



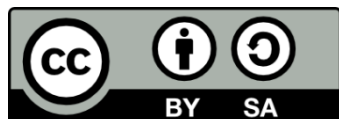
Ειδικά μαθήματα εμβάθυνσης στο συνταγματικό και διοικητικό δίκαιο

Διοικητικό Δίκαιο

Ο παρεμπόπτων έλεγχος νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων

Ευγ. Β. Πρεβεδούρου

Τμήμα Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΣΠΑ
2007-2013
πρόγραμμα για την ανάπτυξη
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.



Εισαγωγικά

- α. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις δεν ελέγχονται παρεμπιπτόντως επ' ευκαιρία ελέγχου άλλης ατομικής διοικητικής πράξης εφόσον έχει παρέλθει η προθεσμία προσβολής τους. Εξαίρεση σε αυτόν τον κανόνα αποτελεί η νομολογιακή κατασκευή της σύνθετης διοικητικής ενέργειας.
- β. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ωστόσο, ελέγχονται παρεμπιπτόντως, ακόμη κι αν έχει παρέλθει η (εξηκονθήμερη) προθεσμία προσβολής τους σε περίπτωση προσβολής ατομικής διοικητικής πράξης. Αυτός ο κανόνας αποτελεί έκφραση της αρχής της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης, που είναι έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου (άρθρ. 25 Σ).



Ο προβληματισμός

- Ενόψει του παραπάνω κανόνα, υπάρχει δυνατότητα περιορισμού του παρεμπόδιοντος ελέγχου νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων από τον δικαστή; Η απάντηση στο ερώτημα σχετίζεται με τη στάθμιση του ελέγχου νομιμότητας και της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Περαιτέρω: επ' αφορμή αυτού του προβληματισμού, ποια είναι τα όρια του δικαιοπλαστικού ρόλου του δικαστή;



Η (παραπεμπτική) απόφαση ΣτΕ 764/2006

- Εκδόθηκε κατόπιν έφεσης κατά της απόφασης ΔΕφΘεσσαλ 1534/2005, η οποία ακύρωσε οικοδομική άδεια, με την οποία επετράπη η ανέγερση συγκροτήματος διώροφων οικοδομών επί οικοπέδου των εκκαλούντων.
- Το ΔΕφΘεσσαλ, στην εκκαλούμενη απόφασή του, εξέτασε παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα κανονιστικών πράξεων (των νομαρχιακών πράξεων επιβολής όρων δόμησης) βάσει των οποίων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια και την ακύρωσε λόγω πλημμέλειας των κανονιστικών πράξεων (με την αιτιολογία ότι ο Νομάρχης ήταν αναρμόδιος για τον καθορισμό των όρων δόμησης, πράγμα που έπρεπε να γίνει με προεδρικό διάταγμα).



Η άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΣτΕ 764/2006

- Ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων δεν απαιτείται να ταυτίζεται κατά περιεχόμενο προς τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο, δηλαδή να εκτείνεται σε οποιαδήποτε πλημμέλεια ήταν δυνατό να προβληθεί επί ευθείας προσβολής της πράξης, ασκούμενος χωρίς χρονικό περιορισμό.



Πρώτη άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΣτΕ 764/2006

- Ο παρεμπόπτων έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων, δηλαδή ο έλεγχος της νομιμότητας του περιεχομένου της ρύθμισής τους, ασκείται χωρίς κανέναν (χρονικό) περιορισμό χάρη της προστασίας της αρχής της νομιμότητας. Αντίθετα, ο παρεμπόπτων έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας, δηλαδή ο έλεγχος τυπικών πλημμελειών που συνίστανται σε παραβιάσεις διαδικαστικών κανόνων δεν επιτρέπεται να ασκείται μετά την πάροδο πενταετίας από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης χάρη της μη ανατροπής, μετά μακρό χρονικό διάστημα, νομικών καταστάσεων, στις οποίες ευλόγως απέβλεψαν καλόπιστα οι διοικούμενοι (Πρόεδρος Μενουδάκος, Σύμβουλοι Θεοφιλοπούλου και Ρόζος, πάρεδρος Τριπολιτσιώτη).



Ειδικότερες απόψεις της πρώτης άποψης της πλειοψηφίας

- Στις τυπικές πλημμέλειες περιλαμβάνεται και η αναρμοδιότητα, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της παραβιαζόμενης διάταξης, με αποτέλεσμα να υπόκειται στον χρονικό περιορισμό του παρεμπιπτοντος ελέγχου (Πρόεδρος Μενουδάκος)
- Η αναρμοδιότητα ελέγχεται παρεμπιπτόντως σε κάθε περίπτωση χωρίς χρονικό περιορισμό, εξομοιούμενη προς τα θέματα εσωτερικής νομιμότητας (Σύμβουλος Θεοφιλοπούλου, πάρεδρος Τριπολιτσιώτη)
- Η αρμοδιότητα ελέγχεται παρεμπιπτόντως σε κάθε περίπτωση, χωρίς χρονικό περιορισμό, εξομοιούμενη προς τα θέματα εσωτερικής νομιμότητας της κανονιστικής πράξης (Σύμβουλος Ρόζος)



Δεύτερη άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΣτΕ 764/2006

- Τόσο η εσωτερική όσο και η εξωτερική νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων ελέγχεται παρεμπιπτόντως εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της πράξης (Σύμβουλος Ράντος).



Η άποψη της μειοψηφίας της απόφασης ΣτΕ 764/2006

- Δεν επιτρέπεται κανενός είδους περιορισμός του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων, βασικής αρχής του δικαίου των διοικητικών διαφορών, που απορρέει από το κατοχυρούμενο στο άρθρ. 20 παρ. 1 Σ. ατομικό δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Ο χρονικός περιορισμός του παρεμπόπτοντος ελέγχου γενικού και αφηρημένου κανόνα δικαίου, που δεν εξαντλείται σε μία περίπτωση αλλά προορίζεται να εφαρμοστεί σε πολλές μελλοντικές περιπτώσεις, θα οδηγούσε στο άτοπο η κανονιστική πράξη να έχει μετά την πάροδο του χρονικού διαστήματος «αμάχητο τεκμήριο» νομιμότητας, ακόμα και στην περίπτωση που είχε τυχόν κριθεί από τα δικαστήρια με παρεμπόπτοντα έλεγχο, εντός του χρονικού αυτού διαστήματος, ως παράνομη. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να περιοριστεί ο παρεμπόπτων έλεγχος της κανονιστικής πράξης όταν αυτή παραβιάζει το Σ, διότι τούτο θα προσέκρουε στα άρθρ. 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 Σ (Σύμβουλος Μαντζουράνης, Πάρεδρος Βασιλειάδης).



Η απόφαση ΟλΣτΕ 3839/2009

- Κατόπιν της παραπεμπτικής ΣτΕ 764/2006 εξεδόθη η απόφαση της Ολομέλειας για το ζήτημα των χρονικών περιορισμών του παρεμπόδιου ελέγχου κανονιστικών πράξεων.



Η άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΟΛΣΤΕ 3839/2009

- Η άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΟΛΣΤΕ 3839/2009 είναι όμοια με την άποψη της μειοψηφίας στην παραπεμπτική. Ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων είναι λοιπόν απεριόριστος καθώς:
 - Η αρχή της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης, που αποτελεί έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου, η οποία έχει συνταγματική θεμελίωση, επιβάλλει τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων καθώς η ευθεία προσβολή των κανονιστικών πράξεων υπόκειται σε σχετικά βραχεία προθεσμία (εξηκονθήμερη).
 - Απορρέει από το κατοχυρωμένο στο άρθρ. 20 παρ. 1 Σ δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Γι' αυτόν τον λόγο, εξάλλου, δεν μπορεί να περιοριστεί ούτε με νόμο.
 - (Ειδικότερη γνώμη) Ο νομοθέτης μπορεί να περιορίσει τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων εντός του πλαισίου του άρθρ. 20 παρ. 1 Σ.



Η άποψη της μειοψηφίας της απόφασης ΟλΣτΕ 3839/2009

- Η άποψη της μειοψηφίας της απόφασης ΟλΣτΕ 3839/2009 είναι όμοια με την άποψη της πλειοψηφίας στην παραπεμπτική. Έτσι:
- Ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων υπόκειται σε χρονικούς περιορισμούς καθώς πρέπει να εφαρμόζεται σε αρμονία προς τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου που έχουν συνταγματική θεμελίωση. Έτσι, ο παρεμπίπτων έλεγχος που μπορεί να οδηγήσει σε ανατροπή παγιωμένων νομικών σχέσεων και καταστάσεων και να κλονίσει την ασφάλεια των συναλλαγών δεν απαιτείται να ταυτίζεται κατά περιεχόμενο προς τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο, δηλαδή να εκτείνεται σε οποιαδήποτε πλημμέλεια ήταν δυνατό να προβληθεί επί ευθείας προσβολής της πράξης.



Πρόταση για νομοθετική ρύθμιση του χρονικού περιορισμού του παρεμπόπτοντος ελέγχου κανονιστικών πράξεων (σχέδιο νόμου)

- *«Η διαπίστωση παρανομίας κανονιστικής πράξης κατά τον παρεμπόπτοντα έλεγχο της είναι δυνατόν να μην οδηγήσει σε ακύρωση ατομικής πράξης, εφόσον, κατά την κρίση του δικαστηρίου μετά από σχετικό αίτημα ενός από τους διαδίκους, που υποβάλλεται σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, έχει παρέλθει μακρό, ανάλογο με τις περιστάσεις, χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης που ελέγχεται παρεμπιπτόντως και οι συνέπειες της παρανομίας της σε βάρος της ατομικής πράξης μπορεί να κλονίσουν την ασφάλεια του δικαίου».*



Προβλήματα προτεινόμενης ρύθμισης

- Πιθανή παραβίαση του άρθρ. 20 παρ. 1 Σ καθώς, κατά τον συλλογισμό της πλειοψηφίας στην απόφαση ΟλΣτΕ 3839/2009, θα στερούταν έννομης προστασίας τα πρόσωπα, τα οποία, κατά τον χρόνο έκδοσης της κανονιστικής πράξης και εντός της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακύρωσης, δεν είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις (τον αναγκαίο δεσμό με την πράξη) να την προσβάλλουν ευθέως.



Ενωσιακό δίκαιο

- Απόφαση του ΔΕΚ της 13^{ης} Μαρτίου 2007, C-432/2005, Unibet: Η αποτελεσματική ένδικη προστασία δεν διασφαλίζεται σε περίπτωση που ο πολίτης υποχρεώνεται να εκτίθεται σε διοικητικές ή ποινικές κατ' αυτού διαδικασίες και στις κυρώσεις που είναι δυνατόν να απορρέουν σχετικώς ως το μόνο μέσον ένδικης προστασίας για την αμφισβήτηση της συμβατότητας των επίμαχων εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο (σκ. 61, 64-65).



Ειδική βιβλιογραφία

- *Γλ. Σιούτη*, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994· *Κ. Γιαννακόπουλου*, Προς έναν γενικό περιορισμό του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων; σχόλιο στη ΣτΕ 764/2006, ΕφημΔΔ 2/2006, σ. 186.

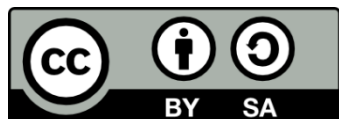




Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: <Β. Τσιγαρίδας>

Θεσσαλονίκη, <5/11/2013>



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ