέγχου της ίδιας της Συμμόρφωσης και αν η Διοίκηση πράττει όσα πρέπει προκειμένου να αποκατασταθούν τα πράγματα σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας στην προτέρα κατάσταση, δηλαδή αν δεν είχε λάβει χώρα η έκδοση της ακυρωθείσας πράξης. Η Διοίκηση πρέπει να θεωρεί ανύπαρκτες τις διοικητικές πράξεις που ακυρώνονται καθώς αν συνεχίσουν να ισχύουν θα παράγουν έννομα αποτελέσματα παρά τη συνταγματική επιταγή που επιβάλλει την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς όσα έκρινε η δικαστική απόφαση. Στην περίπτωση αυτή αν το Τριμελές Συμβούλιο διαπιστώσει αδικαιολόγητη παράλειψη συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης τάσσει προθεσμία, συνήθως τρίμηνη, στην αρμόδια Διοικητική Αρχή για τη συμμόρφωση προς το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης, ενώ δεν αποκλείεται να χορηγήσει και νέα προθεσμία πριν και από την έκδοση απόφασης. (Κουφάκη, 2009)

Σύμφωνα με την ως άνω περιγραφή του έργου του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης προκύπτει ότι ο θεσμός αυτός έχει ως βασικό στόχο την ταχεία και αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης μέσω της εφαρμογής μιας πρακτικής εξαντλήσεως των χρονικών περιθωρίων που παρέχονται στη Διοίκηση με τις ρυθμίσεις του Ν. 3068/2002 και του ΠΔ 61/2004 και παροχής κατευθύνσεων προς τη Διοικητική Αρχή. Δεδομένου ότι οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν συνταγματικές επιταγές σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 Συντάγματος επιδιώκεται ο εξαναγκασμός της Διοίκησης προς συμμόρφωση στο περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης με απώτερο στόχο την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και όχι η επιβολή χρηματικής κύρωσης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης το οποίο αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι η Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί ακόμα και μετά την επιβολή προστίμου καθώς στο άρθρο 5 του Ν. 3068/2002 προβλέπεται η άσκηση ποινικής δίωξης κατά παντός υπευθύνου υπαλλήλου και δεν αποκλείεται και η στοιχειοθέτηση ποινικής ευθύνης για παράβαση καθήκοντος. (Κουφάκη, 2009)

4.3 Ευθύνη Οργάνων της Διοίκησης

Το Σύνταγμα στη διάταξη της παρ.5 του άρθρου 95 προβλέπει τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης και ορίζει ότι: «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει.

Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.» Η ευθύνη δε αυτή και η σχετική κύρωση που επιβάλλεται είναι αστική, ποινική και πειθαρχική. (Δαγτόγλου, 2011)

Η ευθύνη των οργάνων της Διοίκησης που δεν συμμορφώνεται προς τη δικαστική απόφαση συνίσταται σε αστική ευθύνη του διοικητικού οργάνου προς αποζημίωση του ζημιωθέντος, η οποία μπορεί να είναι προσωπική, ποινική όπως ορίζει η διάταξη του άρθρου 259 του Ποινικού Κώδικα, η οποία αφορά στο αδίκημα της παραβάσεως καθήκοντος και μπορεί να είναι και πειθαρχική ευθύνη σε περίπτωση που ο αρμόδιος υπάλληλος παραβαίνει το υπαλληλικό του καθήκον με υπαίτια πράξη ή παράλειψή του. (Οικονομοπούλου, 1999) Επίσης δεν αποκλείεται να προκύψει και αστική ευθύνη του αρμόδιου Υπουργού καθώς ο Ν. 3126/2003 προβλέπει την ευθύνη Υπουργών για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

- **Αστική ευθύνη**

Συνίσταται στην ευθύνη προς αποζημίωση του ζημιωθέντος, δηλαδή στην αποκατάσταση κάθε ζημίας (θετικής ή αποθετικής-διαφυγόντος κέρδους), περιουσιακής ή μη (ηθικής βλάβης, ψυχικής οδύνης) την οποία προξένησε η Διοίκηση παραλείποντας παράνομα να συμμορφωθεί σε απόφαση διοικητικού δικαστηρίου. Την αστική ευθύνη έχει κατά τον νόμο το δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ανεξάρτητα από την ύπαρξη υπαιτιότητας συγκεκριμένου υπαλλήλου (δηλαδή η ευθύνη του δημοσίου είναι αντικειμενική). Το κράτος ή το νομικό πρόσωπο που κατέβαλε την αποζημίωση μπορεί να ασκήσει αναγωγή με αίτηση ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά του υπαιτίου υπαλλήλου μόνο στις περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας καθώς και της θετικής ζημίας. Ειδικότερες διατάξεις όμως, όπως η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989 και η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, προβλέπουν ότι ο παραβάτης (υπάλληλος) έχει και προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση. (Λαζαράτος, 2018)

- **Ποινική ευθύνη**

Στον Ποινικό Κώδικα και συγκεκριμένα στο άρθρο 259 προβλέπεται η ποινική ευθύνη του παραβάτη, το οποίο τιμωρεί την εκ προθέσεως παράβαση καθήκοντος προς τον σκοπό επιτεύξεως παρανόμου οφέλους ή προκλήσεως βλάβης στο κράτος ή σε άλλον. Να σημειωθεί δε ότι μόνο στην περίπτωση που συντρέχουν όλοι αυτοί οι όροι μπορεί να ασκηθεί και η σχετική δίωξη. Ο

υπάλληλος που αρνείται ή αμελεί για τη συμμόρφωση προς απόφαση διοικητικού δικαστηρίου εκπληρώνει όλες τις προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της παράβασης καθήκοντος. Η ως άνω διάταξη σπανίως οδηγεί στην καταδίκη του υπαλλήλου καθώς στην πράξη είναι ιδιαίτερα δυσχερής η απόδειξη των προϋποθέσεων της ευθύνης. (Δαγτόγλου, 2011)

- **Πειθαρχική ευθύνη**

Το καθήκον του υπαλλήλου στη συμμόρφωση προβλέπεται στο Σύνταγμα, στον Υπαλληλικό Κώδικα και στον Ν.3068/2002. Επίσης στα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ ορίζεται ότι οι υπάλληλοι υπέχουν και αστική ευθύνη σε περίπτωση επιβολής οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής (αρ. 5 παρ. 3 ν.3068/2002). Ο Νόμος 3068/2002 στη διάταξη του άρθρου 5 ορίζει ότι η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα. Αν η παράλειψη συμμόρφωσης έγινε δε με σκοπό να προσπορίσει ο υπάλληλος στον εαυτό ή σε άλλον παράνομο όφελος, τιμωρείται με την πειθαρχική ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης. Τέλος, ορίστηκε ότι η άσκηση της ως άνω πειθαρχικής δίωξης προκαλείται και με τη διαβίβαση στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο σχετικών στοιχείων από τον Πρόεδρο του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης. Η ως άνω ρύθμιση καθιστά ευκολότερη τη θεμελίωση της πειθαρχικής ευθύνης του αρμοδίου για τη μη συμμόρφωση υπαλλήλου, εφόσον δεν απαιτείται ύπαρξη υπαιτιότητας και καταλογισμός της πράξης στον υπάλληλο αλλά αρκεί να αποδειχθεί ότι ο αρμόδιος υπάλληλος παρέλειψε να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση. (Καλογήρου, 2015)

- **Ευθύνη Υπουργών**

Στο Σύνταγμά μας στα άρθρα 85 και 86 καθιερώνεται η νομική ευθύνη (αστική, πολιτική και ποινική) των Υπουργών, η οποία στην πράξη δεν υφίσταται λόγω της πολύπλοκης διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 86 του Συντάγματος. Γεγονός σημαντικό για τη χώρα καθώς σημαντικός αριθμός διοικητικών πράξεων υπογράφεται από Υπουργούς, οι οποίοι ως διευθύνοντες υπουργείων είναι οι κύριοι υπεύθυνοι για τη μη συμμόρφωση υπηρεσίας του υπουργείου ή εποπτευόμενης από αυτούς, σε δικαστική απόφαση. (Δαγτόγλου, 2011)

Στη διάταξη δε της παρ. 4 του άρθρου 50 του οργανικού Νόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας οριζόταν ότι: *υπέχει «και προσωπικήν ευθύνην προς αποζημίωσιν»* ο παραβάτης της υποχρέωσης συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση, χωρίς όμως στη διάταξη να γίνεται

κάποιου είδους διάκριση μεταξύ υπαλλήλου και Υπουργού ως αρμόδιου οργάνου. Η απουσία δε αυτής της διάκρισης είναι εύλογη καθώς τις περισσότερες φορές η υποχρέωση βαρύνει τον οικείο Υπουργό και όχι τον υπάλληλο. Οι διατάξεις όμως περί ευθύνης Υπουργών είναι ιδιαίτερα φειδωλές γιατί η αστική ευθύνη μπορεί θεωρητικά να συνοδεύει κάθε παράβαση υποχρέωσης συμμόρφωσης του διοικητικού οργάνου στην ακυρωτική απόφαση, έχει όμως παρακολουθηματικό χαρακτήρα καθώς προϋποθέτει την ύπαρξη ποινικής ενοχής του Υπουργού, ήτοι την ποινική καταδίκη του από Ειδικό Δικαστήριο μετά από παραπομπή της Βουλής γεγονός το οποίο είναι ιδιαίτερα απίθανο να συμβεί στην ελληνική πραγματικότητα. (Ρώτη, 1979)

4.4 Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη σε ζητήματα μη συμμόρφωσης

Με τον Ν. 2477/1997 εισήχθη στην Ελλάδα ο θεσμός του διαμεσολαβητή, ήτοι ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), ο ρόλος του οποίου είναι να διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη μετά την Αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε στο Σύνταγμα (άρθρα 101 και 103 παρ. 9) μας ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή επιφορτισμένη με τον ενδιάμεσο, μεταξύ κοινοβουλευτικού και δικαστικού, έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης μετά από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσου ενδιαφερομένου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Ν. 3094/2003 μία από τις αρμοδιότητες της Αρχής αυτής είναι η έρευνα περιπτώσεων που η Διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης.

Το μείζον πρόβλημα της κακοδιοίκησης με την ειδικότερη έκφασή του σχετικά με τις περιπτώσεις άρνησης της διοίκησης να εκτελεί τις δικαστικές αποφάσεις και το θεσμικό κενό στις σχέσεις του πολίτη με το κράτος όσον αφορά τη μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων προσπαθεί πολλές φορές να επιλύσει ο Συνήγορος του Πολίτη ο οποίος επιλαμβάνεται είτε μετά από αναφορά του άμεσα ενδιαφερομένου για την εφαρμογή δικαστικής απόφασης όταν η Διοίκηση αδρανή ή παραλείπει να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο δικαστικής απόφασης, είτε αυτεπαγγέλτως σε περιπτώσεις που απασχολούν ιδιαίτερα την κοινή γνώμη. Τότε ο ΣτΠ μετά τη διενέργεια σχετικής έρευνας για συγκεκριμένη υπόθεση συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιείται στα αρμόδια διοικητικά όργανα τάσσοντας τους προθεσμία αποδοχής ή αιτιολογημένης άρνησης τους για αποδοχή των προτάσεων του. Στη περίπτωση δε που η άρνηση αποδοχής από τα αρμόδια διοικητικά όργανα δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη ο Συνήγορος δύναται να προβεί στη

δημοσιοποίηση της άρνησης εφαρμογής των προτάσεων του. Γεγονός το οποίο δεν παράγει καμία έννομη συνέπεια μεν αλλά αναμφισβήτητα συνιστά δημόσια μομφή έναντι της δύστροπης Διοικητικής Αρχής. (Καρακαϊδού, 2003)

Αξίζει να σημειωθούν κάποιες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης της Διοίκησης τις οποίες έχει διαπιστώσει ο Συνήγορος μετά από σχετική έρευνα καταδεικνύοντας τα προβλήματα που ανακύπτουν συνήθως σχετικά με το φαινόμενο αυτό και σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το έτος 2004 ενδεικτικά τα προβλήματα που ανακύπτουν είναι τα κάτωθι: *«α. Μη εκτέλεση αποφάσεων που παρέχουν προσωρινή δικαστική προστασία.* Ενώ με την απόφαση αναστέλλεται η εκτέλεση διοικητικής πράξης, η διοίκηση συνεχίζει την εκτέλεση έως την έκδοση «απόφασης» περί αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης από τον αρμόδιο υπουργό. *β. Πλημμελή συμμόρφωση προς ακυρωτικές αποφάσεις, όπου ιδίως παρατηρούνται:* -ρητή άρνηση συμμόρφωσης με προβαλλόμενη αιτιολογία το ανέφικτο της συμμόρφωσης λόγω παρέλευσης μακρού χρόνου από την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης είτε την έλλειψη ρητής εντολής προς τούτο από τον αρμόδιο υπουργό, -αναιτιολόγητη αδράνεια της Διοίκησης, -παρελκυστική πρόκληση ερωτημάτων προς τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό ή τον νομικό σύμβουλο. *γ. Πλημμελή συμμόρφωση προς τελεσίδικες και αμετάκλητες αποφάσεις που επιδικάζουν χρηματικά ποσά, όπου, πέραν των φαινομένων της αδράνειας, της επίκλησης έλλειψης εντολής υπουργού και της εν γένει παρελκυστικής τακτικής, παρατηρούνται ιδίως:* -ρητή άρνηση συμμόρφωσης με προβαλλόμενες αιτιολογίες την αδυναμία εκτέλεσης λόγω έλλειψης πόρων, λόγω γενικότερης δημοσιονομικής πολιτικής ή λόγω παραγραφής των σχετικών απαιτήσεων, - υπέρμετρη καθυστέρηση εκταμίευσης λόγω έλλειψης συντονισμού των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, -εσφαλμένος υπολογισμός κρατήσεων κατά την απόδοση του επιδικασθέντος ποσού.»

Συνεπώς η δράση της Αρχής (ΣτΠ) επιβεβαιώνει το γεγονός ότι η συμμόρφωση προς τις αποφάσεις των δικαστικών αρχών παραμένει μεν προβληματική αλλά από τις ετήσιες Εκθέσεις ετών 2002-2008 του Συνηγόρου προκύπτει ότι μετά τη σύσταση των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης έχει μειωθεί ο αριθμός των αναφορών που επιλαμβάνεται και αφορούν στο ζήτημα της συμμόρφωσης της Διοίκησης και ως εκ τούτου έχει περιοριστεί ο ρόλος που διαδραμάτιζε. Ο Συνήγορος συνεχίζει τη δράση του και επιλαμβάνεται αναφορών σχετικά με τη μη συμμόρφωση κάποιας δημόσιας υπηρεσίας προς δικαστική απόφαση και μετά την ίδρυση των Τριμελών Συμβουλίων αλλά η μείωση του αριθμού των αναφορών που επιλαμβάνεται όπως αναφέρθηκε

ίσως καταδεικνύει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου προς τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης για τη συμμόρφωση της Διοίκησης και για μία ευνοϊκή για αυτόν απόφαση. (Καλογήρου, 2015)

Ωστόσο ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη αναφορικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις παραμένει σημαντικός και είναι διακριτός από τον ρόλο που διαδραμάτιζε η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν. 1470/1984 και σήμερα τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης του Ν. 3068/2002. Συγκεκριμένα ο έλεγχος που ασκεί ο Συνήγορος έχει τη μορφή ενός παιδαγωγικού ρόλου μέσω των Πορισμάτων και των Εκθέσεων του με αποδέκτη τη Διοίκηση όχι μόνο με αυστηρά νομικά κριτήρια αλλά με κριτήρια αποτελεσματικής και ορθής διοικητικής λειτουργίας και οργάνωσης. (Χρυσανθάκης, 2009)

Συμπερασματικά καθίσταται σαφές ότι οι προτάσεις αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου μόνο από μία Αρχή σαν το Συνήγορο του Πολίτη θα μπορούσαν να διατυπωθούν. Είναι ένας θεσμός διακριτός από αυτόν των Συμβουλίων και των Δικαστηρίων καθώς μπορεί να παρέχει στη Διοίκηση κατευθύνσεις και οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων με κριτήρια της διοικητικής επιστήμης, όχι τόσο αυστηρά νομικά, δίνοντας λύσεις στα φαινόμενα κακοδιοίκησης και οργανωτικής αδυναμίας της Δημόσιας Διοίκησης.

4.5. Εξαίρεση στις εγγυήσεις εφαρμογής δικαστικής απόφασης: Μία περίπτωση συρρίκνωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης.

Η θέσπιση του Ν. 3068/2002 διατάραξε τον απόλυτο κανόνα του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος με τη διάταξη του άρθρου 4 του νόμου αυτού διότι τέθηκαν σημαντικοί περιορισμοί στο δικαίωμα εκτέλεσης κατά του Δημοσίου. Το δικαίωμα δε εκτέλεσης κατά του Δημοσίου συρρικνώθηκε ακόμα πιο πολύ με τη προσθήκη νέας παραγράφου στο άρθρο 4 του ως άνω νόμου με το άρθρο 326 παρ. 5 του Ν. 4072/2012 με την οποία προβλέφθηκε ότι η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων, που υπόκεινται σε ένδικα μέσα ή βοηθήματα και από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση του Δημοσίου, διενεργείται ύστερα από προσκόμιση εκ μέρους του δικαιούχου ισόποσης με την απαίτησή του κατά του Δημοσίου εγγυητικής επιστολής Τραπέζης. (Λαζαράτος, 2018)

Ο ως άνω κανόνας όμως του Συντάγματος δέχτηκε ένα ακόμα ρήγμα το οποίο επέφερε ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής καθώς ο νομοθέτης με τον Ν. 4274/2014 (άρθρο 22) άφησε στον ακυρωτικό δικαστή την ευχέρεια περιορισμού του απόλυτου αναδρομικού αποτελέσματος της απόφασής του. Αυτό σημαίνει ότι ο νόμος αυτός «θετικοποίησε» την αρχή της ασφάλειας δικαίου

σε δικονομικό επίπεδο. Ως εκ τούτου σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού ο ακυρωτικός δικαστής εκτιμώντας τις πραγματικές καταστάσεις που είχαν δημιουργηθεί βάσει της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης μπορεί να ορίσει ότι οι καταστάσεις αυτές δεν θα ανατραπούν. Μάλιστα πολλές φορές το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έμεινε στο στάδιο που διατάσσει την αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση αλλά περιέγραψε σε ποιες ενέργειες θα έπρεπε να προβεί η Διοίκηση ώστε να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή. Οι παρεμβάσεις αυτές του ακυρωτικού δικαστή έχουν την μορφή κατευθύνσεων με σκοπό τη διευκόλυνση της Διοικητικής Αρχής στην εφαρμογή δικαστικής απόφασης. Αντίθετα αναφορικά με τον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος της ακυρωτικής απόφασης, που στόχο έχει την μη ανατροπή παγιωμένων καταστάσεων που δημιουργήθηκαν με την έκδοση της παράνομης διοικητικής πράξης, ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής περιόρισε ο ίδιος χρονικά το περιεχόμενο της συμμόρφωσης της Διοίκησης, οι ενέργειες της οποίας δεν χρειάζεται να αναχθούν στο χρόνο έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης. (Πρεβεδούρου, Κύβελος, 2014)

Η ελληνική νομολογία δέχθηκε ήδη πριν από τη θέσπιση του ως άνω νομοθετήματος (Ν.4274/2014) τη συνταγματικότητα του περιορισμού των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης και συνακολούθως της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης όταν πρόκειται για παγιωμένες πραγματικές καταστάσεις. Χαρακτηριστική είναι η με αριθμό 161/2010 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας και η με αριθμό 14/2013 απόφαση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου στις οποίες όπως παρατίθεται αυτολεξεί αμέσως παρακάτω σκέψη που δέχτηκε τη συνταγματικότητα των ως άνω περιορισμών και την ίδια σκέψη επανέλαβε, μετά την ψήφιση του Ν. 4274/2014 με τον οποίο δόθηκε από τον νομοθέτη η δυνατότητα να περιορίσει την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, η υπ' αριθμόν 2151/2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας η οποία έκρινε στη σκέψη 7 αυτής ότι: *«... από τις προπαρατεθείσες διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 25 παρ. 1, 26, 94 παρ. 1 και 95 του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνονται οι αρχές της ισότητας, της διάκρισης των λειτουργιών, του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, ειδικότερη εκδήλωση του οποίου αποτελούν τα κατά τα άρθρα 94 και 95 ασκούμενα ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας ένδικο μέσα της προσφυγής ουσίας και της αίτησης ακύρωσης, δεν αποκλείεται η θέσπιση νομοθετικών διατάξεων, με τις οποίες εισάγεται περιορισμός της υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωσή της προς ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις, εφόσον οι διατάξεις αυτές είναι γενικής εφαρμογής, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου*

συμφέροντος, δεν προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας (βλ. σχετ. ΑΕΔ 14/2013). Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, τέτοιες νομοθετικές διατάξεις δεν αντίκεινται ούτε στις διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και 14 παρ. 1 και 26 του ΔΣΑΠΔ.» και συγκεκριμένα στην τελευταία αυτή απόφαση κρίθηκε για την επίδικη περίπτωση ότι: «Εξάλλου, ενόψει και του ότι οι θιγόμενοι δύνανται να αξιώσουν την καταβολή αποζημίωσης και χρηματικής ικανοποίησης για τη ζημία και την ηθική βλάβη που υπέστησαν από την ακυρωθείσα παράνομη διοικητική πράξη, ο περιορισμός αυτός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας δεν θίγει τον πυρήνα του εν λόγω δικαιώματος ούτε η βλάβη που υφίστανται τα υποκείμενα του δικαιώματος παρίσταται προδήλως δυσανάλογη σε σχέση με το όφελος που προκύπτει για το δημόσιο συμφέρον.» Ως εκ τούτου προκύπτει, σύμφωνα με τον ως άνω νόμο και τη νομολογία, ότι λόγοι επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος μπορούν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό στην υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης και συγκεκριμένα στην τελευταία απόφαση να διασφαλιστεί η σταθερή συγκρότηση της ηγεσίας του Λιμενικού Σώματος ώστε να λειτουργεί εύρυθμα η στρατιωτική υπηρεσία και η επιλογή της ηγεσίας να γίνεται από εν ενεργεία αξιωματικούς.

4.6 Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας στο παρόν κεφάλαιο έγινε μία ανάλυση αναφορικά με τις εγγυήσεις εφαρμογής της δικαστικής απόφασης, ήτοι στα συστήματα ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης ξεκινώντας από το παλαιό καθεστώς με την ύπαρξη της Ειδικής Επιτροπής του Ν. 1470/1984 μέχρι σήμερα με τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης του Ν. 3068/2002 αλλά και το ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη και της δράσης του για την καταπολέμηση της δυστροπίας της Διοίκησης στην άρνηση συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση. Όπως επίσης και στην αναφορά των συνεπειών και της ευθύνης που φέρουν τα διοικητικά όργανα που προβαίνουν στην παραβατική συμπεριφορά. Τέλος επισημάνθηκε και μία περίπτωση, που αρχικώς διατυπώθηκε στην ελληνική νομολογία και ύστερα υιοθετήθηκε από τον κοινό νομοθέτη με τον Ν. 4274/2014, συρρίκνωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης όταν επιβάλλεται αναδρομικώς η ανατροπή παγιωμένων πραγματικών καταστάσεων. Ένα ζήτημα που έχει προκαλέσει προβληματισμούς τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

5.1 Εισαγωγή

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης όπως αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο αποτελεί ένα φαινόμενο κακοδιοίκησης, γεγονός που καταδεικνύει έντονα στην πράξη την κατάσταση ακινησίας και αδράνειας της Δημόσιας Διοίκησης να συνταχθεί με τις αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Η Διοίκηση με το να μην εφαρμόζει τις δικαστικές αποφάσεις οδηγεί τον πολίτη να νιώθει ανασφάλεια απέναντι στους κρατικούς φορείς, θίγει την αξιοπιστία του κράτους και δημιουργείται ανασφάλεια δικαίου. Ως εκ τούτου η λήψη μέτρων για την εξυγίανση αυτής της «νοσηρής» κατάστασης καθίσταται αναγκαία.

Δεν καθίσταται όμως ιδιαίτερα ευχερές να βρεθεί μία λύση που να ικανοποιεί αφενός τον άμεσα ενδιαφερόμενο και αφετέρου να είναι σύμφωνη με την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Αυτό συμβαίνει γιατί η λύση αυτή πρέπει να σέβεται την αρχή της διάκρισης του λειτουργιών (άρθρο 26 Συντάγματος), να κατοχυρώνει την αποτελεσματική δικαστική προστασία (άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος) κατοχυρώνοντας την αποτελεσματικότητα των δικαστικών αποφάσεων, να εξαναγκάζει τη Διοίκηση να εκτελέσει τη δικαστική απόφαση και να εξυπηρετεί συγχρόνως το δημόσιο συμφέρον. Ως εκ τούτου ο συγκερασμός όλων αυτών φαντάζει ουτοπικός αν σκεφτεί κανείς την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Συνεπώς στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας είναι αναγκαίο να αναφερθούμε σε προτάσεις για την επίλυση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις και στη δυστροπία που επιδεικνύει η ίδια προς τούτο. Προτάσεις που θα αφορούν τόσο στο πλαίσιο δράσης της ίδιας της Διοίκησης όσο στο νομοθετικό αλλά και στο πλαίσιο δράσης του δικαστή. Οι προτεινόμενες λύσεις που θα αναφερθούν δεν είναι μία προσπάθεια αποτύπωσης πρωτότυπων λύσεων για το ως άνω φαινόμενο αλλά μία παράθεση των προτάσεων που έχουν διατυπωθεί μέσα από την επισκόπηση θεωρίας, μελετών και νομολογίας για το ζήτημα αυτό. Τα συμπεράσματα δε που θα ακολουθήσουν αποτελούν μεν κοινό τόπο για την ελληνική πραγματικότητα, τη θεωρία και τη νομολογία αλλά καταδεικνύουν τη διαχρονικότητα του

προβλήματος μη συμμόρφωσης της Διοίκησης και εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων από το έτος ίδρυσης του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929) μέχρι και σήμερα.

5.2 Προτάσεις και σκέψεις επίλυσης του φαινομένου μη συμμόρφωσης της Διοίκησης

- Σε επίπεδο δικαστικής απόφασης

Όπως είδαμε και ανωτέρω σε προηγούμενο κεφάλαιο, στους παράγοντες παραβίασης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης συμπεριλαμβάνονται μεταξύ άλλων και δυσχέρειες σε ένα εσωτερικό επίπεδο θα λέγαμε, οι οποίες πηγάζουν κυρίως από ασαφείς αλλά και από επάλληλες αιτιολογίες σε δικαστικές αποφάσεις, που δημιουργούν ερμηνευτικά κενά και αφήνουν περιθώρια υποστήριξης πολλαπλών ερμηνευτικών εκδοχών. Δεν είναι λίγες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που περιέχουν αποκλίνουσες γνώμες οι οποίες μπορεί να δημιουργήσουν σύγχυση τόσο στη διοίκηση όσο και στο νομοθέτη όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους. Το πρόβλημα αυτό αντανακλάται και στη διατύπωση ισχυρών μειοψηφουσών γνώμών σε αρκετές αποφάσεις στις οποίες εγείρονται ζητήματα υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης.

Ως εκ τούτου στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε προτάσεις σε επίπεδο δικαστικής απόφασης, δηλαδή λύσεις που ανάγονται στη σφαίρα του δικαστή. Σε επίπεδο συγκριτικού δικαίου πρέπει να αναφέρουμε ότι κατά το γαλλικό διοικητικό δίκαιο προβλέπεται με Νόμο της 8^{ης} Φεβρουαρίου 1995 η διατύπωση διαταγής στη Διοίκηση είτε να λάβει συγκεκριμένα μέτρα εκτέλεσης είτε να εκδώσει απόφαση με συγκεκριμένο περιεχόμενο εντός ορισμένης προθεσμίας με σκοπό τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστική απόφαση. Έτσι ο Γάλλος Νομοθέτης σε επίπεδο διοικητικό δικαίου κατέρριψε το «ταμπού» της απαγόρευσης επέμβασης του δικαστή στη λειτουργία της Διοίκησης. Η νομοθετική πρόβλεψη αυτή αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική μεταρρύθμιση της διοικητικής δικαιοσύνης καθώς στο γαλλικό δίκαιο προβλεπόταν αυστηρός διαχωρισμός ενεργού διοίκησης και δικαστικής λειτουργίας. (Πρεβεδούρου, 2008)

Στην ελληνική έννομη τάξη όμως τα πράγματα ήταν διαφορετικά αρκετά χρόνια πριν αναφορικά με το φαινόμενο υποκατάστασης του δικαστηρίου στο έργο της Διοίκησης και το διατύπωσε ο Φ. Βεγληρής το 1934 στο έργο του *«Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τα αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας»* στη σελίδα 5 ως εξής: *«δεν δύναται ν' απευθύνη ιεραρχικός επιταγάς προς τα διοικητικά όργανα, αφ'ευτών δεσμευτικός της αρμοδιότητος αυτών. Εν γένει δε, δεν δύναται, υπό το πρόσχημα διασφαλίσεως της εκτελέσεως της αποφάσεως, να φιλοτεχνήση*

αληθείς διοικητικές πράξεις». Η απαγόρευση δε αυτή της υποκατάστασης της Διοικήσεως έχει εξελιχθεί και διαφοροποιηθεί εμπνευσμένη από το ως άνω γαλλικό πρότυπο.

Στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 Συντάγματος) αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δημοκρατικού μας πολιτεύματος για αυτό και ο ακυρωτικός δικαστής περιοριζόταν στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και στην αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση προς άρση της παρανομίας χωρίς τη διατύπωση οδηγιών και κατευθύνσεων προς τούτο. Η απουσία όμως μια θεσμοθετημένης εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή να δίνει διαταγές στη διοίκηση με σκοπό την αποσαφήνιση και τη δικαστική συνδρομή κατά την εκτέλεση δικαστικής απόφασης ώστε να προσαρμοστεί η διοικητική δράση στην κρίση του, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις πολύπλοκες για τη Διοίκηση, οδήγησε τον Έλληνα νομοθέτη να σχετικοποιήσει τη διάκριση των λειτουργιών χωρίς όμως να θίγει τον πυρήνα της, με την ψήφιση του Ν. 4274/2014 σύμφωνα με τον οποίο δινόταν η δυνατότητα έκδοσης αναβλητικής απόφασης διατάσσοντας ο ακυρωτικός δικαστής τη Διοίκηση να προβεί σε ορισμένες ενέργειες εντός ορισμένης προθεσμίας και πολλές φορές αρκετά μεγάλης ώστε να αρθεί η πλημμέλεια της προσβαλλόμενης πράξης. Συνεπώς με την ψήφιση του νόμου αυτού εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη η επικοινωνία και ο διάλογος του δικαστή με τη διάδικο Διοίκηση προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και αποτροπής της δραστηκής ακύρωσης της πράξης. Σε κάποιες όμως περιπτώσεις που η άρση της πλημμέλειας είναι αδύνατη και καθίσταται αναπόφευκτη η ακύρωση της πράξης διαπιστώνεται ότι η τάση του ακυρωτικού δικαστή είναι να δίνει οδηγίες και κατευθύνσεις στη Διοίκηση για την άρση της παρανομίας και σε ποιες ενέργειες θα πρέπει να προβεί ώστε να συμμορφωθεί προς τα όσα έκρινε η δικαστική απόφαση. (Πρεβεδούρου, 2020)

Συνεπώς μία ικανοποιητική λύση στο φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης μπορεί να δοθεί από τη σφαίρα επιρροής του δικαστή παρέχοντας του τη δυνατότητα να δίνει διαταγές στη Διοίκηση με την έννοια των κατευθύνσεων και των οδηγιών οι οποίες θα περιέχουν λεπτομερείς ενδεχομένως περιγραφές στο αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης σχετικά με τις ενέργειες ή τις παραλείψεις στις οποίες οφείλει να προβεί η Διοικητική Αρχή προκειμένου να αρθεί η παρανομία. Συγκεκριμένα σε διάφορες περιπτώσεις ακυρωτικών αποφάσεων που δεν παρουσίαζαν σημαντικά νομικά ζητήματα το Δικαστήριο ακύρωνε μεν την πράξη και ανέπεμπε την υπόθεση στη Διοίκηση συνοδευόμενη από σαφείς οδηγίες προς αποκατάσταση της νομιμότητας και ικανοποίησης του διοικουμένου. Μία τέτοια περίπτωση από τη νομολογία μας είναι η διόρθωση επωνύμου στο διαβατήριο του αιτούντος και σε αυτή την περίπτωση το

Δικαστήριο προβαίνει σε ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης δίνοντας συγχρόνως την εντολή στη Διοίκηση, στην οποία αναπέμπεται η υπόθεση, να εκδώσει το διαβατήριο εκ νέου σύμφωνα με την επιθυμία του αιτούντος (ΣτΕ 2854/2015, 2746/2019 σκέψη 6 αυτής «.....6.Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, η απόρριψη του αιτήματος του να αναγραφεί στο διαβατήριό του το βαπτιστικό όνομά του με λατινική γραφή αποκλειστικά ως "...", δεν είναι νόμιμη, εφόσον από τα δημόσια έγγραφα τόσο της αλλοδαπής, όσο και της ημεδαπής αρχής, τα οποία συνυπέβαλε, προκύπτει ότι αναγραφόταν με το όνομα "...", με το όνομα δε αυτό ("...") είχε καταγραφεί στην αλλοδαπή (Ελβετία), όπου είχε γεννηθεί, όπως προκύπτει από τη μνημονευθείσα ληξιαρχική πράξη. Για τον λόγο αυτόν, βασίμως προβαλλόμενο, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση, για να ενεργήσει τα νόμιμα.»)

Η δυνατότητα δε αυτή του δικαστή είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για τη Διοίκηση όταν η μη συμμόρφωσή της είναι αποτέλεσμα έλλειψης κατανόησης του περιεχομένου της δικαστικής απόφασης καθώς το προσωπικό που την απαρτίζει είτε δεν είναι συνήθως εξοικειωμένο με την πολυνομία και τους νομικούς χαρακτηρισμούς που περιέχονται σε δικαστικές αποφάσεις, είτε δεν είναι άρτια καταρτισμένο προς τούτο. Επίσης με αυτό τον τρόπο εξοικονομείται χρόνος από την πρακτική της χρονοβόρας αναπομπής της υποθέσεως στη Διοίκηση και κυρίως αποφεύγονται ενδεχομένως λάθη του παρελθόντος αφού ο δικαστής όπως αναφέρει και η Καθηγήτρια Ευγενία Πρεβεδούρου (2020) «δεν αφήνει τη Διοίκηση και τον διοικούμενο να τα «βγάλουν πέρα» μόνοι τους με την απόφασή του, ειδικά όταν η απόφαση είναι περίπλοκη αλλά διασφαλίζει ότι οι διάδικοι κατανόησαν πλήρως τη δικαστική επίλυση της διαφοράς τους και θα αποφύγουν νέες παρατυπίες και πιθανές ακυρώσεις». Η διαταγή του δικαστή στο στάδιο της ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης είναι πιο καθοριστικής σημασίας και πιο αποτελεσματική ως προς την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων και διευκολύνει τη συμμόρφωση της διοίκησης σε πιο άμεσα χρόνο από τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης καθώς η επέμβαση αυτών γίνεται εκ των υστέρων αφού έχει διαπιστωθεί επί μακρόν η αδράνεια και η δυστροπία της Διοίκησης, ενώ ο δικαστής δρα προληπτικά με τις κατευθύνσεις του και μπορεί να καλύψει το αδιέξοδο και το κενό που ίσως να δημιουργήσει η ακυρωτική του απόφαση και να το καλύψει εγκαίρως.

- **Βελτιώσεις του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου**

Μία αξιολόγηση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου μπορεί να μας οδηγήσει στη διαπίστωση τυχόν αδυναμιών αυτού αλλά και στο να δώσουμε λύσεις για τη βελτίωσή του. Εν προκειμένω, μία αξιολόγηση του νέου σχετικού θεσμού στη χώρα μας, του θεσμού των Τριμελών Συμβουλίων

Συμμόρφωσης που προβλέπει ο Ν. 3068/2002 έχει θέσει σε αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα σχετικά με την επιβολή μέτρων που προβλέπει για τη συμμόρφωση της Διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις. Ο νόμος από πολλούς συγγραφείς έχει χαρακτηριστεί άτολμος και φειδωλός με την έννοια ότι δεν δρα αποτελεσματικά στην καταπολέμηση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις και ως εκ τούτου δεν πραγματοποιεί απόλυτα το σκοπό της θέσπισής του. Ο κύριος λόγος απόδοσης των χαρακτηρισμών αυτών είναι το γεγονός ότι προβλέπεται μόνο η επιβολή χρηματικής κύρωσης στη Διοικητική Αρχή που εξέδωσε την παράνομη πράξη ή παρέλειψε να εκδώσει ως όφειλε σε περίπτωση αδικαιολόγητης καθυστέρησης ή άρνησης ή παράλειψης συμμόρφωσής της προς τη δικαστική απόφαση γεγονός το οποίο επιτρέπει στη Διοίκηση το διάστημα που μεσολαβεί να διατηρεί τις νομικές ή πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από τις παράνομες ακυρωθείσες πράξεις. (Κτιστάκη, 2012)

Στη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 5 του Ν.3068/2002 προβλέπεται η διαδικασία καταβολής χρηματικής κύρωσης λόγω μη συμμόρφωσης, ήτοι προβλέπεται η επιδίκαση ενός χρηματικού ποσού το οποίο καταλογίζεται στη Διοικητική Αρχή ώστε να καταβληθεί στο θιγόμενο ενδιαφερόμενο που έχει έννομο συμφέρον για τη συμμόρφωση της Διοίκησης. Εντούτοις μία αρκετά αποτελεσματική λύση που έχει διατυπωθεί από διάφορους θεωρητικούς θα μπορούσε να ήταν αυτή της ύπαρξης της απειλής της χρηματικής κύρωσης στο ίδιο το σώμα της εκδιδόμενης απόφασης με αποτέλεσμα η απειλή αυτή να συμβάλλει στην ταχύτερη αποκατάσταση της νομιμότητας εξαναγκάζοντας τη Διοίκηση να συμμορφωθεί ήδη σε επίπεδο δικαστικής απόφασης και όχι αναμένοντας ένα επόμενο στάδιο ελέγχου της μη συμμόρφωσής της δίνοντας της κατά αυτόν τον τρόπο το περιθώριο διαιώνισης της δύστροπης συμπεριφοράς της. Άλλωστε με τη νομοθετική πρόβλεψη αυτή θα παρεχόταν και πιο αποτελεσματική δικαστική προστασία της οποίας η αποτελεσματικότητα κρίνεται και από τον χρόνο εκτέλεσης της απόφασης καθώς στο συνολικό χρόνο απονομής της Δικαιοσύνης σύμφωνα με το ΕΔΔΑ προσμετράται και το στάδιο εκτέλεσης της απόφασης. (Αμπατζή, 2017)

Ως εκ τούτου μπορούμε να συμπεράνουμε ότι δεν βοηθά ιδιαίτερα στην αποκατάσταση της νομιμότητας που έχει διαταραχθεί από τη δυστροπία της Διοίκησης το γεγονός ότι μετά τη διαπίστωση της παράνομης συμπεριφοράς για μη συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση το Τριμελές Συμβούλιο του Ν. 3068/2002 περιορίζεται μόνο στην επιβολή χρηματικού προστίμου. Το διαχρονικό αυτό φαινόμενο κακοδιοίκησης, της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης λόγω κυρίως

απροθυμίας και δυστροπίας της επιβάλλει τη θεσμοθέτηση πιο αυστηρών και δραστικών λύσεων όπως για παράδειγμα καθίσταται επιβεβλημένη, αν και ιδιαίτερα αμφισβητούμενη από τη θεωρία, η υποκατάσταση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου από το Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης σε περίπτωση αδικαιολόγητης αδράνειας και δυστροπίας της Διοικήσεως προς ικανοποίηση πρωτίστως του δικαιώματος της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για τον διοικούμενο που θίγεται από τη συμπεριφορά της Διοίκησης ενώ το δικαστήριο έχει κρίνει υπέρ του. Άλλωστε η λύση αυτή της διοικητικής υποκατάστασης, με τη μορφή διενέργειας διοικητικών πράξεων όπως για παράδειγμα την έκδοση διοικητικής πράξης ή την παραγγελία εκτέλεσης απόφασης όταν η απαιτούμενη προς συμμόρφωση ενέργεια είναι υλική πράξη, βρίσκει έρεισμα στο Σύνταγμα καθώς η διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 παρέχει σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ανατεθεί η λήψη διοικητικών μέτρων σε δικαστικά όργανα προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις. Αυτό σημαίνει ότι ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να κάμψει κατά κάποιον τρόπο την αυστηρή διάκριση του εξουσιών (άρθρο 26 Συντάγματος). Όμως ο Ν. 3068/2002 ως εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος περιόρισε τη δυνατότητα αυτή με την ανάθεση του έργου των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης σε δικαστικά όργανα χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες όταν η Διοικητική Αρχή δεν συμμορφώνεται προς δικαστική απόφαση. Μάλιστα μία σχετική νομοθετική παρέμβαση θα ήταν σκόπιμη στην περίπτωση των πράξεων δέσμια αρμοδιότητας της Διοίκησης καθώς δεν τίθεται θέμα επιλογής λύσεων αλλά η Διοίκηση υποχρεούται προς τούτο και δεν τίθεται ζήτημα διακριτικής ευχέρειας για την έκδοση της πράξης. Ως εκ τούτου η έκδοση διοικητικής πράξης δέσμιας αρμοδιότητας από δικαστικό όργανο μπορεί να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας ελέγχου καθώς η ανάθεση διοικητικών αρμοδιοτήτων στη δικαστική εξουσία προβλέπεται και από το Σύνταγμα (άρθρο 94 παρ. 4). (Κτιστάκη, 2012)

Το πρόβλημα της απροθυμίας της Διοίκησης να εφαρμόσει τη δικαστική απόφαση βοηθά σημαντικά η συμμετοχή στο Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του εισηγητή δικαστή (στο άρθρο 20 του π.δ. 18/1989 (ΣτΕ) προβλέπεται ο ορισμός εισηγητή-δικαστή για κάθε υπόθεση) η οποία προβλέπεται και νομοθετικά στη διάταξη του άρθρου 56 του Ν. 3900/2010. Η διαδικασία επιταχύνεται και το έργο των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης είναι πιο αποτελεσματικό αφού οι εισηγητές των υποθέσεων γνωρίζουν καλύτερα την υπόθεση και δεν χρειάζεται εκ νέου μελέτη του φακέλου της υπόθεσης η οποία απαιτεί πολύ χρόνο. Άλλωστε το Τριμελές Συμβούλιο

απλώς εξετάζει τη συμμόρφωση της Διοίκησης και δεν ελέγχει την ορθότητα της δικαστικής απόφασης γεγονός που επιτρέπει τη συμμετοχή του ήδη δικάσαντος δικαστή στο Συμβούλιο Συμμόρφωσης. (Κτιστάκη, 2012)

Η ως άνω ρύθμιση αφορά στη σύνθεση των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης των Ανωτάτων Δικαστηρίων και δεν καταλαμβάνει τη σύνθεση των Τριμελών Συμβουλίων των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων στα οποία δεν μπορεί να μετέχει ο εισηγητής δικαστής της απόφασης που εξέδωσε την απόφαση χωρίς να δικαιολογούν συγκεκριμένοι λόγοι την εξαίρεση αυτή. Ως εκ τούτου σύμφωνα με τη Σταματία Καλογήρου Δικαστή σε Διοικητικό Πρωτοδικείο (2015) της χώρας μας θα ήταν ιδιαίτερα σημαντική μία μελλοντική νομοθετική παρέμβαση προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα της ως άνω εξαίρεσης καταργώντας τη ρύθμιση που απαγορεύει στα Τριμελή Συμβούλια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων τη συμμετοχή του ήδη δικάσαντος δικαστικού λειτουργού.

5.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις έρευνας

Καταλήγοντας, η παρούσα έρευνα ήταν μια προσπάθεια αποτύπωσης του μείζονος ζητήματος της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Μία προσπάθεια εντόπισης των δυσχερειών που ανακύπτουν και ανεύρεσης λύσεων προς τούτο. Αυτό όμως που προέκυψε ως το κυριότερο, θα λέγαμε, συμπέρασμα είναι ότι πρέπει πρώτα να αναζητηθεί ο τρόπος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (αρ. 20 παρ. 1 Συντάγματος) από την εθνική έννομη τάξη. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από την παρούσα έρευνα καθότι προκύπτει ότι αναγκαίο στοιχείο για την παροχή αποτελεσματικής προστασίας είναι η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Σε αυτό το σημείο όμως αξίζει να σημειωθεί ότι απαιτείται μια στάθμιση μεταξύ του έννομου συμφέροντος του θιγόμενου ιδιώτη και των κεκτημένων δικαιωμάτων καλόπιστων τρίτων από την έκδοση της παράνομης πράξης ή παράλειψης, οι οποίοι (καλόπιστοι τρίτοι) δεν συνδέονται με το αντικείμενο της υπόθεσης, προκειμένου η παρεχόμενη δικαστική προστασία να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Αυτή η περίπτωση αποτελεί μία εξωτερική δυσκολία η οποία πηγάζει από την κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στο χρόνο που μεσολαβεί στο νομικό και πραγματικό κόσμο εξαιτίας της διαπλοκής με άλλες πράξεις, της ακυρωθείσας πράξης καθώς και των πράξεων που αποτελούν συνέπεια αυτής.

Η παροχή δικαστικής προστασίας στον πολίτη ενός ευνομούμενου κράτους παρέχεται από τα δικαστήρια του κράτους του και αυτά λειτουργούν ως θεσμική εγγύηση παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Ως εκ τούτου κατά την άποψή μας προϋπόθεση συμμόρφωσης της Διοικήσεως σε δικαστική απόφαση είναι η έκδοση σωστής απόφασης. Αυτό σημαίνει ότι όσο ο Έλληνας δικαστής διστάζει και αυτοπεριορίζεται απλά στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης η Διοίκηση βρίσκει χώρο να διαιωνίζει την απροθυμία και τη δυστροπία της να συμμορφωθεί και ολιγωρεί στην εκτέλεση αποφάσεων με τη δικαιολογία συνήθως της αντιμετώπισης αντικειμενικών αδυναμιών.

Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στην ύπαρξη ενός «άτολμου» και μη αυστηρού νομοθετικού πλαισίου. Η Διοίκηση ερχόμενη αντιμέτωπη με το «τέρας» της πολυνομίας, των συνεχών αλλαγών και τις δυσερμήνευτες δικαστικές αποφάσεις οδηγείται πολλές φορές σε «αμηχανία» την οποία εκφράζει με αδράνεια και ολιγωρία για την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων καθώς δεν υφίστανται δραστικά μέτρα τα οποία να μπορούν να την εξαναγκάσουν σε άμεση συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση. Ένα γεγονός που δύσκολα ανατρέπεται καθώς δεν είναι καθόλου σπάνιο για την ελληνική κοινωνία το φαινόμενο μίας δύστροπης διοίκησης. Δεν αρνούμαστε βέβαια ότι θα μπορούσε να επέλθει μια ουσιαστική βελτίωση για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση αν συνοδεύεται από μια ριζική αναδιάρθρωση δομών, πρακτικών και συμπεριφορών που χαρακτήριζαν το παρελθόν. Δεν είναι διόλου απίθανο να βελτιωθεί η Δημόσια Διοίκηση αν τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν τα διοικητικά όργανα της Διοικητικής Αρχής διαπαιδαγωγηθούν κατάλληλα και αν επέλθει μία ριζική αλλαγή νοοτροπίας, κουλτούρας και φιλοσοφίας τήρησης ουσιαστικής νομιμότητας και όχι υπακοής στη στείρα νομιμότητα και γραφειοκρατία. Το οποίο βεβαία θα μπορούσε να στεφθεί με επιτυχία σε μία ενδεχόμενη συνεργασία Διοίκησης και Διοικητικής Δικαιοσύνης.

Ένα άλλο ζήτημα το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό και παίζει τον ρόλο του στη διαχρονικότητα του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της Διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις είναι αυτό της απόδοσης ευθυνών στα αρμόδια διοικητικά όργανα που εξέδωσαν την ακυρωθείσα διοικητική πράξη ή που παρέλειψαν να εκδώσουν ως όφειλαν. Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας το αρμόδιο διοικητικό όργανο φέρει πειθαρχική ευθύνη καθώς η μη συμμόρφωσή του σε δικαστική απόφαση αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα κατά τον Ν. 3068/2002 αλλά σύμφωνα με τη θεωρία όπως αναφέρει και ο Βελισσάριος Καράκωστας (2004) «η πείρα διδάσκει ότι δεν υλοποιούνται συνήθως οι πειθαρχικές κυρώσεις λόγω της παρεμβολής της

Υπουργικής ευθύνης». Η δε Υπουργική «ευθύνη» παρά τη ρητή πρόβλεψή της τόσο στο Σύνταγμα όσο και σε ειδικότερο νόμο περί ευθύνης Υπουργών έχει καταστεί ανεφάρμοστη διάταξη καθότι προβλέπεται η προϋπόθεση ύπαρξης ποινικής ενοχής του Υπουργού, ήτοι την ποινική καταδίκη του από Ειδικό Δικαστήριο μετά από παραπομπή της Βουλής γεγονός το οποίο είναι ιδιαίτερα απίθανο να συμβεί στην ελληνική πραγματικότητα.

5.4 Ανακεφαλαίωση

Καταλήγοντας, μετά από σκέψεις και προτάσεις προς επίλυση του φαινομένου μη συμμόρφωσης της δύστροπης ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης συμπεραίνουμε ότι το ζήτημα το οποίο αναλύθηκε στην παρούσα έρευνα είναι ένα ζήτημα που απαιτεί τη σύμπραξη διαφόρων παραγόντων για να επιλυθεί. Απαιτεί τη σύμπραξη του νομοθέτη, της ίδιας Διοίκησης και της Δικαιοσύνης. Ένα ζήτημα που εμπλέκει και τις τρεις λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική) ώστε να επιτευχθεί ο απώτερος στόχος της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και της τήρησης της νομιμότητας η οποία αποτελεί κατά τον Αντώνη Μανιτάκη (2016) τ. Υπουργό Εσωτερικών *«αποτελεί για τη Δημόσια Διοίκηση απαραίτητο μέσο για την εκπλήρωση του προορισμού της και δεν είναι αυτοσκοπός της δράσης της»*.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (ΣΧΕΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ)

- Σύνταγμα της Ελλάδος

Στο **άρθρο 20 παρ. 1** κατοχυρώνεται το θεμελιώδες δικαίωμα της παροχής δικαστικής προστασίας στον πολίτη, ήτοι το δικαίωμα της πρόσβασης του σε ένα αμερόληπτο δικαστήριο ώστε να αναπτύξει ελεύθερα τις απόψεις του για τα δικαιώματά του και να προασπιστεί τα συμφέροντά του.

Στο **άρθρο 26** κατοχυρώνεται συνταγματικά η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος. Συγκεκριμένα η διάκριση είναι τριμερής καθώς περιλαμβάνει την Νομοθετική εξουσία η οποία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Εκτελεστική εξουσία η οποία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και τη Δικαστική εξουσία η οποία ασκείται από τα Δικαστήρια και οι αποφάσεις αυτών εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.

Το **άρθρο 28** αποτελεί τη «γέφυρα» μεταξύ της ελληνικής έννομης τάξης και της διεθνούς έννομης τάξης. Σύμφωνα και με την ερμηνευτική δήλωση αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι διατάξεις του άρθρου 28 επιτρέπουν αφενός τη μεταφορά αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα σε όργανα διεθνών οργανισμών και αφετέρου επιτρέπουν περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.

Στο **άρθρο 85** του Συντάγματος προβλέπεται η Υπουργική Ευθύνη η οποία συνίσταται στην ευθύνη για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης αλλά και για κάθε πράξη ή παράλειψη που άπτεται της αρμοδιότητας του εκάστοτε Υπουργού.

Στο **άρθρο 86 παρ. 1** του Συντάγματος ορίζεται ότι την αρμοδιότητα για την άσκηση της δίωξης κατά μελών της Κυβέρνησης ή Υφυπουργών για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους έχει μόνο η Βουλή.

Στο **άρθρο 94 παρ. 4** ορίζεται ότι :«.....4. Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια 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 με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει.»

Στο **Άρθρο 95 παρ. 5** ορίζεται ότι: «.....5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.»

Στο **άρθρο 103 παρ. 9** προβλέπεται ότι νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη ο οποίος λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.

-Ν 1470/1984: Μεταβολές του ν.170/73 - ΣτΕ. Συμμόρφωση Διοικήσεως.

Στο **άρθρο 5** μεταξύ άλλων προβλέπεται η σύσταση Ειδικής Επιτροπής η οποία σε περίπτωση που διαπιστώσει αδικαιολόγητη καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς όσα έκρινε η δικαστική απόφαση συντάσσει κάθε φορά ένα συγκεκριμένο πρακτικό που υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό της Δικαιοσύνης και γνωστοποιείται επίσης και σε όποιον υπέβαλε το αίτημα.(βλ. και άρθρο 72 του Π.Δ. 18/1989)

- Π.Δ. 18/1989 - Κωδικοποίηση Διατάξεων Νόμων για το Σ.τ.Ε.

Στο άρθρο 50 παρ. 4 προβλέπεται το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος. Προβλέπεται δε ότι ο παραβάτης εκτός της δίωξης του άρθρου 259 του Ποινικού Κώδικα υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση (βλ και άρθρο 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας- Ν. 2717/1999).

-Νέος Ποινικός Κώδικας (Ν. 4619/11-6-2019)

Στο άρθρο 259 του Π.Κ. προβλέπεται η ποινή του παραβάτη, ήτοι του διοικητικού οργάνου (υπαλλήλου) που με πρόθεση παραβαίνει το καθήκον του.

-Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ)

Στα άρθρα 105 και 106 προβλέπεται η ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις παράνομες ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

-Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών όπως τροποποιήθηκε με τα πρωτόκολλα Νο. 11 και Νο. 14 (Ε.Σ.Δ.Α.)

Άρθρο 6 (Δικαίωμα σε «δίκαιη δίκη», ήτοι στην ταχεία και αμερόληπτη εκδίκαση κάθε υπόθεσης)

Άρθρο 13 (Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής)

-Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)

Άρθρο 260 (πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ)

Προβλέπεται ότι αν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του που απορρέει από τις Συνθήκες, τότε το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

Άρθρο 266 (πρώην άρθρο 233 της ΣΕΚ)

Προβλέπεται ότι αν πράξη ή παράλειψη θεσμικού οργάνου ή οργανισμού κηρυχθεί άκυρη ή αντίθετη προς τις Συνθήκες, οφείλουν να λάβουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

-Ν. 3068/14-11-2002 / Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις (ΑΡΘΡΑ 1 -5):

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

Στο **άρθρο 2** ορίζεται ότι: « 1. Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων στο άρθρο 3 μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο) του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου....., β) του Συμβουλίου της Επικρατείας.....γ) του Αρείου Πάγου.....ι δ) του Ελεγκτικού Συνεδρίου....ε) των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων, αν πρόκειται για αποφάσεις

αυτών. 2. Το τριμελές συμβούλιο απαρτίζεται από τον Πρόεδρο του οικείου δικαστηρίου και δύο μέλη του.»

Στο **άρθρο 3 παρ. 1 και 3** προβλέπεται αναλυτικά ο ρόλος του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης το οποίο επιλαμβάνεται μετά από αίτηση του εκάστοτε ενδιαφερομένου αφού διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα όσα κρίθηκαν με τη δικαστική απόφαση και τότε καλεί την αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση να εκθέσει μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα τις απόψεις της και να υποβάλει τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της. Σε περίπτωση που η αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το Τριμελές Συμβούλιο προβαίνει στη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση.

Στο **άρθρο 4 ορίζεται ότι:** «1. Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών.....»

Στο **άρθρο 5** προβλέπεται ότι η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο νόμο αυτό συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο.

-N.3094/2003 Συνήγορος του Πολίτη

Στο **άρθρο 3 παρ. 3** προβλέπεται ότι «.....3. Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό:ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση.....».

- N.3900/2010 Έκτο κεφάλαιο Τροποποίηση της νομοθεσίας περί συμμόρφωσης της διοίκησης στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων (συγκεκριμένα στο άρθρο 56 προβλέπεται νομοθετικά ο ορισμός εισηγητή- δικαστή για κάθε υπόθεση στα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης)

-N. 4274/2014

Οι διατάξεις του άρθρου 22 του Ν. 4274/2014 ερμηνεύονται για πρώτη φορά από την υπ' αριθμόν 4003/2014 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι οποίες διευρύνουν τις εξουσίες του ακυρωτικού δικαστή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Αμπατζή, Δ.** (2017) *Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων: Νέες όψεις ενός παλαιού ζητήματος*, Διπλωματική Εργασία στο πλαίσιο Ενιαίου ΠΜΣ, Κατεύθυνσης Δημοσίου Δικαίου, έτους 2016-2017
- Βεγλερής, Φ.** (1934) *Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τα αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Αθήνα 1934
- Βολάνης, Ε.** (2003) *Απόψεις της Διοικήσεως σχετικά με τη συμμόρφωση αυτής στις δικαστικές αποφάσεις και της εκτέλεσής τους κατά του Δημοσίου*, Δίκη 2003
- Βενιζέλος, Ευ.** (2002) *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις μετά την αναθεώρηση του άρθρου 95 παρ. 5 Συντάγματος*, Πρακτικά Συνεδρίου του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης με θέμα: «Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις-Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», Εκδόσεις Σάκκουλα
- Δαγτόγλου, Π.** (2011) *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Δετσαρίδης, Χ.** (2008) *Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: Η συνταγματική αναθεώρηση, ο ν.3068/2002 και οι κανόνες της ΕΣΔΑ*, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου 6/2008
- Καλογήρου, Στ.** (2015) *Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα
- Καλογήρου, Στ.** (2015) *Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων· το πρόβλημα, τα αίτια και η αντιμετώπιση στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 και τον Ν. 3068/2002*, Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων (συλλογικό έργο), Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Καλογήρου, Στ.** (2018) *Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων. Το πρόβλημα, τα αίτια και η αντιμετώπιση στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 και τον ν.3068/2002*, Διοικητική Δίκη 2018.
- Καρακαϊδού, Κ.** (2003) *Η απροθυμία συμμόρφωσης της Ελληνικής Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις με βάση την Εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη*, Εργασία στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Καράκωστας, Β.** (2004) *Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και οι τροποποιήσεις του Κ.Α.Δ. με το Π.Δ. 61/2004*, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2004, τόμος 58.
- Καράκωστας, Β.** (2009) *Ολίγα για τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακύρωσης διοικητικών πράξεων*, Δίκη 2009

- Κασιμάτη, Γ.** (1989) *Η αρχή του Κράτους Δικαίου και η υποχρέωση συμμόρφωσης* Τιμητικός Τόμος Βάσσου Μ. Ρώτη, Νομικά Κείμενα, Δικαιοσύνη και Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Κουφάκη, Ι.** (2009) *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις μέσα από τη λειτουργία του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 2 του ν. 3068/2002*, Νομικό Βήμα 2009, τόμος 57
- Κτιστάκη, Στ., επιμέλεια Χ. Χρυσανθάκη,** (2012) *Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου* (συλλογικό έργο), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα
- Λαζαράτος, Π.** (2018) *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα
- Μαθιουδάκης, Ιακ.** (2015) «Καταρχήν» και «Πλήρης» συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις της διοικητικής δικαιοσύνης κατά τον Ν. 3068/2002, Αρμενόπουλος 2015.
- Μανιτάκης, Α.** (2016) *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, Διοικητική Δίκη 1/2016
- Μαυριάς, Κ.** (2005) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
- Πικραμένος, Μ. επιμέλεια Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ.-Ηλ. Πραβίτα** (2007) *Διοικητική θεωρία και πράξη-Διοίκηση και Κοινωνία*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Πρεβεδούρου, Ε.** (2008) «Διαταγές» του διοικητικού δικαστή προς τη Διοίκηση, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 2008
- Πρεβεδούρου, Ε.** (2014) *Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων*, σημειώσεις στο ΠΜΣ Διοικητικό Δίκαιο 20 Μαρτίου 2014
- Πρεβεδούρου, Ε. - Κύβελος, Σ.** (2014) *Νεότερες εξελίξεις ως προς τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση(με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2151/2014 7μ)*, Διοικητική Δίκη 6/2014
- Ράντος, Αθ.- Παπασπύρου Ν.** (2006) *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
- Ρώτη, Β.** (1979) *Το φαινόμενο της δυστροπίας της Διοικήσεως στην εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων. Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα*, Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ 1929-1979 Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
- Σπηλιωτόπουλος, Επ.** (2004) *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια(συλλογικό έργο), Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Σπηλιωτόπουλος, Επ.** (2011) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπυρόπουλος, Φ.** (2006) *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Συμεωνίδης, Ι.** (2003) *Η Αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων. Νεώτερη Νομολογία και Προοπτικές μετά τον Κώδικα Διοικητικής*

Δικονομίας και το αναθεωρημένο Σύνταγμα, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2/2003

Τάχος, Αναστ. (2008) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Χιώλος, Κων. (1998) *Μελέτες Δημοσίου Δικαίου (Η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις αποφάσεις του ΣτΕ)*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα

Χρυσανθάκης, Χ. (2009) *Τα διοικητικά δικαστήρια και οι ανεξάρτητες αρχές ενόπιον των θεμελιωδών και των λοιπών δικαιωμάτων: Συμπόρευση ή αντιπαλότητα* Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου αρ. τ. 18, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2009

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΗ ΠΗΓΗ

Πρεβεδούρου, Ε. (2020) *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαζιμαλισμός;* [προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου] <https://www.prevedourou.gr>

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/slee/arthro-266-synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>