

Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος
Επίτ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Εγχειρίδιο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Τόμος II

15η Έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εγχειρίδιο
Διοικητικού
Δικαίου

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος 2ος, 15η έκδοση
Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος

ISBN 978-960-562-464-4

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Γιάννης Μαμαλούκος
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Ρούσσα Πετράτου
Παραγωγή:	NB Production AM171115M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



© 2015, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος
Επίτ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου

Τόμος 2

15η Έκδοση

Ενημέρωση Ιούλιος 2015



NOMIKH BIBLIOTHEKH

Administrative Law
2nd volume - 15th edition

Epaminondas P. Spiliotopoulos

honorary Professor of the University of Athens

Abstract: The purpose of this book is to present and analyse the Greek system of judicial review of administrative action, as provided by the Constitution, recent legislation, general principles of law and supreme administrative courts' case law. The main subjects dealt with are: the concept of administrative action review and its forms (parliamentary, mediatory, judicial); the reasons for providing for administrative justice; the administrative courts: Council of State (CS) (the Supreme Administrative Court), courts of appeal (CAs), first instance courts (FICs), Court of Audit) (organisation and competences); the concept of administrative disputes and their categories: i) objective disputes (the court only reviews the legality of the administrative action), ii) substantive disputes (the court reviews both the legality and the facts of the administrative action). The CS hears applications for the annulment of administrative acts, final appeals against judgments of FICs and CAs and recourses by civil servants. The CAs and the FICs hear recourses against administrative acts as well as actions related to administrative acts and to the liability of administrative authorities. The Court of Audit hears cases concerning pensions and liability of civil servants. The Special Supreme Court (SSC) is competent for disputes related to parliamentary elections and referenda; the settlement of conflicts between supreme courts of different branches of the judiciary; the resolution of controversies on the constitutionality or meaning of statutory provisions; and the resolution of contestations regarding international law norms.

ISBN 978-960-562-464-4

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



© 2015, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΜΕΡΟΣ Γ΄

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

§1. Ο έλεγχος της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης	1
§2. Ο ενδιάμεσος έλεγχος.....	6
§3. Η διοικητική δικαιοσύνη	12
§3α. Η εξέλιξη της διοικητικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα	12
§4. Λόγοι που δικαιολογούν την ύπαρξη διοικητικής δικαιοσύνης	19
§5. Διακρίσεις των δικαστηρίων. Τα διοικητικά δικαστήρια	21
§6. Τα χαρακτηριστικά των διοικητικών δικαστηρίων	23
§7. Έννοια και διακρίσεις των διοικητικών διαφορών	28
§8. Η σύγκρουση καθηκόντων	37
§9. Γενικά χαρακτηριστικά της διοικητικής δικονομίας.....	43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΤΟ ΑΝΩΤΑΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

§1. Οργάνωση και δικαιοδοσία.....	49
§2. Η διαδικασία.....	51
§3. Έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοθετικών πράξεων	53
§4. Συνέπειες της κήρυξης της αντισυνταγματικότητας νομοθετικής πράξης	61
§5. Ερμηνεία της έννοιας των νομοθετικών πράξεων.....	66

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

§1. Οργάνωση του Συμβουλίου της Επικρατείας	69
§2. Δικαστικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας	75
§3. Πιλοτική δίκη - προδικαστικό ερώτημα	80

ΤΜΗΜΑ Ι

Η ΑΙΤΗΣΗ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ

1ον. ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟΥ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ.....	84
§1. Το έννομο συμφέρον.....	87
§2. Η προθεσμία	97
§3. Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής	106
§4. Η φύση της προσβαλλόμενης πράξης	108
§5. Η έλλειψη παράλληλης προσφυγής	125
2ον. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ.....	127
§1. Αναρμοδιότητα	129
§2. Παράβαση ουσιώδους τύπου	131
§3. Παράβαση νόμου	135
§4. Κατάχρηση εξουσίας	153

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

Η ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΙΡΕΣΕΩΣ ΚΑΙ Η ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

§1. Οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης αναιρέσεως.....	159
§2. Οι λόγοι αναιρέσεως.....	164
§3. Οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της προσφυγής	174
§4. Η έκταση του ελέγχου επί προσφυγής	177

ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

§1. Η άσκηση των ένδικων βοηθημάτων	179
§2. Η λοιπή προδικασία.....	190
§3. Η κύρια διαδικασία.....	203
§4. Συνέπειες των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	207
§5. Η τριτανακοπή.....	218
§6. Διόρθωση και ερμηνεία των αποφάσεων	222

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

§1. Οργάνωση - αρμοδιότητα	223
§2. Διαδικασία	227
§3. Πρότυπη δίκη - προδικαστικό ερώτημα.....	231

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

§1. Διάρθρωση και οργάνωση των διοικητικών δικαστηρίων	235
§2. Αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων.....	236
§3. Ένδικα βοηθήματα στα διοικητικά δικαστήρια για διαφορές ουσίας	247
§4. Διαδικασία εκδίκασης των διαφορών ουσίας	261
§5. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου επί διαφορών ουσίας	272
§6. Συνέπειες των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων	278
§7. Ακυρωτική αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων	280

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	291
----------------------------	-----

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠ	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΙΔ	Αρχείο Ιδιωτικού Δικαίου
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ	Αρμενόπουλος Μηνιαία νομική επιθεώρηση εκδιδόμενη από τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης
ΑΥΕ	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ
Αρχ. Νομ	Αρχείο Νομολογίας
Δ/μα	Διάταγμα
Διοικ.Δ/νη	Διοικητική Δικαιοσύνη
Δ	Δίκη
Δ.Δίκη	Διοικητική Δίκη
ΔΕ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΕΕ	Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δικαστήριο ΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΝ	Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας
ΔΜρρ	Διοικητική Μεταρρύθμιση
ΔΠ	Διοικητικό Πρωτοδικείο
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
ΕΔΕ	Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΔ	Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου

ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΑΝ	Εφημερίς Ελληνικής και Αλλοδαπής Νομολογίας
ΕΕΔ	Επιθώρηση Εργατικού Δικαίου
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕΕΝ	Εφημερίς Ελλήνων Νομικών
ΕΕργΔ	Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου
ΕΕυρΚ	Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ελλ.Δ/νη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Η σύμβαση δια την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΝΔ 53/1974)
ΕΤΑ	Επιθεώρησης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως
Εφαρμογές	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
ΕφΔΔ	Εφημερίς Διοικητικού Δικαίου
ΕτΚ	Εφημερίς της Κυβερνήσεως
Θ	Θέμις
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΕΒ	Κανονισμός Εργασιών της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό)
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν 2690/1999)
ΚΔΔ/μίας	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν 2717/1999)
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν 3463/2006)
ΚΕΔΕ	Κώδικας Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (ΝΔ)
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Δ/μα 30/1996 όπως έχει τροποποιηθεί)
ΚΟΔΚΔΛ	Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (Ν 1756/1988)
ΚΟΦΔ	Κώδιξ Φορολογικής Δικονομίας (Ν 4155/1960)

ΚΠολΔικ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚΣΕ	Κανονισμός Συμβουλίου Επικρατείας
Ν	Νόμος
ΝΔ	Νέον Δίκαιον
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΔΕ	Νομολογία Δημοσίων Έργων
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας διατάγματος από το ΣΕ
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
Σ	Σύνταγμα 1975/1985
ΣΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΠ	Συντακτική Πράξη
Συμ ΕΣ	Σύμμεικτα Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου
Συμ ΦΒ	Σύμμεικτα προς τιμήν Φαίδωνος Βεγλερή, 2 Ι, ΙΙ, 1988
ΤΤΕΣ	Τιμητικός Τομος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΤΤΘΚ	Τιμητικός Τόμος Λ. Θεοχαρόπουλου και Δ. Κοντόγιωργου
Τ.Τ.Σ.Ε.	Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας, 1979, 1982, 2004
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΥΚ	Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ
Φορλ.Δ/νν	Φορολογική Δικαιοσύνη

§6. Τα χαρακτηριστικά των διοικητικών δικαστηρίων

Βιβλιογραφία: Γ. Γεωργακόπουλου, Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και οι τρόποι εκλογής των προεδρείων των ανωτάτων δικαστηρίων, ΕλλΔνη 1988, σελ. 229. – Α. Γεωργιάδη, Προβλήματα συνταγματικότητας του άρθρου 45 § 3 Ν 2172/1993, Δίκη 26, 229. – Ε. Γιαννόπουλου, Οι εγγυήσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας, ΝοΒ 1979, σελ. 365. – *Εταιρείας Νομικών Βορείου Ελλάδος*, Προβλήματα ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, 1988. – Β. Καρακώστα, Η υπερνομοθετική προστασία των ενοχικών γενικών δικαιωμάτων, Συνήγορος, 1999, τεύχος Μαρτίου-Απριλίου, σελ. 23. – Π. Καργάδου, Εισ τα σύνορα μεταξύ Διοικήσεως και Δικαιοσύνης, Σύμ ΦΒ, ΙΙ, σελ. 111. – *Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες*, Δικαιοσύνη και δικαστές, 1991. – Ευάγγ. Καλλίτση, Ο Υπουργός της Δικαιοσύνης εφορεύει της ορθής λειτουργίας της Δικαιοσύνης κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, ΔΔίκη, 2005, σελ. 295. – Αθ. Καραμιχαλέλη, Διεθνή κείμενα για την ανεξαρτησία των δικαστών, Δ.Δίκη 1995, σελ. 1329, Μορφές εξάρτησης της Δικαιοσύνης από την εκτελεστική εξουσία, 1992. – Δ. Κονδύλη, Εισηγητική έκθεση στην ΑΠ ΟΛ, Δ 26, 341. – Κ. Κουσουλή, Οι αποδοχές των δικαστών ως εγγύηση της δικαστικής ανεξαρτησίας και της ποιότητας του δικαιοδοτικού έργου, ΔΔίκη, 2003, σελ. 1369. – Ε. Κρουσταλάκη, Η δικαστική λειτουργία, η ανεξαρτησία της και η κοινή γνώμη, ΤοΣ 1986, σελ. 1. – Π. Κυρίμη, Η οργάνωση της δικαστικής λειτουργίας, ΕΔΔ 1993, σελ. 21. – Π. Κωστάκου, Νομοθετική Θεωρία - Νομοθετική Πρακτική και ο νέος Κώδικας Οργανισμού των Δικαστηρίων και κατάστασης των Δικαστικών λειτουργών, 1988. – Δ. Κωστόπουλου, Η δημοσιονομική εξάρτηση της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία, 1991. – Δ. Μανιώτη, Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και έλεγχος των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας, 1989. – Σ. Ματθία, Πειθαρχικές διώξεις και μετεκπαίδευση, ΕλλΔνη 1993, σελ. 42. – Γ. Μητσόπουλου, Πολιτική Δικονομία, τ. Α', σελ. 65. – Α. Μπακόπουλου, Η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας, ΤοΣ 1986, σελ. 20. – Κ. Μπέη, Παρατηρήσεις, Δίκη 26, 346 και 456. – Ν. Μπουρόπουλου, Διοικητικά δικαστήρια και διοικητικά όργανα, 1943. – Β. Οικονομίδου, Περί της σχέσεως της δικαστικής εξουσίας προς την νομοθετικήν, Νέος Πανδέκτης, Δ', σελ. 344. – Ι. Πλατσή, Το πειθαρχικόν συμβούλιον των δημοσίων υπαλλήλων είναι όργανον διοικήσεως και όχι δικαιοδοτικόν, ΝΔ 1964, σελ. 160. – Μ. Πικραμένου, Δικαστική ανεξαρτησία και προστασία δικαιωμάτων, ΤοΣ 2006, 477. – Α. Παπαλάμπρου, Διοικητικά αρχαί και διοικητικά δικαστήρια, ΝΔ 18, σελ. 541. – Π. Παυλόπουλου, Σκέψεις γύρω από το θεσμό του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου στην Ελλάδα και στη Γαλλία, ΕΔΔ 1978, σελ. 229. – Μ. Πικραμένου, Κλασικές εγγυήσεις και αθέατες όψεις της δικαστικής ανεξαρτησίας από τους θεσμούς και την ιστορική τους εξέλιξη, ΕλλΔνη 2005, σελ. 1611. – Β. Πρωτονοτάριου, Η δικαστική ανεξαρτησία ΑρΝ 1986, 641, Το Πειθαρχικό δίκαιο των δικαστικών λειτουργών και ο τρόπος εφαρμογής του, ΕΕΝ 198, 3, 85. – Μ. Πυροβέτση, Η δικαστική λειτουργία ως δικαστική εξουσία ή άλλως δικαστική λειτουργία ή δικαστική εξουσία, Δ.Δίκη 1991, σελ. 1253. – Κ. Σημίτη, Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, Δίκη 1979, σελ. 800. – Π. Σμυρναίου, Συνταγματικοί Κώδικες καταστάσεως δικαστικών λειτουργών, ΕΕΝ 1989, 502. – Α. Στεργίου, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων, Δ.Δίκη 2008, σελ. 825. – Δ. Φίλη, Οργανωτικά προβλήματα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, Δ.Δίκη 1991, σελ. 29. – Θ. Φορτσάκη, Νεώτερες δικαστικές ρυθμίσεις αποδοχών δικαστικών, ΕΔΔ 1988, σελ. 3. – Χ. Φραγκίστα, Δικαστική ανεξαρτησία, Επετηρίς Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, ΣΤ'.

403. Τα βασικά χαρακτηριστικά των (τακτικών με την ευρεία έννοια) διοικητικών δικαστηρίων καθώς και κάθε τακτικού δικαστηρίου προκύπτουν από τις διατάξεις του Συντάγματος και των νομοθετικών πράξεων, που καθορίζουν την προσωπική κατάσταση των δικαστών, την οργάνωση των δικαστηρίων, την έκταση της δικαιοδοσίας τους, την διαδικασία που ακολουθούν και τις συνέπειες των αποφάσεών τους.

Κύριο χαρακτηριστικό είναι ότι οι δικαστές, που συγκροτούν τα τακτικά δικαστήρια, απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία (Σ. άρθρο 87 παρ. 1), ώστε να επιτελούν τα δικαιοδοτικά τους καθήκοντα κατ' εφαρμογή των κανόνων δικαίου, με δική τους ανεπηρέαστη κρίση και κατά συνείδηση.

404. α) Η λειτουργική ανεξαρτησία νοείται απέναντι στα όργανα των δύο άλλων εξουσιών, της νομοθετικής και της εκτελεστικής.

1) Σχετικά με την νομοθετική εξουσία: i) Τα δικαστήρια έχουν υποχρέωση να μην εφαρμόζουν νομοθετικές πράξεις, το περιεχόμενο των οποίων είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα (ήδη Σ. άρθρο 93 παρ. 4), ή έχουν εκδοθεί από αναρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανα, δηλαδή, έχουν υποχρέωση να εξετάζουν τη συνταγματικότητα των νομοθετικών πράξεων και να μην εφαρμόζουν αυτές που κρίνουν αντισυνταγματικές (κατωτ. αριθ. 431 επ.). Η έρευνα της συνταγματικότητας ανήκει σε κάθε δικαστήριο και αφορά: αα) την έκδοση των νομοθετικών πράξεων από τα κατά το Σύνταγμα αρμόδια όργανα και ββ) το σύμφωνο των κανόνων που θεσπίζουν προς τους σχετικούς συνταγματικούς κανόνες· δεν περιλαμβάνει όμως την τήρηση των σχετικών με την κατάρτιση των νομοθετικών πράξεων διαδικαστικών συνταγματικών διατάξεων, που θεωρείται εσωτερικό στοιχείο της λειτουργίας του νομοθετικού οργάνου. ii) Αποκλείεται η εξαφάνιση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και των εννόμων συνεπειών τους με νομοθετικές πράξεις που εκδίδονται ειδικώς για τον σκοπό αυτόν· τέτοιος νόμος είναι ανίσχυρος, διότι αντίκειται στα άρθρα 4 § 1, 20 § 1 και 26 Σ. καθώς και στο άρθρο 6 § 1 της ΕΣΔΑ (ΣΕ 897/2001).

Η νομολογία των τριών ανωτάτων δικαστηρίων δεχόταν ότι το νομοθετικό όργανο και η Διοίκηση, όταν εκδίδει κανονιστικές πράξεις βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεν κωλύονται να θεσπίζουν νέους απρόσωπους κανόνες δικαίου, οι οποίοι καταλαμβάνουν κατηγορίες περιπτώσεων και ρυθμίζουν κατά τρόπο αντικειμενικό περιουσιακά δικαιώματα που έχουν αναγνωριστεί με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις (εκτός από τα δικαιώματα που είναι συνταγματι-

κά κατοχυρωμένα, όπως π.χ. το δικαίωμα της ιδιοκτησίας), ακόμη και με αναδρομική ισχύ (ΑΠ 4/1990, Δίκη 26, 297, 2/1995, Δίκη 26, 453, ΣΕ 1385/1994, 5809/1996). Με τους όρους αυτούς επιτρεπόταν και η κατάργηση εκκρεμών δικών.

Η νομολογία αυτή μεταβλήθηκε με τις αποφάσεις ΕΣ 2274/1997 (ΕΔΚΑ 1998, 323) ΑΠ 40/1998 (ΝοΒ 47, 752) και ΣΕ 542/1999. Ειδικότερα, με τη ΣΕ 542/1999 κρίθηκε ότι και τα μη εμπράγματα περιουσιακά δικαιώματα προστατεύονται από το Σύνταγμα (άρθρα 4 § 1, 17, 20 § 1 και 26, και το άρθρο 1 § 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ΣΕ 6/2010, 2191/2014), η δε τροποποίηση ή κατάργησή τους με νομοθετική πράξη επιτρέπεται, ακόμη και αναδρομικά, μόνον όταν αιτιολογείται από λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος και εφόσον η τροποποίηση ή κατάργησή τους δεν προσβάλλει το δεδικασμένο και την αρχή της αναλογικότητας (ΣΕ 3613/2013). Με τις ΣΕ 1584/2010 και 2199/2010 κρίθηκε ότι και το δικαίωμα σε ασφαλιστικές παροχές είναι προστατευόμενο περιουσιακό δικαίωμα. Συνεπώς, μη εμπράγματα περιουσιακά δικαιώματα, τα οποία έχουν αναγνωρισθεί με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή σχετικές εκκρεμείς δίκες μπορούν πλέον να ρυθμισθούν κατά τρόπο δυσμενέστερο ή να καταργηθούν, μόνον εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές³¹.

2) Σχετικά με την εκτελεστική εξουσία: οι δικαστές κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων και τα δικαστήρια ως δικαιοδοτικά όργανα δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο, προληπτικό ή κατασταλτικό, οποιουδήποτε διοικητικού οργάνου, και ειδικότερα του Υπουργού Δικαιοσύνης. Σύμφωνα δε με την παρ. 2 του άρθρου 87 Σ., η επιθεώρηση των δικαστών ενεργείται από δικαστές κατά βαθμό ανώτερους και από τον Εισαγγελέα του ΑΠ (Σ. άρθρο 87 παρ. 3). Εξάλλου, δεν νοείται παροχή οδηγιών ή συστάσεων ή διαταγών προς τους δικαστές ή τα δικαστήρια, σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου και την κρίση των υποθέσεων³². Οι δε δικαστικές αποφάσεις δεν υπό-

31. Στην ίδια απόφαση το ΣΕ επανέλαβε τον κανόνα ότι το Σύνταγμα δεν επιτρέπει την ευθεία νομοθετική κύρωση διοικητικής πράξης της οποίας το κύρος εκκρεμεί στα δικαστήρια (κατωτ. αριθ. 450), και την αναδρομικότητα των διατάξεων που επιβάλλουν κυρώσεις. Επίσης δέχθηκε ότι το Σύνταγμα και η ΕΣΔΑ δεν επιτρέπουν την κατάργηση με νόμο εκκρεμών δικών (βλ. και ΣΕ 2234/2003).

32. Οι δικαστές είναι άμεσα πολιτειακά όργανα (ΣΕ 4741/2014) και ασκούν το δικαιοδοτικό τους έργο κατά συνείδηση και μόνο, χωρίς να υπόκεινται σε οδηγίες άλλων δικαστών και χωρίς την υποχρέωση να ακολουθούν την ερμηνεία που έχει δοθεί από άλλα δικαστήρια, ακόμη και ανώτερου βαθμού, εκτός από την περίπτωση που δικάζουν μετά

κείνται στην έγκριση οποιουδήποτε διοικητικού οργάνου, αλλά αντιθέτως, τα διοικητικά όργανα έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις (Σ. άρθρο 95 § 5, Ν 3068/2002 άρθρο 1), και συνεπώς το δεδικασμένο που προκύπτει από αυτές δεσμεύει την Διοίκηση, ώστε η παράβασή του να συνιστά λόγο ακυρώσεως (κατωτ. αριθ. 504)³³.

405. β) Η προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών και γενικότερα των δικαστικών λειτουργών εξασφαλίζεται με τη θέσπιση εγγυήσεων, σχετικών με την υπηρεσιακή τους κατάσταση, κατά τρόπο ώστε να μη φοβούνται ότι θα υποστούν και να μην υφίστανται δυσμενή υπηρεσιακή μεταχείριση, επειδή ασκούν τα καθήκοντά τους κατά τρόπο αμερόληπτο και κατά συνείδηση.

Οι εγγυήσεις αυτές έχουν ως βάση την ισοβιότητα³⁴ και αφορούν τον διορισμό, τις αποδοχές, την επιθεώρηση, την ομαλή υπηρεσιακή εξέλιξη, τις μεταθέσεις, την πειθαρχική ευθύνη, την απόλυση και την αποχώρηση από την υπηρεσία και ρυθμίζονται, καταρχήν, από τις διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 87 και 91) και τους σχετικούς νόμους³⁵.

από αναπομπή λόγω αναιρέσεως (κατωτ. αριθ. 572), ή μετά από αίτηση επαναλήψεως της διαδικασίας (κατωτ. αριθ. 438). Η εποπτεία, την οποία ασκούν ο Υπουργός της Δικαιοσύνης και τα δικαστικά όργανα, τα οποία καθορίζει το άρθρο 19 του ΚΟΔΚΔΛ, συνίσταται μόνο στην επίβλεψη της εύρυθμης λειτουργίας των υπηρεσιών των δικαστηρίων και των εισαγγελιών και στην έκδοση σχετικών γενικών οδηγιών.

33. Είναι δυνατή η παροχή προς τους δικαστές οδηγιών και συστάσεων σε θέματα οργανωτικά, διοικητικά και γραμματειακής διεκπεραίωσης των υποθέσεων από τον δικαστή ή το τριμελές συμβούλιο (ΚΟΔΚΔΛ, άρθρο 15) που προΐσταται των υπηρεσιών του δικαστηρίου. Ο προϊστάμενος αυτός, κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων, είναι πρώτος μεταξύ ίσων (βλέπε γνωμοδότηση Εισαγγελέα ΑΠ, ΝοΒ 28, σελ 613).
34. Η ισοβιότητα (Σ. άρθρο 88 § 1) αποκλείει την απόλυση λόγω κατάργησης της θέσης που κατέχει ο δικαστικός λειτουργός, σε αντίθεση προς τη μονιμότητα (των δημόσιων υπαλλήλων) που επιτρέπει την απόλυση στην περίπτωση αυτή (Σ. άρθρο 103 § 4).
35. ΚΟΔΚΔΛ (όπως τροποποιήθηκε). Αυτονόητη προϋπόθεση της προσωπικής αλλά και της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών είναι η νομοθετική ρύθμιση των αποδοχών τους ανάλογα με το λειτούργημά τους (άρθρο 88 § 2 Συντάγματος). Έτσι έχει δοθεί η ερμηνεία ότι το ειδικό μισθολόγιο των δικαστών πρέπει να είναι αυτοτελές και το ανώτατο επίπεδό του πρέπει να είναι αυξημένο σε σχέση με το μισθολόγιο των διοικητικών υπαλλήλων, αλλά και όλων των άλλων αξιωματούχων του δημόσιου τομέα (ΑΠ 1751/1981, ΕΕΔ, 1986, 668, ΣΕ 1688/1991, 134/1998, 2381/1999) καθώς και των βουλευτών (ΣΕ 3670/1994).

Η βασική αρχή που διέπει τις εγγυήσεις αυτές είναι ότι οι δικαστές κρίνονται για τα θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης από τα δικαστήρια³⁶ ή από συλλογικά όργανα που αποτελούνται από δικαστικούς λειτουργούς, δηλαδή, τα ανώτατα δικαστικά συμβούλια και τα πειθαρχικά συμβούλια, που αποτελούν “δικαστικές αρχές” ή “δικαστικά όργανα” (ανωτ. αριθ. 9)³⁷.

406. Άλλα χαρακτηριστικά των δικαστηρίων, που προβλέπονται από συνταγματικές διατάξεις, είναι: i) κατά τη διαδικασία που εφαρμόζουν, η εξασφάλιση στους διαδίκους της ακώλυτης ευχέρειας να αναπτύξουν τις απόψεις τους για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά τους (Σ. άρθρο 20 § 1), ii) η δημοσιότητα των συνεδριάσεων³⁸, iii) η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων³⁹, iv) η δημοσίευση των αποφάσεων σε δημόσια συνεδρίαση (Σ. άρθρο 93 § 3). Επίσης, βασικά χαρακτηριστικά των δικαστηρίων, που προκύπτουν από την νομοθεσία, είναι: i) το δεδικασμένο που πηγάζει από τις αποφάσεις και ii) η αρχή ότι ασκούν τη δικαιοδοσία τους, τουλάχιστον ως προς την έναρξη της δίκης, μόνο μετά από αίτηση εκείνου που έχει ανάγκη δικαστικής προστασίας ή του οργάνου (π.χ. εισαγγελέα, υπουργού κ.λπ.), που κρίνει αναγκαία την παροχή της προστασίας αυτής, και δεν μπορούν να επιληφθούν αυτεπαγγέλτως μιας υπόθεσης (κατωτ. αριθ. 423).

407. Στο πλαίσιο της ενιαίας δικαιοδοσίας, βάσει των διατάξεων των Συνταγμάτων που ίσχυσαν διαδοχικά, οι οποίες επέτρεπαν την σύσταση ειδικών διοικητικών δικαστηρίων με νόμο, είχαν εκδοθεί πολλοί νόμοι, με τους οποίους είχαν συσταθεί συλλογικά όργανα που χαρακτηρίζονταν ως διοικητικά δικαστήρια ή επιτροπές. Για τον λόγο αυτόν, είχε τεθεί το ζήτημα της ακριβούς

36. Σε περίπτωση απόλυσης για οποιονδήποτε λόγο εκτός από την αποχώρηση λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας, απαιτείται δικαστική απόφαση (Σ. άρθρο 88 § 4).

37. Εξαίρεση της βασικής αυτής αρχής αποτελεί η επιλογή για την προαγωγή στις θέσεις των προέδρων και αντιπροέδρων του ΣΕ του ΑΠ και του ΕΣ καθώς και στη θέση του εισαγγελέα του ΑΠ, που ενεργείται από το Υπουργικό Συμβούλιο (Σ. άρθρο 90 § 5).

38. Η συζήτηση με κλειστές τις θύρες επιτρέπεται, εάν με ειδική απόφαση του ίδιου του δικαστηρίου κριθεί ότι η δημοσιότητα της συνεδρίασης πρόκειται να είναι επιβλαβής στα χρηστά ήθη ή ότι συντρέχουν ειδικοί λόγοι για την προστασία του ιδιωτικού ή οικογενειακού βίου των διαδίκων (Σ. άρθρο 93 § 2). Ειδικώς επιτρέπεται οι συνεδριάσεις των δικαστηρίων ανηλίκων να γίνονται με κλειστές τις θύρες (Σ. άρθρο 96 § 3).

39. Στην αιτιολογία πρέπει να περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας (Σ. άρθρο 93 § 3). Στη διατύπωση της μειοψηφίας αναφέρονται οι δικαστές που μειοψήφισαν (Ν 2172/1993, άρθρο 40).

φύσης των οργάνων αυτών, αν επρόκειτο, δηλαδή, για διοικητικά όργανα ή για δικαστήρια. Το ζήτημα αυτό παρουσιαζόταν ειδικότερα, όταν ήταν ανάγκη να κριθεί αν οι πράξεις τους είχαν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων και μπορούσαν να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως, ή δικαστικών αποφάσεων, κατά των οποίων χωρούσε αναίρεση. Σχετικά είχε κριθεί παγίως από τη νομολογία του ΣΕ, ότι ο νομοθετικός χαρακτηρισμός των οργάνων αυτών ως δικαστηρίων δεν αποτελούσε αποφασιστικό γνώρισμα της φύσης τους (ΣΕ 1581/1958), η οποία έπρεπε να προκύπτει από το σύνολο των σχετικών διατάξεων. Είχε δε γίνει δεκτό, ότι το συλλογικό όργανο έχει χαρακτήρα ειδικού δικαστηρίου, όταν: i) οι διατάξεις που το ίδρυαν χρησιμοποιούσαν ορολογία από την οποία προέκυπε νομοθετική βούληση για τη σύσταση δικαστηρίου, ii) οι διατάξεις αυτές επέβαλλαν τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων, ειδική αιτιολόγηση των αποφάσεων και δημοσίευσή τους σε δημόσια συνεδρίαση, καθώς και αυστηρούς δικονομικούς κανόνες, παρεμφερείς με εκείνους που ίσχυαν στα τακτικά δικαστήρια (ΣΕ 1230/1967), και iii) προέκυπε ότι οι αποφάσεις τους είχαν ισχύ δεδικασμένου. Αναγκαία προϋπόθεση ήταν η ιεραρχική ανεξαρτησία του οργάνου από οποιοδήποτε διοικητικό όργανο⁴⁰.

§7. Έννοια και διακρίσεις των διοικητικών διαφορών

Βιβλιογραφία: *Μ. Δεκλερή*, Τα όρια της ακυρωτικής δικαιοδοσίας του Συμβουλίου Επικρατείας έναντι των τακτικών δικαστηρίων, ΕΔΔ 1960, σελ. 180 και 250. – *Β. Καρακώστα*, Οι εκλογικές διαφορές των ΟΤΑ, μετά το Ν 1406/1983, ΕΔΔ 1986, 189, Η διάκριση σε διοικητικές διαφορές ουσίας και ακύρωσης και η εξαίρεσή της, Δ 1983, 201, Η διάκριση σε διοικητικές διαφορές ουσίας και ακύρωσης και η επίκρισή της, ΕΔΚΑ 1985, σελ. 133. – *Αθ. Καραμιχαλέλη*, “Ουσιαστικοποίηση” ακυρωτικών διαφορών ουσίας στον φυσικό δικαστή, ΕΔΚΑ 1985, σελ. 449, Σχόλιο στη ΣΕ 2606/1991, Δ.Δίκη 1992, σελ. 552. – *Π. Κωνσταντόπουλου*, Η διεύρυνση της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων κατά το Σύνταγμα και η θεωρία περί καταλύσεως ή ουσιώδους περιορισμού της ακυρωτικής εξουσίας του ΣτΕ, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 449. – *Π. Λαζαράτου*, Συνιστούν οι διοικητικές διαφορές από αδικαιολόγητο πλουτισμό διοικητικές διαφορές ουσίας; Δ 1995, σελ. 316, Υφίσταται ένδικο βοήθημα “αγωγής” αδικαιολόγητου πλουτισμού ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, Δ 1995, σελ. 404, Η δυνατότητα τροποποίησης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξεως ως στοιχείο χαρακτηριστικού δι-

40. Με βάση τα κριτήρια αυτά έχει κριθεί π.χ. ότι δεν αποτελούσαν ειδικά διοικητικά δικαστήρια, αλλά διοικητικά όργανα, τα κατά τα άρθρα 10 και επ. του Ν 3239/1955 πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια διοικητικά διαιτητικά δικαστήρια (ΣΕ 2161/1957), το διοικητικό δικαστήριο διανομής αποζημιώσεων για τις περιουσίες των Ελλήνων υπηκόων στη Ρουμανία, που προβλεπόταν από το άρθρο 6 του ΝΔ 3776/1957 (ΣΕ 1581/1968) κ.λπ.

ISBN: 978-960-562-464-4



15508