

ΘΕΩΡΙΑ & ΠΡΑΞΗ
**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ**

Συνταγματικό - Διοικητικό & Ευρωπαϊκό Δίκαιο

ΕΤΟΣ 2015 / ΤΕΥΧΟΣ 8-9

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου,
Αν. Καθηγήτρια Νομικής, ΑΠΘ

*Διαδοχικές ακυρώσεις
για τυπικές πλημμέλειες.
Περιπλοκές στις πρωτανικές
εκλογές του Ν 4009/2011
(ΣτΕ 2357/2014, 4474/2014,
3238/2015, 2948/2015)*



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΝΑΤΥΠΟ

nbonline.gr

ΨΗΦΙΑΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου,
Αν. Καθηγήτρια Νομικής, ΑΠΘ

**Διαδοχικές ακυρώσεις για τυπικές πλημμέλειες.
Περιπλοκές στις πρυτανικές εκλογές
του Ν 4009/2011 (ΣτΕ 2357/2014, 4474/2014,
3238/2015, 2948/2015)**

Ανάτυπο από τη «Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου»
Τεύχος 8-9 / Έτος 2015



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

Μαυρομυιάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Συμβουλίου Ιδρύματος (ΣΙ) του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ), με την οποία επελέγησαν ως υποψήφιοι προς εκλογή Πρύτανη του ΕΜΠ οι καθηγητές ..., ... και ..., ενώ η αιτούσα, καθηγήτρια του ΕΜΠ, δεν επελέγη, β) της από 8.7.2014 αποφάσεως του ΣΙ του ΕΜΠ, με την οποία απορρίφθηκε ένσταση της αιτούσης στρεφόμενη κατά της πρώτης πράξεως και γ) του υπ' αρ. πρωτ. Φ.122.1/401/105471/Β2/7.7.2014 εγγράφου του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων, με το οποίο γνωστοποιείται στην αιτούσα ότι η εξέταση «αιτήσεων θεραπείας» που υποβάλλονται κατά τη διαδικασία για την ανάδειξη Πρύτανη αποτελεί αρμοδιότητα αποκλειστικά του Συμβουλίου του οικείου Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (ΑΕΙ).

2. Επειδή μετά την έκδοση των ανωτέρω πράξεων επηκολούθησε η έκδοση (α) της υπ' αρ. 9/1/15.7.2014 αποφάσεως του ΣΙ του ΕΜΠ (φ. 452/28.7.2014, τ. ΥΟΔΔ) περί διορισμού ως Πρύτανη του εκλεγέντος ... και (β) της υπ' αρ. Φ.120.61/35/132260/Β2/21.8.2014 σχετικής διαπιστωτικής αποφάσεως του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων. Οι πράξεις αυτές, με τις οποίες ολοκληρώθηκε η διαδικασία εκλογής και διορισμού Πρύτανη του ΕΜΠ, πρέπει να θεωρηθούν συμπροσβαλλόμενες και μόνες παραδεκτές προσβαλλόμενες.

3. Επειδή με την κρινόμενη αίτηση, η οποία συμπληρώθηκε με το από 12.1.2015 δικόγραφο προσθέτων λόγων, προβάλλεται ότι η από 27.6.2014 απόφαση του ΣΙ του ΕΜΠ ελήφθη κατά παράβαση του άρθρου 8 παρ. 18 περ. δ' του Ν 4009/2011 για τη δομή, λειτουργία κλπ. των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α' 195), σύμφωνα με το οποίο ο Πρύτανης ΑΕΙ, μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων που του αναθέτει ο νόμος, «μετέχει χωρίς ψήφο στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου του ιδρύματος». Τούτο δε, διότι στη σχετική συνεδρίαση του Συμβουλίου δεν εκλήθη και, πάντως, δεν παρέστη ο Πρύτανης του ΕΜΠ, άλλως διότι δεν εκλήθη ο νόμιμος αναπληρωτής του, προκειμένου να τον αναπληρώσει σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος.

4. Επειδή, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 4474/2014 επτ.), στις αρμοδιότητες του Πρύτανη περιλαμβάνεται, σύμφωνα με τη μνημονευθείσα διάταξη του άρθρου 8 παρ. 18 περ. δ' του Ν 4009/2011, η συμμετοχή του χωρίς ψήφο στις συνεδριάσεις του οικείου ΑΕΙ. Δεδομένου δε ότι η ανωτέρω διάταξη δεν κάνει διάκριση μεταξύ συνεδριάσεων του ΣΙ ανάλογα με το περιεχόμενό τους, ο Πρύτανης, όπως και ο νόμιμος αναπληρωτής του, πρέπει να καλούνται, επί ποινή ακυρότητας των σχετικών αποφάσεων (πρβλ. και ΣΕ 3007/2010, 644/2008), σε όλες τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της εκλογής νέου Πρύτανη, όπως εκείνη κατά την οποία το ΣΙ επιλέγει τους υποψηφίους προς εκλογή (άρθρο 8 παρ. 16 περ. γ' του Ν 4009/2011, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 παρ. 8 του Ν 4076/2012, Α' 159).

5. Επειδή, κατά τα προκύπτοντα εκ του φακέλου, η υπ' αρ. πρωτ. 71/25.6.2014 πρόσκληση του Προέδρου του ΣΙ του ΕΜΠ για τη συνεδρία του Συμβουλίου της 27.6.2014, κατά την οποία ελήφθη, στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας, η απόφαση για την επιλογή των υποψηφίων προς εκλογή Πρύτανη του ΕΜΠ, κοινοποιήθηκε στον τότε Πρύτανη του ιδρύματος στις 25.6.2014 με μήνυμα ηλεκτρονικής αλληλογραφίας (βλ. σχετική σημείωση και σε ειδικό βιβλίο «δικεραϊώσης»). Ο τότε Πρύτανης απήντησε στις 26.6.2014 με τον ίδιο τρόπο, δηλώνοντας κώλυμα να παραστεί κατά τη συνεδρίαση. Υπό τα δεδομένα αυτά, τα οποία δεν αμφισβητούνται ειδικότερα, ο ως άνω λόγος ακυρώσεως,

κατά το μέρος που προβάλλει ότι ο τότε Πρύτανης του ΕΜΠ δεν εκλήθη στην ως άνω συνεδρίαση του ΣΙ, είναι απορριπτός ως στηριζόμενος σε εσφαλμένη προϋπόθεση, ενώ κατά το μέρος που προβάλλει ότι η συνεδρίαση ήταν σε κάθε περίπτωση μη νόμιμη λόγω της απουσίας του Πρύτανη, είναι απορριπτός ως αβάσιμος, διότι για τη νόμιμη διεξαγωγή της αρκεί η πρόσκληση του Πρύτανη. Κατά το μέρος, όμως, που με τον ανωτέρω λόγο προβάλλεται ότι η προαναφερθείσα συνεδρίαση ήταν μη νόμιμη και διότι δεν εκλήθη σε αυτήν ο νόμιμος αναπληρωτής του τότε Πρύτανη του ΕΜΠ για την περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του, ο λόγος είναι βάσιμος, διότι κατά την προαναφερθείσα συνεδρίαση του ΣΙ δεν προσκλήθηκε ο νόμιμος αναπληρωτής του τότε Πρύτανη του ΕΜΠ, Αντιπρύτανης Οικονομικού Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του ΕΜΠ [βλ. υπ' αρ. .../2.9.2010 πράξη του Πρυτανικού Συμβουλίου του ΕΜΠ (Β' 1546/17.9.2010), σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος ο Πρύτανης αναπληρώνεται από τον ανωτέρω Αντιπρύτανη (παρ. 5)].

6. Επειδή, εν όψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθούν οι αναφερόμενες στη δεύτερη σκέψη πράξεις του ΣΙ του ΕΜΠ και του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων και να αναπεμφθεί η υπόθεση στο ΣΙ του ΕΜΠ, προκειμένου η διαδικασία εκλογής Πρύτανη να επαναληφθεί νομίμως από το στάδιο κατά το οποίο ακυρώνεται, δηλαδή με επανάληψη της συνεδριάσεως του ΣΙ για την επιλογή υποψηφίων προς εκλογή, ύστερα από νόμιμη πρόσκληση του τότε Πρύτανη του ΕΜΠ και του ως άνω νομίμου αναπληρωτή του (πρβλ. ΣτΕ 4474/2014 επτ.). Τέλος, κατόπιν των ανωτέρω παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

[*Δέχεται την αίτηση. Ακυρώνει α) την .../1/15.7.2014 απόφαση του Συμβουλίου Ιδρύματος του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου (φ. 452/28.7.2014, τ. ΥΟΔΔ) και β) την Φ.120.61/35/132260/Β2/21.8.2014 απόφαση του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων. Αναπέμπει την υπόθεση στο Συμβούλιο Ιδρύματος του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου, για να ενεργήσει τα νόμιμα.*]

Παρατηρήσεις

Διαδοχικές ακυρώσεις για τυπικές πλημμέλειες. Περιπλοκές στις πρυτανικές εκλογές του Ν 4009/2011 (ΣτΕ 2357/2014, 4474/2014, 3238/2015, 2948/2015)

1. Με τρεις αποφάσεις του Γ' Τμήματος που δημοσιεύθηκαν σε διάστημα 10 μηνών, δηλαδή από τον Δεκέμβριο του 2014 μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2015 (ΣτΕ 4474/2014 7μ, 3238/2015 5μ και 2948/2015 7μ), το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε τις πρυτανικές εκλογές που διεξήχθησαν κατ'εφαρμογή του Ν 4009/2011 σε τρία ΑΕΙ¹. Και στις τρεις περιπτώσεις, οι λόγοι ακύρωσης ανάγονταν σε πλημμέλειες του πρώτου σταδίου της σύνθετης διοικητικής ενέργειας ανάδειξης πρύτανη, δηλαδή της προεπιλογής από το

1. Είχε προηγηθεί, τον Ιούνιο του 2014, η απόφαση του Γ' Τμήματος ΣτΕ 2357/2014 5μ, σχετικά με τις πρυτανικές εκλογές του ΑΠΘ η οποία παρέπεμψε την υπόθεση στην 7μηλή σύνθεση, επί της οποίας εκδόθηκε η ΣτΕ 4474/2014.

Συμβούλιο του οικείου ΑΕΙ (στο εξής: ΣΙ) των τριών υποψηφίων μεταξύ των ενδιαφερομένων για τη θέση πρύτανη, οι οποίοι, στη συνέχεια, έλαβαν μέρος στην εκλογική διαδικασία. Η μελέτη και η σύγκριση των αποφάσεων αυτών, σε συνδυασμό, αφενός, με τα προβλήματα που δημιουργεί η ακύρωση στην εύρυθμη λειτουργία των ΑΕΙ και, αφετέρου, με τις δυσχέρειες συμμόρφωσης στη δικαστική απόφαση προκαλούν έντονο προβληματισμό. Είναι αναμφίβολο ότι η πρόβλεψη περίπλοκων διοικητικών διαδικασιών (κατά κανόνα σύνθετων διοικητικών ενεργειών), οι οποίες περιλαμβάνουν σειρά εκτελεστών και μη εκτελεστών πράξεων, εμπλοκή πλειόνων συλλογικών οργάνων (εν προκειμένω του ίδιου του ΣΙ, του Οργάνου Διενέργειας των Εκλογών, που συγκροτείται από το ΣΙ και λειτουργεί ad hoc, της τριμελούς εφορευτικής επιτροπής κ.λπ.) χωρίς απολύτως σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τους², διαδοχικές συνεδριάσεις των ως άνω συλλογικών οργάνων με τις αναγκαίες προσκλήσεις των μελών τους, έκδοση πολλών ενδιάμεσων πράξεων με διαφορετικές προϋποθέσεις δημοσιότητας (κοινοποιήσεις, αναρτήσεις στη Διαύγεια, δημοσίευση στην ΕτΚ), προθεσμίες διενέργειας των διαφόρων πράξεων, διαδικασιών δηλαδή με τα χαρακτηριστικά της ρυθμιζόμενης στο άρθρο 8 παρ. 15 και 16 του Ν 4009/2011, δημιουργεί, αναπόφευκτα, τυπικές πλημμέλειες δυνάμενες να καταλήξουν σε ακυρώσεις³. Στο μέτρο όμως που οι πλημμέλειες αυτές δεν θίγουν διαδικαστικά δικαιώματα των διοικουμένων, εν προκειμένω των ενδιαφερομένων για τη θέση πρύτανη, ούτε επηρεάζουν το ουσιαστικό περιεχόμενο της απόφασης που πρόκειται να ληφθεί, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με πνεύμα επιείκειας από τον δικαστή, λαμβανομένου υπόψη ότι η ακύρωση πρυτανικών εκλογών, παρά την πρόσφατη νομοθετική πρόβλεψη περί αντικατάστασης του πρύτανη και στην περίπτωση ακύρωσης της εκλογής του από τον πρώτο τη τάξει αναπληρωτή πρύτανη⁴,

προκαλεί δυσχέρειες και καθυστερήσεις στην ομαλή και εύρυθμη λειτουργία του Πανεπιστημίου.

2. Επιβάλλεται, μάλιστα, να τονισθεί ότι, σε αντιδιαστολή προς τη συστηματική ακύρωση πρυτανικών εκλογών από το Γ' Τμήμα, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, σε απόφαση που αφορούσε πρυτανικές εκλογές οι οποίες διεξήχθησαν υπό το καθεστώς του Ν 3549/2007, έκρινε ότι η προθεσμία του ενός μηνός από την οριστικοποίηση των καταλόγων μέχρι τη διεξαγωγή της εκλογής καθώς και η προθεσμία για τη διενέργεια της εκλογής, η οποία χαρακτηρίζεται ρητώς από την οικεία νομοθετική διάταξη ως αποκλειστική, έχουν την έννοια της έντονης υπόδειξης προς τα αρμόδια πανεπιστημιακά όργανα για την ομαλή και έγκαιρη πλήρωση των δημοσίων θέσεων πρύτανη και αντιπρυτάνων χάριν της απρόσκοπτης λειτουργίας του ΑΕΙ και όχι της θέσπισης γνήσιας ανατρεπτικής προθεσμίας, η παραβίαση της οποίας θα συνεπαγόταν ακυρότητα της εκλογής. Περαιτέρω, αφού, παρά τη μη τήρηση της ως άνω προθεσμίας του ενός μηνός οι αιτούντες δεν ισχυρίστηκαν ότι διαταράχθηκε η ομαλή διεξαγωγή των εκλογών σε τέτοια έκταση ώστε το συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα θα ήταν διαφορετικό αν η προθεσμία είχε τηρηθεί, ο σχετικός λόγος απορρίφθηκε ως αβάσιμος⁵. Ενδιαφέρουσα συναφώς είναι και η συστηματική τάση που διαμορφώθηκε στο Ε' Τμήμα και έγκειται στην προσπάθεια άμβλυνσης των συνεπειών των διαδικαστικών πλημμελειών⁶, απηχεί δε επιρροές της γαλλικής νομολογίας και νομοθεσίας. Κατωτέρω, κατ' αρχάς, παρουσιάζεται συνοπτικά η απόφαση ΣτΕ 3238/2015, με την οποία ακυρώθηκε η πρυτανική εκλογή του Πανεπιστημίου Πατρών για παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου (I) και, στη συνέχεια, αναλύεται η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 2948/2015, με την οποία ακυρώθηκε η πρυτανική εκλογή του ΕΜΠ, για τυπικό λόγο πανομοιότυπο προς αυτόν της ακύρωσης, με την απόφαση ΣτΕ 4474/2014, της πρυτανικής εκλογής του ΑΠΘ (II).

1. ΣτΕ 3238/2015: ακύρωση για παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου

3. Στην περίπτωση της πρυτανικής εκλογής στο Πανεπιστήμιο Πατρών, που ακυρώθηκε με την απόφαση ΣτΕ 3238/2015 (Γ' Τμήμα, 5μ), η παρανομία

2. Βλ. ερμηνεία των διατάξεων σε Γνωμ ΝΣΚ 122/2014.

3. Σημειώνεται ότι με το άρθρο 6 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων και Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων» (ΦΕΚ Α' 127/8.10.2015), τροποποιείται το άρθρο 8 παρ. 15 του Ν 4009/2011/4076/2012 με κατάργηση του σταδίου της προεπιλογής των υποψηφίων για τη θέση πρύτανη από το ΣΙ. Η ρύθμιση αυτή ισχύει για τα ΑΕΙ των οποίων η θητεία του Πρύτανη ολοκληρώνεται, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 35 του Ν 4327/2015 (Α' 50), στις 31.10.2015. Αντίθετα, η ρύθμιση δεν καταλαμβάνει τις εκλογικές διαδικασίες που επαναλαμβάνονται μετά από δικαστική ακύρωση της αρχικής εκλογής.

4. Η αναπλήρωση του πρύτανη, σε περίπτωση ακύρωσης της εκλογής του, από τους αναπληρωτές πρυτάνεις, όπως προέ-

βλεψε ο νέος νόμος (άρθρο 73 παρ. 6 του Ν 4316/2014, που συμπληρώνει το άρθρο 8 παρ. 17 του Ν 4009/2011) είναι έκτακτο μέτρο που αποσκοπεί στη διασφάλιση της συνέχειας της διοίκησης και στην προσωρινή ρύθμιση της κατάστασης, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να υποκαταστήσει την εκλεγμένη πρυτανική αρχή.

5. ΣτΕ Ολ 982/2012.

6. Βλ. τις αναβλητικές αποφάσεις ΣτΕ 1422 και 1491/2013, καθώς και τις αποφάσεις ΣτΕ 5522/2012 και 4078/2014. Βλ., πάντως, και την πρόσφατη ΣτΕ Ολ 3632/2015, σκέψεις 15, 16.

εντοπίζεται επίσης στο στάδιο της προεπιλογής των υποψηφίων για τη θέση πρύτανη από το ΣΙ, πλην όμως αφορά παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, δεδομένου ότι το ΣΙ ερμήνευσε και εφάρμοσε εσφαλμένως το άρθρο 8 παρ. 16 στοιχ. γ', του Ν 4009/2011, το οποίο ορίζει τα εξής: «γ) Το Συμβούλιο, με απόφασή του, που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών του, επιλέγει, εφόσον είναι ενδεκαμελές, δύο και, εφόσον είναι δεκαπενταμελές, τρεις υποψηφίους μεταξύ αυτών που συγκεντρώνουν τα τυπικά προσόντα, που προβλέπονται στην παράγραφο 15 και ύστερα από εκτίμηση των ουσιαστικών τους προσόντων, προσκαλεί τους υποψηφίους σε ακρόαση ανοικτή στην κοινότητα του ιδρύματος. Μέσα σε προθεσμία δύο ημερών από την ακρόαση, σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, καλούνται όλοι οι καθηγητές του ιδρύματος να εκλέξουν, μεταξύ των δύο ή τριών, κατά περίπτωση, υποψηφίων που επιλέχθηκαν, τον Πρύτανη του ιδρύματος. ...». Ερμηνεύοντας τη διάταξη αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι «ο νόμος αναθέτει στο ΣΙ του οικείου ΑΕΙ την αρμοδιότητα να κρίνει αν οι υποψήφιοι προς εκλογή πρύτανη διαθέτουν τα νόμιμα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα ... και να επιλέγει ως υποψηφίους πρόσωπα που, κατά την αιτιολογημένη κρίση του, διαθέτουν τα προσόντα αυτά. Εφόσον δε το Συμβούλιο, ασκώντας την ανωτέρω αρμοδιότητά του, κρίνει με την απαιτούμενη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του, ότι περισσότεροι από τρεις ή δύο εκ των κρινομένων (αναλόγως αν το Συμβούλιο είναι δεκαπενταμελές ή ενδεκαμελές) διαθέτουν τα νόμιμα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, οφείλει να θεωρήσει ως επιλεγέντες τους επικρατέστερους από αυτούς, δηλαδή τους τρεις ή δύο υποψηφίους που, κατά τη συγκριτική αξιολόγηση η οποία διενεργείται ακολούθως μεταξύ των εκόντων τα νόμιμα προσόντα, συγκεντρώνουν τις περισσότερες προτιμήσεις των μελών του Συμβουλίου (σχετική πλειοψηφία), χωρίς να απαιτείται και ο αριθμός των προτιμήσεων αυτών για τον κάθε επιλεγόμενο να είναι ίσος τουλάχιστον προς τα 2/3 του συνόλου των μελών του Συμβουλίου. Η ερμηνεία αυτή των ανωτέρω διατάξεων συμπορεύεται με την εκπεφρασμένη βούληση του νομοθέτη να διασφαλίσει, αφ' ενός, εκλογή πρύτανη διενεργουμένη μεταξύ προσώπων αναγνωρισμένου κύρους και σημαντικής διοικητικής εμπειρίας -επιδίωξη που επιτυγχάνεται με την απαίτηση οι υποψήφιοι να έχουν, ως προς τα ανωτέρω προσόντα, την εμπιστοσύνη των 2/3 του συνόλου των μελών του ΣΙ- και, αφ' ετέρου, τη δυνατότητα του συνόλου των μελών του εκλεκτορικού σώματος να επιλέγουν τελικώς αυτά τον πρύτανη μεταξύ περισσότερων υποψηφίων, οι οποίοι διαθέτουν τα ανωτέρω προσόντα».

4. Θα μπορούσε να θεωρηθεί εν προκειμένω ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το ΣΙ κατά την προεπιλογή των υποψηφίων ως εξής: αφού το ΣΙ κρίνει, κατ' ενάσκηση της διακριτικής του ευχέρειας και με την απαιτούμενη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του, ότι περισσότεροι από τρεις ή δύο εκ των κρινομένων (αναλόγως αν το ΣΙ είναι δεκαπενταμελές ή ενδεκαμελές) διαθέτουν τα νόμιμα τυπικά (καθηγητές πρώτης βαθμίδας ΑΕΙ της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, με ελληνική ιθαγένεια και άριστη γνώση της ελληνικής γλώσσας) και ουσιαστικά προσόντα (αναγνωρισμένο κύρος, σημαντική διοικητική εμπειρία), η διακριτική του ευχέρεια συρρικνώνεται και οφείλει να θεωρήσει ως επιλεγέντες τους επικρατέστερους από αυτούς, δηλαδή οπωσδήποτε τους τρεις ή δύο υποψηφίους (αναλόγως αν το ΣΙ είναι δεκαπενταμελές ή ενδεκαμελές) που, κατά τη συγκριτική αξιολόγηση η οποία διενεργείται ακολούθως μεταξύ των εκόντων τα νόμιμα προσόντα, συγκεντρώνουν τις περισσότερες προτιμήσεις των μελών του ΣΙ (σχετική πλειοψηφία). Με άλλα λόγια, στο στάδιο της συγκριτικής αξιολόγησης των υποψηφίων που, κατά την πλειοψηφία των 2/3 των μελών του ΣΙ, διαθέτουν τα νόμιμα προσόντα, δεν απαιτείται και ο αριθμός των προτιμήσεων για τον κάθε επιλεγόμενο να είναι ίσος προς τα 2/3 του συνόλου των μελών του ΣΙ, αλλά αρκεί η σχετική πλειοψηφία. Το ΣΙ, πάντως, οφείλει να επιλέξει οπωσδήποτε τρεις (ή δύο, αν είναι ενδεκαμελές) υποψηφίους προς εκλογή για τη θέση πρύτανη, εφόσον έκρινε ήδη, με πλειοψηφία των 2/3 των μελών του, ότι αυτοί διαθέτουν τα νόμιμα προσόντα⁷.

II. ΣτΕ 2357, 4474/2014 και ΣτΕ 2948/2015: ακύρωση λόγω μη κλήσης του πρύτανη στη συνεδρίαση του ΣΙ περί προεπιλογής υποψηφίων

5. Λιγότερο πειστική, καθότι υπερβολικά φορμαλιστική, είναι η προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας στις αποφάσεις ΣτΕ 4474/2014 και 2948/2015, όπου η ακύρωση των πρυτανικών εκλογών στηρίχθηκε, στις μεν εκλογές του ΑΠΘ στον τυπικό λόγο της μη κλήσης του εν ενεργεία πρύτα-

7. Οι σχετικές διατάξεις περί συμμετοχής του ΣΙ στη διαδικασία ανάδειξης των πρυτάνων των ΑΕΙ κρίθηκαν συνταγματικές με την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ ΟΛ 519/2015, σκέψη 17 (www.preveidourou.gr, Συνταγματική η οργάνωση των ΑΕΙ, βάσει του Ν 4009/2011, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει (Συμβούλια Ιδρυμάτων, εκλογή Πρυτάνων, εκλογική διαδικασία). Βλ. κριτική της απόφαση σε Σπ. Βλαχόπουλο, Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 3/2015, σ. 230 (246) και Π. Φουντεδάκη, Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ 519/2015 και μια πρώτη αποτίμηση, ΤοΣ 1-2/2015, σ. 89.

νη στη συνεδρίαση του ΣΙ για την προεπιλογή υποψηφίων (ΣτΕ 2357, 4474/2014⁸), στις δε εκλογές του ΕΜΠ, στη μη κλήση του αναπληρωτή του (ΣτΕ 2948/2015 7μ), κατά τα διαλαμβανόμενα στη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 18 στοιχ. δ' του Ν 4009/2011.

6. Διεξοδική ανάλυση του ως άνω λόγου ακύρωσης απαντά τόσο στην παραπεμπτική ΣτΕ 2357/2014 όσο και στη ΣτΕ 4474/2014 7μ. Κατά την πλειοψηφίασα γνώμη, από τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 18 στοιχ. δ' του Νόμου 4009/2011, η οποία δεν διακρίνει μεταξύ συνεδριάσεων του ΣΙ στις οποίες μετέχει ή δεν μετέχει, χωρίς ψήφο, ο Πρύτανης ανάλογα με το αντικείμενό τους, προκύπτει, ενόψει και της επιδιωχθείσης ισορροπίας μεταξύ των δύο βασικών οργάνων διοίκησης του ιδρύματος, ότι «ο Πρύτανης πρέπει να καλείται, επί ποινή ακυρότητας της οικείας συνεδρίασεως και της πράξεως που εκδίδεται κατ' αυτήν, σε όλες τις συνεδριάσεις του ΣΙ, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της διαδικασίας εκλογής νέου Πρύτανη». Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μειοψηφίασα γνώμη κατά την οποία η παρουσία του απερχόμενου Πρύτανη στη συνεδρίαση που αφορά την επιλογή των υποψηφίων για τη θέση πρύτανη όχι μόνο δεν επιβάλλεται, λόγω του ειδικού χαρακτήρα της εν λόγω διαδικασίας (α), αλλά και θα μπορούσε να αποβεί ιδιαίτερα προβληματική από την άποψη της απαιτούμενης αντικειμενικότητας της ως άνω διαδικασίας έναντι των υποψηφίων (β).

α. Ειδικός χαρακτήρας της διαδικασίας ανάδειξης νέου πρύτανη

7. Η μειοψηφία ερμηνεύει τις αρμοδιότητες των οργάνων και βάσει της ερμηνείας αυτής προβαίνει σε διάκριση μεταξύ τους, προκειμένου να καταλήξει στον υποχρεωτικό ή όχι χαρακτήρα της συμμετοχής του πρύτανη στις συνεδριάσεις του ΣΙ αναλόγως του αντικειμένου τους. Ειδικότερα, διαπιστώνει ότι στο ΣΙ ανατίθενται αρμοδιότητες επιτελικού και εποπτικού χαρακτήρα, όπως η γενική εποπτεία και ο έλεγχος της λειτουργίας του ιδρύματος σύμφωνα με τον Οργανισμό και τον Εσωτερικό Κανονισμό του και,

8. Θα πρέπει να τονισθεί ότι στο πλαίσιο των δύο αυτών αποφάσεων, το Γ' Τμήμα παρέσχε διευκρινίσεις για μείζονος ενδιαφέροντος ζητήματα διοικητικού δικαίου, που ανάγονται στην άσκηση της διακριτικής ευχέρειας και την αυτοδέσμευση της Διοίκησης με την εξειδίκευση των αορίστων εννοιών που χρησιμοποιεί ο νόμος ο οποίος της παρέχει διακριτική ευχέρεια, στην οικειοθελή τήρηση τύπου και στη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών διοικητικών οργάνων. Βλ. συναφώς www.prevevou.gr, Ερμηνεία των διατάξεων του Ν 4009/2011 για τις πρυτανικές εκλογές: ΣτΕ 2357/2014 και www.prevevou.gr, Αυτοδέσμευση της διοίκησης μέσω εξειδίκευσης των αορίστων εννοιών. Η νομική φύση των «κατευθυντήριων γραμμών» (ΣτΕ 4474/2014 7μ και ΣτΕ 2357/2014).

πραιτέρω, ο καθορισμός των βασικών κατευθύνσεων του ιδρύματος, το στρατηγικό πλαίσιο ανάπτυξης και διαμόρφωσης της φυσιογνωμίας του, καθώς και η έγκριση, κατόπιν προτάσεων που καταρτίζονται από τον Πρύτανη, του προϋπολογισμού και απολογισμού του ιδρύματος και του οικείου προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, του προγραμματισμού και απολογισμού για την αξιοποίηση της περιουσίας του ιδρύματος, καθώς και του απολογισμού των δραστηριοτήτων και της εν γένει λειτουργίας του. Ο Πρύτανης, στον οποίο ανατίθεται η κύρια ευθύνη για την τρέχουσα διοίκηση του ιδρύματος, μετέχει στις συνεδριάσεις του ΣΙ οι οποίες αφορούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ΣΙ κατά τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 10 του Ν 4009/2011, είτε αυτές συνδέονται άμεσα με την άσκηση συναφών αρμοδιοτήτων του ίδιου του Πρύτανη είτε αφορούν γενικότερα τη λειτουργία του ιδρύματος, δεδομένου ότι ο Πρύτανης προϊστάται αυτού και το διευθύνει, έχει την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία όλων των υπηρεσιών του και επιβλέπει την τήρηση των νόμων, του Οργανισμού και του Εσωτερικού Κανονισμού του. Ενόψει των ανωτέρω, ο νόμος επιβάλλει πράγματι τη συμμετοχή, χωρίς ψήφο, του πρύτανη στις σχετικές με τα ανωτέρω ζητήματα συνεδριάσεις του ΣΙ, με σκοπό τη διασφάλιση της συνεργασίας των ανωτέρω πανεπιστημιακών οργάνων και του συντονισμού των ενεργειών τους χάριν της αποτελεσματικής διοίκησης και λειτουργίας του ΑΕΙ. Ο δικαιολογητικός αυτός λόγος δεν συντρέχει όταν το ΣΙ ενεργεί ως όργανο της διαδικασίας ανάδειξης νέου Πρύτανη. Η διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής, η οποία έχει χαρακτήρα σύνθετης διοικητικής ενέργειας με απόληξη την εκλογή του Πρύτανη από το σύνολο των εκόντων δικαίωμα ψήφου εκλεκτόρων, προβλέπεται από την παρ. 16 του άρθρου 8 του Ν 4009/2011, ως διαδικασία ειδική, η οποία κινείται από τον Πρόεδρο του ΣΙ, οργανώνεται από τριμελή επιτροπή καθηγητών του ιδρύματος οριζόμενη ειδικά για τον σκοπό αυτό, περιλαμβάνει δε την επιλογή από το ΣΙ των υποψηφίων και τελικά την εκλογή του Πρύτανη από το εκλεκτορικό σώμα. Οι εν λόγω αρμοδιότητες, περιοριζόμενες αποκλειστικά στη διαδικασία ανάδειξης οργάνου διοίκησης του Πανεπιστημίου, δεν αφορούν τη λειτουργία του ιδρύματος καθ' εαυτήν, ώστε να απαιτείται η συμμετοχή του Πρύτανη στη συνεδρίαση του ΣΙ χάριν της συντονισμένης και αποτελεσματικής διοίκησής του.

Β. Αποκλεισμός της συμμετοχής προς εξασφάλιση αντικειμενικότητας της διαδικασίας

8. Πραιτέρω, κατά τη μειοψηφία, η συμμετοχή του εν ενεργεία Πρύτανη σε συνεδριάσεις του ΣΙ που αφορούν την επιλογή των υποψηφίων προς εκλογή πρυτάνων όχι μόνο δεν επιβάλλεται κατά τα ανωτέρω, αλλά θα μπορούσε να αποβεί και ιδιαίτερα προβλημα-

τική από την άποψη της απαιτούμενης αντικειμενικότητας της ως άνω διαδικασίας έναντι των υποψηφίων. Και τούτο, διότι «κατά τη διαδικασία αυτή πρέπει να διασφαλίζεται πλήρως η δυνατότητα των ενδιαφερομένων να διατυπώσουν το σύνολο των απόψεών τους για τη διοίκηση του ιδρύματος, συμπεριλαμβανομένης και της τυχόν θετικής ή αρνητικής γνώμης τους για τα πεπραγμένα του απερχόμενου Πρύτανη, χωρίς να δίνεται η εντύπωση ότι αυτός, μετέχοντας στις συνεδριάσεις του ΣΙ, μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις του υπέρ ή κατά ορισμένου υποψηφίου, αναλόγως των απόψεών του για την απερχόμενη πρυτανική αρχή. Υπό αντίθετη εκδοχή, η άσκηση του ως άνω δικαιώματος των υποψηφίων θα μπορούσε να φαλκιδευθεί σοβαρά, αλλά και να τεθεί εν αμφιβόλω η αντικειμενικότητα της διαδικασίας επιλογής των υποψηφίων από το ΣΙ. Ενόψει των ανωτέρω, η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 18 στοιχ. δ' του Ν 4009/2011 δεν επιβάλλει την πρόσκληση του εν ενεργεία Πρύτανη στη συνεδρίαση του ΣΙ κατά την οποία λαμβάνεται η απόφαση επιλογής των υποψηφίων προς εκλογή». Επισημαίνεται ότι η άποψη αυτή συνάδει προς την τάση περιορισμού της σημασίας των τυπικών πλημμελειών η οποία επικρατεί τόσο στο ενωσιακό δίκαιο⁹ όσο και στη γερμανική¹⁰ και τη γαλλική έννομη τάξη, ιδίως δε όταν ο ενδιαφερόμενος δεν τεκμηριώνει τη δυνατότητα επίδρασης του διαδικαστικού τύπου στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης¹¹.

9. Παρά την ανωτέρω διεξοδική αιτιολόγηση της μειοψηφούσας γνώμης, το Συμβούλιο της Επικρατείας επέδειξε αυστηρή προσήλωση στους διαδικαστικούς τύπους, την οποία διατήρησε και στη μεταγενέστερη νομολογία του. Όπως προαναφέρθηκε, με την πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 2948/2015 7μ, ακύρωσε την εκλογική διαδικασία στο ΕΜΠ κρίνοντας ότι η συνεδρίαση του ΣΙ για την προεπιλογή των υποψηφίων ήταν μη νόμιμη διότι δεν εκλήθη σε αυτήν ο νόμιμος αναπληρωτής του τότε Πρύτανη του ΕΜΠ για την περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του¹². Ειδικότερα, η πρόσκληση του Προέδρου του ΣΙ για τη συνεδρία κατά την οποία ελήφθη η απόφαση για την επιλογή των υποψηφίων προς εκλογή Πρύτανη κοινοποιήθηκε με μήνυμα ηλεκτρονικής αλληλογραφίας στον

τότε Πρύτανη του ιδρύματος, ο οποίος απήντησε με τον ίδιο τρόπο δηλώνοντας κώλυμα να παραστεί κατά τη συνεδρίαση, όχι όμως και στον νόμιμο αναπληρωτή του. Η νομολογία αυτή μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο κριτικής από πολλές απόψεις.

III. Κριτική της αυστηρής προσήλωσης στην «τυπική» νομιμότητα

A. Αυστηρή ερμηνεία των συνεπειών των διαδικαστικών τύπων

10. Επαναλαμβάνοντας την κρίση της απόφασης ΣτΕ 4474/2014 7μ, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε και στην πρόσφατη ΣτΕ 2948/2015 ότι, εφόσον στις αρμοδιότητες του Πρύτανη περιλαμβάνεται, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 18 στοιχ. δ' του Ν 4009/2011, η συμμετοχή του χωρίς ψήφο στις συνεδριάσεις του ΣΙ του οικείου ΑΕΙ και η εν λόγω διάταξη δεν κάνει διάκριση μεταξύ συνεδριάσεων του ΣΙ ανάλογα με το περιεχόμενό τους, «ο Πρύτανης, όπως και ο νόμιμος αναπληρωτής του, πρέπει να καλούνται, επί ποινή ακυρότητας των σχετικών αποφάσεων (πρβλ. και ΣτΕ 3007/2010, 644/2008), σε όλες τις συνεδριάσεις του ΣΙ, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της εκλογής νέου Πρύτανη, όπως εκείνη κατά την οποία το ΣΙ επιλέγει τους υποψηφίους προς εκλογή». Επιβάλλεται όμως να τονισθεί ότι οι αποφάσεις στις οποίες παραπέμπει το Συμβούλιο της Επικρατείας για να θεμελιώσει την επί ποινή ακυρότητας κλήση του Πρύτανη σε όλες τις συνεδριάσεις του ΣΙ στηρίζονταν σε νομοθετικές διατάξεις που προέβλεπαν ρητώς την ακυρότητα των συνεδριάσεων σε περίπτωση μη κλήσης του οικείου οργάνου, ρυθμιζαν δε αναλυτικά και το περιεχόμενο που μπορούσε να λάβει η συμμετοχή αυτή¹³. Πρόκειται για τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 4 του ΑΝ 1778/1951, σύμφωνα με τις οποίες σε κάθε οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, υπαγόμενο στην εποπτεία του Υπουργείου Απασχολήσεως και Κοινωνικής Προστασίας, έχει συσταθεί θέση κυβερνητικού επιτρόπου. Περαιτέρω, ο κυβερνητικός επιτροπος πρέπει να καλείται σε όλες τις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου του οικείου οργανισμού και μάλιστα επί ποινή ακυρότητας της συνεδρίασης και, επομένως, και της απόφασης που έχει ληφθεί κατά τη συνεδρίαση αυτή ή, σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος αυτού, πρέπει να καλείται ο νόμιμος αναπληρωτής του¹⁴. Στις αποφάσεις για την ακύ-

9. E. Bülow, Die Relativierung von Verfahrensfehlern im Europäischen Verwaltungsverfahren und nach §§ 45, 46 VwVfG, Nomos 2007.

10. Βλ., ενδεικτικά, W. Kahl, Σύγχρονες εξελίξεις στο γερμανικό Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Διδικ 6/2014, σ. 1454 (1477).

11. Βλ. κατωτέρω, αρ. περ. 13.

12. Πρόκειται για τον Αντιπρύτανη Οικονομικού Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του ΕΜΠ, ο οποίος, κατά την υπ' αρ. 25547/2.9.2010 πράξη του Πρυτανικού Συμβουλίου του ΕΜΠ (Β' 1546/17.9.2010), αναπληρώνει τον Πρύτανη σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος.

13. ΣτΕ 3007/2010, 644/2008.

14. «1. Παρ' εκάστω Διοικ. Συμβουλίω εκ των υπαγομένων εις την εποπτείαν και τον έλεγχον του Υπουργείου Εργασίας Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης εν γένει συνιστάται δια του παρόντος θέσις Κυβερνητικού Επιτρόπου, όστις μετέχει

ρωση των πρυτανικών εκλογών, το Συμβούλιο της Επικρατείας προβαίνει σε αυστηρή και «ανεπιεική» ερμηνεία¹⁵ των δυσμενών συνεπειών ενός τύπου που προβλέπεται γενικώς για τη διασφάλιση της συνεργασίας των οργάνων του ΑΕΙ και δεν αποσκοπεί στην προστασία διαδικαστικών δικαιωμάτων.

Β. Μη αξιοποίηση της νομολογίας περί αλυσιτελών προβαλλόμενων λόγων ακύρωσης

11. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν αξιοποιεί εν προκειμένω την πάγια πλέον νομολογία του κατά την οποία, για το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακύρωσης περί μη τήρησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξης απαιτείται και παράλληλη αναφορά των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλλε ενώπιον της Διοίκησης αν είχε κληθεί¹⁶. Γίνεται πλέον δεκτό ότι η μη τήρηση του σημαντικότερου για την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, του δικαιώματος ακρόασης του θιγόμενου ιδιώτη σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, επιφέρει την ακύρωση της εκδοθείσας πράξης μόνον όταν ο αιτών ή ο προσφεύγων τεκμηριώσει ότι η τήρηση του δικαιώματος θα μπορούσε να επιδράσει στο περιεχόμενο της πράξης¹⁷. Τα ανωτέρω επιρρωννύει

άνευ ψήφου των συνεδριάσεων του Διοικ. Συμβουλίου και των τυχόν λειτουργουσών Επιτροπών, δικαιούμενος να λαμβάνει τον λόγον επί παντός θέματος και να υποβάλλει προτάσεις... 2. Ο Κυβερνητικός Επίτροπος και ο αναπληρωτής αυτού διορίζονται διά πράξεως του Υπουργού Εργασίας εκ των παρά τω Υπουργείω Εργασίας υπηρετούντων τουλάχιστον επί βαθμιά Τμηματάρχου και άνω υπαλλήλων, καλούνται δε πάντοτε, επί ποιή ακυρότητος της συνεδριάσεως, εις πάσας τας συνεδριάσεις του Διοικ. Συμβουλίου και των Επιτροπών...».

15. *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, αρ. περ. 83.
16. ΣτΕ ΟΛ 4447/2012.
17. ΣτΕ ΟΛ 4447/2012, 2180/2013, 651, 3518/2013 (σκέψη 9), 1368/2014 (σκέψη 4), 2301/2015 (σκέψεις 4 και 6). Για τους αλυσιτελείς λόγους ακύρωσης γενικά, βλ. *Κ. Γώγου*, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακύρωσης επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας: ο ακυρωτικός δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης, εις: Χαριστήριο στον *Λ. Θεοχαρόπουλο* και την *Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου*, τ. 1, ΑΠΘ, 2009, σ. 91· *Χ. Μουκίου*, Η αλυσιτέλεια του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας: αποτελεσματικότητα ή ελλειμματικότητα της δικαστικής προστασίας;, ΔτΑ 2003, σ. 1219· *Γ. Παπαγεωργίου*, Η αντισυνταγματική άρνηση του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΔτΑ 2003, σ. 1205· *Π. Παραρά*, Και μια περιττή απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΔτΑ 2003, σ. 1201. Ειδικά για το δικαίωμα προηγούμενης ακύρωσης, βλ. *Β. Καψάλη*, Η παραβίαση του δικαιώματος προς προηγούμενη ακρόαση ως αλυσιτελής προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης: με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3382/2010, ΘΠΔΔ 4/2011, σ. 395· της ίδιας, Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμχα-

η διάταξη του άρθρου 79 παρ. 5 στοιχ. Β' του ΚΔΔ, σύμφωνα με την οποία στις φορολογικές διαφορές «η πράξη ακυρώνεται για παράβαση διάταξης που ρυθμίζει τον τύπο ή τη διαδικασία έκδοσης της πράξης, μόνον αν ο προσφεύγων επικαλείται και αποδεικνύει βλάβη, η οποία δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνον με την ακύρωση της πράξης». Η ρύθμιση αυτή, που προφανώς δεν εφαρμόζεται στις ακυρωτικές διαφορές, θα πρέπει να αποτελεί πηγή έμπνευσης προς την κατεύθυνση της αποφυγής ακύρωσης πράξεων που φέρουν τυπικές πλημμέλειες ως προς τις οποίες ο αιτούμενος έννομη προστασία δεν επικαλείται ούτε αποδεικνύει βλάβη.

12. Εν προκειμένω, η πρόσκληση του εν ενεργεία Πρύτανη στη διαδικασία προεπιλογής των υποψηφιοτήτων για την εκλογή του επόμενου Πρύτανη προφανώς δεν συνιστά διαδικαστική εγγύηση υπέρ των ενδιαφερομένων για τη θέση, εφόσον το ΣΙ στηρίζεται, για τη διαμόρφωση της κρίσης του, σε συγκεκριμένα και επακριβώς οριζόμενα στον νόμο στοιχεία που υπέβαλαν οι ενδιαφερόμενοι. Στην περίπτωση μάλιστα της διαδικασίας του ΑΠΘ, το ίδιο το ΣΙ κάλεσε τους υποψηφίους σε συνέντευξη κατά τη σχετική συνεδρίασή του, οπότε διατύπωσαν τις απόψεις τους πριν από τη λήψη της απόφασης που τους αφορά. Η επανάληψη της διαδικασίας με συμμετοχή του υπηρετούντος κατά τον κρίσιμο χρόνο Πρύτανη ή του αναπληρωτή του δεν θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαφορετικό αποτέλεσμα που να ικανοποιεί τον αιτούντα/την αιτούσα, διότι το ΣΙ προβαίνει στην επιλογή των 3 υποψηφίων σύμφωνα με τα ακαδημαϊκά και διοικητικά προσόντα των ενδιαφερομένων, επί τη βάση των φακέλων που υποβλήθηκαν και της έκθεσης των προσόντων από το Όργανο Διενέργειας των Εκλογών που συγκροτήθηκε με απόφαση του ΣΙ και έχει την ευθύνη της οργάνωσης της διαδικασίας ανάδειξης του πρύτανη¹⁸.

Γ. Απόκλιση από τη νέα τάση που διαμορφώνεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

13. Η συντηρητική και τυπολατρική προσέγγιση του Γ' Τμήματος, όπως αποτυπώνεται στις ανωτέρω αποφάσεις, αποκλίνει ουσιωδώς από την προοδευτική τάση που διαμορφώνεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο φαίνεται

νίας (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ ΟΛ 4447/2012), ΘΠΔΔ, 8-9/2013, σ. 817· *Σ. Κυβέλου*, Ειδικότερα ζητήματα «εφαρμογής» της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής στην ελληνική έννομη τάξη, ΘΠΔΔ 4-5/2012, σ. 323· *Β. Τσιγαρίδα*, Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο της συνταγματικής νομιμότητας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2180/2013, ΘΠΔΔ 8-9/2013, σ. 826.

18. Άρθρο 8 παρ. 16 στοιχ. Β' του Ν 4009/2011.

να στρέφεται όλο και περισσότερο στον έλεγχο του ουσιαστικού περιεχομένου της πράξης, χωρίς να ασχολείται με τις τυπικές παρανομίες της, όταν αυτές δεν συνδέονται με εσφαλμένο περιεχόμενο¹⁹. Θα πρέπει να προβληθεί εν προκειμένω η πρωτοποριακή απόφαση ΣτΕ 4078/2014 του Ε΄ Τμήματος, με την οποία έγινε δεκτό, προς απόρριψη λόγου ακύρωσης αναγόμενου στην πλημμελή σύνθεση συλλογικού οργάνου, ότι, «σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι τυπικές πλημμέλειες της συγκρότησης συλλογικού οργάνου επιφέρουν την ακυρότητα της απόφασής του μόνον εφόσον από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι οι πλημμέλειες αυτές είτε μπορούσαν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, να ασκήσουν επιρροή στο περιεχόμενο της ληφθείσας απόφασης, είτε αποστέρησαν τον διοικούμενο από μία διαδικαστική εγγύηση, τεθείσα υπέρ του από το νομοθέτη (πρβλ. Conseil d'Etat Γαλλίας, υπ. 335033, απόφαση της 23.12.2011, Claude Danthony κ.λπ.)»²⁰. Η παραπομπή στην περίφημη νομολογία Danthony²¹, η οποία συνδέει τη δυνάμενη να επιφέρει ακύρωση τυπική πλημμέλεια διοικητικής πράξης είτε με τη στέρηση εγγύησης υπέρ του διοικουμένου²², είτε με την επιρροή στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης

πράξης είτε με την αλλοίωση της αρμοδιότητας του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, καταδεικνύει την προσπάθεια του Έλληνα δικαστή να αμβλύνει τις αυστηρές οικονομικές συνέπειες διαδικαστικών τύπων που, πέρα από την εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης, δεν εξυπηρετούν δικαιώματα του διοικουμένου ούτε επηρεάζουν την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχει η προσβαλλόμενη πράξη²³.

Δ. Απομάκρυνση από το πνεύμα του Ν 4274/2014

14. Τη νομολογιακή τάση περιορισμού της σημασίας των τυπικών πλημμελειών αποτύπωσε ο Ν. 4274/2014, το άρθρο 22 του οποίου προσέθεσε στο άρθρο 50 του ΠΔ 18/1989 την παράγραφο 3γ, κατά την οποία η παράβαση ουσιαστικού τύπου κατά την έκδοση κανονιστικής πράξης μπορεί να μην οδηγεί στην ακύρωση ατομικής πράξης που εκδόθηκε βάσει αυτής, όταν αυτό ενδείκνυται από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ενόψει και του διαδραστικού χρόνου από την έκδοση της κανονιστικής. Περαιτέρω, η νέα παράγραφος 3α του άρθρου 50 του ΠΔ 18/1989 που προστέθηκε με το ίδιο άρθρο του Ν. 4274/2014 παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφύγει την ακύρωση διοικητικών πράξεων λόγω πλημμελείας η οποία μπορεί να θεραπευθεί εκ των υστέρων, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση της και την επιρροή της στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης και ζητώντας από την αρμόδια διοικητική αρχή να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια προς άρση της εν λόγω πλημμελείας²⁴. Με την ως άνω ενδυνάμωση της

19. Α. Σκιαδά, Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΘΠΔΔ 7/2015, σ. 619 (633).

20. Είχε προηγηθεί η παραπεμπτική ΣτΕ 5522/2012, όπου η παραπομπή στην απόφαση Danthony έγινε στο πλαίσιο ειδικής γνώμης προς επίρρωση της απόρριψης λόγου ακύρωσης περί κακής σύνθεσης συλλογικού οργάνου συνιστάμενης στην αναπλήρωση μελών παρά την έλλειψη τυπικού κωλύματος στο πρόσωπο των τακτικών μελών, εφόσον ο αιτών δεν προέβαλε ότι η εν λόγω αναπλήρωση επηρέασε σε βάρος του το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης.

21. Η απόφαση Danthony καιρείστηκε στη Γαλλία ως σημαντικό σταθμός στην εξέλιξη του ρόλου του διοικητικού δικαστή [D. Labetoulle, Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation in Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo: Dalloz 2009, σ. 479] και στον εκσυγχρονισμό των νομολογιακών προτύπων σχετικά με τις συνέπειες της εξωτερικής παρανομίας. Ακόμη και αν παρουσιάζει κάποιες πρακτικές δυσχέρειες εφαρμογής, ο νομολογιακός αυτός κανόνας προάγει την ασφάλεια δικαίου ή ακριβέστερα την αναζήτηση της σταθερότητας των νομικών καταστάσεων, η οποία κατισχύει της μηχανικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας [C. Broyelle, L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte administratif, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 13, 2 Avril 2012, σ. 2089· F. Melleray, Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure, Droit administratif, n° 3, Mars 2012, comm. 22].

22. Πράγμα που συμβαίνει σε περίπτωση προσβολής είτε των δικαιωμάτων άμυνας, όπως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, είτε του δικαιώματος συμμετοχής στη διαδικασία λήψης μιας απόφασης, όπως η συμμετοχή του προσωπικού στον καθορισμό των συνθηκών εργασίας μέσω της νομότυπης διεξαγωγής γνωμοδοτικής διαδικασίας.

23. CE 23 décembre 2011, n° 335033, AJDA 2012, σ. 195, chron. X. Domino/A. Bretonneau· RFDA 2012, 284, concl. G. Dumortier· X. Domino/A. Bretonneau, Jurisprudence Danthony: bilan après 18 mois, AJDA 2013, σ. 1733· Βλ. και www.prevedourou.gr, Ο διοικούμενος ως αποδέκτης της διοικητικής δράσης. Αναλυτικά για τη λειτουργία των διαδικαστικών τύπων ως ουσιαστικών τύπων, βλ. V. Kapsali, Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse. Étude comparée des droits français et grec, LGDJ 2015, préface Yves Gaudemet, σ. 405 επ.

24. Βλ., πριν από την έκδοση του Νόμου, την αναβλητική ΣτΕ 1422/2013, κατόπιν της οποίας εκδόθηκε η ΣτΕ 807/2014, καθώς και την ΣτΕ 1491/2014. Για τον Ν 4274/2014 και την ενίσχυση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή, βλ. ενδεικτικά ΘΠΔΔ 7/2014: Επικαιρότητα (τελετή αναγόρευσης του επίτιμου Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, κ. Κωνσταντίνου Μενουδάκου σε επίτιμο διδάκτορα της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης), Α. Έπαινοι του τιμώμενου από τους Αν. Καθηγητές της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ κκ. Ευγενία Πρεβεδούρου και Κωνσταντίνου Γώγο, σελ. 663, και Β. Ομιλία του Τιμώμενου με θέμα: «Νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος (θεσμικά όρια της εξουσίας του διοικητικού δικαστή μεταξύ formalismού και δικαστικού ακτιβισμού)»· Κ. Μενουδάκου, Ο ακυρωτικός δικαστής φύλακας της νομιμότητας και της αποτελεσματικής δράσης της Διοίκησης (εισήγηση σε σεμινάριο Σχολής Δικαστών,

ακυρωτικής δικαιοδοσίας, επιχειρείται η εμπέδωση της ασφάλειας δικαίου και η αποφυγή ακύρωσης πράξεων για τυπικές πλημμέλειες. Με τις αλληπάλληλες ακυρώσεις των πρυτανικών εκλογών για τυπική πλημμέλεια που ούτε διαδικαστικό δικαίωμα θίγει ούτε το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης επηρεάζει, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας δημιουργεί την εντύπωση ότι δεν λαμβάνει υπόψη το πνεύμα του Ν 4274/2014.

Ε. Προβλήματα συμμόρφωσης

15. Το πρόβλημα που ανέκυψε ή ανακύπτει για τα Συμβούλια των τριών ΑΕΙ κατά την επαναληπτική διαδικασία που διοργάνωσαν ή οφείλουν να διοργανώσουν, συμμορφούμενα προς τις ως άνω ακυρωτικές αποφάσεις, έγκειται στο αν ο νέος πρύτανης πρέπει να εκλεγεί για πλήρη τετραετή θητεία ή για το υπόλοιπο της θητείας του πρύτανη του οποίου η εκλογή ακυρώθηκε μεν αναδρομικά, πλην όμως ο ίδιος διένυσε εν τοις πράγμασι σημαντικό τμήμα αυτής²⁵. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν ο δικαστής θα μπορούσε να παράσχει σχετικές κατευθύνσεις ή υποδείξεις στη Διοίκηση, παρά το γεγονός ότι το συγκεκριμένο ζήτημα δεν συνδέεται με τις

πλημμέλειες για τις οποίες ακυρώθηκαν οι τελικές πράξεις της εκλογικής διαδικασίας, προκειμένου να αποτραπούν νέες πλημμέλειες και ενδεχόμενες ακυρώσεις²⁶. Όπως επισημαίνουν οι Γάλλοι δικαστές στο πλαίσιο της αποτίμησης του νόμου της 8ης Φεβρουαρίου 1995, που προβλέπει την παροχή συγκεκριμένων διαταγών και κατευθύνσεων του δικαστή προς τη Διοίκηση ενόψει της συμμόρφωσης της προς την απόφασή του, ο δικαστής πρέπει να ελέγχει τη συνοχή και την «αντοχή» της νομικής λύσης που προκρίνει για τη διευθέτηση της διαφοράς, υπό το πρίσμα τόσο των συγκεκριμένων, πρακτικών συνεπειών που θα έχει η ακυρωτική απόφασή του στη λειτουργία της Διοίκησης και στον νομικό κόσμο του διοικουμένου όσο και των δυνατοτήτων συμμόρφωσης της Διοίκησης προς αυτή²⁷.

Ε. Πρεβεδούρου,
Αν. Καθηγήτρια Νομικής, ΑΠΘ

Γ. ΕΚΚΛΗΣΙΑ

Εκκλησιαστικοί υπάλληλοι

ΣτΕ 2480/2015 Τμ. Γ' επταμ.

Πρόεδρος: Αικ. Συγγούνα, Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Εισηγητής: Ι. Παπαγιάννης, Πάρεδρος ΣτΕ
Δικηγόρος: Χ. Αποστολόπουλος

Εκκλησιαστικοί υπάλληλοι (Κανονισμός 5/1978). Καταστατικός Χάρτης Εκκλησίας της Ελλάδος (Ν 590/1977). Πειθαρχικό δίκαιο. Ανώτερο Υπηρεσιακό Συμβούλιο Εκκλησίας της Ελλάδος (ΑΣΥΕ). Ποινή οριστικής παύ-

Κομοτηνή, 7.11.2012, υπό δημοσίευση)· του ίδιου, Η άσκηση του δικαστικού λειτουργήματος: Προβλήματα και προοπτικές (ημερίδα Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών, Θεσσαλονίκη, 25.11.2013)· Κ. Γώγου, Η παράλειψη της διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων ως πεδίο εφαρμογής των «διευρυσμένων εξουσιών» του διοικητικού δικαστή, ΤοΣ 3-4/2014, σ. 677 επ· του ίδιου, Ο κατά χρόνον περιορισμός των αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, εισήγηση στο συνέδριο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών και της Νομικής Σχολής ΑΠΘ (25 Απριλίου 2015), ΘΠΔΔ 8-9/2015, σ. 726· Ηλ. Κουβαρά, Ν 4274/2014. Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε δικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ΘΠΔΔ 8-9/2014, σ. 718-741· Ε. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, ΘΠΔΔ 6/2014, σ. 570· Ε. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλος, Νεότερες εξελίξεις ως προς τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2151/2014 7μ), Διδικ 6/2014, σ. 1476.

25. Η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 16 στοιχ. δ' του Ν 4009/2011, κατά την οποία «...Αν ο πρύτανης παραιτηθεί ή για οποιονδήποτε λόγο εκλείψει, εκλέγεται νέος Πρύτανης για πλήρη θητεία. Στην ανωτέρω περίπτωση ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, εκδίδει την, κατά την περίπτωση α' της παρούσας παραγράφου, διεθνή πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των επτά (7) ημερών», δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση συμμόρφωσης σε δικαστική απόφαση που ακυρώνει την εκλογή και συνεπάγεται η επανάληψή της από το σημείο στο οποίο εμφιλοχώρησε η πλημμέλεια, αλλά καλύπτει τις περιπτώσεις αποβίωσης ή παραίτησης ή έκπτωσης του πρύτανη, εφόσον προβλέπει την εξ αρχής κίνηση της διαδικασίας από το στάδιο της πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος.

26. Βλ. αντί πολλών, Η. Κουβαρά, Η απαγόρευση έκδοσης δικαστικών διαταγών προς τη Διοίκηση: Ένα αναχρονιστικό ταμπού προς επαναδιαπραγμάτευση;, ΘΠΔΔ 7/2015, σ. 639.

27. Βλ. τις εισηγήσεις του πρώτου τμήματος του συνεδρίου της 8ης Φεβρουαρίου 2015, που διοργάνωσε το Centre de recherche juridique Pothier του πανεπιστημίου της Ορλεάνης, στην RFDA 3/2015, σ. 441 επ., ιδίως δε της Cl. Jeangirard-Duval, Le juge administratif et l'injonction: expérience de vingt années d'application, σ. 461 (466) και τις σκέψεις του Fr. Coquet, Regards croisés sur l'injonction, στο στρογγυλό τραπέζι, σ. 467. Οι εισηγήσεις αφορούν κυρίως τον νόμο της 8ης Φεβρουαρίου 1995, ο οποίος κατοχύρωσε την εξουσία του δικαστή να απευθύνει διαταγές στη Διοίκηση, και τις συνέπειές του για τη διοικητική δικαιοσύνη, αλλά περιέχουν και ενδιαφέρουσες σκέψεις για τον ρόλο του δικαστή και τη διάκριση των διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας (www.prevedourou.gr, Le rounoir d'injonction du juge administratif [η εξουσία του διοικητικού δικαστή να απευθύνει «διαταγές» στη διοίκηση], RFDA 3/2015).



NΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

ΑΘΗΝΑ Μαυρομιχάλη 23, Τηλ.: 210 3678800 (30 γραμμές), ΑΘΗΝΑ Μαυρομιχάλη 2, Τηλ.: 210 3607521,
ΠΕΙΡΑΙΑΣ Φίλωνος 107-109, Τηλ.: 210 4184212, ΘΕΣ/ΝΙΚΗ Φράγκων 1, Τηλ.: 2310 532134,
ΠΑΤΡΑ Κανάρη 28-30, Τηλ.: 2610 361600

www.nb.org • e-mail: info@nb.org