

«Το έννομο συμφέρον στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας»

Δημητρίου Πυργάκη, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σ. 452+XXVI

της Ευγενίας Πρεβεδούρου, *Αν. Καθηγήτριας Νομικής ΑΠΘ*

1. Είκοσι χρόνια περίπου μετά τη μονογραφία της καθηγήτριας Γλ. Σιούτη για «το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακυρώσεως»¹, η εν λόγω «σπουδαιότερη υποκειμενική προϋπόθεση του παραδεκτού» γίνεται εκ νέου αντικείμενο της ογκώδους μελέτης ενός μέλους του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Πρόκειται για το έργο του Δ. Πυργάκη, παρέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τίτλο «Το έννομο συμφέρον στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας».

2. Η εντύπωση που δημιουργεί αρχικά η μελέτη είναι ότι ο συγγραφέας υιοθετεί εμπειρική και όχι δογματική προσέγγιση. Η ύλη κατατάσσεται σε 12 κεφάλαια, έκαστο των οποίων αντιστοιχεί σε μια θεματική του εννόμου συμφέροντος. Μετά από μια σύντομη παρουσίαση της έννοιας και της λειτουργίας του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης, καθώς και της σχέσης του με άλλους δικονομικούς θεσμούς (κεφ. 1), εξετάζεται συνοπτικά η έννοια σε άλλες έννομες τάξεις (κεφ. 2), καθώς και στο δίκαιο της Ένωσης (κεφ. 3) και της ΕΣΔΑ (κεφ. 4). Η ανάλυση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αρχίζει στο κεφάλαιο 5, αφιερωμένο στις προϋποθέσεις του εννόμου συμφέροντος, δηλαδή στη βλάβη του αιτούντος και στον ιδιαίτερο σύνδεσμό του με την προσβαλλόμενη πράξη. Είναι εντυπωσιακή η συστηματική κατάταξη των περιπτώσεων που αντιμετωπίσε ο δικαστής σε θεματικές που θυμίζουν τους πίνακες της γαλλικής συλλογής *Lebon* και αντιστοιχούν στα βασικά ζητήματα του εννόμου συμφέροντος. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η ανάδειξη των περιπτώσεων της αλυσιτελούς αίτησης ακύρωσης. Ακολουθεί το εκτενέστερο κεφάλαιο της μελέτης (κεφ. 6) που αφορά τα στοιχεία του εννόμου συμφέροντος, δηλαδή τον χαρακτήρα του ως εννόμου, προσωπικού, αμέσου και ενεστώτος. Στη συνέχεια, εκτίθενται οι υποκειμενικοί λόγοι έκλειψης του εννόμου συμφέροντος, δηλαδή αυτοί που αναφέρονται στη βούληση του αιτούντος και καταδεικνύουν ότι δεν επιθυμεί πλέον την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης (κεφ. 7). Ακολουθεί η παρουσίαση ιδιαίτερων περιπτώσεων εννόμου συμφέροντος (κεφ. 8), όπως για την

προσβολή κανονιστικών πράξεων, σύνθετης διοικητικής ενέργειας, παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προβολής συγκεκριμένων λόγων ακύρωσης και ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Έπονται η σύντομη παρουσίαση της δικονομικής μεταχείρισης του εννόμου συμφέροντος (κεφ. 9), η ανάλυση του εννόμου συμφέροντος επί παρεμβάσεως (κεφ. 10) και η εξέταση του ιδιαίτερου εννόμου συμφέροντος που απαιτεί το άρθρο 32 παρ. 2 του ΠΔ 18/1989 για τη συνέχιση της δίκης σε περίπτωση λήξης της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης (κεφ. 11). Το έργο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο των λοιπών ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (κεφ. 12).

3. Δεδομένου ότι ο συγγραφέας² ανήκει στην αποκαλούμενη «οργανική»³ και όχι στην πανεπιστημιακή θεωρία, ανακύπτουν εν προκειμένω δύο ζητήματα. Πρώτον, μπορεί να χαρακτηριστεί ως «faiseur de systèmes»⁴, με άλλα λόγια συνθέτει και συστηματοποιεί, με το υπό εξέταση

2. Έχει ήδη σημαντική συγγραφική δραστηριότητα. Αναφέρονται ενδεικτικά τα εξής: Β. Γκέρτσος/Δ. Πυργάκης, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015· Η συνταγματική κατοχύρωση της υποχρεώσεως αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων, in Ι. Στράγγα/Αντ. Χάνου/Χαρ. Παπαχαράλμπους/Δημ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγα (επιμ.), *Αιτιολόγηση, νομιμοποίηση και δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα/Nomos/L'Harmattan, 2014, σ. 965· Η αρχή της υπαιτιότητας και η αντικειμενική ευθύνη επί της αστικής ευθύνης του Δημοσίου σε θέματα ιατρικών σφαλμάτων, in Ι. Στράγγα/Αντ. Χάνου (επιμ.), *Έννοιες ελευθερίας και δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα/L'Harmattan, 2006, σ. 817.

3. Πρόκειται για τη θεωρητική παραγωγή των μελών της διοικητικής δικαιοσύνης, η οποία δεν συνδέεται με την απονομή του δικαίου.

4. Απαξιώτικος χαρακτηρισμός των εκπροσώπων της πανεπιστημιακής θεωρίας από τον Β. *Chenot*, *La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat*, EDCE, 1950, σ. 77, υμνητή του νομικού εμπειρισμού που πρέπει να χαρακτηρίζει τον διοικητικό δικαστή. Εξαιρετικά εύστοχη απάντηση, απολύτως κομψή αλλά και κατηγορηματική, του ασύγκριτου J. *Rivero*, στο άρθρο του *Apologie pour les "faiseurs de systèmes"*, D., 1951, *Chronique*, σ. 99, που αποδίδει με μοναδική δεξιότητα τον ρόλο της νομολογίας και της θεωρίας (με τη συστηματοποίηση των νομολογιακών

1. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

έργο του, τις νομολογιακές κρίσεις, τις ενσωματώνει δηλαδή σε ένα λογικό σύστημα εννοιών και κανόνων, στο οποίο, για λόγους ασφάλειας του δικαίου και προστασίας του διοικουμένου και του διαδίκου, ο δικαστής θα πρέπει να εντάξει τις μελλοντικές λύσεις του; Και, δεύτερον, μπορεί να εκφράσει πραγματικά κριτική σκέψη, παρόλο που είναι μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, δηλαδή του θεσμού στον οποίο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό η διάπλαση του διοικητικού δικαίου και, οπωσδήποτε, της υπό εξέταση προϋπόθεσης; Με άλλα λόγια, μπορεί ο δημιουργός να κρίνει (αντικειμενικά) το έργο του;⁵

4. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, από τη μελέτη του έργου συνάγεται ότι ο συγγραφέας, ως πρακτικός του δικαίου, ενδιαφέρεται περισσότερο για την αναζήτηση των λύσεων που επιτρέπουν τη διευθέτηση των διαφορών παρά για την εκπόνηση θεωριών και νομικών κατασκευών ή για τη δογματική ανάλυση των αρχών του διοικητικού δικαίου που διέπουν το αντικείμενο της έρευνάς του. Δεν επιδιώκει να αποκαλύψει τη μέθοδο του δικαστή, «την ψυχολογία της δικαστικής προσέγγισης... που συχνά χαρακτηρίζεται ως διαίσθηση»⁶ κατά τη διαμόρφωση της έννοιας και τον προσδιορισμό της συνδρομής του εννόμου συμφέροντος και να περιορίσει, έτσι, το «μυστήριο» που καλύπτει κάποιες επιλογές του και τις διακυμάνσεις τους, αλλά ενδιαφέρεται περισσότερο για τη συστηματοποίηση μιας περίπλοκης νομολογίας που καλύπτει όλες τις εκφάνσεις και τις πτυχές της εν λόγω δικονομικής προϋπόθεσης. Δεν παρέχει ένα εργαλείο ανάλυσης των αποφάσεων που θα επέτρεπε στον αναγνώστη να αντιληφθεί τους λόγους συγκεκριμένων νομολογιακών επιλογών. Ωστόσο, η ίδια η αποδελτίωση της νομολογίας, η ταξινόμησή της και η επισήμανση των μεταστροφών της⁷ ενέχει, όπως επισήμανε ο *P. Cassia*⁸, μια

μορφή αυθεντικής ερμηνείας, «γενίκευσης των ατομικών περιπτώσεων» και «θεωρητικοποίησης»⁹ των νομικών εννοιών, οπότε, υπό το πρίσμα αυτό, το έργο είναι πολύτιμο. Η εξαιρετική συστηματοποίηση ενός εντυπωσιακού αριθμού αποφάσεων σε μια σειρά λογικά συνδεδεμένων μεταξύ τους θεματικών που καλύπτουν όλες τις εκφάνσεις του υπό εξέταση θεμελιώδους δικονομικού θεσμού καταλήγει αβίαστα στην οικοδόμηση ενός συστήματος εννοιών που επιτρέπει την περιγραφή και την εξήγηση του θετικού δικαίου¹⁰, εν προκειμένω του εννόμου συμφέροντος ως προϋπόθεσης του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης. Ειδικά εφόσον πρόκειται για ζήτημα παραδεκτού, η «σύνθεση» και «συστηματοποίηση»¹¹ της «ρευστικής», «λίαν υποκειμενικής» και «σχεδόν αυθαίρετης»¹² νομολογίας για το έννομο συμφέρον είναι αναγκαία για την ασφάλεια δικαίου των διαδίκων.

5. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, ο συγγραφέας αποφεύγει συστηματικά την κριτική των επιλογών του Δικαστηρίου του. Αναφέρει συχνά τις επικρίσεις που διατυπώθηκαν σε σχέση με σημαντικές αποφάσεις¹³, χωρίς όμως να εκφράζει προσωπική άποψη ως προς την ορθότητα των συγκεκριμένων νομολογιακών λύσεων. Παρά το ουσιαστικό ενδιαφέρον του για τη θεωρία και την *courtoisie* με την οποία αντιμετωπίζει τους εκπροσώπους της και τη συμβολή τους στην προαγωγή του διοικητικού δικαίου¹⁴, παρά τη σε βάθος γνώση αλλοδαπών και υπερεθνικών εννόμων τάξεων, δεν επιχειρεί συγκριτική αξιολόγηση των διαφορετικών προσεγγίσεων, ενίοτε δε αποφεύγει να πάρει θέση και επί των μειοψηφικών απόψεων που εκφράζονται σε σημαντικές αποφάσεις¹⁵ και αποκαλύπτουν τις διαφωνίες στους κόλπους του Δικαστηρίου και τον αμφιλεγόμενο ή ενδεχομένως και προσωρινό χαρακτήρα κάποιων νομολογιακών επιλογών. Ακόμη όμως και αν ο συγγραφέας, προφανώς για λόγους δικαστικής δεοντολογίας, αποφεύγει τη διατύπωση ευκρινών προ-

λύσεων αλλά και την εποικοδομητική κριτική που ασκεί) στη διαμόρφωση και προαγωγή του διοικητικού δικαίου.

5. Σημειώνεται, πάντως, ότι δεν αρκεί να είναι κανείς ανεξάρτητος για να ασκεί κριτική, δεδομένου ότι και εκπρόσωποι της πανεπιστημιακής θεωρίας χρησιμοποιούν με υπερβολική φειδώ τη δυνατότητα αυτή, που είναι, όμως, αναγκαία για τη διασφάλιση της ζωτικότητας του ακαδημαϊκού χώρου. Βλ. αναλυτικά *S. Gilbert*, *Le printemps de la jeune recherche*. Roger Latournerie, *RFDA* 2/2017, σ. 371, με περαιτέρω παραπομπές. Πράγματι, στη Γαλλία, η στάση της πανεπιστημιακής θεωρίας απέναντι στη νομολογία υπήρξε επί μακρό χρονικό διάστημα υπέρ το δέον σεβαστική (*P. Delvolvé*, *Le Conseil d'Etat vu par la doctrine*, *RA*, 1997, n° spécial, σ. 50 [53]).
6. *R. Latournerie*, *Le droit français de la grève*, Paris, Sirey, 1972, préface, σ. 5.
7. Βλ. σελ. 333 επ. για τη νομολογιακή μεταστροφή όσον αφορά την παραδεκτή προσκόμιση αποδεικτικών μέσων σε σχέση με το έννομο συμφέρον.
8. *P. Cassia*, *Une autre manière de dire le droit administratif: le « fichage » des décisions du Conseil d'Etat au Recueil Lebon*, *RFDA* 2011, σ. 830· *J. Fournier*, *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, *Dalloz*, 2008, σ. 115.

9. *I. da Silva*, *Les conclusions, fragments d'un discours contentieux*, in *Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, σ. 359· *M. Deguerge*, *Les commissaires du gouvernement et la doctrine*, *Droits*, 1994, σ. 130
10. *F. Melleray*, *Roger Latournerie (1894-1977). Un «faiseur de systèmes» au Palais Royal*, in *Mélanges en l'honneur de Marceau Long*, Paris, Dalloz, 2016, σ. 365 (370).
11. *J. Rivero*, *Apologie pour les faiseurs de systèmes*, ό.π. σ. 106.
12. *B. Chenot*, *concl. CE 10 février 1950*, *Gicquel*.
13. Βλ. σελ. 323 για την κριτική της νομολογίας που απαιτεί έννομο συμφέρον για την προβολή συγκεκριμένου λόγου ακύρωσης.
14. Χαρακτηριστική η αναφορά του στο έργο της *Γλ. Σιούτη* ως «αξέπραστου» (βλ. πρόλογο) αλλά και σε εργασίες που αφορούν επιμέρους θεματικές του εννόμου συμφέροντος.
15. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών. Η απόφαση ΣτΕ ΟΛ 95/2017 αναλύεται στις σελ. 305 επ., χωρίς παράθεση και σχολιασμό της μειοψηφίας.

σωπικών απόψεων ως προς τη νομολογία του Δικαστηρίου στο οποίο ανήκει, η γνώση και το ενδιαφέρον του για τη θεωρία τον καθιστούν βασικό εκπρόσωπο μιας επικοινωνιακής τάσης και στάσης, που καλλιεργεί συστηματικά η γαλλική έννομη τάξη, είναι όμως λιγότερο εμφανής στην Ελλάδα: τη συνεργασία Συμβουλίου της Επικρατείας και Πανεπιστημίου, την «αμοιβαία συνδρομή»¹⁶, τον «φυσικό και ευεργετικό διάλογο»¹⁷ θεωρίας και νομολογίας. Αν, κατά τη σοφή παρατήρηση του *J.-M. Sauvé*, το Συμβούλιο της Επικρατείας «χρειάζεται το Πανεπιστήμιο, χρειάζεται μια θεωρία ... που διατυπώνει κριτική και επισημαίνει τα κενά, που συστηματοποιεί και προτείνει, μια θεωρία που προετοιμάζει το έδαφος, ανακαλύπτει, απο-

καλύπτει, εφευρίσκει και φαντάζεται»¹⁸, κατά την εύστοχη διαπίστωση του καθηγητή *J. J. Bienvenu*, «για να υπάρξει θεωρία, πρέπει, κατ' αρχάς, ο δικαστής να υιοθετήσει ένα μίνιμουμ δογματικής προσέγγισης»¹⁹. Τέτοια ακριβώς προσέγγιση υιοθετεί ο κ. *Πυργάκης*, με την παρουσίαση της εξέλιξης της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τρόπο που «καλύπτει κάθε έκφανση της προβληματικής του εννόμου συμφέροντος», ενώ προστιθέμενη αξία της προσδίδει η θεματική κατάταξη, η οποία καταλήγει στη διαμόρφωση ενός θεωρητικού συστήματος που επιτρέπει την ακριβή περιγραφή του θετικού δικαίου και παρέχει τη δυνατότητα κατανόησής του.

16. *R. Latournerie*, Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat, in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Sirey, 1952, σ. 177 (256).

17. *G. Vedel*, *Jurisprudence et doctrine: deux discours*, RA, 1997, n° spécial, σ. 10.

18. *J.-M. Sauvé*, Un dialogue «naturel et bienfaisant», in *J. Caillousse/O. Renaudie*, *Le Conseil d'Etat et l'Université*, Dalloz, 2015, σ. 5 (12).

19. *J. J. Bienvenu*, *Les origines et le développement de la doctrine*, RA, 1997, n° special, σ. 16.