

Σχόλιο Απόφασης

Πάνος Λαζαράτος

-Σχόλιο στην ΕπΑνΣτΕ 278/1997- Αίτηση Αναστολής Ενώπιον Αναρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου

Αίτηση αναστολής ενώπιον αναρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου

- Σχόλιο στην ΕπΑνΣτΕ 278/1997 -

Πάνος Λαζαράτος

I. Δύο επισημάνσεις

1. Διαβάζοντας την σχολιαζόμενη απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορώ να αποφύγω μια διπλή παρατήρηση. Αφενός μεν ότι βρισκόμαστε ενώπιον προφανούς κατά την εκτίμησή μου παρερμηνείας του άρθρου 5 ν. 2479/1997, αφετέρου δε ότι μετά την νέα στροφή της νομολογίας στο ζήτημα του δικονομικού χειρισμού της αιτήσεως αναστολής ενώπιον αναρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου η έννομη τάξη μας κατακτά το χαμηλότερο μέχρι σήμερα επίπεδο δικαστικής προστασίας στο πεδίο αυτό. Ένα επίπεδο που πολύ αμφιβάλλω για το εάν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των άρθρων 20 § 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ.

II. Εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 5 ν. 2479/1997.

2. Επί της παρερμηνείας του 5 ν. 2479/1997 αρκούμαι στο να επισημάνω ότι οποιαδήποτε από τις τέσσερις κλασικές ερμηνευτικές μεθόδους και αν χρησιμοποιήσει κανείς, καλόπιστα και συνετά, καταλήγει σε εμφανώς διαφορετικό συμπέρασμα από αυτό της σχολιαζόμενης.

3. Μέθοδος ιστορική: Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του άρθρου 5 ν. 2479/1997 "με τη διάταξη αυτή αντιμετωπίζεται το φαινόμενο διασταυρώσεως δικαστικής δικαιοδοσίας, η οποία παρατηρείται στην πράξη με ολονέν εντονότερους ρυθμούς όταν οι ενδιαφερόμενοι καταφεύγουν στα πολιτικά δικαστήρια (διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων) για υποθέσεις διοικητικών διαφορών, οι οποίες υπάγονται στη δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων."

Το πρόβλημα που προσπάθησε να επιλύσει ο νομοθέτης είναι γνωστό. Πολιτικά δικαστήρια χορηγούσαν ασφαλιστικά μέτρα σε διοικητικές διαφορές δημοσίων έργων κατά παράβαση του Συντάγματος με το νομικά ανεπίτρεπτο επιχείρημα ότι τα διοικητικά δικαστήρια δεν προσφέρουν de lege lata επαρκή και αποτελεσματική προσωρινή δικαστική προστασία. Η νομολογία αυτή επικρίθηκε δίκαια ιδιαίτερα αυστηρά από την θεωρία. Το πρόβλημα τούτο και μόνο θέλησε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης, ρυθμίζοντας τα αυτονόητα και πάντοτε ισχύοντα. Πολιτικά δικαστήρια δεν μπορούν να αποφαίνονται επί διοικητικών διαφορών και διοικητικά επί ιδιωτικών ούτε σε επίπεδο προσωρινής δικαστικής προστασίας. Η χρήση του όρου "δικαιοδοσία" γίνεται συνειδητά και της αποδίδεται το ορθό περιεχόμενο. Ο όρος διαχωρίζει την απονομή της δικαιοσύνης μεταξύ πολιτικών, ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων. Η σχολιαζόμενη θεωρεί την ιστορική ερμηνεία άνευ σημασίας. Κακώς, διότι έτσι παραβαίνει δίχως πειστική αιτιολογία θεμελιώδη πορίσματα της μεθοδολογίας του δικαίου. Και η νομική επιστήμη ή εργάζεται επί τη βάση μεθόδου ή δεν είναι "επιστήμη".

4. Μέθοδος γραμματική: Δύο βασικές ορολογικές επιλογές του Συμβουλίου της Επικρατείας ουδέποτε θα με βρουν σύμφωνο. Πρώτον, ο χαρακτηρισμός της αιτήσεως ακυρώσεως ως "ενδίκου μέσου" και όχι "ενδίκου βοηθήματος" και δεύτερον, ο χαρακτηρισμός της "αρμοδιότητας" του Συμβουλίου της Επικρατείας ως "δικαιοδοσίας".

Οι δικαιοδοσίες είναι τρεις και όχι τέσσερις. Η δικαιοδοσία των αστικών, των πολιτικών και των ποινικών δικαστηρίων. Αν κάθε δικαστήριο, Ανώτατο ή μη, αρχίσει να κάνει λόγο για δική του "δικαιοδοσία", νομοθεσία δε και επιστήμη, ρητά ή σιωπηρά συμπράττουν στην εδραίωση της ορολογίας αυτής το εννοιολογικό χάος καθίσταται πλήρες. Μένω μόνο στο εννοιολογικό επίπεδο και δεν εξετάζω διόλου σημειολογικές παραδηλώσεις της ορολογικής επιλογής. Αν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας ανήκουν σε διαφορετικές "δικαιοδοσίες", τότε κάποιος θα πρέπει να εξηγήσει, πρώτον, τι σημαίνει νομικά δικαιοδοσία, δεύτερον, ποιος ο λόγος της υπάρξεως του όρου "δικαιοδοσία" στην έννομη τάξη, τρίτον, γιατί το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ανήκουν σε διαφορετική δικαιοδοσία, τέταρτον, αν η διάκριση πρέπει να ισχύει μεταξύ Αρείου Πάγου και "υπολοίπων" πολιτικών ή ποινικών δικαστηρίων, πέμπτον, από που αρύεται το δικαίωμα να ερμηνεύει τον όρο "δικαιοδοσία" όπως τον ερμηνεύει.

Όσο δεν υφίσταται στην επιστήμη θεωρητικά τεκμηριωμένη διαφορετική αντίληψη ως προς τον όρο "δικαιοδοσία" από την αυτονόητη και ισχύουσα σε όλους τους κλάδους του δικονομικού δικαίου στην Ελλάδα και στο εξωτερικό δεν νομίζω ότι μπορεί κανείς να ερμηνεύσει τον όρο "δικαιοδοσία" στο άρθρο 5 ν. 2479/1997 κατά τον τρόπο που το έπραξε η σχολιαζόμενη στην 4η σκέψη της. Μια σκέψη στην οποία κατά την εκτίμησή μου οι όροι "δικαιοδοσία" και "αρμοδιότητα" χρησιμοποιούνται αδιακρίτως. Η πρώτη και η δεύτερη πρόταση της τέταρτης σκέψεως δίνουν την εντύπωση ότι μεταξύ των εννοιών "δικαιοδοσία" και "αρμοδιότητα" υπάρχει ταυτότητα. Η εννοιολογική και δογματική διάσπαση της ενότητας του δικονομικού δικαίου ως προς τα θεμελιώδη καθίσταται προφανής και αδικαιολόγητη.

5. Τεολογική και σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία: Η σχολιαζόμενη εξαναγκάζει σε επιστροφή στα "σχολικά" παραδείγματα. Μεταξύ διαφόρων ερμηνειών, γραμματικά υποστηρίξιμων, επιλέγεται η περισσότερο σύμφωνη προς το Σύνταγμα, και εν προκειμένω προς το άρθρο 20 § 1 Συντ. Δεν φαντάζομαι να αμφιβάλλει κανένας για το ότι είτε η παραπομπή μέσω του άρθρου 34 § 1 ν. 1968/91 στο αρμόδιο δικαστήριο προκειμένου να δικάσει την αίτηση αναστολής, είτε η χορήγηση προσωρινής δικαστικής προστασίας από το αναρμόδιο δικαστήριο (εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις) με ταυτόχρονη παραπομπή στο αρμόδιο δικαστήριο της υποθέσεως είναι λύσεις που ευνοούν πολύ

περισσότερο την συνταγματικά κατοχυρωμένη αξίωση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι της λύσεως που επέλεξε η σχολιαζόμενη. Δεν νομίζω επίσης να αμφιβάλει κανείς για το ότι τουλάχιστον γραμματικά υποστηρίξιμη -αν όχι επιβαλλόμενη- είναι η άποψη που εκφράζεται από σημαντικό μέρος της επιστήμης ότι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας ανήκουν στην ίδια δικαιοδοσία.

Αν και για τα δύο αυτά ζητήματα δεν υπάρχει αμφιβολία τότε η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία είναι αυτή και μόνο που εκφράστηκε στην Εισηγητική Έκθεση: ο όρος "δικαιοδοσία" δηλώνει την διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής δικαιοδοσίας και όχι επιμέρους διακρίσεις εντός της ενιαίας διοικητικής δικαιοδοσίας.

Στο ίδιο αποτέλεσμα οδηγεί και η (αντικειμενική) τελεολογική ερμηνεία. Ο νομοθέτης δεν μπορεί να θέλησε πράγματα διαφορετικά από αυτά που αυτονόητα επιβάλλει το άρθρο 20 § 1 Συντάγματος.

6. Μέθοδος συστηματική: Το άρθρο 5 ν. 2479/97 ανήκει σε ένα νομοθέτημα με τίτλο "Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, επιτάχυνση των δικών, δικονομικές απλουστεύσεις και άλλες διατάξεις".

Η ερμηνεία της σχολιαζόμενης μόνο απλούστευση και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης δεν επιφέρει. Η περαιτέρω παρέκλυση της προσωρινής δικαστικής προστασίας είναι το μόνο αποτέλεσμα της. Ο πολίτης θα πρέπει να περιμένει μέχρι να παραπεμφθεί το κύριο ένδικο βοήθημα στο αρμόδιο δικαστήριο προκειμένου να υποβάλει εκεί νέα αίτηση αναστολής. Καθυστερήση ίσως μεγαλύτερη από δύο χρόνια. Ή το νομοθέτημα είναι ψευδείς γραφο ή η επίμαχη διάταξη ερμηνεύτηκε και από συστηματική άποψη άστοχα.

III. Εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 34 § 1 ν. 1968/91.

7. Η τρίτη και τελευταία πρόταση της ΕπΑνΣΤΕ 278/1997 δεν με βρίσκει επίσης σύμφωνο.

Διατυπώνεται η άποψη ότι επί του δικονομικού χειρισμού της αιτήσεως αναστολής δεν ασκεί καμία επιρροή το γεγονός ότι το ασκηθέν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ένδικο μέσο κρινόμενο ως προσφυγή ουσίας, ήθελε παραμειφθεί βάσει του άρθρου 34 § 1 ν. 1968/91 στο αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο. Με άλλα λόγια το άρθρο 34 § 1 ν. 1968/91 δεν εφαρμόζεται επί αιτήσεων αναστολής ούτε ευθέως ούτε αναλογικά.

8. Σε ανύποπτο χρόνο, διερευνώντας το κανονιστικό εύρος του άρθρου 34 § 1 ν. 1968/91 εξέφρασα την ακόλουθη άποψη στην οποία εμμένω. Η λύση που ακολούθησε στην σχολιαζόμενη η ΕπΑνΣΤΕ είναι κατά την γνώμη μου λύση αντίθετη στο άρθρο 20 § 1 Συντ. Συνιστά απαίτηση της θεμελιώδους αυτής συνταγματικής διατάξεως, σε όσες περιπτώσεις ο διοικούμενος απολαμβάνει οριστικής δικαστικής προστασίας να μπορεί να απολαύσει και προσωρινής. Όταν οι Επιτροπές Αναστολών απορρίπτουν αιτήσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας, αποφεύγοντας να τις δικάσουν ή να τις παραπέμψουν, στην πραγματικότητα αποστερούν οριστικά τον ιδιώτη του δικαιώματος προσωρινής δικαστικής προστασίας του εκεί όπου μέσω του άρθρου 34 ν. 1968/91 θα απολαύσει οπωσδήποτε οριστικής προστασίας.

Αν μιν ο ιδιώτης επιχειρήσει να καταθέσει εκ νέου αίτηση ακυρώσεως ή προσφυγή στο αρμόδιο δικαστήριο θα διαπιστώσει ότι έχει χάσει την 60νθημέρη σχετική προθεσμία με αποτέλεσμα και η τυχόν νέα αίτηση αναστολής του να μην έχει καμία τύχη λόγω του προφανώς απαραδέκτου του κυρίου ένδικου βοηθήματος.

Αν από την άλλη ο πολίτης περιμένει, όπως είναι στην πραγματικότητα αναγκασμένος, να δικαστεί και να παραπεμφθεί το κύριο ένδικο βοήθημα προκειμένου να ασκήσει τότε αίτηση αναστολής, η ανεπανόρθωτη βλάβη των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του θα είναι ήδη τετελεσμένη. Τέλος, αίτηση αναστολής στο αναρμόδιο δικαστήριο πριν παραπεμφθεί σε αυτό το κύριο ένδικο βοήθημα είναι βέβαιο ότι θα απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Συμπέρασμα: Η νομολογία του ΣΤΕ οδηγεί τον πολίτη σε απώλεια της δυνατότητας προσωρινής δικαστικής προστασίας εκεί που ο νομοθέτης δίδει την δυνατότητα οριστικής προστασίας κατά παράβαση του άρθρου 20 § 1 Συντάγματος.

9. Είναι να απορεί κανείς γιατί το ΣΤΕ εγκαταλείπει την εξαιρετική νομολογία της ΕπΑνΣΤΕ 256/1994 σύμφωνα με την οποία επί αιτήσεως αναστολής σε αναρμόδιο δικαστήριο η μόνη λύση που επιτρέπει τον συμβιβασμό των συγκρουόμενων αρχών, αγαθών, επιχειρημάτων και παραμέτρων είναι να εκδικάζεται προσωρινώς η αίτηση αναστολής από το αναρμόδιο δικαστήριο για το χρόνο που μεσολαβεί μέχρι την παραπομπή της υποθέσεως (ήτοι τόσο του κυρίου ενδίκου βοηθήματος, όσο και της αιτήσεως αναστολής) στο αρμόδιο δικαστήριο. Το τελευταίο επιλαμβανόμενο τόσο της κυρίας υποθέσεως όσο και της αιτήσεως αναστολής θα κρίνει οριστικά μετά την παραπομπή επί της τύχης της εκκρεμούς αιτήσεως αναστολής.

Την λύση αυτή επιβάλλει, όπως εύστοχα επισήμαινε τότε η ΕπΑνΣΤΕ, η ανάγκη συγκερασμού των ακόλουθων τεσσάρων αρχών.

- α) Της επιταγής του νόμου (άρθρο 52 § 2 π.δ. 18/89 και 31 π.δ. 341/78) να εκδικάζεται η αίτηση αναστολής από το δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί το κύριο ένδικο βοήθημα.

- β) Της νομοθετικής υποχρέωσης (άρθρο 34 ν. 1968/91) παραπομπής των διοικητικών διαφορών μεταξύ ΣΤΕ και δικαστηρίων ουσίας. Η ΕπΑνΣΤΕ 256/94 δέχεται σωστά ότι η υποχρέωση αυτή καταλαμβάνει και την αίτηση αναστολής.

- γ) Την ερμηνευτική αρχή ότι το αρμόδιο για το κύριο ένδικο μέσο δικαστήριο τυγχάνει αρμόδιο και για την αίτηση ακυρώσεως.

- δ) Την ανάγκη παροχής επίκαιρης προσωρινής προστασίας μέχρι την παραπομπή της υποθέσεως στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο.

Τί άλλαξε άραγε και το ΣΤΕ αφίσταται αυτής της νομολογίας που δεν έχει καμία σχέση με το άρθρο 5 ν.

2479/97 έστω και παρερμηνευόμενο; Το άρθρο 34 ν. 1968/91 θα μπορούσε να εφαρμοστεί ευθέως ή έστω αναλογικά ακόμα και αν κανείς ερμήνευε το άρθρο 5 όπως το ερμήνευσε η σχολιαζόμενη. Το πολύ να θεωρούσε ότι λόγω του άρθρου 5 η αίτηση αναστολής δεν μπορεί να εκδικαστεί προσωρινά από το αναρμόδιο δικαστήριο. Πάντως την παραπομπή της αιτήσεως αναστολής στο αρμόδιο δικαστήριο προς παροχή οριστικής προσωρινής προστασίας μέσω του άρθρου 34 ν. 1968/91 δεν εμποδίζει σε τίποτα το άρθρο 5 ν. 2479/97, όσο στραβά και αν ερμηνευθεί .

10. Την ανάγκη να εκδικαστεί προσωρινώς η αίτηση αναστολής από το αναρμόδιο δικαστήριο επιβάλλει αφενός μεν το άρθρο 20 § 1 Συντάγματος, αφετέρου δε η αρχή της πρακτικής αρμονίας μεταξύ των συγκρουομένων συνταγματικών επιχειρημάτων και αρχών.

Στην παραπομπή της αιτήσεως αναστολής στο αρμόδιο δικαστήριο δεν φέρνει κανένα εμπόδιο το άρθρο 34 § 1 ν. 1968/91, για την ευθεία εφαρμογή του οποίου δεν υφίσταται κανένα απολύτως πρόβλημα, από την στιγμή που οι Επιτροπές Αναστολών ασκούν δικαιοδοτικό έργο. Στο ίδιο ακριβώς αποτέλεσμα οδηγεί και η τεολογική ερμηνεία της διατάξεως. Για όσους αρνηθούν την ευθεία εφαρμογή του άρθρου 34 § 1 ν. 1968/91 επί αιτήσεων αναστολής, την αναλογική εφαρμογή του επιβάλλει η ταυτότητα της ratio της παραπομπής τόσο επί του κυρίου ενδίκου βοηθήματος όσο και επί της αιτήσεως αναστολής. Συμπέρασμα: Και οι τρεις προτάσεις της 4ης σκέψεως της σχολιαζόμενης είναι αμφίβολης ορθότητας.

IV. Συμπεράσματα.

Συνοψίζω, όπως συνηθίζω, τα βασικά συμπεράσματα της αναλύσεως στις ακόλουθες θέσεις.

1) Η λέξη "δικαιοδοσία" στο άρθρο 5 ν. 2479/1997 αναφέρεται, αντίθετα απ' ότι ισχυρίζονται οι Επιτροπές Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας στην διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής δικαιοδοσίας και όχι στην διάκριση μεταξύ της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Η νομολογία των Επιτροπών Αναστολών οδηγεί σε σύγχυση όρων, παρερμηνεία του άρθρου 5 ν. 2479/97, άρνηση παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, αντίθετη προς το άρθρο 20 § 1 Συντάγματος ερμηνεία του άρθρου 5 ν. 2479/97 και αντισυνταγματική πρακτική. Η ανάγκη μεταβολής της νομολογίας αυτής είναι οφθαλμοφανής.

2) Το άρθρο 5 ν. 2479/97 δεν εμποδίζει την προσωρινή εκδίκαση της αιτήσεως αναστολής από το αναρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, όπως την είχε σωστά δεχθεί και για τους λόγους ακριβώς που την είχε δεχθεί η ΕπΑνΣτΕ 256/1994.

3) Το άρθρο 34 § 1 ν. 1968/91 ευθέως -άλλως αναλογικά- εφαρμοζόμενο επιβάλλει την παραπομπή της αιτήσεως αναστολής προς οριστική εκδίκασή της στο αρμόδιο δικαστήριο. Η ύπαρξη του άρθρου 5 ν. 2479/1997 -όπως και αν αυτό ερμηνευθεί- δεν εμποδίζει σε τίποτα την εφαρμογή του άρθρου 34 ν. 1968/91.