

999/2007 ΣΤΕ (ΑΝΑΣΤ) (453429)

(Α΄ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΟΜΟΣ)

Απόφαση 999/2007 της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ. Αφορά το έργο εκτροπής υδάτων του ποταμού Αχελώου προς τη Θεσσαλία και ειδικότερα αίτηση αναστολής εκτελέσεως αποφάσεως του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., που ενέκρινε το αποτέλεσμα της δημοπρασίας για την εκτέλεση φράγματος του έργου, η οποία (απόφαση) επανήλθε σε ισχύ με τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 4 του ν. 3481/2006. Η βλάβη, την οποία ισχυρίζονται ότι υφίστανται οι αιτούντες, προκαλείται από την εφαρμογή διατάξεως τυπικού νόμου. Ενόψει τούτου και δεδομένου ότι ούτε το άρθρο 52 του π.δ/τος 18/1989, ούτε άλλη διάταξη επιτρέπει τη χορήγηση, από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναστολής εκτελέσεως πράξεως της νομοθετικής λειτουργίας, δεν είναι δυνατή ούτε η επιβολή σχετικού κατάλληλου μέτρου της παρ. 8 του άρ. 52 του αυτού Π.Δ. 18/1989. Μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία η διάταξη του νόμου αντίκειται στα άρθρα 20 παραγρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, ενώ στην ειδική περίπτωση που με διάταξη νόμου θεσπίζεται διοικητική πράξη με τρόπο, ώστε η όλη διοικητική διαδικασία να περιλαμβάνεται στο νόμο και να μη προβλέπεται η έκδοση περαιτέρω διοικητικών πράξεων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι παραδεκτώς ασκείται αίτηση ακυρώσεως. Περαιτέρω η κοινοτική αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας επιβάλλει να μπορεί ένα εθνικό δικαστήριο να διατάσσει τα προσωρινά μέτρα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων που ένας πολίτης αντλεί από το κοινοτικό δίκαιο. Απόρριψη της αιτήσεως, χωρίς την προηγούμενη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ, θα συνιστούσε ευθεία παράβαση της υποχρέωσης που επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια το άρθρο 234 παρ. 3 της Συνθήκης Ε.Κ. Απορρίπτει την αίτηση.

Αριθμός 999/2007

Η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 52 του π.δ/τος 18/1989, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 35 του ν. 2721/1999).

Συνεδρίασε σε συμβούλιο στις 31 Ιουλίου 2007, με την εξής σύνθεση: Γ. Παναγιωτόπουλος, Πρόεδρος, Αικ. Σακελλαροπούλου, Κ. Ευστρατίου, Σύμβουλοι. Γραμματέας ο Β. Μανωλόπουλος.

Για να αποφασίσει σχετικά με την από 9 Μαΐου 2007 αίτηση:
των: 1) αστικής εταιρείας με την επωνυμία «..... για την
..... του και της», που εδρεύει
στην Αθήνα, , 2) Δήμου, 3) Δήμου και 4)
..... Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αιτωλοακαρνανίας, που εδρεύει στο
Μεσολόγγι, Πλατεία,

κατά του Υπουργού, και

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ανασταλεί η εκτέλεση της υπ' αριθ. 375/ΚΕ 1900/18.3.2005 αποφάσεως του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., καθώς και κάθε άλλης σχετικής πράξης ή παράλειψης της Διοικήσεως.

Κατέθεσε το από 8 Αυγούστου 2007 υπόμνημά της η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε.», που εδρεύει στην Αθήνα.

Ο Πρόεδρος, για να κριθεί η πιο πάνω αίτηση, συγκρότησε την Επιτροπή, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 52 του π.δ. 18/1989 (ΦΕΚ 8 τ.Α), όπως αυτό έχει αντικατασταθεί με το άρθρο 35 του ν. 2721/1999 (ΦΕΚ 112 τ.Α).

Κατά τη συνεδρίασή της η Επιτροπή άκουσε την εισηγήτρια, Σύμβουλο Αικ. Σακελλαροπούλου.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ' αριθμ. 1263797 έτους 2007).
2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η αναστολή εκτελέσεως της υπ' αριθ. 375/ΚΕ 1900/18.3.2005 αποφάσεως του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., που ενέκρινε το αποτέλεσμα της δημοπρασίας για την εκτέλεση του έργου «αποπεράτωση φράγματος Συκιάς», η οποία επανήλθε σε ισχύ με τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 4 του ν. 3481/2006 και της μονομερούς κατακυρωτικής πράξεως του ίδιου Υπουργού, η έκδοση της οποίας συνάγεται, κατά τους αιτούντες, από τη σύναψη συμβάσεως με την εταιρεία «..... ..», για την κατασκευή του ως άνω έργου, βάσει της αυτής, ως άνω, διατάξεως του ν. 3481/2006. Κατά των αυτών πράξεων οι αιτούντες έχουν ασκήσει αίτηση ακυρώσεως, δικάσιμος για την οποία ορίσθηκε, μετά από αναβολή η 2 Νοεμβρίου 2007.
3. Επειδή, το από 8.8.2007 υπόμνημα της εταιρείας «Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε.», η οποία έχει ασκήσει παρέμβαση στη δίκη επί της αιτήσεως ακυρώσεως, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη, διότι κατατέθηκε μετά τη συζήτηση της κρινομένης αιτήσεως.
4. Επειδή, περιβαλλοντικοί όροι για επιμέρους τεχνικά έργα, εντασσόμενα στο συνολικό σχέδιο εκτροπής υδάτων του ποταμού Αχελώου προς τη Θεσσαλία, (σήραγγα διοχέτευσης υδάτων, φράγματα και ταμιευτήρες, μεταξύ των οποίων και το επίμαχο φράγμα Συκιάς), είχαν εγκριθεί αρχικά με κοινές υπουργικές αποφάσεις (61414/21.4.1992 και 16058/9.10.1991). Οι αποφάσεις αυτές ακυρώθηκαν, ύστερα από αίτηση που άσκησαν, μεταξύ άλλων, οι ήδη αιτούντες, με τις αποφάσεις 2759/1994 και 2760/1994 του Συμβουλίου της Επικρατείας, για το λόγο ότι δεν είχαν στηριχθεί σε συνθετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για το σύνολο των επιμέρους έργων, ώστε να καταστεί δυνατό να διαγνωσθεί και αξιολογηθεί η συνολική επίδραση στο περιβάλλον από την αλλοίωση του υδρολογικού ισοζυγίου μεταξύ Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας και να εκτιμηθούν σε όλη τους την έκταση οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εκτροπής. Στη συνέχεια, εγκρίθηκαν νέοι περιβαλλοντικοί όροι (κοινή απόφαση 23271/15.12.1995) για την κατασκευή και λειτουργία έργων μερικής εκτροπής του άνω ρου του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία, οι οποίοι όμως ακυρώθηκαν με την 3478/2000 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, για το

λόγο ότι δεν είχαν εξετασθεί εναλλακτικές λύσεις, ως προς τον τρόπο κατασκευής, τη διάρθρωση και το μέγεθος των επίμαχων έργων, προκειμένου να πραγματοποιηθεί η εκτροπή του Αχελώου κατά τρόπο, ώστε να αποτραπεί η καταστροφή, τουλάχιστον των περισσότερο αξιόλογων από τα μνημεία της περιοχής των έργων, μεταξύ των οποίων το Μοναστήρι του

Τρικάλων (στην περιοχή του φράγματος Συκιάς), εκκλησίες και τοξωτά γεφύρια και να μειωθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις από τα έργα αυτά, η πλημμύρα δε αυτή ήταν κρίσιμη για το συνολικό σχεδιασμό των έργων. Η Διοίκηση επανήλθε και εξέδωσε νέους περιβαλλοντικούς όρους για τα επίμαχα έργα (κοινή υπουργική απόφαση Α.Π. 131957/19.3.2003), οι οποίοι ακυρώθηκαν και πάλι με την 1688/2005 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με την τελευταία αυτή απόφαση κρίθηκε, ενόψει των ισχυουσών, κατά τον κρίσιμο χρόνο, διατάξεων του ν. 1739/1987, υπό το φως της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ L 327), ότι σύμφωνα με τις αρχές της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων, ουσιώδους στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος, η εκτέλεση έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων επιτρέπεται, μόνον εφόσον αυτό εντάσσεται σε πρόγραμμα αναπτύξεως υδατικών πόρων, τα δε επίμαχα έργα, παρά το ότι αναμένεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην υδρολογική λεκάνη δύο ποταμών, του Αχελώου και του Πηνειού, καθώς και στα χερσαία και υδάτινα οικοσυστήματα της περιοχής, ουδέποτε εντάχθηκαν σε πρόγραμμα διαχείρισης υδατικών πόρων, το οποίο, όπως άλλωστε προέκυπτε, δεν είχε καταρτισθεί. Με την ίδια απόφαση η υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση για να κρίνει, εάν εμμένει στην εκτέλεση του έργου, ενόψει των νέων πραγματικών και νομικών δεδομένων (είχε ήδη δημοσιευθεί ο ν. 3199/2003 για τη μεταφορά της ως άνω Οδηγίας) που ισχύουν για το επίδικο έργο, κατ' εκτίμηση των υδατικών αναγκών της Θεσσαλίας και της Δυτικής Στερεάς ως και της προβλεπόμενης μορφής ανάπτυξης των περιοχών αυτών, στο πλαίσιο πάντοτε της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων. Ενόψει της ακυρωτικής αυτής αποφάσεως, με την 1186/2006 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώθηκε η υπ' αριθ. 375/Κ.Ε 1900Γ/18.3.2005 απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, με την οποία εγκρίθηκε το αποτέλεσμα της δημοπρασίας για το έργο «Αποπεράτωση Φράγματος Συκιάς» και ανατέθηκε η κατασκευή του στην εταιρεία «..... ..», διότι μετά την ακύρωση της πράξεως εγκρίσεων περιβαλλοντικών όρων εξέλιπε η νόμιμη προϋπόθεση διενέργειας του διαγωνισμού και αναθέσεως της εκτελέσεως του επίμαχου έργου. Ακολούθησε ο ν. 3481/2006 (Α' 162/2.8.2006), με το άρθρο 9 του οποίου τροποποιήθηκαν οι ρυθμίσεις του άρ. 7 του ν. 3199/2003 και προβλέφθηκε ότι μέχρι την έγκριση του Εθνικού Προγράμματος Διαχείρισης και Προστασίας του υδατικού δυναμικού της Χώρας και των Σχεδίων Διαχείρισης των Περιφερειών, μπορούν να εγκρίνονται Σχέδια Διαχείρισης των υδάτων συγκεκριμένης λεκάνης απορροής και επιτρέπεται η μεταφορά ύδατος σε άλλη λεκάνη, τα σχέδια δε αυτά, προκειμένου για έργα μεγάλης κλίμακας ή εθνικής σημασίας, εγκρίνονται με νόμο. Με τη διάταξη του άρθρου 13 (παράγρ. 1-3) του ίδιου Ν. 3481/2006, τα έργα μερικής εκτροπής του άνω ρου του ποταμού Αχελώου προς τη Θεσσαλία χαρακτηρίστηκαν ως έργα μεγάλης

κλίμακας και εθνικής σημασίας, εγκρίθηκε το Σχέδιο Διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών Αχελώου και Πηνειού και εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και λειτουργία των επίμαχων έργων. Με την παρ. 4 το ίδιου άρθρου 13 του Ν. 3481/2006 ορίσθηκαν τα εξής: «... 4. Δημόσια έργα, καθώς και έργα της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.), τα οποία

δημοπρατήθηκαν και κατασκευάστηκαν ή βρίσκονται στο στάδιο κατασκευής και αφορούν σε έργα εκτροπής του άνω ρου του ποταμού Αχελώου προς Θεσσαλία και έργα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, επιτρέπεται να λειτουργήσουν ή να ολοκληρωθεί η κατασκευή τους σύμφωνα με το εγκρινόμενο σχέδιο διαχείρισης και τους εγκρινόμενους κατά την προηγούμενη παράγραφο περιβαλλοντικούς όρους.» Ενόψει της τελευταίας αυτής διατάξεως δόθηκε εντολή στην ανάδοχο εταιρεία να συνεχίσει τις εργασίες στο επίμαχο έργο, που είχαν διακοπεί προσωρινά μετά την μνημονευθείσα, 1186/2006, ακυρωτική απόφαση. (σχετικά τα υπ' αριθ. 415/28.6.2006 και 567/14.9.2006 έγγραφα της ΕΥΔΕ Τμήματος κατασκευής Έργων Καρδίτσας).

5. Επειδή, οι αιτούντες προβάλλουν ότι με την τελευταία, ως άνω, διάταξη επανήλθε σε ισχύ η ήδη ακυρωθείσα με την 1186/2006 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας απόφαση εγκρίσεως του αποτελέσματος της δημοπρασίας για την εκτέλεση του έργου «αποπεράτωση του φράγματος Συκιάς», με αποτέλεσμα να απειλείται από την πραγματοποίηση των σχετικών εργασιών ανεπανόρθωτη αλλοίωση του τοπίου της Νότιας Πίνδου, οριστικός και αμετάκλητος αφανισμός της κοίτης και της ελεύθερης ροής του Αχελώου, καταστροφή δασικών οικοσυστημάτων, «ληηλασία» του υδάτινου σώματος του ποταμού, επί ζημία του Νομού Αιτωλοακαρνανίας, αλλά και υποβάθμιση του Μνημείου του Μοναστηρίου του

6. Επειδή, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η βλάβη, την οποία ισχυρίζονται ότι υφίστανται οι αιτούντες, προκαλείται από την εφαρμογή διατάξεως τυπικού νόμου. Ενόψει τούτου και δεδομένου ότι ούτε το άρθρο 52 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), ούτε άλλη διάταξη επιτρέπει τη χορήγηση, από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναστολής εκτελέσεως πράξεως της νομοθετικής λειτουργίας, (Ε.Α. 314/1994, 188/1996, 253/1998), δεν είναι δυνατή ούτε η επιβολή σχετικού κατάλληλου μέτρου της παρ. 8 του άρ. 52 του αυτού Π.Δ. 18/1989 και, επομένως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί. Κατά τη γνώμη όμως της Συμβούλου Αικατ. Σακελλαροπούλου, με την προσβαλλόμενη νομοθετική ρύθμιση καθίσταται εφικτή η κατασκευή του επίμαχου έργου με μόνη την αναβίωση της πράξεως εγκρίσεως του αποτελέσματος της δημοπρασίας, η οποία είχε ακυρωθεί με την ήδη μνημονευθείσα δικαστική απόφαση, χωρίς δηλαδή να προβλέπεται η έκδοση άλλης διοικητικής πράξεως. Με τα δεδομένα όμως αυτά, η επίδικη νομοθετική ρύθμιση αντίκειται προδήλως στα άρθρα 20 παραγρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, με τα οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας και αιτήσεως ακυρώσεως, επιβάλλεται η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και απαγορεύεται κάθε νομοθετική ή διοικητική ρύθμιση που επιδιώκει, αντιθέτως, να ανατρέψει τα δικαστικώς κριθέντα. Και ναι μεν η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη όταν στρέφεται, ευθέως, κατά διατάξεως τυπικού νόμου, στην ειδική όμως περίπτωση που με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται διοικητική πράξη με τρόπο, ώστε η όλη διοικητική διαδικασία να περιλαμβάνεται στο νόμο και να μη προβλέπεται η έκδοση περαιτέρω διοικητικών πράξεων, μάλιστα δε όταν με τον τρόπο αυτό, καταργούνται, ουσιαστικώς, δημοσιευθείσες για το ίδιο θέμα δικαστικές αποφάσεις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι παραδεκτός ασκείται αίτηση ακυρώσεως και, κατά συνεκδοχήν, και αίτηση αναστολής εκτελέσεως κατά της εμπεριεχομένης στη νομοθετική αυτή διάταξη διοικητικής

πράξεως. Πέραν και ανεξαρτήτως τούτου, η προκειμένη διαφορά διέπεται και από την Οδηγία 2000/60/ΕΚ για την προστασία των υδάτων. Κατά πάγια δε νομολογία του ΔΕΚ, η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, η οποία αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, απορρέουσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο. Κατά την ίδια νομολογία, όταν το παραδεκτό προσφυγής, σκοπούσας στη διασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων που ένας πολίτης αντλεί από το κοινοτικό δίκαιο, δεν είναι πρόδηλο, δυνάμει του εθνικού δικαίου, εφαρμοζομένου, σύμφωνα προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, η κοινοτική αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας επιβάλλει να μπορεί ένα εθνικό δικαστήριο, ήδη από το στάδιο αυτό, να διατάσσει τα προσωρινά μέτρα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση του σεβασμού των εν λόγω δικαιωμάτων (βλ. ιδίως ΔΕΚ αποφάσεις της 13.3.2007, C-432/05, Unibet Ltd, και της 19.6.1990, C-213/89, Factortame Ltd κλπ). Εν προκειμένω, με την προσβαλλόμενη διάταξη, θεσπίζεται, ουσιαστικά, διοικητική πράξη που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω οδηγίας (πράξη, μάλιστα, που σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, έχει ήδη ακυρωθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας), χωρίς να προβλέπεται στην εσωτερική νομοθεσία άλλο, πέραν της αιτήσεως ακυρώσεως, ένδικο μέσο, με βάση το οποίο οι θιγόμενοι μπορεί να ζητήσουν να ελεγχθεί η συμβατότητα της διατάξεως αυτής και της εμπειροχόμενης σε αυτή διοικητικής πράξεως με τις διατάξεις της Οδηγίας. Με τα δεδομένα όμως αυτά, το απαράδεκτο της κρινομένης αιτήσεως ακυρώσεως δεν είναι, και για το λόγο αυτό, πρόδηλο και, συνεπώς, η Επιτροπή πρέπει να προχωρήσει στην εξέταση του βασίμου της κρινομένης αιτήσεως. Και ναί μεν, παρά το κατά τα ανωτέρω προδήλως βάσιμο της αιτήσεως, η Επιτροπή δεν μπορεί, ενόψει της αμφιβολίας περί του παραδεκτού, να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλομένης νομοθετικής διατάξεως πρέπει όμως, να διατάξει, ως κατάλληλο, προς προστασία των αιτούντων μέτρο, σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 8 του π.δ. 18/1989, τη διακοπή των εργασιών κατασκευής του επίδικου έργου, μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση επί της αιτήσεως ακυρώσεως. Εν πάση όμως περιπτώσει και δοθέντος ότι, αφενός μεν το εξεταζόμενο ζήτημα αφορά αποκλειστικά στην έκβαση της κρινομένης αιτήσεως και δεν πρόκειται να τεθεί εκ νέου στο πλαίσιο της κύριας δίκης (πρβλ. απόφαση ΔΕΚ της 24.5.1977, C-107/76, Hoffmann La Roche), αφετέρου δε αντίθετη ερμηνεία της εφαρμοζομένης εν προκειμένω γενικής, περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αρχής του κοινοτικού δικαίου, και κατά το στάδιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας, δεν είναι πρόδηλη, απόρριψη της αιτήσεως, χωρίς την προηγούμενη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ, θα συνιστούσε ευθεία παράβαση της υποχρεώσεως που επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια το άρθρο 234 παρ. 3 της Συνθήκης Ε.Κ.

7. Επειδή, εν όψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Διά ταύτα

Απορρίπτει την αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα στις 31 Ιουλίου 2007 και εκδόθηκε στις 18 Σεπτεμβρίου 2007.

Ο Πρόεδρος

Ο Γραμματέας

Γ. Παναγιωτόπουλος
Π.Β.

Β. Μανωλόπουλος