



Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Βελτίωση και επιτάχυνση των διαδικασιών της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ τροποποιείται η υφιστάμενη διαδικασία της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και ρυθμίζονται διάφορα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Το Νοσχ αποτελείται από εβδομήντα εννέα άρθρα τα οποία κατανέμονται σε έξι κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο (άρθρα 1-37) προτείνονται τροποποιήσεις στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (στο εξής ΚΔΔ), στο δεύτερο (άρθρα 38-51), διατάξεις που σκοπούν στην επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, στο τρίτο (άρθρα 52-57), αλλαγές που αφορούν στη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και θέματα τακτικής διοικητικής δικαιοσύνης, στο τέταρτο, (άρθρα 58-63) ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη σωφρονιστική πολιτική, στο πέμπτο (άρθρα 64-68), θέματα του Ταμείου Χρηματοδοτήσεως Δικαστικών Μεγάρων (ΤΑ.Χ.ΔΙ.Κ.) και στο έκτο (άρθρα 69-79) αντιμετωπίζονται διάφορα επιμέρους θέματα που αφορούν στη λειτουργία της δικαιοσύνης εν γένει.

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

1. Επί του άρθρου 2

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 ρυθμίζεται το ζήτημα της κατά τόπον αρμοδιότητας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ειδικώς και εξαιρετικώς για τις διαφορές που αφορούν στις αποδοχές του προσωπικού του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., κατά τρόπον ώστε αρμόδιο δικαστήριο να είναι εκείνο του τόπου όπου υπηρετεί ο υπάλληλος. Μέχρι σήμερα οι ανωτέρω περιπτώσεις διέπονται από τον γενικό κανόνα της κατά τόπον αρμοδιότη-

2

τας, συμφώνως προς τον οποίο ο καθοριστικός ρόλος για τον προσδιορισμό της ανήκει στην έδρα της διοικητικής αρχής, από πράξη ή παράλειψη οργάνου της οποίας δημιουργήθηκε η διαφορά. Σε περιπτώσεις όμως αγωγών που αφορούν αποδοχές υπαλλήλων υπουργείων των οποίων η κεντρική υπηρεσία μηχανογράφησης εδρεύει στην Αθήνα, όπως λ.χ. του πρώην Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, συνέπεια της ισχύουσας ρύθμισης ήταν το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών να είναι αρμόδιο για την εκδίκαση αγωγών των υπαλλήλων όλης της χώρας. Η επιβάρυνση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών ήταν τέτοιας έκτασης, που ήδη η νομολογία έχει, αποσπασματικά, ερμηνεύσει τις οικείες διατάξεις, έτσι ώστε αρμόδιο να καθίσταται το δικαστήριο όπου υπηρετεί ο υπάλληλος (ΜΔΠρΑθ 5554/2006, ΜΔΠρΑθ 756/2006, αδημοσίευτες), τάση η οποία αποκρυσταλλώνεται στην ανωτέρω διάταξη του Νοχ.

2. Επί του άρθρου 3

Με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι η εκδίκαση υπόθεσης από μείζονα σύνθεση τακτικού διοικητικού δικαστηρίου δεν αποτελεί λόγο άσκησης ενδίκου μέσου κατά της σχετικής απόφασης. Αντίστοιχη πρόβλεψη ισχύει για τα πολιτικά δικαστήρια από την εισαγωγή του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (άρθρο 47 ΚΠολΔ). Συναφώς, έχει κριθεί ότι η εισαγωγή της ρύθμισης αυτής στηρίζεται στην αρχή της ιεραρχίας των δικαστηρίων και στη σκέψη ότι το Πολυμελές Πρωτοδικείο έχει έναντι του Μονομελούς και του Ειρηνοδικείου γενική καθ' ύλην αρμοδιότητα και εμφανίζει μείζονα εχέγγυα ασφαλέστερης κρίσης (βλ. ΑΠ 35/1971 ΝοΒ 19, 444, ΕφΛαρ 219/1974, Δίκη 6, σ. 694). Έχει κριθεί επίσης ότι στο ανώτερο δικαστήριο παρέχεται διακριτική εξουσία να καταστήσει εαυτό αρμόδιο για υπόθεση κατώτερου δικαστηρίου που εισήχθη σε αυτό αναρμοδίως, εφόσον στην συγκεκριμένη περίπτωση το κρίνει σκόπιμο, ακόμη και αν αντιλέγει ο εναγόμενος με την προβολή σχετικής ένστασης. Τόσο η ευχέρεια αυτή, όσο και το απρόσβλητο των αποφάσεων δικαστηρίων για τον λόγο ότι δίκασαν κατά μείζονα σύνθεση επιβάλλεται για την αποτροπή παρέλκυσης της δίκης και την εξυπηρέτηση της αρχής της οικονομίας της δίκης (με την αποτροπή της ταλαιπωρίας των διαδίκων, την αποφυγή δαπανών και την ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης) (ΕφΔωδ 266/2006, ΕφΔωδ 65/2002, ΔωδΝομ 2003, σ. 116, ΕφΛαρ 361/2001, Δικογρ 2001, σ. 450, ΑΠ 1268/1990, ΕΕΝ 1991, σ. 534).

3. Επί του άρθρου 8

Το άρθρο 8 καθιερώνει και στο πεδίο της διοικητικής δικονομίας την άσκηση – εντός εξήντα ημερών – δεύτερης αγωγής, όταν η πρώτη απορριφθεί

τελεσιδίκως για τυπικούς λόγους, δικαίωμα το οποίο μέχρι σήμερα δεν ισχύει στο πλαίσιο του ΚΔΔ (ΣτΕ 2549/1998). Η αυστηρότητα της μέχρι σήμερα απόλυτης απαγόρευσης της άσκησης δεύτερης αγωγής, η οποία έρχεται σε αντίθεση με τη σχετική ρύθμιση που ισχύει στο πεδίο της πολιτικής δίκης (βλ. άρθρο 263 ΑΚ: «Κάθε παραγραφή που διακόπηκε με την έγερση της αγωγής θεωρείται σαν να μην διακόπηκε, αν ο ενάγων παραιτηθεί από την αγωγή ή η αγωγή απορριφθεί τελεσίδικα για λόγους μη ουσιαστικούς. Αν ο δικαιούχος εγείρει και πάλι την αγωγή μέσα σε έξι μήνες, η παραγραφή θεωρείται ότι έχει διακοπεί με την προηγούμενη αγωγή») έχει ήδη επισημανθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3491/2000, όπου κρίθηκε ότι η εφαρμογή της ισχύουσας διάταξης του άρθρου 76 παρ. 1 ΚΔΔ «προϋποθέτει έγκυρη άσκηση του ένδικου μέσου, περίπτωση που δεν συντρέχει όταν το δικόγραφο της αρχικής προσφυγής στερείται των απαιτούμενων από το νόμο για το κύρος του στοιχείων», ΣτΕ 391/2006, βλ. και Ν. Χατζητζανή, Ερμηνεία κατ' άρθρον ΚΔΔ, τ. Α', 2002, σ. 571, και μειοψηφία στην ΣτΕ επταμ. 3694/2006. Στην τελευταία μάλιστα εκφράσθηκε η γνώμη ότι η ισχύουσα διάταξη του άρθρου 76 παρ. 1 ΚΔΔ αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, «εφόσον περιορίζει υπέρμετρα την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της αγωγής, στις περιπτώσεις όπου προβλέπεται απαράδεκτο εκ νέου ασκήσεώς της, αν η τυχόν προηγούμενως ασκηθείσα έχει απορριφθεί για τυπικό λόγο. Και τούτο, διότι [...] από την απόφαση του δικαστηρίου που απορρίπτει την αγωγή για τυπικό λόγο απορρέει δεδικασμένο που καλύπτει μόνο το κριθέν δικονομικό ζήτημα, το οποίο δεν κωλύει την εκ νέου άσκησή της απαλλαγμένης από το τυπικό αυτό ελάττωμα (πρβλ. ΑΠ 352/2003), ούτως ώστε να κριθεί κατ' ουσίαν το προβαλλόμενο με την αγωγή δικαίωμα, και να παρασχεθεί η προσήκουσα δικαστική προστασία»).

Περαιτέρω, δεδομένου ότι πάγια νομολογία του Αρείου Πάγου δέχεται ότι η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 263 ΑΚ εφαρμόζεται και στην περίπτωση απόρριψης της αγωγής για τον λόγο της αοριστίας, που συνιστά δικονομικό (τυπικό) λόγο απόρριψης (ΑΠ 211/2007, ΑΠ 932/2007, ΑΠ 1758/2005, ΝοΒ 2006, σ. 679, ΑΠ 1042/2004, και Β. Βαθρακοκόλη, ΚΠολΔ, Ερμηνευτική νομολογιακή ανάλυση, τ. Α', 1994, σ. 1108, αλλά και η μειοψηφία στην προαναφερθείσα ΣτΕ επταμ. 3694/2006), θα ήταν ίσως σκόπιμο να διευκρινισθεί εάν στους τυπικούς λόγους του άρθρου 76 παρ. 1 ΚΔΔ, όπως προτείνεται να τροποποιηθεί, συμπεριλαμβάνεται και ο λόγος της αοριστίας.

4. Επί του άρθρου 22 παρ. 1

Με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου αυτού καθιερώνεται και στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης η δυνατότητα του Δικαστηρίου να διατάξει, εκτός από την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, και κάθε άλλο κατά περίπτωση κατάλληλο μέτρο, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων. Η ρύθμιση αυτή, που ήδη ισχύει στο πεδίο της παροχής προσωρινής έννομης προστασίας στην ακυρωτική (άρθρο 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989) και την πολιτική δίκη (άρθρο 692 παρ. 1 ΚΠολΔ), έχει κριθεί ότι σκοπεύει στη διεύρυνση της προσωρινής προστασίας που παρέχεται από τον σχετικό δικαστικό σχηματισμό (λ.χ. την Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ), καθ' όσον παρέχει σε αυτόν όχι μόνο τη δυνατότητα να διατάσσει, όταν χορηγεί αναστολή εκτέλεσης, επιπλέον μέτρα προς αποτελεσματικότερη προστασία του αιτούντος, αλλά και τη δυνατότητα να διατάσσει άλλα, πλην της αναστολής εκτέλεσης, μέτρα, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η εφαρμογή της προσβαλλόμενης πράξης προκαλεί μεν στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη, η πράξη όμως αυτή δεν είναι, όπως συμβαίνει επί πράξεων αρνητικού περιεχομένου, δεκτική αναστολής εκτέλεσης (ΕπΑναστ ΣτΕ 395/2006, πρβλ. και ΕπΑναστ ΣτΕ 928/2004, 930/2004, 1008/2004).

5. Επί του άρθρου 32

Σύμφωνα με το άρθρο 32 (η αρίθμηση των διατάξεών του ως παραγράφου 1 θα μπορούσε να απαλειφθεί ελλείψει δεύτερης), καταργείται ο δεύτερος βαθμός δικαιοδοσίας για την εκδίκαση των διαφορών που αναφέρονται κατά την εκλογική διαδικασία για την άμεση ανάδειξη των αιρετών οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Συναφώς έχει κριθεί ότι από τις διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος «δεν προκύπτει υποχρέωση του νομοθέτη προς θέσπιση δύο βαθμών δικαιοδοσίας και ενδίκου μέσου εφέσεως κατά όλων των αποφάσεων των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων, το ένδικο δε αυτό μέσο μπορεί, κατ' αρχήν, να προβλέπεται ή όχι ή και να καταργείται ή να περιορίζεται από το νομοθέτη» (ΣτΕ 7/1997, ΔΔίκη 1999, σ. 743, ΣτΕ 1978/1996, ΣτΕ 1979/1996, ΣτΕ 1980/1996, ΣτΕ 1981/1996, ΔεφΘεσσ 8/1995, ΔΔίκη 1995, σ. 579), καθώς επίσης και ότι η πρόβλεψη για την κατάργηση του δεύτερου βαθμού δικαιοδοσίας «δεν προσκρούει και στην παρ. 1 του άρθρου 6 της κυρωθείσης με το ν.δ. 53/1974 (256 Α') Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την οποία κατοχυρώνεται επίσης το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας, υπό τη διατύπωση της «δίκαιης δίκης» (ΣτΕ 7/1997).

6. Επί του άρθρου 37

Στο άρθρο 37 προβλέπεται η κατάργηση της αναστολής εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων (των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων) κατά του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ..Δ., οι οποίες έχουν τελεσιδικήσει, και η παύση της ισχύος των σχετικών διατάξεων με αυτό το περιεχόμενο (όπως, λ.χ., το άρθρο 19 παρ. 2 του α.ν. 1715/1951 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλων υπηρεσιών αρμοδιότητος του Υπουργείου Οικονομικών κειμένων διατάξεων», σύμφωνα με το οποίο «Η εκτέλεση αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων επί διοικητικών διαφορών ουσίας κατά των νομικών προσώπων, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, αναστέλλεται μέχρις ότου καταστούν αμετάκλητες», και το άρθρο 21 παρ. 9 του ν. 1902/1990 «Ρύθμιση συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων», σύμφωνα με το οποίο «Το Ι.Κ.Α. και οι λοιποί οργανισμοί αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων έχουν όλα τα δικαστικά και δικονομικά προνόμια του Δημοσίου, δεν διατάσσεται προσωρινή εκτέλεση κατ' αυτών, αναστέλλεται δε η δικαστική εκτέλεση κάθε τελεσιδικής απόφασης κατ' αυτών, τόσο κατά την προθεσμίαν άσκησης αίτησης αναίρεσης, όσο και από την άσκησή της»). Ήδη έχει κριθεί από τη νομολογία ότι οι διατάξεις του άρθρου 19 παρ. 2 του α.ν. 1715/1951 «δημιουργούν προνόμιο μόνο υπέρ του Δημοσίου, δεν λειτουργούν αμφίπλευρα, δηλαδή και υπέρ των ιδιωτών που άσκησαν αναίρεση κατά τελεσιδικών δικαστικών αποφάσεων και γι' αυτό αντίκεινται στα άρθρα 20 παρ. 1 και 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αφού η παροχή δικαστικής προστασίας, πρέπει να λαμβάνει χώρα υπό καθεστώς ισότητας. Αντίθετα, οι διατάξεις αυτές όχι μόνο δεν πραγματώνουν, κατά την παροχή δικαστικής προστασίας, μια τέτοια ισότητα, αλλά, τελείως αντίθετα, εισάγουν προνομιακή μεταχείριση υπέρ του, κατά τεκμήριο τουλάχιστον, ισχυρότερου από κάθε άποψη Δημοσίου. Τούτο όμως συνεπάγεται αυθαίρετη και άνιση μεταχείριση σε βάρος των ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων) κατά την παροχή δικαστικής προστασίας και για το λόγο τούτο, είναι ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές (βλ. σχετικώς και [...] ΔΕφΤρίπ 271/1996)» (ΔΠρΑθ 150/2001, ΔΔικη, 2001, σ. 664), αντίκεινται δε και στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 3 και 14 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (κυρωθέντος με το πρώτο άρθρο του ν. 2462/1997) (ΔΠρΑθ 150/2001). Η αντιμετώπιση των διατάξεων αυτών εντάσσεται στη γενικότερη προβληματική περί του σεβασμού της αρχής της δικονομικής ισότητας των όπλων. «Διατάξεις δικονομικών νόμων με τις οποίες αναγνωρίζεται υπέρ ενός διαδίκου ευνοϊκή μεταχείριση όσον αφορά το ανωτέρω δικαίωμα, με αποτέλεσμα να τίθεται αυτός σε θέση πλεονεκτικότερη εκείνης

άλλου διαδικού, είναι ανίσχυρες, διότι αποκλείουν της εφαρμογής τους τον τελευταίο αυτόν διάδικο» (ΣτΕ Ολομ 2808/2002) κατά παράβαση των άρθρων 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (κυρωθείσας με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974) (ΣτΕ 1381/2007, ΣτΕ 2601/2006, βλ. και Ε.Δ.Δ.Α. απόφαση Πλατάκου κατά Ελλάδας της 11.1.2001).

7. Επί του άρθρου 38 παρ. 1

Η παρ. 1 του άρθρου 38 ορίζει ότι «Οι διατάξεις της παραγράφου 9 του άρθρου 13 του ν. 2523/1997 [...] εφαρμόζονται αναλόγως και για την εκδίκαση των προσφυγών των περιπτώσεων γ', δ' και ε' της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983, η οποία προστίθεται με το άρθρο 15 παρ. 1 του παρόντος». Εκ παραδρομής αναφέρεται το άρθρο 15 παρ. 1 αντί του ορθού 51 παρ. 1.

8. Επί του άρθρου 69 παρ. 1

Στο άρθρο 69 παρ. 1 του υπό ψήφιση Νοσχ προβλέπεται, δια της τροποποίησης του άρθρου 42 παρ. 4 ΚΠΔ, με ποινή το απαράδεκτο της μήνυσης, η κατάθεση από τον μηνυτή παραβόλου ποσού δέκα ευρώ υπέρ του Δημοσίου κατά την υποβολή της μήνυσης ή, το αργότερο, εντός τριών εργάσιμων ημερών.

Η μήνυση αποτελεί καταγγελία ότι τελέσθηκε αξιόποινη πράξη που διώκεται αυτεπαγγέλτως (βλ. Μ. Μαργαρίτη, ΕρμΚΠοινΔ, άρθρο 42 αρ.1). Στα αυτεπαγγέλτως διωκόμενα εγκλήματα, ακόμη και αν δεν τηρηθούν οι όροι υποβολής της μήνυσης που θέτει το ισχύον άρθρο 42 παρ. 2, 4 ΚΠΔ, η παρτύπως υποβληθείσα μήνυση αποτελεί «είδηση» ότι διαπράχθηκε αξιόποινη πράξη κατά την έννοια του άρθρου 36 ΚΠΔ (βλ. Ν. Ανδρουλάκη, Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης, 2008 σ. 270), και, συνεπώς, ο Εισαγγελέας υποχρεούται, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, να κινήσει την ποινική δίωξη υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις του άρθρου 43 ΚΠΔ (Μαργαρίτη, ό.π. άρθρο 42 αρ.6). Κατ' ακολουθίαν, επειδή η μη κατάθεση του παραβόλου δεν οδηγεί σε κάμψη της αρχής της νομιμότητας στην άσκηση της ποινικής δίωξης, χρήζει, ενδεχομένως, διευκρίνισης η πρόβλεψη περί «ποινής απαράδεκτου» της μήνυσης σε αυτή την περίπτωση.

9. Επί του άρθρου 69 παρ. 2

Δια του άρθρου 69 παρ. 2 του υπό ψήφιση Νοσχ προβλέπεται, δια τροποποίησης του άρθρου 63 εδ. β' ΚΠΔ, η εφάπαξ καταβολή τέλους πολιτικής αγωγής υπέρ του Δημοσίου είτε κατά την προδικασία είτε κατά την κύρια

διαδικασία, με ποινή το απαράδεκτο της παράστασης πολιτικής αγωγής. Συνεπώς, επειδή από την προτεινόμενη διάταξη δεν προκύπτει το χρονικό σημείο καταβολής του τέλους, και προκειμένου να μην δημιουργείται ζήτημα νόμιμης παράστασης του πολιτικώς ενάγοντος για το χρονικό διάστημα μεταξύ της δήλωσης παράστασης και της καταβολής του τέλους, σκόπιμο είναι να υπάρξει σχετική διευκρίνιση.

Αθήνα, 21.3.2008

Οι εισηγητές
Αθανασία Διονυσοπούλου
Χαραλάμπης Χ. Κύρκος
Επιστημονικοί Συνεργάτες
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών