ΣτΕ (Ολ) 3839/2009

Περίληψη: Η αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως επιβάλλει, σε περίπτωση προσβολής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ατομικής διοικητικής πράξεως, να ελέγχεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων, στις οποίες ερείδεται η ευθέως πληττόμενη με το ένδικο βοήθημα ατομική πράξη. Ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων δεν υπόκειται σε κανενός είδους περιορισμό. Σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να περιορισθεί ο παρεμπίπτων έλεγχος της κανονιστικής πράξεως, όταν αυτή παραβιάζει το Σύνταγμα είτε ευθέως, κατά το περιεχόμενό της, είτε ως στηριζόμενη σε αντισυνταγματικό εξουσιοδοτικό νόμο. Η δικαστική προστασία του έχοντος έννομο συμφέρον να προβάλει ως λόγο ακυρώσεως της ατομικής πράξεως την παρανομία της κανονιστικής, στην οποία στηρίζεται, δεν εξαρτάται από το τυχαίο γεγονός της εκδόσεως ατομικής πράξεως που θα μπορούσε να προσβάλει εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, γεγονός που συμβαίνει ιδίως στην περίπτωση των οικοδομικών αδειών, οι οποίες εκδίδονται κατ΄ αρχήν κατά νόμον μετά την έκδοση των πράξεων εφαρμογής των σχεδίων πόλεων, ήτοι μετά την πάροδο ικανού χρόνου από τη δημοσίευση των οικείων κανονιστικών πράξεων. Ο έλεγχος, τέλος, αυτός δεν μπορεί να περιορισθεί με νόμο, διότι αυτός θα αντέκειτο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Αντίθετη μειοψηφία. Η έφεση παρεπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της αριθμ. 764/2006 αποφάσεως του Ε΄ Τμήματος.

Αριθμός 3839/2009

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 2 Ιουνίου 2006, με την εξής σύνθεση: Γ. Παναγιωτόπουλος, Πρόεδρος, Δ. Κωστόπουλος, Π. Πικραμμένος, Ν. Σκλίας, Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Θ. Παπαευαγγέλου, Δ. Πετρούλιας, Αικ. Συγγούνα, Ν. Ρόζος, Αν. Γκότσης, Αθ. Ράντος, Ν. Μαρκουλάκης, Δ. Μαρινάκης, Στ. Χαραλάμπους, Π. Κοτσώνης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Ι. Μαντζουράνης, Α. Χριστοφορίδου, Δ. Σκαλτσούνης, Κ. Βιολάρης, Αθ. Καραμιχαλέλης, K. Ευστρατίου, Μ. Γκορτζολίδου, Ε. Νίκα, Ι. Γράβαρης, Ε. Αντωνόπουλος, Γ. Τσιμέκας, Ι. Ζόμπολας, Π. Καρλή, Δ. Γρατσίας, Σύμβουλοι, Μ. Τριπολιτσιώτη, Β. Ανδρουλάκης, Πάρεδροι. Γραμματέας η Δ. Μουζάκη.

Για να δικάσει την από 25 Αυγούστου 2005 έφεση :

των : 1) ..., κατοίκου ... , ο οποίος παρέστη με τον δικηγόρο Δημήτριο Σωτηρόπουλο (Α.Μ. 6401), που τον διόρισε με πληρεξούσιο και 2) ..., κατοίκου ...., η οποία δεν παρέστη,

κατά των : 1) ..., κατοίκου ..., ο οποίος παρέστη αυτοπροσώπως ως δικηγόρος (Α.Μ. 716 Θεσσαλονίκης), 2) ..., 3) ..., κατοίκων .... και 4) Εξωραϊστικού Συλλόγου με την επωνυμία «...», που εδρεύει στην ..., οι οποίοι παρέστησαν με τον ίδιο ως πάνω δικηγόρο Πασχάλη Μισιούδη, που τον διόρισαν με πληρεξούσιο,

και κατά της υπ’ αριθμ. 1534/2005 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης.

Η πιο πάνω έφεση παρεπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της υπ΄ αριθμ. 764/2006 αποφάσεως του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να επιλύσει η Ολομέλεια το ζήτημα που αναφέρεται στην απόφαση.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της παραπεμπτικής αποφάσεως, η οποία επέχει θέση εισηγήσεως από τον Εισηγητή, Σύμβουλο Ι. Μαντζουράνη.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο του εκκαλούντος που παρέστη, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους εφέσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η έφεση και τον πρώτο των εφεσιβλήτων ως δικηγόρο και ως πληρεξούσιο των λοιπών εφεσιβλήτων, ο οποίος ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ’ αριθμ. ... ειδικά έντυπα παραβόλου).

2. Επειδή, με την κρινόμενη έφεση ζητείται η εξαφάνιση της 1534/2005 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με την οποία, κατ΄ αποδοχήν αιτήσεως ακυρώσεως των ήδη εφεσιβλήτων, ακυρώθηκε η 546/ 2-7-2003 οικοδομική άδεια του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών Νέων Μουδανιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Χαλκιδικής, με την οποία επετράπη στους εκκαλούντες η ανέγερση συγκροτήματος οικοδομών επί οικοπέδου τους που βρίσκεται στο Ο.Τ. Γ 8 στην παραλία Φούρκας Χαλκιδικής.

3. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας κατόπιν της 764/2006 παραπεμπτικής αποφάσεως του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου προς επίλυση του ζητήματος αν ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων από το διοικητικό δικαστήριο είναι απεριόριστος ή υπόκειται σε περιορισμούς.

4. Επειδή, η κρινόμενη έφεση ασκήθηκε παραδεκτώς και είναι, περαιτέρω, ερευνητέα.

5. Επειδή, η αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως, που αποτελεί έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου, η οποία έχει συνταγματική θεμελίωση, επιβάλλει, σε περίπτωση προσβολής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ατομικής διοικητικής πράξεως, να ελέγχεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων, στις οποίες ερείδεται η ευθέως πληττόμενη με το ένδικο βοήθημα ατομική πράξη, εν όψει των καθιερουμένων στην ελληνική έννομη τάξη δικονομικών κανόνων ευθείας προσβολής των κανονιστικών πράξεων, κατά τους οποίους η προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως κατ΄ αυτών κινείται από μόνη τη δημοσίευσή τους και είναι σχετικώς βραχεία (εξηκονθήμερη).

6. Επειδή, περαιτέρω, ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων, ο οποίος αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου των διοικητικών διαφορών, απορρέουσα από το κατοχυρούμενο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος ατομικό δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεν υπόκειται σε κανενός είδους περιορισμό. Τούτο δε διότι σκοπός της αρχής του παρεμπίπτοντος ελέγχου του απρόσωπου και αφηρημένου κανόνα δικαίου, του οποίου τα αποτελέσματα δεν εξαντλούνται σε ατομική περίπτωση, αλλά που προορίζεται να εφαρμοστεί σε πολλές μελλοντικές περιπτώσεις, είναι η δυνατότητα έμμεσης προσβολής του κανόνα αυτού από πρόσωπα, τα οποία, κατά το χρόνο εκδόσεως της κανονιστικής πράξεως και εντός της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως, δεν είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις (τον αναγκαίο δεσμό με την πράξη) να την προσβάλουν ευθέως. Ο χρονικός περιορισμός δηλαδή του ελέγχου αυτού θα οδηγούσε στο άτοπο η κανονιστική πράξη να θεωρείται μετά την πάροδο του, κατά τα ως άνω, χρονικού διαστήματος ως έχουσα οιονεί «αμάχητο τεκμήριο» νομιμότητας, ακόμα και στην περίπτωση που είχε τυχόν κριθεί από τα δικαστήρια με παρεμπίπτοντα έλεγχο, εντός του χρονικού αυτού διαστήματος, ως παράνομη. Σε καμιά περίπτωση, πάντως, δεν μπορεί να περιορισθεί ο παρεμπίπτων έλεγχος της κανονιστικής πράξεως, όταν αυτή παραβιάζει το Σύνταγμα είτε ευθέως, κατά το περιεχόμενό της, είτε ως στηριζόμενη σε αντισυνταγματικό εξουσιοδοτικό νόμο, διότι τούτο θα προσέκρουε στα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος. Εξ άλλου η δικαστική προστασία του έχοντος έννομο συμφέρον να προβάλει ως λόγο ακυρώσεως της ατομικής πράξεως την παρανομία της κανονιστικής, στην οποία στηρίζεται, δεν εξαρτάται από το τυχαίο γεγονός της εκδόσεως ατομικής πράξεως που θα μπορούσε να προσβάλει εντός του ανωτέρω χρονικού διαστήματος, γεγονός που συμβαίνει ιδίως στην περίπτωση των οικοδομικών αδειών, οι οποίες εκδίδονται κατ΄ αρχήν κατά νόμον μετά την έκδοση των πράξεων εφαρμογής των σχεδίων πόλεων, ήτοι μετά την πάροδο ικανού χρόνου από τη δημοσίευση των οικείων κανονιστικών πράξεων. Ο έλεγχος, τέλος, αυτός δεν μπορεί να περιορισθεί με νόμο, διότι αυτός θα αντέκειτο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά τη γνώμη, όμως, των μελών Δημοσθένη Πετρούλια, Αικατερίνης Συγγούνα, Νικολάου Μαρκουλάκη, Κωνσταντίνου Βιολάρη, Αθανασίου Καραμιχαλέλη και Ευαγγελίας Νίκα, ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων θα μπορούσε κατ΄ αρχήν να περιορισθεί από το νομοθέτη, εντός των πλαισίων πάντα της αποτελεσματικώς δικαστικής προστασίας. Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος και οι Σύμβουλοι Π. Πικραμμένος, Αγγελική Θεοφιλοπούλου, Αναστάσιος Γκότσης, Αθανάσιος Ράντος, Σταύρος Χαραλάμπους, Γεώργιος Παπαγεωργίου, προς την γνώμη των οποίων συντάχθηκαν οι Πάρεδροι, οι οποίοι διατύπωσαν τη γνώμη ότι η αρχή του παρεμπίπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων πρέπει να εφαρμόζεται σε αρμονία προς τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφαλείας του δικαίου που έχουν συνταγματική θεμελίωση. Κατ΄ ακολουθίαν αυτών, ο παρεμπίπτων έλεγχος, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε ανατροπή νομικών σχέσεων και καταστάσεων και να κλονίσει την ασφάλεια των συναλλαγών, ιδίως όταν ασκείται μετά πάροδο μακρού χρονικού διαστήματος από την έναρξη ισχύος της κανονικής πράξεως, δεν απαιτείται να ταυτίζεται, κατά περιεχόμενο, προς τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο, να εκτείνεται δηλαδή σε οποιαδήποτε πλημμέλεια ήταν δυνατόν να προβληθεί επί ευθείας προσβολής της πράξεως, ασκούμενος χωρίς χρονικό περιορισμό.

7. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση με τις ΕΠΑ 1356/13-10-1991 και 1250/93/22-6-1994 αποφάσεις του Νομάρχη Χαλκιδικής (Δ΄ 908 και 676, αντιστοίχως), που, κατά τον χρόνο εκείνο, αποτελούσε περιφερειακό όργανο του Κράτους, εγκρίθηκαν οι όροι δομήσεως του οικισμού Παραλίας Φούρκας Χαλκιδικής, ο οποίος με την 55254/22.1.1998 (ΦΕΚ Δ΄ 128) απόφαση του ίδιου Νομάρχη έχει χαρακτηριστεί ως παραλιακός. Βάσει των όρων αυτών, εκδόθηκε, στη συνέχεια, η προαναφερόμενη οικοδομική άδεια (546/2.7.2003), με την οποία επιτράπηκε η ανέγερση συγκροτήματος διώροφων κατοικιών με υπόγειο, στέγη και περίφραξη σε οικόπεδο εμβαδού 5.740,70 τ.μ., του οποίου οι εκκαλούντες φέρονται ως αποκλειστικοί συγκύριοι, συννομείς και συγκάτοχοι σε ποσοστό 80% και 20% εξ αδιαιρέτου. Κατά της οικοδομικής αυτής άδειας οι εφεσίβλητοι άσκησαν αίτηση ακυρώσεως, επί της οποίας εκδόθηκε η εκκαλουμένη, 1534/2005, απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, το οποίο εξέτασε παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των νομαρχιακών πράξεων επιβολής όρων δόμησης, επί των οποίων ερείδεται η ανωτέρω οικοδομική άδεια, ακύρωσε δε την άδεια αυτή, με τη σκέψη ότι οι προαναφερόμενοι όροι καθορίσθηκαν αναρμοδίως από τον Νομάρχη και όχι με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Με προβαλλόμενο λόγο εφέσεως αμφισβητήθηκε η νομιμότητα της κρίσης αυτής του Διοικητικού Εφετείου, εν όψει δε του λόγου αυτού ανέκυψε το παραπεμφθέν στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας ζήτημα.

8. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω εκτεθέντων, είναι επιτρεπτός, ο παρεμπίπτων έλεγχος του κύρους των ως άνω κανονιστικών νομαρχιακών αποφάσεων, στις οποίες στηρίχθηκε η προσβληθείσα με την αίτηση ακυρώσεως οικοδομική άδεια, χωρίς χρονικό ή άλλο περιορισμό. Κατά τη μειοψηφήσασα όμως γνώμη θα έπρεπε να ελεγχθεί αν ήταν δυνατός τέτοιος έλεγχος, εν όψει του διαδραμόντος χρόνου μεταξύ της εκδόσεως των κανονιστικών αυτών πράξεων και της ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της ατομικής πράξεως (οικοδομικής αδείας) που στηρίχθηκε σ΄ αυτές.

9. Επειδή, μετά την επίλυση του παραπεμφθέντος, κατά τα ανωτέρω, ζητήματος, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου για περαιτέρω κρίση.

Διά ταύτα

Επιλύει το παραπεμφθέν ζήτημα.

Αναπέμπει την υπόθεση στο Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά τα εις το αιτιολογικό.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 20 Σεπτεμβρίου 2006

Ο Πρόεδρος Η Γραμματέας

Γ. Παναγιωτόπουλος Δ. Μουζάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 3ης Δεκεμβρίου 2009.

Ο Πρόεδρος Ο Γραμματέας

Π. Πικραμμένος Β. Μανωλόπουλος