

Κριτική αποτίμηση του Σχεδίου αναθεωρημένου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας της Ομάδας Εργασίας της Γενικής Επιτροπείας

Βανέσσα Παναγιώτα Ντέγκα
Εφέτης Δ.Δ., Πρόεδρος της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών

Έχουν περάσει πλέον 25 χρόνια από την έναρξη ισχύος του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ, ν. 2717/1999), με τον οποίο ενοποιήθηκαν οι δικονομικές διατάξεις που ρύθμιζαν τις διοικητικές διαφορές ουσίας και έως τότε βρίσκονταν διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετήματα. Στο πέρασμα του χρόνου, ο Κώδικας υπέστη αλλεπάλληλες τροποποιήσεις, μεταξύ άλλων με τους νόμους 3659/2008, 3900/2010 και πιο πρόσφατα με τον νόμο 5028/2023, γεγονός που καταδεικνύει τον ζωντανό χαρακτήρα του και την ικανότητά του να ανταποκρίνεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της διοικητικής δικαιοσύνης.

Τον Νοέμβριο του 2023 η Γενική Επιτροπεία συγκρότησε Ομάδα Εργασίας, υπό την προεδρία του Γενικού Επιτρόπου, με τη συμμετοχή δώδεκα διοικητικών δικαστών (ενός Προέδρου Εφετών, πέντε Εφετών Δ.Δ., ενός Προέδρου Πρωτοδικών Δ.Δ. και πέντε Πρωτοδικών Δ.Δ.). Στόχος της ήταν η κατάρτιση ενός ενιαίου και επικαιροποιημένου σχεδίου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, με βασική επιδίωξη τη σύγκλιση των δικονομικών καθεστώτων και την ενιαία εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας και των ακυρωτικών διαφορών.

Το παρόν κείμενο επιχειρεί να προβεί σε μια κριτική αποτίμηση του Σχεδίου αναθεωρημένου Κώδικα που διαμορφώθηκε από την εν λόγω Ομάδα Εργασίας και έχει αναρτηθεί στον επίσημο ιστότοπο της Γενικής Επιτροπείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Παράλληλα, διερευνάται το ερώτημα κατά πόσον είναι πράγματι αναγκαία η κατάρτιση ενός νέου Κώδικα, σε αντικατάσταση του υφιστάμενου ν. 2717/1999. Το διακύβευμα υπερβαίνει την απλή αναμόρφωση ενός δικονομικού κειμένου. Αφορά τον τρόπο λειτουργίας της Διοικητικής Δικαιοσύνης, τον ρόλο του δικαστή και, τελικά, το θεμελιώδες δικαίωμα του πολίτη σε αποτελεσματική δικαστική προστασία.

1. Εμπροσθοβαρές σύστημα

Ο νέος Κώδικας εισάγει ένα εμπροσθοβαρές σύστημα, με βασικό στόχο την επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης και την αντιμετώπιση των λεγόμενων «χρόνων αδράνειας», πρόβλημα που έχει αναδειχθεί και από τη νομολογία του ΕΔΔΑ¹. Οι καθυστερήσεις αυτές εντοπίζονται κυρίως στο στάδιο της προδικασίας². Ωστόσο, η εφαρμογή του νέου αυτού συστήματος συνεπάγεται σημαντική μετατόπιση ευθυνών στους διαδίκους, επιβαρύνοντάς τους δυσανάλογα ήδη από τα πρώτα στάδια της διαδικασίας. Το αποτέλεσμα είναι ότι εμποδίζεται η απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στη δικαιοσύνη, ιδίως για τους πλέον ευάλωτους.

¹ βλ. απόφαση της 6.4.2000, *Θλιμμένος κατά Ελλάδας*.

² βλ. το εισαγωγικό σημείωμα επί του Σχεδίου Αναθεωρημένου ΚΔΔ.

Σύμφωνα με το προτεινόμενο Σχέδιο, με την κατάθεση του ενδίκου βοηθήματος ξεκινά για τον διάδικο που το άσκησε προθεσμία είκοσι (20) ημερών για να το επιδώσει στους καθ' ων στρέφεται (άρθρο 130). Η ρύθμιση αυτή μετακυλίζει δικονομικό (και οικονομικό) βάρος στους ιδιώτες διαδίκους σε εξαιρετικά πρώιμο στάδιο της δίκης, ενώ το αντιστάθμισμα που προτείνεται, δηλαδή η δυνατότητα να συμπεριλάβουν τη σχετική δαπάνη στο αίτημα επιδίκασης δικαστικών εξόδων, αφορά μόνο τους νικήσαντες διαδίκους. Επιπλέον, αν και προβλέπεται ότι σε περίπτωση μη επίδοσης ή εκπρόθεσμης επίδοσης το ένδικο βοήθημα τίθεται στο αρχείο με πράξη του εισηγητή, στην πράξη η δυνατότητα επανάσκησής του δεν θα υφίσταται, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις θα έχει παρέλθει η σχετική προθεσμία. Στις περιπτώσεις δε που είναι δυσχερές να προσδιοριστεί η αρμόδια αρχή προς την οποία θα γίνουν οι επιδόσεις, ελλοχεύει ο κίνδυνος να τεθεί αδικαιολόγητα η υπόθεση στο αρχείο.

Μετά την επίδοση του δικογράφου, ενεργοποιούνται νέες δικονομικές προθεσμίες για τους διαδίκους. Ειδικότερα, ο ιδιώτης που άσκησε το ένδικο βοήθημα ή μέσο οφείλει, εντός τριάντα (30) ημερών, να καταθέσει τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα (όταν το δικόγραφο υπογράφεται από δικηγόρο, κατά το άρθρο 26 ΚΔΔ) και να καταβάλει το οφειλόμενο παράβολο (άρθρο 286 ΚΔΔ). Παράλληλα, η Διοίκηση υποχρεούται, εντός της ίδιας προθεσμίας, να προσκομίσει τον διοικητικό φάκελο και την έκθεση απόψεών της.

Ως προς τη νομιμοποίηση και την καταβολή παραβόλου, πρέπει να επισημανθεί ότι ο ιδιώτης διάδικος μπορεί να μην έχει τη δυνατότητα να ανταποκριθεί στο προκαταρκτικό αυτό στάδιο, τούτο δε ισχύει περισσότερο για τους οικονομικά ασθενέστερους και τις μικρές επιχειρήσεις. Επιπλέον, με τις παρούσες συνθήκες υποστελέχωσης των δικαστηρίων, ο εισηγητής δικαστής θα αναγκάζεται να αφιερώνει πολύτιμο χρόνο, προκειμένου να επικοινωνεί με τους διαδίκους, να αποστέλλει ηλεκτρονικά μηνύματα (με τον πρόσθετο κίνδυνο να χαθούν στα ανεπιθύμητα) και να διαχειρίζεται τα αιτήματα παράτασης προθεσμιών για την προσκόμιση των νομιμοποιητικών εγγράφων³.

Η τυχόν μη προσκόμιση των νομιμοποιητικών εγγράφων εντός της παραπάνω προθεσμίας οδηγεί στην απόρριψη του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου ως απαράδεκτου, συνέπεια ιδιαίτερα αυστηρή, δεδομένου ότι το στάδιο αυτό απέχει σημαντικά από τη συζήτηση της υπόθεσης. Μάλιστα, η δυνατότητα συμπλήρωσης ελλείψεων στη νομιμοποίηση επιτρέπεται να λάβει χώρα και μετά τη συζήτηση, μόνον υπό προϋποθέσεις και συγκεκριμένα όταν η έλλειψη οφείλεται σε παράλειψη ενημέρωσης από τον εισηγητή κατά την προδικασία.

Η νομιμοποίηση του διαδίκου πρέπει να είναι επίκαιρη κατά τον χρόνο της συζήτησης της υπόθεσης, γι' αυτό και η απαίτηση να προσκομιστεί ήδη από την έναρξη της διαδικασίας αντιφάσκει με τον ίδιο τον λειτουργικό της σκοπό. Κατά το μεσοδιάστημα μέχρι τη συζήτηση μπορεί να έχουν επέλθει σημαντικές μεταβολές, όπως θάνατος διαδίκου ή πληρεξουσίου, αλλαγή νομίμου εκπροσώπου ή πτώχευση εταιρείας, που καθιστούν την πρόωρη νομιμοποίηση παρωχημένη ή άνευ αντικειμένου. Εξάλλου, η υποχρέωση νομιμοποίησης σε τόσο αρχικό στάδιο μπορεί να αποβεί τελικά άσκοπη, εν όψει κατάργησης της δίκης, αν η προσβαλλόμενη πράξη ανακληθεί ή αντικατασταθεί, όπως συμβαίνει συχνά στις δημοτικές διαφορές, όπου η πράξη

³ Άρθρο 28 του Σχεδίου.

τροποποιείται μετά από διοικητικό συμβιβασμό. Παράλληλα, θα υπάρχουν περιπτώσεις όπου ο διάδικος θα συμμορφώνεται αρχικά με την υποχρέωση προσκόμισης νομιμοποίησης, αλλά στη συνέχεια η υπόθεση θα καθίσταται ανεπίκαιρη ή δεν θα τον ενδιαφέρει πλέον, χωρίς όμως να υποβάλει ρητή δήλωση παραίτησης. Το αποτέλεσμα είναι ότι θα αναγκάζεται ο δικαστής να εκδικάζει υποθέσεις χωρίς ουσιαστικό ενδιαφέρον από την πλευρά του διαδίκου, γεγονός που θα επιβαρύνει έτι περαιτέρω τον φόρτο εργασίας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης.

Αναφορικά με την υποχρέωση της Διοίκησης να αποστείλει τον διοικητικό φάκελο εντός 30 ημερών από την επίδοση του δικογράφου, είναι προφανές ότι η επιβολή χρηματικής ποινής σε βάρος της αρχής ή πειθαρχικής ποινής σε βάρος του αρμόδιου υπαλλήλου δεν επαρκεί για να διασφαλίσει την τήρησή της. Η βασική αιτία της μη συμμόρφωσης δεν έγκειται σε αμέλεια ή αδιαφορία, αλλά στην υφιστάμενη και διαρκώς επιδεινούμενη υποστελέχωση της δημόσιας διοίκησης, που καθιστά πρακτικά αδύνατη την έγκαιρη εκπλήρωση της υποχρέωσης.

2. Θεσμός του εισηγητή δικαστή

Στο πλαίσιο του στόχου για ενοποίηση της δικονομίας των διοικητικών διαφορών, προτείνεται η εφαρμογή ενιαίων ρυθμίσεων, μεταξύ άλλων και ως προς τον ρόλο του εισηγητή δικαστή. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι οι ακυρωτικές διαφορές διαφοροποιούνται ουσιαστικά από τις διαφορές ουσίας, όχι μόνο ως προς την έκταση και φύση της δικαστικής εξουσίας, αλλά και ως προς τη λειτουργική και οργανωτική δομή του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.

Μέχρι την τελευταία τροποποίηση της δικονομίας του ΣτΕ, ο εισηγητής δικαστής είχε ως κύριο έργο τη συλλογή των στοιχείων του φακέλου, ενώ την ευθύνη σύνταξης της απόφασης αναλάμβανε ο Πάρεδρος ή ο Σύμβουλος. Με τη νέα δικονομία ο Πάρεδρος ή ο εισηγητής αναλαμβάνει πλέον τόσο τη συλλογή των στοιχείων όσο και τη σύνταξη του σχεδίου απόφασης⁴.

Σύμφωνα με το Σχέδιο αναθεωρημένου ΚΔΔ, ο ρόλος του εισηγητή ανατίθεται στον Πρωτοδίκη ή τον Εφέτη, ο οποίος ορίζεται αμέσως μετά την κατάθεση του ενδίκου βοηθήματος και τη χρέωσή του σε τμήμα από τον διευθύνοντα το δικαστήριο. Ο εισηγητής επιφορτίζεται με σειρά διαδικαστικών καθηκόντων: αναζήτηση κρίσιμων στοιχείων για τη διερεύνηση της υπόθεσης, έλεγχος των επιδόσεων των δικογράφων, των κλητεύσεων των διαδίκων και των νομιμοποιήσεων, καθώς και εποπτεία της έγκαιρης προσκόμισης του διοικητικού φακέλου.

Όμως ο Πρωτοδίκης δεν διαθέτει ανάλογη εμπειρία με αυτήν του Παρέδρου του ΣτΕ, ενώ καλείται να διαχειριστεί μεγάλο όγκο υποθέσεων, σε συνδυασμό με νέα και απαιτητικά αντικείμενα, όπως οι διαφορές από την εκτέλεση διοικητικών συμβάσεων προμηθειών ή παροχής υπηρεσιών. Το Σχέδιο τον επιβαρύνει με ευθύνες ανάλογες εκείνων του ανώτατου δικαστή, χωρίς να του εξασφαλίζει τα λειτουργικά εργαλεία και τις θεσμικές διευκολύνσεις του τελευταίου, όπως τη δυνατότητα αναβολής εκδίκασης της υπόθεσης για μεγάλο χρονικό διάστημα ή τον προγραμματισμό υποθέσεων χωρίς ποσοτικό περιορισμό ανά δικάσιμο.

⁴ Άρθρα 8 και 16 του ν. 5119/2024, Α'103.

Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 132, παρ. 6 του Σχεδίου, ο εισηγητής οφείλει εντός τεσσάρων (4) μηνών από την κατάθεση του δικογράφου να αποφανθεί εάν η υπόθεση είναι ώριμη για συζήτηση ή εισαγωγή σε συμβούλιο. Ωστόσο, δεν διευκρινίζεται για πόσο διάστημα μπορεί μια υπόθεση να θεωρείται μη ώριμη, ιδίως όταν η καθυστέρηση οφείλεται σε εξωγενείς λόγους, όπως η μη έγκαιρη ή ελλιπής αποστολή του διοικητικού φακέλου. Επιπλέον, η διατύπωση του άρθρου 131, παρ. 3 είναι προβληματική. Προβλέπεται ότι, σε περίπτωση αδράνειας της διοίκησης, το δικαστήριο υποχρεούται να προχωρήσει σε συζήτηση και να εκδώσει οριστική απόφαση, εφόσον από τα στοιχεία που υπάρχουν στη δικογραφία μπορεί να σχηματίσει δικανική πεποίθηση για την αλήθεια των ισχυρισμών των διαδίκων. Παραμένει όμως ασαφές σε ποιες περιπτώσεις το δικαστήριο μπορεί πράγματι να σχηματίσει δικανική πεποίθηση για την αλήθεια των ισχυρισμών των διαδίκων, ιδίως όταν λείπουν κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία. Η συναγωγή τεκμηρίου ομολογίας σε ένα τέτοιο πλαίσιο συνιστά εξαιρετικά σοβαρή δικονομική συνέπεια και απαιτεί σαφώς προσδιορισμένες προϋποθέσεις εφαρμογής.

Υφίσταται ορατός κίνδυνος να θεσπιστεί, εμμέσως, ένα δεύτερο στάδιο επιθεώρησης του δικαστή, πέραν εκείνου που αφορά τη δημοσίευση των αποφάσεων εντός εύλογου χρόνου. Συγκεκριμένα, ενδέχεται να αξιολογείται πλέον και η ικανότητά του να ολοκληρώνει εγκαίρως την προδικασία. Έτσι, ο δικαστής θα βρίσκεται στη θέση του απολογούμενου, εξηγώντας καθυστερήσεις που δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα, όπως η μη ανταπόκριση της διοίκησης στα ηλεκτρονικά μηνύματα που ο ίδιος απέστειλε.

Τα διοικητικής φύσης καθήκοντα που προβλέπει το Σχέδιο, όπως η παρακολούθηση της προσκόμισης του διοικητικού φακέλου, η επικοινωνία με δημόσιες υπηρεσίες και ο έλεγχος της προσκόμισης των επιδόσεων και των κλητεύσεων, υπερβαίνουν το δικαιοδοτικό έργο του δικαστικού λειτουργού. Πρόκειται για καθήκοντα που ανήκουν στην αρμοδιότητα των δικαστικών υπαλλήλων και θα προσιδίαζαν περισσότερο με τον ρόλο του νέου θεσμού υπαλλήλων τεκμηρίωσης και επικουρίας δικαστικού έργου που εισήχθη στην έννομη τάξη με τον ν. 4798/2021 (Α' 68).

Περαιτέρω, τα διοικητικά δικαστήρια δεν διαθέτουν τον απαραίτητο αριθμό δικαστικών υπαλλήλων για να στηρίξουν τον αυξημένο διοικητικό φόρτο που προϋποθέτει η εφαρμογή του θεσμού του εισηγητή δικαστή. Σύμφωνα με την Έκθεση της Γενικής Επιτροπείας για το έτος 2024, η αναλογία υπαλλήλων προς δικαστές είναι μικρότερη ακόμη και του 1:1, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ανέρχεται σε 3,5 υπαλλήλους ανά δικαστή. Επιπλέον, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι επίκουροι με νομική κατάρτιση που θα μπορούσαν να αναλάβουν αυτά τα υποστηρικτικά καθήκοντα είναι ελάχιστοι. Την εικόνα επιβαρύνει περαιτέρω η έλλειψη υποδομών: σε πολλά δικαστήρια δεν υπάρχουν επαρκείς χώροι γραφείων, ώστε να διασφαλίζεται η συστηματική παρακολούθηση και η ομαλή διεκπεραίωση κάθε υπόθεσης από τον εισηγητή.

Στο τελικό Σχέδιο απαλείφθηκε η υποχρέωση του εισηγητή να ελέγχει την ύπαρξη εκκρεμών προδικαστικών ερωτημάτων, καθώς και να υποβάλει δήλωση για τα αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενα ουσιαστικά ζητήματα. Η τροποποίηση αυτή του άρθρου 135 συνιστά θετική εξέλιξη, καθώς απαλλάσσει τον εισηγητή από ιδιαίτερα χρονοβόρες και απαιτητικές ενέργειες σε ένα πρώιμο στάδιο. Ωστόσο, παραμένει η υποχρέωση υποβολής δήλωσης για τα αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενα ζητήματα του παραδεκτού, η οποία εξακολουθεί να προσθέτει σημαντικό βάρος στην προδικασία, ιδίως ενόψει της έλλειψης επαρκούς υποστηρικτικού μηχανισμού στα διοικητικά δικαστήρια.

Στην πράξη, λοιπόν, ο θεσμός του εισηγητή, αντί να επιταχύνει τη διαδικασία, κινδυνεύει να οδηγήσει σε περαιτέρω επιβράδυνση της απονομής της δικαιοσύνης. Οι δικαστές θα επιφορτιστούν με καθήκοντα διοικητικής φύσεως που θα αποσπούν πολύτιμο χρόνο από το ουσιαστικό έργο τους: τη μελέτη και έκδοση αποφάσεων επί ώριμων υποθέσεων.

3. Ψηφιοποίηση και αποκλειστική χρήση ψηφιακών μέσων

Η προτεινόμενη αποκλειστική χρήση ψηφιακών μέσων για τη διενέργεια διαδικαστικών πράξεων (άρθρο 64) δημιουργεί εύλογους προβληματισμούς ως προς την ισότιμη πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Ο αποκλειστικός ψηφιακός τρόπος επικοινωνίας ενδέχεται να οδηγήσει σε απώλεια προθεσμιών ή αποκλεισμό διαδικών που δεν διαθέτουν πρόσβαση στο διαδίκτυο ή επαρκή εξοικείωση με τις τεχνολογίες. Για τον λόγο αυτό, κρίνεται σκόπιμο η χρήση ψηφιακών μέσων να παραμείνει ως δυνατότητα, όχι ως αποκλειστικός τρόπος διεκπεραίωσης της διαδικασίας.

Παράλληλα, εκφράζονται σοβαρές επιφυλάξεις για τη διατήρηση των τεκμηρίων επίδοσης⁵, εφόσον δεν διασφαλίζεται τεχνικά η αποδεδειγμένη παραλαβή ή ανάγνωση του επιδοθέντος εγγράφου. Η απλή αποστολή μηνύματος δεν αρκεί· απαιτείται να αποδεικνύεται με βεβαιότητα η προσπέλασή του από τον παραλήπτη, αλλιώς τίθεται σε κίνδυνο η αποτελεσματική δικαστική προστασία. Αντίστοιχες επιφυλάξεις διατυπώνονται και για την ηλεκτρονική κατάθεση δικογράφων (άρθρο 129), η οποία προτείνεται να παραμείνει ως εναλλακτική επιλογή και όχι να καθιερωθεί ως ο αποκλειστικός τρόπος άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων.

4. Φορολογικές Διαφορές

Η ρύθμιση της παρ. 5 του άρθρου 81⁶ που επιτρέπει τον περιορισμό της αναδρομικότητας του αποτελέσματος της δικαστικής απόφασης εγείρει προβληματισμούς στο μέτρο που ελλοχεύει ο κίνδυνος να περιοριστούν θεμελιωμένα και ουσιαστικά δικαιώματα. Όσον αφορά την παρ. 6 του ίδιου άρθρου⁷, δεν προκύπτει με σαφήνεια αν τα μέτρα που προτείνονται υποκαθιστούν τη

⁵ Άρθρο 49, παρ.3 του Σχεδίου, σύμφωνα με το οποίο «Οι επιδόσεις του δικαστηρίου προς τους διαδίκους γίνονται αποκλειστικώς με ηλεκτρονικά μέσα από την ημερομηνία που θα καθοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 162 του ν. 4764/2020 (Α΄ 256) και είναι έγκυρες, εφόσον το ηλεκτρονικό έγγραφο που επιδίδεται πληροί τις προϋποθέσεις του ν. 4727/2020, όπως ισχύει κάθε φορά. Το έγγραφο που έχει διαβιβαστεί με ηλεκτρονικά μέσα στη δηλωθείσα με το δικόγραφο ηλεκτρονική διεύθυνση θεωρείται ότι επιδόθηκε μετά την παρέλευση δέκα (10) ημερολογιακών ημερών από την ηλεκτρονική αποστολή του (...)»

⁶ «Αν το δικαστήριο άγεται σε ακύρωση της διοικητικής πράξης, μπορεί να προβαίνει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σε αναλογική εφαρμογή του άρθρου 22 του ν. 4274/2014 (Α΄ 147)».

⁷ «Με την απόφαση που ακυρώνει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη, το δικαστήριο μπορεί, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων, να διατάσσει και κάθε κατάλληλο, κατά περίπτωση, μέτρο για την εκτέλεσή της, τάσσοντας παράλληλα προθεσμία εντός της οποίας η Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί προς αυτό. Με την απόφαση μπορεί να προσδιορίζεται και χρηματική κύρωση, η οποία θα πρέπει να καταβληθεί στον προσφεύγοντα, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς το οριζόμενο μέτρο εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Το ποσό της κύρωσης μπορεί να προσδιορίζεται κατ' αποκοπή ή ανάλογα με τον χρόνο καθυστέρησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί. Κριτήρια για τον καθορισμό του ποσού αυτού είναι η φύση και η σημασία της διαφοράς για την οποία εκδίδεται η απόφαση, οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης για το πρόσωπο του θιγομένου και ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης. Η μη έγκαιρη συμμόρφωση της Διοίκησης προς το διατασσόμενο μέτρο βεβαιώνεται, εφόσον κριθεί αδικαιολόγητη, κατά τα εκάστοτε οριζόμενα για τη διαδικασία που ρυθμίζει τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, από το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο με απόφασή του, η οποία προβαίνει, χωρίς

διαδικασία συμμόρφωσης του ν. 3068/2002 ή αν αντιθέτως, ενοποιείται η διαδικασία συμμόρφωσης με το διατακτικό της απόφασης, δηλαδή αν θεσμοθετείται η ταυτόχρονη εκδίκαση προσφυγής και αίτησης συμμόρφωσης.

Οι διοικητικοί δικαστές, όπως έχει καταγραφεί επανειλημμένα στις Γενικές Συνελεύσεις τους, έχουν εκφραστεί υπέρ της κατάργησης των εξαιρετικών ρυθμίσεων που διέπουν τις φορολογικές διαφορές. Οι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπιση ειδικών διατάξεων για την εν λόγω κατηγορία διαφορών, κυρίως η ανάγκη ταχείας εκκαθάρισης μεγάλου όγκου υποθέσεων (ν. 3900/2010), δεν υφίστανται πλέον.

Υπό το πρίσμα αυτό, παρίσταται ιδιαίτερα θετική η εξομοίωση της προθεσμίας άσκησης προσφυγής με εκείνη των λοιπών διοικητικών διαφορών, με την αύξησή της από 30 σε 60 ημέρες, καθώς και η επέκταση της αναστολής της προθεσμίας καθ' όλη τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών και όχι μόνον κατά τον Αύγουστο. Παράλληλα, προτείνεται η επαναφορά της αρμοδιότητας του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου για υποθέσεις των οποίων το αντικείμενο υπερβαίνει τις 250.000 ευρώ, με εκδίκαση των αντίστοιχων εφέσεων από τα διοικητικά εφετεία, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ο έλεγχος των υποθέσεων από δυο βαθμούς δικαιοδοσίας και να ενισχυθεί η ροή των φορολογικών υποθέσεων στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο. Επιπροσθέτως, θα ήταν σκοπιμότερη η διεύρυνση της εξουσίας του δικαστηρίου ως προς τα ζητήματα που ερευνώνται αυτεπαγγέλτως, κατά το άρθρο 81, παρ. 1 εδ. γ', καθώς και η κατάργηση της υποχρέωσης προκαταβολής, επί ποινή απαραδέκτου, του 20% του κύριου φόρου που οφείλεται με βάση την πρωτόδικη απόφαση για την πρόσβαση στον δεύτερο βαθμό.

5. Επίμετρο: Πόσο αναγκαία είναι τελικά η θέσπιση ενός νέου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας;

Ο ισχύων Κώδικας, μετά από ένα τέταρτο του αιώνα εφαρμογής του, έχει αποδειχθεί ένα συνεκτικό, ανθεκτικό στον χρόνο και αποδεδειγμένα λειτουργικό νομοθέτημα, το οποίο εξακολουθεί να αποτελεί τον θεμέλιο λίθο της διοικητικής δίκης. Η δραματική μείωση του όγκου των εκκρεμών υποθέσεων είναι καρπός της συστηματικής προσπάθειας των διοικητικών δικαστών, συχνά με εξάντληση των προσωπικών τους αντοχών επί σειρά ετών. Σύμφωνα με τις εκθέσεις της CEPEJ και τους Πίνακες Αποτελεσμάτων της ΕΕ στον Τομέα της Δικαιοσύνης (EU Justice Scoreboard) για το έτος 2023⁸, οι δύο βασικοί δείκτες αποδοτικότητας καταδεικνύουν ότι στην Ελλάδα οι διοικητικές υποθέσεις του πρώτου βαθμού απαιτούν κατά μέσο όρο 439 ημέρες (έναντι 322 ημερών του ευρωπαϊκού μέσου όρου) και ότι το ποσοστό εκκαθάρισης⁹ των

τη μεσολάβηση περαιτέρω πρόσκλησης προς την υπόχρεη αρχή να συμμορφωθεί, σε τελική εκκαθάριση της κύρωσης. Η διάταξη της απόφασης με την οποία υποδεικνύεται το κατάλληλο μέτρο για την εκτέλεσή της δεν προσβάλλεται αυτοτελώς με ένδικο μέσο.»

⁸

https://commission.europa.eu/document/download/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en?filename=2025%20EU%20Justice%20Scoreboard_template.pdf (τελευταία πρόσβαση: 04.12.2025).

⁹ Ο δείκτης εκκαθάρισης (clearance rate) είναι ο λόγος των υποθέσεων που επιλύονται προς τις υποθέσεις που εισέρχονται. Μετρά κατά πόσο ένα δικαστήριο ανταποκρίνεται στον εισερχόμενο φόρτο υποθέσεων. Όταν ο δείκτης εκκαθάρισης βρίσκεται γύρω στο 100% ή υψηλότερα, σημαίνει ότι το δικαστικό σύστημα είναι σε θέση να επιλύει τουλάχιστον τόσες υποθέσεις όσες εισέρχονται. Όταν ο δείκτης εκκαθάρισης είναι κάτω από 100%, αυτό σημαίνει ότι τα δικαστήρια επιλύουν λιγότερες υποθέσεις από τον αριθμό των νέων εισερχόμενων υποθέσεων.

υποθέσεων φτάνει το 121%, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι το σύστημα όχι μόνο ανταποκρίνεται, αλλά υπερβαίνει τις εισερχόμενες υποθέσεις.

Ειδικά στο μεγαλύτερο διοικητικό δικαστήριο της χώρας, το Διοικητικό Πρωτοδικείο της Αθήνας, παρατηρείται, ήδη, σημαντική επιτάχυνση: Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του εν λόγω δικαστηρίου, κατά το χρονικό διάστημα από Οκτώβριο 2022 έως τον Οκτώβριο 2024, εκδικάζονταν υποθέσεις που είχαν κατατεθεί μόλις το προηγούμενο έτος. Εξαίρεση αποτελούν οι συνταξιοδοτικές αγωγές κατά του e-ΕΦΚΑ, οι οποίες καθυστερούν κυρίως λόγω της υποστελέχωσης του φορέα, σε συνδυασμό με τη διαδικασία της πιλοτικής δίκης ενώπιον του ΣτΕ και την, κατά το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 3900/2010 (Α' 213), συνεπαγόμενη υποχρεωτική αναστολή των εκκρεμών υποθέσεων¹⁰, καθώς και της δίκης ενώπιον του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και την, σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 3 του ν. 345/1976 (Α' 141), συνεπαγόμενη υποχρεωτική αναβολή της έκδοσης οριστικής απόφασης¹¹.

Συνεπώς, δεν υφίσταται καμία πραγματική ανάγκη νομοθετικής μεταρρύθμισης για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης. Επιπλέον, η επιδίωξη σύγκλισης της δικονομίας διαφορών ουσίας και ακυρωτικών διαφορών δεν φαίνεται να εξυπηρετεί κάποιο λειτουργικό σκοπό. Είναι χαρακτηριστικό ότι ούτε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπου εφαρμόζεται ήδη ο θεσμός του εισηγητή, έχει σημειωθεί σημαντική βελτίωση στην ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης, αφού ο μέσος χρόνος έκδοσης απόφασης υπερβαίνει τις 960 ημέρες (σύμφωνα με την έκθεση επιδόσεων του ΣτΕ για το έτος 2024). Η δε πρόσφατη τροποποίηση της δικονομίας του ΣτΕ που εισήγαγε επίσης εμπροσθοβαρές σύστημα δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί στην πράξη, ενώ ήδη συγκεντρώνει σοβαρές ενστάσεις από τον νομικό κόσμο.

Η πρόταση της Ομάδας Εργασίας προϋποθέτει ένα εντελώς διαφορετικό διοικητικό και δικαστικό τοπίο: με επαρκή στελέχωση της διοίκησης και λειτουργικές υποδομές και ικανό αριθμό επίκουρων και δικαστικών υπαλλήλων στα δικαστήρια. Χωρίς αυτές τις προϋποθέσεις, η εφαρμογή του νέου Σχεδίου αναθεωρημένου Κώδικα κινδυνεύει να επιβαρύνει δυσανάλογα τους δικαστικούς λειτουργούς, να διαταράξει την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων και να ανακόψει τη θετική πορεία των τελευταίων ετών.

¹⁰ Βλ., σχετικά, τις αποφάσεις ΣτΕ Ολομ. 2287–2288/2015· 1890–1891/2019· 1439/2020.

¹¹ Βλ., σχετικά, την απόφαση ΣτΕ 1242/2023 επταμ.