

ΣτΕ 92/2016, Τμ. Ε' [παρατ. Π. Λαζαράτος]

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Προεδρεύουσα Αντιπρόεδρος ΣτΕ

Εισηγητής: Δ. Βασιλειάδης, Πάρεδρος ΣτΕ

Δικηγόροι: Β. Λαμπροπούλου – Δημητριάδου,
Δ. Πρωτόπαπας

Σιωπηρή απόρριψη αίτησης για την ανάκληση απόφασης, με την οποία επιτράπηκε η λειτουργία δεξαμενών αποθήκευσης υγρών καυσίμων, και τη σφράγιση αυτών. Αρχή της χρηστής διοίκησης. Γενική αρχή του δικαίου, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, ότι η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να ανακαλεί πράξεις έστω και παράνομες. Έκδοση διαδοχικώς αλληπάλληλων διοικητικών πράξεων για τη ρύθμιση της ίδιας έννομης κατάστασης, ερείδονται στην αυτή διάταξη νόμου και αποτελούν η μία έρρισμα της άλλης. Προσβολή με διαδοχικές αιτήσεις ακυρώσεως, κατάργηση δίκης λόγω αντικατάστασης ορισμένων πράξεων από μεταγενέστερες. Η Διοίκηση έχει υποχρέωση λόγω και της πολυπλοκότητας της υπόθεσης να εξετάσει αίτηση του διοικουμένου, που επέτυχε έκδοση των ακυρωτικών αποφάσεων, να εκκαθαριστεί η υπόθεση στο σύνολό της, προκειμένου να διαπιστωθεί αν ορισμένες παρέμεναν σε ισχύ και σε καταφατική περίπτωση να εξετασθεί με βάση τις συνθήκες της υπόθεσης, αν η διατήρηση σε ισχύ των πράξεων αυτών κατ' επίκληση του τεκμηρίου νομιμότητας προσκρούει στις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης. Η σιωπηρή απόρριψη της ένδικης αίτησης έχει εκτελεστό χαρακτήρα και είναι μη νόμιμη, ως εκ τούτου πρέπει να ακυρωθεί.

Διατάξεις: άρθρα 10 Συντ., 4 ΚΔΔιαδ

[...] 2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου της από 29.11.2005 αίτησης, με την οποία, μετά την έκδοση της 871/2004 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αιτούσα ζήτησε α) την ανάκληση της 1799/2000 απόφασης δυνάμει της οποίας επιτράπη η λειτουργία των δεξαμενών 1, 2 και 5 της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «... ΑΕ» στη θέση ..., β) τη σφράγιση της δεξαμενής 3 που λειτουργεί χωρίς τη σχετική άδεια και γ) τη σφράγιση των λοιπών δεξαμενών, η άδεια των οποίων ακυρώθηκε με την ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

3. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται προς συζήτηση μετά την έκδοση της 1886/2009 προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου, με την οποία αναβλήθηκε η έκδοση οριστικής απόφασης και διατάχθηκε η αποστολή του φακέλου της υπόθεσης από τη Νομαρχιακή

Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου.

4. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 283 παρ. 2 του Ν 3852/2010 (Α' 87), η παρούσα δίκη νομίμως συνεχίζεται αυτοδικαίως και χωρίς άλλη διατύπωση κατά της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.
5. Επειδή, εξάλλου, η υπόθεση παραδεκτώς συζητήθηκε, αν και δεν παρέστη η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, διότι όπως προκύπτει από το σχετικό αποδεικτικό που υπάρχει στο φάκελο, αντίγραφο της προαναφερθείσας 1886/2009 προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου, με την οποία ορίσθηκε νέα δικάσιμος της υπόθεσης, επιδόθηκε νομοτύπως στη Ν.Α. Δωδεκανήσου.
6. Επειδή, υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης παρεμβαίνει, παραδεκτώς, η ανώνυμη εταιρεία «Επιχείρηση Εκμετάλλευσης Υγρών Καυσίμων ... ΑΕ» (πρβλ. ΣτΕ 52/2008 Ολ, 871/2004).
7. Επειδή, η αιτούσα, φερομένη ως κάτοικος ... και ιδιοκτήτρια ακινήτου γειτονικού προς τον χώρο των εγκαταστάσεων αποθήκευσης υγρών καυσίμων που αφορά η προσβαλλόμενη πράξη, με έννομο συμφέρον και εμπροθέσμως ασκεί την κρινόμενη αίτηση (**ΣτΕ 871/2004** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/178218)). Εξάλλου, το έννομο συμφέρον της αιτούσας δεν αναιρείται και υπό την εκδοχή που προβάλλει η παρεμβαίνουσα εταιρεία, δηλαδή ότι η αιτούσα ασκεί ανταγωνιστική επιχείρηση στην περιοχή, οι περί του αντιθέτου δε ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας είναι απορριπτέοι (ΣτΕ 1763/2004, 3095/2001 Ολ κ.ά.).
8. Επειδή, στο άρθρο 10 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2 [...] 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει [...]». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με τον **Ν 2690/1999** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/4313008) (Α' 45), όπως οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 4 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 1 του **Ν 3242/2004** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/361810) (Α' 102), η παράγραφος 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 του Ν 3230/2004 (Α' 44), οι δε παράγραφοι 5 και 6 προστέθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 2 του **Ν 3242/2004** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/361810), ορίζονται τα εξής: «Διεκπεραίωση υποθέσεων 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαίνονται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται

μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων [...] 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό [...]». Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνάγεται ότι ο νομοθέτης έχει θεσπίσει κανόνες διαδικασίας που αποβλέπουν προεχόντως στη λειτουργική αποτελεσματικότητα της Διοίκησης και στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ειδικότερα δε στη δραστηριοποίηση των διοικητικών υπηρεσιών για την ταχεία και αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών (ΣτΕ Ολ 3004/2010). Εξάλλου, η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπει τη δράση της Διοίκησης, από την εν λόγω δε αρχή απορρέει ειδικότερα η υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί επικαίρως τις ανατιθέμενες σε αυτήν αρμοδιότητες και να συμπράττει, επίσης, σε ενέργειες από τις οποίες εξαρτάται η έκδοση διοικητικών πράξεων που ενδιαφέρουν τους διοικουμένους και η ικανοποίηση εν γένει εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων (ΣτΕ 1378/2008 κ.ά.).

9. Επειδή, περαιτέρω, κατά γενική αρχή του δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να ανακαλεί πράξεις της, έστω και αν είναι παράνομες. Σύμφωνα, όμως, με τις αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, σε συνδυασμό και προς τις διατάξεις που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη, σε περίπτωση κατά την οποία εκδόθηκαν, διαδοχικώς, αλληπάλληλες διοικητικές πράξεις για να ρυθμιστεί η ίδια έννομη κατάσταση που αφορά την εγκατάσταση και λειτουργία δραστηριότητας σε ορισμένη θέση, οι εκδοθείσες δε πράξεις ερείδονται ως προς το κρίσιμο θέμα του επιτρεπτού της εγκατάστασης στην αυτή διάταξη του νόμου και αποτελούν έρεισμα η μια της άλλης και, παραλλήλως, ορισμένες εξ αυτών έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ, με αποτέλεσμα επί προσβολής των πράξεων αυτών με διαδοχικές, επίσης, αιτήσεις ακυρώσεως να καταργηθεί η δίκη ως προς ορισμένες πράξεις, λόγω της αντικατάστασής τους από μεταγενέστερες, και να ακυρωθούν άλλες πράξεις, λόγω παράβασης του νόμου που εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους, η Διοίκηση, έχει, πάντως, την υποχρέωση, εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις σε συνδυασμό και με την πολυπλοκότητα της υπόθεσης, να εξετάσει αίτηση του διοικουμένου, που πέτυχε την έκδοση των ακυρωτικών αποφάσεων, με την οποία ζητείται η εκκαθάριση της υπόθεσης στο σύνολό της, προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρέμειναν σε ισχύ ορισμένες πράξεις και σε καταφατική περίπτωση να εξετασθεί, με βάση τις συνθήκες της υπόθεσης, αν η διατήρηση σε ισχύ των πράξεων αυτών κατ' επίκληση του τεκμηρίου της νομιμότητας προσκρούει στις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης (πρβλ. **ΣτΕ Ολ 1175/2008** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/4645963) σκ. 7, Ολ 2176/2004 σκ. 4, Ολ 2177/2004 σκ. 4, 370/1997 7μ. σκ. 4 κ.ά.).

10. Επειδή, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου και τις 1912/1994, 2969/1998, 2970/2008 και 871/2004 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την .../Φ.14.119/7.7.1992 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου χορηγήθηκε στην ομόρρυθμη εταιρεία «Κ. και Μ. ... Ο.Ε.» άδεια εγκατάστασης πέντε δεξαμενών αποθήκευσης υγρών καυσίμων, συνολικής χωρητικότητας 1.350 κ.μ., στην περιοχή «...» της ... Η πράξη αυτή προσεβλήθη με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η επί της αιτήσεως όμως αυτής δίκη κηρύχθηκε κατηρημένη με την 1912/1994 απόφαση του Δικαστηρίου. Τούτο, λόγω της εν τω μεταξύ εκδόσεως της απόφασης .../Φ.14.119/17.3.1993 του αυτού Νομάρχη, υπογραφομένης από τον Διευθυντή Εσωτερικών της Νομαρχίας, με την οποία ορίσθηκε ότι η αρχική άδεια εγκαταστάσεως ισχύει εφεξής στο όνομα της νυν παρεμβαίνουσας εταιρείας «Επιχείρηση Εκμετάλλευσης Υγρών Καυσίμων - ... ΑΕ» που διαδέχθηκε την αρχική δικαιούχο εταιρεία και με την οποία, κατά τα γενόμενα δεκτά με την ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου, αντικαταστάθηκε εξ ολοκλήρου η αρχική άδεια εγκατάστασης. Κατά της τελευταίας αυτής απόφασης του Νομάρχη Δωδεκανήσου [υπ' αριθμ. .../Φ.14.119/17.3.1993] άσκησαν αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας οι Γ., Ι. και Ν.Τ. Με την .../94/Φ.14.119/14.2.1995 απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή Δωδεκανήσου και μετά από αίτηση της πιο πάνω ανώνυμης εταιρείας η ισχύς της άδειας εγκατάστασης, η οποία εξέπνεε την 7.7.1994, παρατάθηκε μέχρι την 31.12.1995. Εξάλλου, με την 2970/1998 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας καταργήθηκε η δίκη που άνοιξε με την αίτηση ακυρώσεως κατά της .../Φ.14.119/17.3.1993 νομαρχιακής απόφασης, διότι κρίθηκε ότι έληξε η ισχύς της προσβαλλόμενης πράξης, λόγω αντικαταστάσεώς της, μετά την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως, με την προαναφερθείσα απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή Δωδεκανήσου. Εν τω μεταξύ, εκδόθηκε η απόφαση .../Φ.14.119/6.10.1995 του Νομάρχη Δωδεκανήσου, με την οποία χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας των τριών από τις πέντε δεξαμενές, με την δε απόφαση .../7158/Φ.14.119/20.11.1996 του ίδιου Νομάρχη χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας και των άλλων δύο δεξαμενών. Η τελευταία αυτή πράξη ακυρώθηκε με την 2969/1998 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι κρίθηκε ότι κατά τα ορισθέντα με την άδεια εγκαταστάσεως, η εγκατάσταση όλων των δεξαμενών έπρεπε να είχε αποπερατωθεί μέχρι 31.12.1995, η δε προσβαλλόμενη άδεια λειτουργίας εξεδόθη την 20.11.1996, ήτοι μετά την πάροδο του χρονικού ορίου που έτασσε η άδεια εγκαταστάσεως, χωρίς, εν πάση περιπτώσει, να προκύπτει ότι η αποπεράτωση των εγκαταστάσεων είχε γίνει μέχρι του χρονικού αυτού ορίου. Μετά την έκδοση της πιο πάνω ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας εκδόθηκε η απόφαση .../Φ.14.119/29.3.1999 του Νομάρχη Δωδεκανήσου, που υπογράφεται από τον Αντινομάρχη (εφεξής: πράξη α'), με την οποία παρατάθηκε η αρχική .../Φ.14.119/7.7.1992 άδεια εγκατάστασης και χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας για τις δύο δεξαμενές (No 4 και 5) αποθήκευσης υγρών καυσίμων ελαφρών κλασμάτων, συνολικής χωρητικότητας 320 (200 + 120) κ.μ. και άδεια κτιριακής επέκτασης για την αποθήκευση 20 κ.μ. συσκευασμένων λιπαντικών. Στη συνέχεια, με την .../Φ.14.119/14.4.1999 απόφαση του ίδιου Νομάρχη, που υπογράφεται επίσης από τον Αντινομάρχη (εφεξής: πράξη β'), επιτράπη στην πιο πάνω

ανώνυμη εταιρεία να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις της με την εγκατάσταση δύο δεξαμενών αποθήκευσης πετρελαίου, συνολικής χωρητικότητας 1.570 κ.μ. Ακολουθώντας, με την 6289/Φ.14.119/30.12.1999 απόφαση του ανωτέρω Νομάρχη, υπογραφομένη ομοίως ως άνω (εφεξής: πράξη γ'), χορηγήθηκε στην παρεμβαίνουσα εταιρεία άδεια λειτουργίας για τις δύο δεξαμενές που εγκαταστάθηκαν σύμφωνα με την .../Φ.14.119/14.4.1999 άδεια επεκτάσεως, κατόπιν και της .../21.4.1999 οικοδομικής άδειας (εφεξής: πράξη δ') του Γραφείου Πολεοδομίας Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου της Ν.Α. Δωδεκανήσου. Περαιτέρω, με την .../Φ.14.119/6.10.2000 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου, που υπογράφεται από τον Αντινομάρχη, χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας αορίστου διαρκείας των τριών δεξαμενών για τις οποίες είχε, κατά τα ήδη λεχθέντα, αρχικώς χορηγηθεί άδεια λειτουργίας με την .../Φ.14.119/6.10.1995 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου. Εξάλλου, οι Ι. και Ν.Τ. (νυν αιτούσα) άσκησαν τρεις αιτήσεις ακυρώσεως ως εξής: Ι) κατά της .../Φ.14.119/29.3.1999 απόφασης του Νομάρχη Δωδεκανήσου (ανωτέρω πράξη α'), ΙΙ) κατά της .../Φ.14.119/14.4.1999 απόφασης του αυτού Νομάρχη (ανωτέρω πράξη β') και ΙΙΙ) κατά της .../Φ.14.119/30.12.1999 απόφασης του ίδιου Νομάρχη (πράξη γ') και κατά της .../1999 οικοδομικής άδειας (πράξη δ'). Με την 871/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας συνεκδικάσθηκαν οι ανωτέρω 3 αιτήσεις ακυρώσεως, από τις οποίες ο πρώτος εκ των αιτούντων παραιτήθηκε, καταργήθηκε η δίκη, αφενός, κατά της α' πράξης εν μέρει, δηλαδή κατά της .../Φ.14.119/29.3.1999 απόφασης του Νομάρχη Δωδεκανήσου καθ' ό μέρος με αυτήν χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας δύο δεξαμενών υγρών καυσίμων, και αφετέρου κατά της γ' πράξης, δηλαδή της .../Φ.14.119/30.12.1999 απόφασης του αυτού Νομάρχη, έγιναν δεκτές οι αιτήσεις και ακυρώθηκαν α) η απόφαση .../Φ.14.119/29.3.1999 (ανωτέρω πράξη α'), εν μέρει, κατά το μέρος που χορηγεί άδεια εγκατάστασης, β) η απόφαση .../Φ.14.119/14.4.1999 του Νομάρχη Δωδεκανήσου (πράξη β') και γ) η .../21.4.1999 οικοδομική άδεια του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολεοδομικών Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου (πράξη δ').

11. Επειδή, με την προαναφερθείσα 871/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, έγιναν, πλην άλλων, δεκτά (βλ. σκ. 10 και επομ.), τα εξής: «[...] 10. Επειδή, με την 10537/18.2-11.3.1993 κοινή απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του Υφυπουργού ΠΕΧΩΔΕ (ΦΕΚ Β' 139) καθορίσθηκε η αντιστοιχία της κατατάξεως των βιομηχανικών - βιοτεχνικών δραστηριοτήτων της κοινής υπουργικής αποφάσεως 69269/5387/25.10.1990 (ΦΕΚ Β' 678) με την αναφερόμενη στις πολεοδομικές διατάξεις διάκριση σε δραστηριότητες χαμηλής, μέσης και υψηλής οχλήσεως, ως ακολούθως: "Άρθρο 1, παρ. 1 ... 2. Οι δραστηριότητες της μέσης όχλησης αντιστοιχούν με τις δραστηριότητες της ΑΙΙ κατηγορίας της Κ.Υ.Α. 69269/90", ορίσθηκε δε επίσης ότι, όπου στις διατάξεις αυτές αναφέρεται ο όρος μη οχλούσα δραστηριότητα νοείται η δραστηριότητα χαμηλής οχλήσεως (άρθρο 2). Περαιτέρω, όσον αφορά τους προ του 1923 οικισμούς που στερούνται εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, με την παρ. 1 του άρθρου 9 του από 2 - 13.3.1981 ΠΔ/τος (ΦΕΚ Δ' 138), όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του από 5.5 - 6.6.1984 ΠΔ/τος (ΦΕΚ Δ' 341), ορίζεται ότι εκτός αυτών σε απόσταση τουλάχιστον 500

μέτρων περιμετρικώς των καθοριζομένων ορίων απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων, βιομηχανικών, βιοτεχνικών κ.λπ., δηλαδή ότι απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών εγκαταστάσεων, άσχετα από το βαθμό οχλήσεως (χαμηλής, μέσης, υψηλής) που προκαλούν. Εξάλλου, στην παράγραφο 3 του άρθρου 4 του από 24.5.1985 ΠΔ/τος "Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών" (ΦΕΚ 270 Α') ορίζεται ότι: «Γύρω από πόλεις και οικισμούς με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων βάσει της τελευταίας εκάστοτε απογραφής και σε ζώνη που εκτείνεται σε πλάτος 700 μέτρα, για πόλεις και οικισμούς με πληθυσμό από 2.001 μέχρι και 10.000 κατοίκους και 1.000 μέτρα για πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, απαγορεύεται η ανέγερση νέων βιομηχανικών εγκαταστάσεων μέσης ή υψηλής οχλήσεως. Η απόσταση αυτή μετράται από το τέλος του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου ή από τα όρια των οικισμών που στερούνται ρυμοτομικού σχεδίου.

11. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, η ιδιοκτησία της παρεμβαίνουσας εταιρείας, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, βρίσκεται εκτός των ορίων του εγκεκριμένου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ... (απόφαση 28782/1405/11.5.1987 - ΦΕΚ 615 Δ'), σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από το όριο αυτού, αλλά εντός της περιοχής μελέτης της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, η οποία δεν έχει εγκριθεί, σε περιοχή που προτείνεται για χρήση οικιστική (έγγραφο .../2703/16.3.2001 της Δ/σης Πολ/κου Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ). Εξάλλου, στις εκτός ορίων οικισμών περιοχές της νήσου ... δεν έχει θεσμοθετηθεί βιομηχανική ζώνη (έγγραφο .../30.9.1997 του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολ/κων Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου). Με την .../27.10.1976 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου (ΦΕΚ 392 Δ'), η οποία στηρίχθηκε στην 35400/6/12/1975 απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΦΕΚ Δ' 10) καθορίστηκαν τα όρια του υφιστάμενου προ του έτους 1923 (1948 για τη Δωδεκάνησο) οικισμού "...". Με την .../3.11.1978 απόφαση του πιο πάνω Νομάρχη (ΦΕΚ 681 Δ') επανακαθορίστηκαν τα όρια του οικισμού "...". συμπεριλαμβάνοντας νέα τμήματα, μεταξύ των οποίων και η συνοικία "...", που αποτελεί το όριο του Β' Τμήματος του οικισμού Ακολούθως με το από 29.8.1980 ΠΔ/γμα (ΦΕΚ 694 Δ') χαρακτηρίζονται όλοι οι οικισμοί της ... παραδοσιακοί και διαχωρίζονται σε τομείς Α, Β, Γ, Δ και Ε. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 αυτού του δ/τος, στους τομείς Α, Β, Γ, και Δ υπάγονται τμήματα των οικισμών ... (...) και Χωρίου (Χώρας) και στον Τομέα Ε υπάγονται: "1) Το υπόλοιπο τμήμα εκάστου των άνω οικισμών Καλύμνου (...) και Χωρίου (Χώρας) ...". Στον Τομέα Ε υπάγεται το Τμήμα Β' του οικισμού της ..., το "...". (έγγραφο .../Φ/14.3.2001 του Γραφείου Πολεοδομίας, Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου ...). Κατά την τελευταία απογραφή του έτους 1991 (24197/Γ' 3812/24.11.1993 κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών - ΦΕΚ 882 Β'), ο πληθυσμός του οικισμού της ... (...) ανέρχεται σε 10.543. Δεδομένου δε ότι η δραστηριότητα της παρεμβαίνουσας εταιρείας υπάγεται στην κατηγορία Α της ομάδας ΙΙ του άρθρου 4 της ΚΥΑ 69269/5387/90 (παρ. 6 περ. γ - Εγκαταστάσεις αποθήκευσης πετρελαίου, πετροχημικών και χημικών προϊόντων), που αντιστοιχεί, κατά την ΚΥΑ 10537/18.2.1997, σε δραστηριότητα μέσης οχλήσεως,

απαγορεύεται, σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 4 του από 31.5.1985 ΠΔ/τος, η ανέγερση αυτών των βιομηχανικών εγκαταστάσεων σε ζώνη που εκτείνεται σε πλάτος 1.000 μέτρων γύρω από τον οικισμό της ..., εφόσον ο πληθυσμός της κατά την τελευταία απογραφή του έτους 1991 ανήλθε σε 10.543, συμπεριλαμβάνονται δε στους απογραφέντες κατοίκους της ... και οι κάτοικοι της συνοικίας "...". Για τον καθορισμό δε της αποστάσεως των 1.000 μέτρων από τα όρια του οικισμού, στην περίπτωση που ο οικισμός αποτελείται από περισσότερα τμήματα, όπως εν προκειμένω, λαμβάνονται υπόψη τα όρια των τμημάτων αυτού, των οποίων οι κάτοικοι κατά την τελευταία απογραφή έχουν απογραφεί ενιαίως ως κάτοικοι του αυτού οικισμού. Εξάλλου, η εφαρμογή των διατάξεων του από 31.5.1985 ΠΔ/τος δεν κωλύεται από την παράλειψη οριοθέτησης ή τη μη νόμιμη οριοθέτηση οικισμού, εφόσον αποδεικνύεται η πραγματική έκταση και τα όρια οικισμού (βλ. **ΣτΕ 2423/2000** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/209561)). Στην προκείμενη περίπτωση, τα όρια της ..., συμπεριλαμβανομένης και της συνοικίας "...", προκύπτουν από την .../3.11.1978 απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου, η οποία είναι μεν νομικά ανίσχυρη, ως ερειδόμενη στην 34500/1976 απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΣτΕ 2009/1997, 2033/1978), αλλά αποτελεί πρόσφορο στοιχείο για τον προσδιορισμό των ορίων του οικισμού της Όπως αναφέρεται στο .../Φ.Αδ.110/93/10.3.1998 έγγραφο του Γραφείου Πολεοδομίας, Π.Ε. και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου "η οδική απόσταση μεταξύ της νοητής γραμμής του ορίου οικισμού ... και του γηπέδου της ... είναι περίπου 800 μέτρα", διευκρινίζεται δε με το .../Φ/14.3.2001 έγγραφο του ίδιου Γραφείου ότι με το προηγούμενο έγγραφο νοείται η οδική απόσταση από το ανατολικό όριο (νοητή γραμμή) του ανεξάρτητου τμήματος Β' (...) από το γήπεδο ιδιοκτησίας της ... ΑΕ. Συνεπώς, εφόσον οι εγκαταστάσεις της παρεμβαίνουσας εταιρείας βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 1.000 μέτρων από τα όρια της συνοικίας ... του οικισμού της ..., είναι μη νόμιμες και ακυρωτές, όπως βασίμως προβάλλεται με τις κρινόμενες αιτήσεις, οι παραδεκτώς προσβαλλόμενες άδειες εγκαταστάσεως και επεκτάσεως, καθώς και η στηριζόμενη στην άδεια επεκτάσεως οικοδομική άδεια, οι οποίες χορηγήθηκαν στην παρεμβαίνουσα εταιρεία. 12. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνουν δεκτές εν μέρει οι κρινόμενες αιτήσεις και να απορριφθούν οι ασκηθείσες παρεμβάσεις, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως, οι οποίοι στρέφονται κατά των αυτών πράξεων. Τέλος, οι λόγοι ακυρώσεως που στρέφονται κατά της 325/29.8.1995 αποφάσεως του Γραφείου ΠΕΧΩ Ρόδου, με την οποία χορηγήθηκε η προέγκριση χωροθέτησης των επιδίκων εγκαταστάσεων και της 14929/21.12.1995 αποφάσεως του ΥΠΕΧΩΔΕ περί εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων αυτών, προβάλλονται απαραδέκτως, διότι οι πράξεις αυτές θεωρούνται μεν ως συμπροσβαλλόμενες με τις κρινόμενες αιτήσεις, αφού η πράξη χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων αποτελούν σύνθετη διοικητική ενέργεια που ολοκληρώνεται με την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων και οι άδειες εγκαταστάσεως και λειτουργίας, οι οποίες έπονται, είναι συναφείς προς τις πράξεις αυτές (ΣτΕ Ολ 3619/1998), αλλά οι υπό κρίση αιτήσεις, οι οποίες έχουν ασκηθεί περίπου τέσσερα έτη μετά την έκδοση των πράξεων αυτών, ασκούνται κατ' αυτών εκπροθέσμως [...]. Με τις πιο πάνω αιτιολογίες της 871/2004

απόφασης του ΣτΕ ακυρώθηκαν, όπως προαναφέρθηκε, α) η απόφαση .../Φ.14.119/29.3.1999 του Νομάρχη Δωδεκανήσου, εν μέρει, και συγκεκριμένα κατά το μέρος που χορηγεί άδεια εγκατάστασης, β) η απόφαση .../Φ.14.119/14.4.1999 του αυτού Νομάρχη και γ) η .../21.4.1999 οικοδομική άδεια του Γραφείου Πολεοδομίας, Πολεοδομικών Εφαρμογών και Περιβάλλοντος του Επαρχείου

12. Επειδή, μετά την έκδοση της 871/2004 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας η αιτούσα υπέβαλε προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου την από 29.11.2005 αίτηση, με την οποία ζήτησε α) την ανάκληση της .../Φ.14.119/6.10.2000 απόφασης του Νομάρχη Δωδεκανήσου, με την οποία επετράπη η λειτουργία των δεξαμενών υπ' αριθμ. 1, 2 και 5 της παρεμβαίνουσας εταιρείας, διότι οι δεξαμενές στερούνται άδειας εγκατάστασης και βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 1000 μ. από τα όρια του οικισμού ..., β) τη σφράγιση της δεξαμενής με αρ. 3 χωρητικότητας 200 τ.μ., που λειτουργεί αν και δεν περιλαμβάνεται στην ανωτέρω .../Φ.14.119/6.10.2000 απόφαση, γ) την ουσιαστική σφράγιση των ήδη φερόμενων ως σφραγισμένων λοιπών δεξαμενών και δ) τη διερεύνηση αν υπάρχουν και άλλες δεξαμενές, πέραν των υφισταμένων 7, της παρεμβαίνουσας εταιρείας. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου δεν απάντησε στην ανωτέρω αίτηση, όπως δε αναφέρεται στο .../Φ.14.119/15.10.2009 έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Ανάπτυξης της ανωτέρω Ν.Α. προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, «[...] η Υπηρεσία μετά από ενδελεχή έλεγχο και μελέτη τόσο του σκεπτικού όσο και του διατακτικού της απόφασης 871/2004 του ΣτΕ και λαμβάνοντας ιδίως υπόψη της το με αριθμ. πρωτ. ΣΕΕΔΔ/Φ4/5643/17.10.2005 έγγραφο [του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης] και το σε αυτό διαλαμβανόμενο πόρισμα, κατά το οποίο δεν προκύπτει υποχρέωση του Νομάρχη Δωδ/σου να ανακαλέσει την .../95 και την .../2000 αποφάσεις του, δεν προέβη σε καμιά άλλη ενέργεια αφού πλέον κατ' εμάς υπήρξε πλήρης συμμόρφωση της ΝΑΔ στις αποφάσεις του Δικαστηρίου σας (αριθμ. ΕΑ 90/2000, 91/2000 και 871/2004), με την εκτέλεση όλων εκείνων των απαραίτητων νομικών πράξεων που από το αντικείμενο της υπόθεσης επεβάλτε [...)]. Τέλος, στο .../Φ.14.119/27.10.2009 έγγραφο της ανωτέρω Διεύθυνσης Ανάπτυξης προς το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρινίζεται ότι «... στο σχεδιάγραμμα που θεωρήθηκε με την αριθμ. 839/Φ.14.119/6.10.1995 απόφασή μας οι δεξαμενές οι οποίες λειτουργούν είναι οι Νο3, Νο6 και Νο7 και αυτές που έχουν σφραγιστεί και δεν λειτουργούν είναι οι Νο1, Νο2, Νο4 και Νο5...». Με την κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως, που κατατέθηκε στις 26.4.2006, ζητείται η ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από την ανωτέρω Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση της προαναφερθείσας αίτησης της αιτούσας. Συγκεκριμένα, η αιτούσα ισχυρίζεται, μεταξύ άλλων, ότι όλες οι άδειες και των επτά δεξαμενών της παρεμβαίνουσας έχουν ακυρωθεί ή έχει παύσει η ισχύς τους για τους λόγους που παραθέτει στο δικόγραφο της αίτησης, ότι η άρνηση της Διοίκησης να ανακαλέσει την .../Φ.14.119/6.10.2000 απόφαση είναι παράνομη, διότι παραβιάζει τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αφού διαπιστώθηκε έλλειψη νόμιμης προϋπόθεσης για τη λειτουργία των δεξαμενών αυτών και ότι ως προς τη δεξαμενή 3,

χωρητικότητα 200 κ.μ., η Διοίκηση όφειλε να τη σφραγίσει, διότι αυτή δεν περιλαμβάνεται στην .../Φ.14.119/6.10.2000 άδεια, με αποτέλεσμα να λειτουργεί χωρίς τις άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας.

13. Επειδή, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις 8 και 9, στην προκειμένη περίπτωση, εν όψει του νομικού και πραγματικού ιστορικού της υπόθεσης, των αποφάσεων 1912/1994, 2969/1998, 2970/1998 και 871/2004 του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν για την αυτή υπόθεση και της πολυπλοκότητας της υπόθεσης, όπως αυτή εξελίχθηκε με τη διαδοχική έκδοση διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων, η Διοίκηση είχε υποχρέωση να εξετάσει την από 29.11.2005 αίτηση της αιτούσας, με την οποία η τελευταία, μετά και την έκδοση της 871/2004 απόφασης του ΣτΕ, ζήτησε την εκκαθάριση εκ μέρους της Διοίκησης του συνόλου της υπόθεσης. Συνεπώς, η σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας, έχει εκτελεστό χαρακτήρα, παραδεκτώς δε και εμπροθέσμως προσβάλλεται από την αιτούσα, οι δε περί του αντιθέτου ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας πρέπει να απορριφθούν.

14. Επειδή, όπως προκύπτει από το προαναφερθέν, υπ' αριθμ. .../Φ14.119/15.10.2009, έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δωδεκανήσου προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, στην προκειμένη περίπτωση ουδόλως εξετάσθηκε από την ανωτέρω Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση η από 29.11.2005 αίτηση της αιτούσας, παρά το ότι, από τις γενικές αρχές και τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν και εν όψει των νομικών και πραγματικών συνθηκών της υπόθεσης, των διαδοχικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν και της συνολικής πλοκής της υπόθεσης της εγκατάστασης και λειτουργίας των προαναφερθεισών δεξαμενών της παρεμβαίνουσας, συνέτρεχαν στην προκειμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θεμελιώνεται υποχρέωση της Διοίκησης να επιληφθεί και να εξετάσει την αίτηση του διοικουμένου, με σκοπό την εκκαθάριση της υπόθεσης από διοικητική άποψη. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας είναι μη νόμιμη και, ως εκ τούτου, πρέπει να ακυρωθεί η άρνηση της Διοίκησης να εξετάσει την αίτηση αυτή, απορριπτομένων των περί του αντιθέτου ισχυρισμών της παρεμβαίνουσας εταιρείας.

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή και να απορριφθεί η παρέμβαση.

[Δέχεται την αίτηση και ακυρώνει τη σιωπηρή απόρριψη της από 29.11.2005 αίτησης της αιτούσας, σύμφωνα με το σκεπτικό. Απορρίπτει την παρέμβαση.]

Παρατηρήσεις

Η υποχρέωση επανεξετάσεως αλληπάλληλων ανεπείριστων διοικητικών πράξεων

I. Ανάλυση της ένατης σκέψεως της αποφάσεως

1. Με την απόφαση αυτή το ΣτΕ προσθέτει μια ακόμα δογματική κατηγορία στον κατάλογο των παράνομων διοικητικών πράξεων, για τις οποίες ο κανόνας της διακριτικής ευχέρειας προς ανάκληση ή επανεξετάσή τους κάμπτεται και τρέπεται αντιστοίχως σε υποχρέωση ανακλήσεως ή υποχρέωση επανεξετάσεως (=αποφάνσεως) αντιστοίχως.

Θυμίζω τον βασικό κανόνα: Οι παράνομες και ευμενείς (αλλά και δυσμενείς) διοικητικές πράξεις ανακαλούνται κατά διακριτική ευχέρεια και όχι κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοικήσεως, προκειμένου να διαφυλαχθεί το τεκμήριο νομιμότητας και η αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Τυχόν αδράνεια της διοικήσεως επί αιτήσεως ανακλήσεως της πράξεως από τον ενδιαφερόμενο (επί δυσμενούς πράξεως) ή από τρίτο βλαπτόμενο (επί ευμενούς πράξεως με δυσμενή τριτενέργεια, όπως οι άδειες εγκαταστάσεως και λειτουργίας αποθηκών υγρών καυσίμων της ΣτΕ 92/2016) δεν δημιουργεί, σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

2. Οι εξαιρέσεις από τον θεμελιώδη κανόνα είναι δύο ειδών.

Η πρώτη κατηγορία αφορά την τροπή της διακριτικής ευχέρειας προς ανάκληση σε υποχρέωση προς ανάκληση και περιλαμβάνει συνοπτικά τις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) Όταν ρητή διάταξη νόμου επιβάλλει αυτή την υποχρέωση [94] .

β) Όταν η ανάκληση είναι αναγκαία προς συμμόρφωση σε ακυρωτική δικαστική απόφαση [95] .

γ) Επί πράξεως κηρύξεως απαλλοτριώσεως όταν δεν ακολουθήσει δικαστικός προσδιορισμός της αποζημιώσεως για εύλογο χρόνο [96] .

3. Από την κατηγορία αυτή θα πρέπει σαφώς να διακρίνεται η κατηγορία των περιπτώσεων όπου η διακριτική ευχέρεια προς ανάκληση τρέπεται απλώς σε υποχρέωση επανεξετάσεως μιας υποθέσεως και αποφάνσεως επ' αυτής (στη συνέχεια συνοπτικά υποχρέωση επανεξετάσεως ή σε άλλα σημεία με τον ισοδύναμο όρο υποχρέωση αποφάνσεως).

Η επανεξετάση μπορεί να οδηγήσει είτε σε ανάκληση της παρανόμου πράξεως, είτε σε επανάληψή της μετά από στάθμιση της αρχής της νομιμότητας με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων. Πάντως όταν υπάρχει υποχρέωση επανεξετάσεως-αποφάνσεως η νέα πράξη που επαναλαμβάνει μετά από νέα στάθμιση την παλαιά δεν πρέπει να θεωρείται βεβαιωτική αυτής (και άρα μη εκτελεστή), αλλά αντιθέτως εκτελεστή διοικητική πράξη. Αυτό το τελευταίο στοιχείο διαφοροποιεί τις περιπτώσεις υποχρεωτικής επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας από όλες τις υπόλοιπες έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου, όπου στο ελληνικό θετικό δίκαιο η επανάληψη διοικητικής διαδικασίας είναι δυνατή (διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα προς επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας).

Οι περιπτώσεις υποχρεωτικής επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας (=υποχρέωσης επανεξετάσεως =υποχρέωσης αποφάνσεως) στο ελληνικό θετικό δίκαιο ήταν, μέχρι την απόφαση του ΣτΕ 92/2016, μόνο δύο:

α) Υφίσταται υποχρέωση επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας στην περίπτωση πράξεων σχετικών με την κοινωνική ασφάλιση [97] , αν μεταγενέστερα τροποποιηθεί το νομοθετικό καθεστώς, μεταβληθεί η νομολογία, ή προσκομισθούν από τον ενδιαφερόμενο νέα κρίσιμα στοιχεία που δικαιολογούν την έκδοση πράξεως περισσότερο επωφελούς γι' αυτόν. Στην περίπτωση αυτή η διοίκηση έχει υποχρέωση αποφάνσεως σύμφωνα με το νέο πραγματικό ή/και νομικό καθεστώς (υποχρέωση επαναλήψεως της κοινωνικοασφαλιστικής διαδικασίας).

β) Υφίσταται επίσης υποχρέωση επανεξετάσεως της υποθέσεως επί των λεγομένων όμοιων πράξεων. Ο κανόνας έχει ως ακολούθως, σύμφωνα με την διατύπωση της **ΣτΕ ΟΛ 2177/2004** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/215827) [98] . Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η αρχή της διακριτικής ευχέρειας προς ανάκληση κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφόσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στην Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά την δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον.

Αλλά εφόσον συμβούν όλα αυτά, η Διοίκηση έχει υποχρέωση επανεξετάσεως και αποφάνσεως και όχι ανακλήσεως, όπως υπάρχει η εντύπωση. Η ακριβής διατύπωση έχει ως ακολούθως:

«Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμημένης από το νομοθέτη ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' επίκληση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της».

4. Η ΣτΕ 92/2016 προσθέτει στην 9η σκέψη της τρίτη υποχρέωση επανεξετάσεως της υποθέσεως στην ελληνική έννομη τάξη, υπό τις εξής προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς:

α) Θα πρέπει να έχουν εκδοθεί αλληπάλληλες διοικητικές πράξεις, για να ρυθμιστεί η ίδια έννομη κατάσταση (προϋπόθεση α).

β) Η έννομη κατάσταση θα πρέπει να αφορά την εγκατάσταση και λειτουργία δραστηριότητας σε ορισμένη θέση (προϋπόθεση β).

γ-δ) Οι εκδοθείσες πράξεις θα πρέπει να αποτελούν έρεισμα η μια της άλλης (π.χ. άδεια εγκαταστάσεως και άδειας λειτουργίας όπως εδώ) και να ερείδονται ως προς το κρίσιμο θέμα του επιτρεπτού της βασικής πράξεως (άδειας εγκαταστάσεως) στην αυτή διάταξη νόμου (προϋπόθεσις γ-δ).

ε) Ορισμένες εκ των πράξεων θα πρέπει να έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ, με αποτέλεσμα, επί προσβολής των αυτών πράξεων με διαδοχικές αιτήσεις ακυρώσεως άλλες δίκες να καταργηθούν, λόγω αντικαταστάσεως των πράξεων, και άλλες πράξεις να ακυρωθούν λόγω παραβάσεως του νόμου (προϋπόθεση ε).

στ) Η υπόθεση πρέπει να είναι πολύπλοκη (προϋπόθεση στ) [99] .

Ονομάζω την προϋπόθεση (α) προϋπόθεση του αλληπαλλήλου των πράξεων.

Ονομάζω την προϋπόθεση (β) προϋπόθεση της ενότητας της εννόμου καταστάσεως.

Ονομάζω την προϋπόθεση (γ) προϋπόθεση της συνάφειας [100] -αλληλοστηρίξεως των πράξεων.

Ονομάζω την προϋπόθεση (δ) προϋπόθεση της ταυτότητας του λόγου παρανομίας των πράξεων.

Ονομάζω την προϋπόθεση (ε) προϋπόθεση της υπάρξεως τεκμηρίου νομιμότητας για ορισμένες εκ των αλληπαλλήλων πράξεων.

Ονομάζω την προϋπόθεση (στ) προϋπόθεση της πολυπλοκότητας της υποθέσεως.

Οι όροι είναι δηλωτικοί των προϋποθέσεων που με ακρίβεια προκύπτουν μόνο από την προσεκτική ανάγνωση της 9ης Σκέψεως της ΣτΕ 92/2016.

5. Εφόσον συντρέξουν οι έξι αυτές προϋποθέσεις η Διοίκηση έχει την υποχρέωση επανεξετάσεως και όχι ανακλήσεως των πράξεων που διέφυγαν τον ακυρωτικό έλεγχο για οποιοδήποτε λόγο και έχουν τεκμήριο νομιμότητας. Η υποχρέωση αυτή επανεξετάσεως είναι ανάλογη προς την υποχρέωση επανεξετάσεως ομοίων πράξεων. Γι' αυτό και η ΣτΕ 92/2016 παραπέμπει στις τέσσερις αποφάσεις της Ολομελείας που αφορούν τις όμοιες πράξεις.

Η ακριβής διατύπωση της 9ης σκέψεως στο σημείο αυτό έχει ως ακολούθως.

Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει αίτηση του ενδιαφερομένου διοικουμένου (που πέτυχε την ακύρωση κάποιων από τις αλληπαλλήλες πράξεις) με την οποία ζητείται εκκαθάριση της υποθέσεως στο σύνολό της, προκειμένου να διαπιστωθεί αν κάποιες από τις πράξεις παραμένουν σε ισχύ (1ο στάδιο ελέγχου).

Σε καταφατική περίπτωση η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει αν θα ανακαλέσει τις πράξεις που διατηρούνται σε ισχύ, ήτοι αν η διατήρηση των πράξεων αυτών κατ' επίκληση του τεκμηρίου νομιμότητος προσκρούει στις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοικήσεως (2ο στάδιο ελέγχου).

6. Την υποχρέωση αυτή επανεξετάσεως βασίζει το ΣτΕ στην 8η σκέψη του στις ακόλουθες διατάξεις και αρχές:

α) Στο άρθρο 10 παρ. 1, 3 Συντ. (θεμελίωση α).

β) Στο άρθρο 4 ΚΔΔιαδ. (θεμελίωση β).

γ) Στην απορρέουσα από τις δύο ανωτέρω διατάξεις αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας [101] (λειτουργική αποτελεσματικότητα της Διοικήσεως) (θεμελίωση γ).

δ) Στην αρχή της χρηστής διοικήσεως (θεμελίωση δ).

ε) Στην απορρέουσα από την αρχή της χρηστής διοικήσεως αρχή του επικαίρου της διοικητικής διαδικασίας (θεμελίωση ε).

στ) Στην απορρέουσα από την αρχή της χρηστής διοικήσεως αρχή της συμπράξεως των διοικητικών υπηρεσιών [102].

7. Συνοψίζω: Με έξι νομικές θεμελιώσεις, εφόσον συντρέξουν έξι προϋποθέσεις, η Διοίκηση υποχρεούται να επανεξετάσει υπόθεση που αφορά εγκατάσταση και λειτουργία εγκαταστάσεως.

Με αναλυτικότερη διατύπωση:

Τα άρθρα 10 παρ. 1, 3 Συντ. και 4 ΚΔΔιαδ. σε συνδυασμό προς τις αρχές της διοικητικής αποτελεσματικότητας, χρηστής διοικήσεως, επικαίρου της διοικητικής διαδικασίας και αναγκαίας συμπράξεως των διοικητικών αρχών επιβάλλουν την επανεξέταση υποθέσεως που αφορά εγκατάσταση και λειτουργία εγκαταστάσεως υπό τις ακόλουθες έξι προϋποθέσεις:

Τις προϋποθέσεις του αλληπαλλήλου των πράξεων (α), της ενότητας της εννόμου καταστάσεως (β), της συναφείας-αλληλοστηρίξεως των πράξεων (γ), της ταυτότητας του λόγου παρανομίας (δ), της υπάρξεως τεκμηρίου νομιμότητας κάποιων πράξεων (ε) και της πολυπλοκότητας της υποθέσεως (στ).

Αυτός είναι ο νέος κανόνας υποχρεωτικής επαναλήψεως διοικητικής διαδικασίας στην έννομη τάξη μας.

II. Προς μια γενίκευση: Οι ανεπείριστες διοικητικές πράξεις

1. Η απόφαση είναι γραμμένη με εξαιρετική εργατικότητα, μεθοδικότητα και ακρίβεια. Και μόνο η δημιουργία ενός νέου κανόνα υποχρεωτικής επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας, στηριγμένου σε έξι θεμέλια και ισάριθμες προϋποθέσεις, συνιστά δογματικό επίτευγμα. Αυτός ο κανόνας δικαίου που δημιουργήθηκε έλυσε στη σωστή κατεύθυνση το πρόβλημα που είχε ανακύψει. Δίχως τον νέο κανόνα θα έμεναν απρόσβλητες στην έννομη τάξη άδειες εγκαταστάσεως (με ληγμένη χρονική ισχύ) των οποίων η παράταση ακυρώθηκε, ή /και άδειες λειτουργίας μη στηριζόμενες πλέον σε έγκυρη άδεια εκμεταλλεύσεως.

Για τον προσεκτικό μελετητή του ιστορικού της αποφάσεως στις λεπτομέρειές της, απρόσβλητες με τεκμήριο νομιμότητας θα παρέμεναν, ως μη έδει, τουλάχιστον οι ακόλουθες πράξεις:

α) Η αρχική άδεια εγκαταστάσεως 753/1992 του Νομάρχη Δωδεκανήσου, παρόλο που αυτή ίσχυε στο όνομα άλλης εταιρείας (με την απόφαση 359/1993) και η ισχύς της είχε εκπνεύσει την 7.7.1994. Ας σημειωθεί ότι η παράταση αυτής της άδειας του 1992 (με την απόφαση 1350/29.3.1999) ακυρώθηκε με την **ΣτΕ 871/2004** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/178218).

β) Η παράταση της αρχικής άδειας εγκαταστάσεως 1126/1995 του Περιφερειακού Δ/ντη Δωδεκανήσου η ισχύς της οποίας έληξε την 11.12.1995.

γ) Μια άδεια λειτουργίας δύο δεξαμενών στηριζόμενη στην ακυρωθείσα άδεια εγκαταστάσεως 1350/1999.

δ) Μια δεύτερη άδεια λειτουργίας δύο δεξαμενών στηριζόμενη στην ακυρωθείσα άδεια επεκτάσεως εγκαταστάσεων 1530/1999.

ε) Μια τρίτη άδεια λειτουργίας για τρεις ακόμη δεξαμενές (η 839/6.10.1995) καθώς και η τροπή της σε άδεια λειτουργίας αορίστου χρόνου (με την πράξη 1799/2000) για τις ίδιες δεξαμενές, βασιζόμενη στις χρονικά ληγμένες και στην ακυρωθείσα άδειες εγκαταστάσεως.

Άρα εκκρεμείς παραμένουν δύο άδειες εγκαταστάσεως και τρεις άδειες λειτουργίας (για επτά συνολικά δεξαμενές).

Οι δύο άδειες εγκαταστάσεως είναι ανίσχυρες λόγω δικαστικά διαπιστωμένης λήξεως της ισχύος τους. Οι τρεις άδειες λειτουργίας πρέπει επίσης να εξαφανιστούν από την έννομη τάξη γιατί βασίζονται σε ανίσχυρες (λόγω λήξεως χρόνου ισχύος) ή ακυρωθείσες άδειες εγκαταστάσεως. Οι δύο ανίσχυρες άδειες εγκαταστάσεως και οι τρεις «ανεπείριστες» [103] άδειες λειτουργίας (ανεπείριστες = άδειες που δεν στηρίζονται σε ισχυρή άδεια εγκαταστάσεως) έχουν εντούτοις τεκμήριο νομιμότητας και δεν ήσαν ούτε υποχρεωτικά ανακλητές, ούτε υποχρεωτικά επανεξεταστές μέχρι τον νέο κανόνα της ΣτΕ 92/2016. Η απόφαση εντόπισε σωστά το πρόβλημα και το έλυσε, δίκαια δημιουργώντας τον νέο κανόνα, ούσα εξαιρετικά επαινετέα ως προς αυτό.

2. Έργο της θεωρίας είναι τώρα να απλοποιήσει και να γενικεύσει. Ο κανόνας είναι νομολογιακό δημιούργημα, φτιαγμένο με σκοπό να λύσει πρόβλημα συγκεκριμένο. Γι αυτό και είναι -δικαιολογημένα για τη νομολογία- εξαιρετικά λεπτομερειακός και προσαρμοσμένος στα δεδομένα της συγκεκριμένης περιπτώσεως και μόνο.

Θα πρέπει από δογματικής απόψεως να επισημανθούν τα ακόλουθα:

α) Ο κανόνας είναι άκρως πολύπλοκος και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του πολλές. Αν κανείς τις πάρει κατά γράμμα, είναι αμφίβολο αν μπορεί να εφαρμοστεί εκ νέου σε άλλες περιπτώσεις. (πολύπλοκος κανόνας).

β) Ο κανόνας κατά τη διατύπωσή του αφορά μόνο το περιβαλλοντικό δίκαιο και δη ένα περιορισμένο τμήμα του: την έκδοση αλληπάλληλων αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας δραστηριοτήτων. (στενά εφαρμοστέος κανόνας).

3. Αν κανείς προσέξει καλά το ιστορικό οι δύο άδειες εγκαταστάσεως και οι τρεις άδειες λειτουργίας που παραμένουν ως μη έδει στον νομικό κόσμο, πάσχουν από ένα κοινό ελάττωμα: είναι ανεπείριστες. Δηλαδή δεν στηρίζονται ούτε σε κανόνα δικαίου, ούτε σε άλλη ατομική πράξη με τεκμήριο νομιμότητας. Το ατομικό τους έρεισμα είτε έχει ακυρωθεί, είτε έχει λήξει η χρονική ισχύς του. Επιπλέον, το ατομικό τους έρεισμα (οι άδειες εγκαταστάσεως) έχει ήδη κριθεί ως παράνομο. Παράνομες άρα είναι και οι άδειες εγκαταστάσεως των οποίων έχει λήξει η ισχύς και οι άδειες λειτουργίας που στηρίζονται σε παράνομες άδειες εγκαταστάσεως.

4. Μια ατομική διοικητική πράξη μπορεί να είναι (ατομικά) ανεπείριστη σε δύο περιπτώσεις:

α) Επειδή η πράξη στην οποία στηρίζεται (καθέτως), ήτοι η πράξη που την θεμελιώνει νομικά, ακυρώθηκε. Αυτό συμβαίνει κυρίως στο σύστημα της διπλής αδειοδοτήσεως. Όταν ακυρωθεί η άδεια ιδρύσεως, ανεπείριστη καθίσταται η άδεια λειτουργίας (καθέτως ανεπείριστο) [104].

β) Επειδή η πράξη παρατάσεώς της ακυρώθηκε. Στην περίπτωση αυτή η παρατεινόμενη διοικητική πράξη είναι επίσης οριζοντίως ανεπείριστη, αφού η ισχύς της έχει λήξει και ταυτοχρόνως αντιτίθεται στον νόμο, για τον ίδιο λόγο που αντιτίθεται σε αυτόν και η ακυρωθείσα πράξη παρατάσεως. (οριζοντίως ανεπείριστο).

Στην προκειμένη περίπτωση οι άδειες εγκαταστάσεως που παραμένουν στον νομικό κόσμο είναι κατά βάση οριζοντίως ανεπείριστες, ενώ οι άδειες λειτουργίας καθέτως ανεπείριστες.

5. Στην πραγματικότητα το ΣτΕ επέκτεινε τη νομολογία του για τις κανονιστικά ανεπείριστες όμοιες ατομικές πράξεις στις ατομικά ανεπείριστες διοικητικές πράξεις, σε επίπεδο οριζόντιο ή κάθετο, κατά τα προαναφερθέντα. Οι έννομες συνέπειες και για τις δύο κατηγορίες πράξεων είναι οι αυτές: υποχρέωση επανεξετάσεως και όχι υποχρέωση ανακλήσεως.

Νομίζω ότι ο κανόνας για τις ατομικά ανεπείριστες πράξεις μπορεί να ελαφρυνθεί στο μέλλον από τις έξι προϋποθέσεις που θέτει η ΣτΕ 92/2016. Ελλείψει αλληπάλληλων, διαδοχικών παρομοίων πράξεων αρκεί το απλώς ανεπείριστο της πράξεως. Όταν εκλείψει η άδεια ιδρύσεως, η στηριζόμενη σ' αυτή άδεια λειτουργίας καθίσταται επανεξεταστέα. Και όμοια σε κάθε καθεστώς διπλής αδειοδοτήσεως και ακόμα γενικότερα καθέτου αλληλεξαρτήσεως διοικητικών πράξεων. Επίσης όταν ακυρωθεί η παράταση διοικητικής πράξεως επανεξεταστέα καθίσταται η παρατεινόμενη πράξη (είτε έχει λήξει η χρονική ισχύς της, είτε όχι, και όμοια γενικότερα σε κάθε καθεστώς οριζοντίου αλληλεξαρτήσεως). Σε κάθε οριζόντια ή κάθετη αλληλεξάρτηση-συνάφεια διοικητικών πράξεων η ακύρωση μιας εξ' αυτών πρέπει να καθιστά επανεξεταστέες τις υπόλοιπες. Εφόσον δε η έννομη σχέση είναι

πολυπλοκότερη και οι διπλές αδειοδοτήσεις περισσότερες (όπως στην περίπτωση της ΣτΕ 92/2016) αρκεί να υφίσταται επιπροσθέτως η ενότητα της εννόμου καταστάσεως και η ταυτότητα της παρανομίας. Από τις έξι προϋποθέσεις της ΣτΕ 92/2016 θα μπορούσε κανείς να κρατήσει τις τρεις και να γενικεύσει με ελαφρά αναδιατύπωση:

Υφίσταται υποχρέωση επανεξετάσεως διοικητικών πράξεων οι οποίες αλληλοστηρίζονται οριζοντίως ή/και καθέτως (α), εφόσον κάποιες από αυτές ακυρώθηκαν και οι υπολειπόμενες πάσχουν για τον αυτό λόγο παρανομίας (β), υφίσταται δε ενότητα της συνολικής εννόμου καταστάσεως (γ).

Επί απλών εννόμων σχέσεων διοικητικού δικαίου (λ.χ. μιας απλής παρατάσεως ή διπλής αδειοδοτήσεως) οι δύο πρώτες προϋποθέσεις εξαρκούν, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η υποχρέωση επανεξετάσεως και αποφάνσεως.

III. Οι τρεις μεγάλοι κανόνες του δικαίου της ανακλήσεως

1. Έτσι το ελληνικό (αλλά και το ευρωπαϊκό) δίκαιο της ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων, πρέπει να διακρίνει μεταξύ τριών κατηγοριών κανόνων:

α) Του μεγάλου κανόνα της διακριτικής ευχέρειας προς ανάκληση παρανόμου (ή νομίμου) διοικητικής πράξεως.

β) Του κανόνα της υποχρεώσεως επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας προκειμένου να κριθεί αν διοικητική πράξη θα ανακληθεί.

γ) Του κανόνα της υποχρεώσεως ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων.

Το διοικητικό δίκαιο θα εξελίσσεται με μετακίνηση περιπτώσεων από την μία κατηγορία στην άλλη και κυρίως με μετακινήσεις από την πρώτη μεγάλη κατηγορία (πρωταρχικώς) στην δεύτερη, και σπανιότερα στην τρίτη.

6. Αν κανείς παρατηρήσει με ειλικρίνεια το τοπίο, θα διαπιστώσει ότι στην πραγματικότητα όλες οι πράξεις της πρώτης κατηγορίας θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην δεύτερη. Αυτό φαίνεται να επιτάσσει το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο και δή τα άρθρα και οι αρχές που μνημονεύει η πέμπτη σκέψη της ΣτΕ 92/2006: Τα άρθρα 10 παρ. 1, 3 Συντ., 4 ΚΔΔιαδ. και οι αρχές της διοικητικής αποτελεσματικότητας και χρηστής διοικήσεως θα έπρεπε να επιβάλλουν στην διοίκηση υποχρέωση επανεξετάσεως κάθε παρανόμου πράξεως μετά από αίτημα του πολίτη και όχι μόνο των κανονιστικά και (οψίμως) των ατομικά ανεπέριστων πράξεων. Εν πάση περιπτώσει η διοίκηση πάντα πρέπει να απαντά στα αιτήματα των πολιτών και όχι να σιωπά ή να εκδίδει βεβαιωτικές πράξεις, άνευ επανεξετάσεως του ζητήματος, προκειμένου να μην αναγεννήσει προθεσμία και να στερήσει από την δικαστική προστασία.

Οι λόγοι που το διοικητικό δίκαιο σε όλη την Ευρώπη διστάζει να μετατρέψει την διακριτική ευχέρεια προς ανάκληση σε υποχρέωση αποφάνσεως (=επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας και εκτελεστής αποφάνσεως) είναι δύο:

α) Η ασφάλεια του δικαίου.

β) Ο κίνδυνος δικαστικής υπερφορτώσεως.

Ο πρώτος κίνδυνος αντιμετωπίζεται κάπως. Η διοίκηση επανεξετάζει και εφόσον κατά τη στάθμιση κρίνει ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου υπερισχύει της αρχής της νομιμότητας δεν ανακαλεί. Το πρόβλημα είναι ότι η άρνηση ανακλήσεως καθίσταται πλέον εκτελεστή με αποτέλεσμα η υπόθεση να μπορεί να αχθεί εκ νέου σε δικαστήριο. Ο δεύτερος κίνδυνος της δικαστικής υπερφορτώσεως δυσχερώς αντιμετωπίζεται. Και αυτός αποτελεί κατά την εκτίμησή μου την αληθινή ratio της κατ' εξαίρεση και μόνο χρησιμοποίησης του κανόνα της υποχρεωτικής αποφάνσεως. Εξορθολογισμός της δικαστικής προστασίας και αύξηση της αποτελεσματικότητάς της θα πρέπει να οδηγεί και σε σταδιακή μετακίνηση από τον κανόνα της διακριτικής ευχέρειας προς ανάκληση στον κανόνα της υποχρεωτικής επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας. Τούτο θα συνιστά πρόοδο για τον νομικό μας πολιτισμό.

13. Αλλά και η μετακίνηση από την δεύτερη στην τρίτη κατηγορία για κάποιες κατηγορίες περιπτώσεων είναι ευκαία, δεδομένου ότι η Διοίκηση έχει την δυνατότητα να χρονοτριβήσει, να καταστρατηγήσει και να εξαντλήσει τελικώς τον πολίτη και το δικαστικό σύστημα, αν καταχραστεί τις δυνατότητες που της προσφέρει ο κανόνας της υποχρεωτικής επαναλήψεως της διαδικασίας, αντί του δεσμευτικού κανόνα της υποχρεωτικής ανακλήσεως.

Ο αναγνώστης του κειμένου ας σκεφθεί απλώς πόσα λίγα κατάφεραν τελικώς οι αιτούντες της ΣτΕ 92/2016. Μετά από δικαστικό αγώνα σχεδόν ενός τετάρτου του αιώνα (η πρώτη άδεια εγκαταστάσεως είναι του 1993 και η πρώτη απόφαση η ΣτΕ 1912/1994) το ΣτΕ υποχρεώνει απλώς τη Διοίκηση να αποφανθεί επί της ανακλήσεως ληγμένων και ανεπέριστων αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας που θα ονόμαζα με μια δόση υπερβολής νομικά «πτώματα». Αν δεν αποφανθεί, οι αιτούντες θα πρέπει να ακυρώσουν μετά κάποια χρόνια μια παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και να βρεθούν μάλλον εκεί που βρίσκονται και τώρα. Αν πάλι αποφανθεί με μια ψευδο-στάθμιση υπέρ της διατηρήσεως των ανεπέριστων αδειών στην έννομη τάξη, η δίκη θα είναι πιο πολύπλοκη, θα κρατήσει περισσότερο και η ακυρωτική απόφαση θα υποχρεώσει σε νέα απόφαση που μπορεί να είναι στην αυτή κατεύθυνση με άλλη αιτιολογία, κατά το παράδειγμα του «Ωραίου Λοχαγού» του Μ. Κουμανταρέα.

14. Τί εμποδίζει τα διοικητικά δικαστήρια από το να τρέπουν την υποχρέωση επαναλήψεως της διαδικασίας σε υποχρέωση ανακλήσεως, ιδίως όταν η παρανομία είναι μείζων και καλόπιστοι τρίτοι δεν φαίνεται να υφίστανται εκ της φύσεως της υποθέσεως. Εδώ έρχεται η δεύτερη αγκύλωση του ελληνικού (και του γαλλικού) διοικητικού δικαίου. Λόγω του άρθρου 26 Συντ. το Δικαστήριο θεωρεί ότι απαγορεύεται να κάνει εκείνο το πρώτον στάθμιση που πρέπει να κάνει η Διοίκηση, ακόμα και αν το αποτέλεσμα της σταθμίσεως είναι προφανές, ενόψει της πλοκής της υποθέσεως, όπως νομίζω ότι συμβαίνει στην ΣτΕ 92/2016.

Το ΣτΕ θα μπορούσε να θεωρήσει υποχρεωτικώς ανακλητέα και όχι απλώς επανεξεταστέα τα νομικά «πτώματα» των ανεπέριστων αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας, δίχως να προσβάλει το άρθρο 26 Συντ. ή οποιαδήποτε άλλη διάταξη, ή αρχή του ουσιαστικού ή του δικονομικού διοικητικού δικαίου. Ο ατομικός κανόνας θα μπορούσε να διατυπωθεί με τις ίδιες προϋποθέσεις και νομικές βάσεις, αλλά με άλλη έννομη συνέπεια: την υποχρέωση ανακλήσεως αντί της υποχρέωσης επανεξετάσεως, για τους ακόλουθους τουλάχιστον λόγους:

α) Το άρθρο 20 § 1 υπερισχύει εν προκειμένω των σκέψεων που ερείδονται στο άρθρο 26 § 1 Συντ.

β) Το άρθρο 26 § 1 Συντ. δεν απαγορεύει στο Διοικητικό Δικαστήριο να σταθμίζει πρώτο, όταν υφίσταται δικαστική κρίση σχετικά με την βάση της παρανομίας και συνολική συμπεριφορά της Διοικήσεως αντίθετη στις αρχές της χρηστής διοικήσεως [105].

γ) Στην πραγματικότητα όταν το τδδ τροποποιεί παράνομη πράξη ή το ΣτΕ ακυρώνει μερικώς, προσδιορίζοντας το αναλογικό, η επέμβαση στο άρθρο 26 Συντ., σύμφυτη με την διασταύρωση των λειτουργιών και την φύση του δικαστικού έργου, δεν είναι μικρότερη και είναι σε κάθε περίπτωση θεμιτή.

15. Πιστεύω ότι η διοικητική δικαιοσύνη θα πρέπει να αρχίσει, εξετάζοντας προσεκτικά την υφή κάθε υποθέσεως, να μεταφέρει πράξεις από το πεδίο της υποχρεωτικής επαναλήψεως [106] στο πεδίο της υποχρεωτικής ανακλήσεως. Παράμετροι που θα μπορούσαν να επιτρέψουν (ad hoc αρχικά, με δυνατότητες γενικεύσεως στο μέλλον) την μετάβαση από την υποχρεωτική απόφαση, στην υποχρεωτική ανάκληση για κάποιες περιπτώσεις ανεπέριστων πράξεων θα μπορούσαν να είναι οι ακόλουθες:

α) Ο προσωποπαγής-πραγματοπαγής καθώς και (γενικότερα) ο μη τριτενεργής χαρακτήρας της πράξεως.

β) Η έκταση της παρανομίας της ακυρωθείσης παράνομης πράξεως (λ.χ. άδειας ιδρύσεως).

γ) Το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ ακυρώσεως της βασικής πράξεως και αιτήσεως ανακλήσεως της ανεπερείστου πράξεως.

δ) Η ενδεχόμενη αντίθεση της συνολικής συμπεριφοράς της Διοικήσεως στις αρχές της χρήστης διοικήσεως.

ε) Η ύπαρξη κεκτημένων δικαιωμάτων καλόπιστων διοικουμένων βασιζομένων στην ανεπέριστη πράξη.

στ) Η δυνατότητα να βασιστεί εκ νέου η ανεπέριστη πράξη σε νέο κανόνα δικαίου επί τη βάσει μεταβληθέντος νομοθετικού καθεστώτος.

16. Σε περιπτώσεις (όπως η παρούσα) όπου η πράξη είναι κατ' αρχήν παραγματοπαγής, μη τριτενεργούσα, η συνολική συμπεριφορά της Διοικήσεως άκρως καταχρηστική για 25 έτη, η παρανομία των βασικών πράξεων δεδομένη και δικαστικώς διατυπωμένη, οι κάτοχοι των ανεπέριστων αδειών ασφαλώς όχι καλόπιστοι ως προς την διατήρησή τους, η ύπαρξη τρίτων θιγομένων προσώπων αδύνατη και το νομοθετικό καθεστώς अपαράλλακτο, το Δικαστήριο μπορεί μόνο του να προβεί στην απαραίτητη στάθμιση και να κρίνει ότι δεν υφίσταται απλή υποχρέωση επανεξετασεως αλλά υποχρέωση ανακλήσεως των ανεπέριστων πράξεων και μάλιστα προς συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση 92/2016.

Η διοικητική δικαιοσύνη μπορεί να τολμήσει την κατ' αρχήν μετάβαση των (κανονιστικά ή/ και ατομικά) οριζόντια ή κάθετα ανεπέριστων πράξεων από την κατηγορία των επανεξεταστέων στην κατηγορία των υποχρεωτικώς ανακλητέων πράξεων, εφόσον διαθέτει αρκετά πραγματικά και νομικά δεδομένα για να διενεργήσει αυτοδύναμως την κρίσιμη στάθμιση, δίχως αυτό να παραβιάζει το άρθρο 26 Συντ. Τούτο θα αποτελέσει σημαντικό βήμα προόδου του γενικού διοικητικού δικαίου και θα καταστήσει το σύστημα δικαστικής προστασίας σαφώς αποτελεσματικότερο.

IV. Συμπεράσματα

Για τον -πολύ- βιαστικό αναγνώστη, συμπυκνώνω τα δύο βασικά συμπεράσματα της μελέτης ως ακολούθως:

1. Ο νέος κανόνας υποχρεωτικής επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας έχει ως ακολούθως:

Τα άρθρα 10 παρ. 1, 3 Συντ. και 4 ΚΔΔιαδ. σε συνδυασμό προς τις αρχές της διοικητικής αποτελεσματικότητας, χρηστής διοικήσεως, επικαίρου της διοικητικής διαδικασίας και αναγκαίας συμπράξεως των διοικητικών αρχών επιβάλλουν την επανεξέταση υποθέσεως που αφορά εγκατάσταση και λειτουργία εγκαταστάσεως υπό τις ακόλουθες έξι προϋποθέσεις: Τις προϋποθέσεις του αλληπαλλήλου των πράξεων (α), της ενότητας της εννόμου καταστάσεως (β), της συναφείας-αλληλλοστηρίξεως των πράξεων (γ), της ταυτότητας του λόγου παρανομίας (δ), της υπάρξεως τεκμηρίου νομιμότητας κάποιων πράξεων (ε) και της πολυπλοκότητας της υποθέσεως (στ).

2. Η διοικητική δικαιοσύνη μπορεί να τολμήσει την κατ' αρχήν μετάβαση των (κανονιστικά ή/και ατομικά) οριζόντια ή κάθετα ανεπέριστων πράξεων από την κατηγορία των επανεξεταστέων στην κατηγορία των υποχρεωτικώς ανακλητέων πράξεων, εφόσον διαθέτει αρκετά πραγματικά και νομικά δεδομένα για να διενεργήσει αυτοδύναμως την κρίσιμη στάθμιση, δίχως αυτό να παραβιάζει το άρθρο 26 Συντ. Τούτο θα αποτελέσει σημαντικό βήμα προόδου του γενικού διοικητικού δικαίου και θα καταστήσει το σύστημα δικαστικής προστασίας σαφώς αποτελεσματικότερο.

Πάνος Λαζαράτος,

Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

[94]. Βλ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αρ. 179, ΣτΕ 3824/2008, άρθρο 6 § 1 ΠΔ 1988.

[95]. Ο εύλογος χρόνος υπολογίζεται μεταξύ κηρύξεως απαλλοτριώσεως και δικαστικού προσδιορισμού αποζημιώσεως. Πρβλ. άρθρο 11 § 4 Ν 2882/2001, ΔΠρωτΛειβ 91/2010, ΔΠρωτΜεσολ 89/2010, ΣτΕ 2688/2014, 2663/2000, 135/1999, ΔΠρωτΡοδ 240/2009, 297/2007, ΔΠρΚομοτ 151/2006.

[96]. Από την νομολογία του ΔΕΚ αλλά όχι και από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων προκύπτει και η υποχρέωση επανεξετάσεως διοικητικής πράξεως η οποία στηρίζεται σε δικαστική απόφαση (που απέρριψε αίτηση ακυρώσεως κατ' αυτής) υπό την εξής προϋπόθεση: Η απόφαση του εθνικού δικαστηρίου πρέπει να στηρίχθηκε σε ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου η οποία, βάσει μεταγενέστερης αποφάσεως του ΔΕΚ, απεδείχθη εσφαλμένη και υιοθετήθηκε από το εθνικό δικαστήριο, δίχως αυτό να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ. Βλ. ΔΕΚ, 12.2.2008, Willy Kempter και ΔΕΚ, 13.1.2004, Kuhne και Heinz. Εντούτοις και η υποχρέωση αυτή επανεξετάσεως αντικοινοτικών διοικητικών πράξεων υφίσταται μόνο εφόσον η διοίκηση διαθέτει κατά το εθνικό δίκαιο την εξουσία επανεξετάσεως της αντικοινοτικής αποφάσεως. Τέτοιος κανόνας δεν έχει αποκρυσταλλωθεί στο εθνικό μας δίκαιο. Βλ. λεπτομέρειες και σχετική κριτική σε Ράικο, ΘΠΔΔ 2008, 1081 επ. (1089), Γεωργόπουλο, ΕφημΔΔ 2006, 364 επ., Μητσολίδου, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 2007, 262 επ. (272), Coutron, Revue des affaires europeennes, 13ο έτος (2003-2004), σελ. 417-434 με επισήμανση του κινδύνου ανίσου αντιμετώπισεως των πολιτών στις εθνικές έννομες τάξεις και συνεπώς ανίσου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, Σκουρή, Τ.Τ. ΣτΕ (75 χρόνια), 1341 επ. (1352-1353). Βλ. επίσης για όλες τις νεότερες εξελίξεις Πρεβεδούρου σε www.prevedourou.gr, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στους κανόνες περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων των κρατών μελών (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7.12.2015) και ιδίως το κεφάλαιο II (υποχρέωση επανεξετάσεως διοικητικών πράξεων αντίθετων προς το ενωσιακό δίκαιο) με αναφορά και στην απόφαση της 4.10.2012, Hristo BranKov (C-249/2011).

[97]. Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ 3692/1982, 4768/1987, 1925/1988, 1025/1992, 3337/1994, 3326/1995, 2097/1996, 4147/1998, 3068/2004, 1175/2008, 1143/1995 καθώς και την πρόσφατη 462/2015, Α' τμήμα, 7μελής, ΔΔ 2015, 348. Βλ. και τις παλαιότερες μελέτες μου σε Δ1996, 985 επ., 435 επ., 838 επ. με πληθώρα περαιτέρω παραπομπών.

[98]. Παρόμοια οι ΣτΕ Ολ 370/1997, 7μελ., σκ. 4, 2172/2004, σκ. 4, 1175/2008, σκ.7.

[99]. Η προϋπόθεση αυτή είναι αρκετά αόριστη.

[100]. Δεδομένου ότι συναφείς κατ' άρθρο 192 § 2 (β) ΚΔΔικ είναι (και) οι πράξεις που η νομιμότητα της μιας ασκεί επιρροή στη νομιμότητα της άλλης.

[101]. Πρόκειται για αρχή με συνταγματική θεμελίωση στις αρχές της νομιμότητας και αναλογικότητας όπως έχω υποστηρίξει σε παλαιότερη μελέτη μου, Το Σ 1991, 509 επ.

[102]. Βλ. για την Amtshilfe του γερμανικού κώδικα διοικητικής διαδικασίας §4 VwVfG.

[103]. Καιρός για δογματική επεξεργασία του δικαίου της ανακλήσεως (επιγενόμενα) ανεπέριστων πράξεων, οι οποίες είναι νόμιμες αλλά επιγενόμενα αντίθετες στην έννομη τάξη. Στην πραγματικότητα για τις ανεπέριστες πράξεις εφαρμόζονται οι κανόνες ανακλήσεως νόμιμων διοικητικών πράξεων, αφού η νομιμότητα πράξεως κρίνεται κατά το νομικό καθεστώς εκδόσεώς της και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο δεν γνωρίζει επιγενόμενα παράνομες διοικητικές πράξεις. Για τις επιγενόμενα παράνομες πράξεις βλ. τη μελέτη μου σε ΔΔ 1998, 15 επ.

[104]. Η διάκριση ανάμεσα σε οριζοντίως και καθέτως ανεπέριστες πράξεις γίνεται το πρώτον στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Δεν γνωρίζω ανάλογη διάκριση ούτε σε ευρωπαϊκή θεωρία. Εντούτοις κατά τη γνώμη μου έχει δογματική σημασία.

[105]. Πρβλ. Κουβαρά, ΘΠΔΔ 2015, 639 επ. για τις δικαστικές διαταγές προς τη διοίκηση και τον αναχρονιστικό χαρακτήρα της επικλήσεως του άρθρου 26 Συντ.

[106]. Βλ. από την πρόσφατη νομολογία μια υποχρέωση επανεξετάσεως σε πολεοδομική υπόθεση στην **ΣτΕ 4763/2014** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/4882413), ΘΠΔΔ 2015, 151 και μια κατ' εφαρμογή του άρθρου 40 § 6 ΑΝ 1846/1951 σε υπόθεση επικλήσεως ανακλητικής αποφάσεως κυρίου συνταξιοδοτικού φορέα ενώπιον του επικουρικού στην **ΣτΕ 810/2015** (/journals/51/volumes/536/issues/1408/lemmas/4885517), ΘΠΔΔ 2015, 439 επ.

Σχόλια / Παρατηρήσεις

Γράψτε εδώ τα σχόλια και τις παρατηρήσεις σας για το συγκεκριμένο άρθρο

Αποστολή