

εν συνεχεία, κατόπιν της από 20.12.2013 ανακοίνωσής της, «ανέστειλε την υποδοχή των αιτημάτων τους».

8. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από την παρατιθέμενη ανωτέρω διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν 4203/2013, προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεσμεύθηκε για τη λειτουργία συστήματος εγκατάστασης μικρών ανεμογεννητριών, παρέσχε δε στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση μόνον ευχέρεια και μάλιστα, περιορισμένη χρονικά (βλ ΠΕ 27/2012, 275, 218/2011), για να προβεί στην κατάρτιση ειδικού προγράμματος ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, με την έκδοση υπουργικής απόφασης, η οποία θα εκδοθεί μετά την κατάρτιση επιστημονικής μελέτης, στην οποία θα αποτυπώνονται όλες οι τεχνικές αλλά και οι οικονομικές παράμετροι του εν λόγω εγχειρήματος. Δεν είναι δε δυνατή, τόσο κατά τη ρητή διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, όσο και κατά την έννοιά της, η έναρξη της διαδικασίας υποβολής αιτημάτων αδειοδότησης μικρών ανεμογεννητριών πριν από την ολοκλήρωση της ανωτέρω μελέτης και, συνακόλουθα, την έκδοση της υπουργικής απόφασης υλοποίησης του σχετικού προγράμματος, η οποία, επομένως, είναι αναγκαία για τη λειτουργία του θεσπιζόμενου στο νόμο συστήματος. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, και ενόψει της παρέλευσης ήδη χρονικού διαστήματος δυόμισι περίπου ετών από την εκπνοή της ανωτέρω τεθείσας εκ του νόμου προθεσμίας προς ρύθμιση του ζητήματος της ανάπτυξης των μικρών ανεμογεννητριών με την έκδοση της σχετικής κανονιστικής απόφασης, στοιχειοθετείται παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην έκδοση της επιβαλλόμενης από τη διάταξη της παρ.1 του άρθρου 4 του Ν 4203/2013 υπουργικής απόφασης κατάρτισης του ανωτέρω ειδικού προγράμματος. Και αναφέρεται μιν στο, μετά τη συζήτηση της υπόθεσης, κατατεθέν υπόμνημα της Διεύθυνσης ΑΠΕ και Ηλεκτρικής Ενέργειας της Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ότι η προαναφερόμενη επιστημονική μελέτη έχει ήδη εκπονηθεί στο πλαίσιο του έργου με τίτλο «Τεχνική Υποστήριξη για την αναμόρφωση του τομέα ΑΠΕ στην Ελλάδα - TARES» που υλοποιείται από τον Γερμανικό Οργανισμό για τη Διεθνή Συνεργασία (GIZ), ότι με την ΑΠΕΗΛ/Φ (/οικ.172999/26.2.2016 υπουργική απόφαση συστάθηκε και συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας για την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος μικρών ανεμογεννητριών, η οποία έχει συνεδριάσει δώδεκα φορές και ότι το πόρισμα της επιτροπής αυτής μαζί με προσχέδιο της υπουργικής απόφασης για την κατάρτιση του Ειδικού Προγράμματος αναμένεται να κατατεθεί στον αρμόδιο Υπουργό μέχρι το τέλος του έτους, πλην, ενόψει των προαναφερομένων, και δεδομένου ότι η σχετική νομοθετική πρόβλεψη δεν έχει καταργηθεί με μεταγενέστερη διάταξη, έχει ήδη συντελεστεί, όπως προαναφέρθηκε, η παράλειψη της Διοίκησης να εκδόσει τη σχετική υπουργική απόφαση.

9. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή στο σύνολό της, δεδομένου ότι, εφόσον ακυρώνεται η προαναφερόμενη παράλειψη του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθίστανται μη νόμιμες και οι προσβαλλόμενες πράξεις της ΔΕΔΔΗΕ. [...]

[Δέχεται την αίτηση ως προς τους αιτούντες, ως προς τους οποίους εισάγεται η υπόθεση. Ακυρώνει α) την παράλειψη έκδοσης της προβλεπόμενης από το άρθρο 4 του Ν 4203/2013 απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ήδη Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας) για την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, β) τις πράξεις επιστροφής από την ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε. των αιτήσεων των αιτούντων για την αδειοδότηση έργων μικρών ανεμογεννητριών και γ) την παράλειψη προώθησης των αντιστοίχων αιτημάτων από την ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε.]

Παρατηρήσεις

Διεύρυνση της κατηγορίας των δεκτικών ευθείας ακυρωτικής προσβολής πράξεων; (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 303/2017)

1. Η απόφαση ΣτΕ 303/2017 της 7μελούς σύνθεσης του Ε΄ Τμήματος παρουσιάζει θεωρητικό και πρακτικό ενδιαφέρον για δύο λόγους. Πρώτον, παρέχει διευκρινίσεις ως προς τις προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, στην περίπτωση που η διοίκηση δεν ασκεί την κανονιστική αρμοδιότητά της (I) και, δεύτερον, διευρύνει την κατηγορία των δεκτικών ευθείας ακυρωτικής προσβολής πράξεων, εφόσον κρίνει παραδεκτή και βάσιμη την αίτηση ακυρώσεως και κατά το μέρος που στρέφεται κατά των «ατομικών πράξεων» επιστροφής φακέλου ή μη προώθησης φακέλων από την ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, δηλαδή μια ανώνυμη εταιρεία, χωρίς να την χαρακτηρίζει καν ως νομικό πρόσωπο διψοφύς χαρακτήρα (II).

1. Η μη άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας ως παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

2. Κατά πάγια νομολογία, η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας. Επομένως, το όργανο, στο οποίο παρέχεται η κανονιστική αρμοδιότητα, δεν μπορεί να υποχρεωθεί να προβεί στην έκδοση της κανονιστικής πράξης με άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας¹. Η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή όχι κανονιστικής πράξης

1. ΣτΕ 1818/2007.

και για τον χρόνο έκδοσής της ανήκει στην ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή κρίση της διοικητικής αρχής².

3. Η νομολογία δέχεται ότι, κατ' εξαίρεση, η αρμοδιότητα αυτή χαρακτηρίζεται ως δέσμια, στις εξής δύο περιπτώσεις: Α) Όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στην διοίκηση υποχρέωση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις, όπως στην περίπτωση που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα των πολιτών, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη τη θέσπιση συμπληρωματικών κανόνων, αναγκαίων για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων άσκησης του δικαιώματος γενικώς ή εντός ορισμένης προθεσμίας³. Η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν επιτρέπεται να ματαιώνει το δικαίωμα αυτό, είτε με ρητές πράξεις της είτε με παράλειψη έκδοσης πράξεων. Η σχετική περί τούτου υποχρέωση της διοίκησης προκύπτει πέραν των ανωτέρω και από τη διατύπωση των σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων, στις οποίες χρησιμοποιείται η οριστική των ρηματικών τύπων [π.χ. «καθορίζονται», σε αντίθεση με τη διατύπωση που ακολουθείται σε άλλες εξουσιοδοτικές διατάξεις, όπου χρησιμοποιείται η φράση «δύναται να...»]. Β) Όταν η υποχρέωση της διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος⁴, όπως στην περίπτωση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος⁵, της οικονομικής ελευθερίας⁶ ή των επαγγελματικών δικαιωμάτων⁷.

4. Η απόφαση ΣτΕ 303/2017 διευκρινίζει περαιτέρω ότι «ειδικότερη περίπτωση της υπό στοιχείο Α)

εξαίρεσης αποτελεί η μη έκδοση της κανονιστικής απόφασης, όταν αυτή οδηγεί ουσιαστικά στην αδρανοποίηση της σαφώς εκπεφρασμένης στο νόμο βούλησης του νομοθέτη να ρυθμίσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα, η ρύθμιση του οποίου μόνο με την έκδοση της εν λόγω κανονιστικής πράξης μπορεί να ολοκληρωθεί, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει το σύστημα, για τη λειτουργία του οποίου δεσμεύθηκε ο νομοθέτης. Στην περίπτωση αυτή η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αυτή αρμοδιότητα είναι μη νόμιμη». Σημειώνεται ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι η ενεργοποίηση μιας ουσιαστικής ρύθμισης που περιέχεται στο ίδιο το νομοθετικό κείμενο αποτελεί μερικότερη περίπτωση (ειδικότερο θέμα κατ' άρθρο 43 παρ. 2 δεύτερο εδ. Συντάγματος), οπότε μπορεί να ρυθμιστεί με υπουργική απόφαση και δεν χρειάζεται προεδρικό διάταγμα⁸.

II. Οι προσβαλλόμενες πράξεις

5. Η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ (Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας) συστάθηκε με την απόσχιση του κλάδου Διανομής της ΔΕΗ ΑΕ σύμφωνα με τον Ν 4001/2011, «Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 179) (άρθρο 122) και σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2009/72/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009, «Σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας...» (ΕΕ L 211), προκειμένου να αναλάβει τα καθήκοντα του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής. Είναι κατά 100% θυγατρική εταιρεία της ΔΕΗ ΑΕ⁹. Όσον αφορά την εγκατάσταση μικρών ανεμογεννητριών στο δίκτυο, το άρθρο 4 του Ν 4203/2013 προβλέπει την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, η οποία εκδίδεται έως 30.6.2014. Με την κανονιστική αυτή πράξη θα ρυθμιστεί και η αδειοδοτική διαδικασία. Όπως συνάγεται από το κείμενο του νόμου (άρθρο 4 παρ. 4), ο αρμόδιος Διαχειριστής, δηλαδή η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, απορρίπτει αιτήματα για χορήγηση προσφοράς σύνδεσης, εάν διαπιστώσει ότι καταστρατηγούνται οι διατάξεις για την εξαίρεση από την υποχρέωση λήψης άδειας παραγωγής ή για την υπαγωγή σε διαδικασία Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων ή για την

2. Βλ., αναλυτικά, Κ. Γώγου, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σ. 121 επ.· Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2009, σ. 249 επ., ιδίως 260 επ. Επίσης: ΣτΕ 211/2006. ΣτΕ Ολ 3748/2013: Δεν στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από την άρνηση των Υπουργών Υγείας και Κοιν. Αλληλεγγύης και Οικονομικών να προτείνουν την έκδοση ΠΔ/τος περί εξαιρέσεως του επαγγελματία του οδοντίατρου από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 2 και 3 παρ. 1 του Ν 3919/2011.
3. ΣτΕ 5/2001, 211/2006.
4. ΣτΕ Ολ 3749/2013, Ολ 1849/2009, Ολ 1430/1981.
5. ΣτΕ 211/2006, 31, 537, 672, 1978/2002, 5, 326, 1394, 2465/2001, 2546/1999, 2818/1997, 3255, 4396/1996, 145, 300/1989, 1929/1978, Ολ 4334/1976.
6. ΣτΕ 1634/2009, 353/2007.
7. ΣτΕ 3088/2009. Βλ. και ΣτΕ 2544/2013: η παράλειψη έκδοσης προεδρικού διατάγματος περί καθορισμού των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των ΤΕΙ (υποχρεωτική κατά το Σύνταγμα) θεμελιώνει ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

8. ΣτΕ 63/2012, 1536/2015.

9. Βλ. ανάλυση του νομικού καθεστώτος της ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ σε Γνωμ. ΝΣΚ 174/2016.

αντιστοίχιση σε κατηγορία τιμολόγησης της παραγόμενης ενέργειας. Επομένως, η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ δεν θα είναι η αδειοδοτούσα αρχή, αλλά θα συμμετέχει στη διαδικασία με τη χορήγηση προσφοράς σύνδεσης.

6. Σε κάθε περίπτωση, οι πράξεις επιστροφής από την ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ των αιτήσεων των αιτούντων για την αδειοδότηση έργων μικρών ανεμογεννητριών και η παράλειψη προώθησης των αντιστοίχων αιτημάτων από την ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ δυσχερώς θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως δεκτικές ευθείας ακυρωτικής προσβολής πράξεις για δύο λόγους. Κατ' αρχάς, δεν προέρχονται από διοικητική αρχή, όπως απαιτεί το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος για το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης¹⁰ (η οποία ασκείται κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών), δηλαδή δεν συντρέχει το οργανικό κριτήριο, οπότε δεν φέρουν καν τα εξωτερικά γνωρίσματα μονομερούς διοικητικής πράξης. Το Δικαστήριο θα μπορούσε, βεβαίως, να εφαρμόσει το νομικό πλάσμα του νομικού προσώπου διφυούς χαρακτήρα, δεχόμενο ότι, εν προκειμένω, η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ λειτουργεί ως ΝΠΔΔ, δηλαδή ασκεί κατά νόμο αρμοδιότητες συνδεδεμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας¹¹. Όμως, «ο χαρακτηρισμός ως νομικού προσώπου διφυούς χαρακτήρα ενός νομικού προσώπου που έχει συσταθεί με διάταξη νόμου ως ΝΠΔΔ ενεργείται αποκλειστικώς στην περίπτωση που οι ανατιθέμενες σ' αυτό αρμοδιότητες ανάγονται στη σφαίρα της εξουσιαστικής δράσης της διοίκησης, έγκεινται δηλαδή στη διατύπωση προς τους διοικουμένους επιταγών ή απαγορεύσεων ή στη χορήγηση αδειών για ορισμένη ενέργεια, δεδομένου ότι η δράση αυτή δεν είναι επιτρεπτό κατά το Σύνταγμα, ως εκ του ότι ακριβώς ενέχει κατ' ανάγκη άσκηση δημόσιας εξουσίας, παρά να αναπτύσσεται στο πεδίο του δημοσίου δικαίου, με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων»¹². Στην υπό εξέταση περίπτωση, πάντως, μάλλον δεν πρόκειται για την άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους της εταιρίας ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ με τη διατύπωση επιταγών ή απαγορεύσεων ή με την παροχή άδειας για ορισμένη ενέργεια, αφού η δράση της περιορίζεται στην επιστροφή αιτήσεων και στην παράλειψη προώθησης αιτημάτων εγκατάστασης ανεμογεννητριών στο δίκτυο, ελλείψει του αναγκαίου κανονιστικού πλαισίου. Δυσχερώς, επομένως, θα μπορούσε να εντοπισθεί στην ενέργεια της ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ κάποια ρύθμι-

ση, δηλαδή μεταβολή της έννομης τάξης¹³, η οποία είναι αναγκαίο στοιχείο για την ύπαρξη εκτελεστής διοικητικής πράξης, ούτε επίσης παράλειψη έκδοσης εκτελεστής πράξης που στοιχειοθετεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας¹⁴, δεδομένου ότι η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ δεν έχει εκ του νόμου την αρμοδιότητα έκδοσης τέτοιας πράξης, αφού δεν έχει ακόμη εκδοθεί η κανονιστική υπουργική απόφαση για την κατάρτιση του Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών.

7. Είναι προφανές ότι, με την ακύρωση των «πράξεων» της ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, το Δικαστήριο θέλησε να υποβοηθήσει την εκκαθάριση της υπόθεσης και να διασφαλίσει τη συμμόρφωση της Διοίκησης στην ακυρωτική του απόφαση, ενισχύοντας την αποτελεσματική έννομη προστασία των αιτούντων. Φαίνεται όμως ότι το έκανε κατά τρόπο δογματικά «ανορθόδοξο». Βεβαίως, στο πλαίσιο ενός δικονομικού συστήματος πολύ πιο ευέλικτου από το ελληνικό, ο μεγάλος *J. Rivero* είχε τονίσει ότι «...*la justice est faite pour le justiciable et ... sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne. Ce n'est pas le développement du Droit qui nous intéresse, c'est la protection efficace qu' en tire le particulier*»¹⁵ και είχε προσάψει στο γαλλικό Conseil d'Etat ότι ενίοτε «δίδει το προβάδισμα στη δικονομική αισθητική έναντι της μέριμνας για τον διάδικο»¹⁶. Στην ελληνική έννομη τάξη, οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης ρυθμίζονται στο άρθρο 45 του ΠΔ 18/1989, ενώ το αντικείμενο της δικαστικής προσβολής [Eingriffsgegenstand], δηλαδή «η εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής», στο ίδιο το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' του Συντάγματος, πράγμα που σημαίνει ότι οι δυνατότητες θετικών πρωτοβουλιών του δικαστή είναι μάλλον περιορισμένες. Πάντως,

10. Σπυρόπουλος/Κοντιιάδης/Ανθόπουλος/Γεραπετρίτης (-Πρεβεδούρου), ΕρμΣυντ (2017) άρθ. 95 αρ. 3 επ.

11. ΣτΕ 701/2015, 2480/2014, Ολ 1972/2012, Ολ 1212/2010, ΑΠ 293, 526/2014, ΑΠ 19/2013, ΑΠ 360/2010, ΣτΕ Ολ 1176/2008, Ολ 891/2008, Ολ 3445/91, Ολ 108/91, 1809/2003.

12. ΣτΕ 99/2002.

13. Όπως επισημαίνει ο *P. Delvolvé*, *L'acte administratif*, Sirey, 1983, αρ. περ. 29 επ., ορθότερος είναι ο όρος «επηρεασμός» (affectation), αντί του όρου «μεταβολή» (modification) της έννομης τάξης, δεδομένου ότι και οι αρνητικές πράξεις (νόμιμες ή παράνομες), όπως η απόρριψη αιτήματος ή η άρνηση χορήγησης άδειας, επηρεάζουν την έννομη τάξη και αποτελούν εκτελεστές πράξεις έστω και αν δεν δημιουργούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τον αποδέκτη πέρα από αυτά που μέχρι τώρα είχε. Με την αρνητική πράξη, η διοικητική αρχή λαμβάνει θέση ως προς την υφιστάμενη έννομη τάξη (τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις) καθόσον αρνείται, ρητώς ή σιωπηρώς, νομίμως ή παρανόμως, να την μεταβάλει και επιλέγει να διατηρήσει την ισχύουσα κατάσταση.

14. Άρθρο 45 παρ. 4 του πδ 18/1989. Βλ. συναφώς ανάλυση *Κ. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, ό.π., σ. 46, με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

15. *Le Huron au Palais Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir* D. 1962, σ. 40.

16. *G. Cohen Jonathan*, *Hommage à J. Rivero, Droits fondamentaux*, n° 1, juillet-décembre 2001, σ. 5 (8).

όπως έχει επισημάνει ο Αντιπρόεδρος του ΣτΕ κ. Α. Ράντος, «η δικονομία είναι υποτελής στον σκοπό της δίκης» που έγκειται στη διάγνωση της ύπαρξης ή ανυπαρξίας ενός ουσιαστικού δικαιώματος και οι δικαστές δεν πρέπει να ερμηνεύουν τις δικονομικές διατάξεις κατά τρόπο ώστε να δημιουργούν δικονομικά απαράδεκτα. Με άλλα λόγια δεν θα πρέπει να υιοθετείται «δικονομίστικη νοοτροπία», που εκδηλώνεται σε δικονομικές ερμηνείες οι οποίες απαγορεύουν χωρίς λόγο την πρόσβαση στο δικαστήριο¹⁷. Από την άλλη πλευρά, όμως, η αναγνώριση της δυνατότητας ακυρωτικής προσβολής οποιασδήποτε πράξης ΝΠΙΔ, ανεξαρτήτως του αν ανήκουν ή όχι στον δημόσιο ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, που ασκούν κοινωφελή δραστηριότητα, θα απειλούσε να αλλοιώσει τη φυσιογνωμία της αίτησης ακύρωσης και να κατακλύσει το Δικαστήριο με ένδικα βοηθήματα κατά τέτοιων πράξεων. Ο επιδιωκόμενος εν προκειμένω σκοπός της πλήρους εκκαθάρισης της υπόθεσης και της αποτελεσματικής προστασίας των αιτούντων θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε με την προσφυγή στο νομικό πλαίσιο του διφυούς νομικού προσώπου, παρά το γεγονός ότι οι υπό κρίση «πράξεις» δυσχερώς θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως «αποφάσεις μεταβάλλουσες την έννομη τάξη» ακόμη και αν προέρχονταν από κλασικές διοικητικές αρχές, είτε με τη διατύπωση εκ μέρους του Δικαστηρίου οδηγιών, αν όχι διαταγών (injunctives), προς τη διοίκηση, ενόψει συμμόρφωσής της προς την ακυρωτική απόφαση. Πιθανώς η απόφαση ΣτΕ 303/2017 να αποτελεί εκδήλωση μιας γενικότερης τάσης ευελιξίας του Δικαστηρίου και προσαρμογής της αίτησης ακύρωσης στην εξέλιξη των μορφών της διοικητικής δράσης, προς διασφάλιση πλήρους και αποτελεσματικού ελέγχου της. Είναι προφανές ότι ο δικαστής ερμηνεύει διασταλτικά τα συστατικά στοιχεία της εκτελεστής πράξης, αντιμετωπίζοντάς την ως «λειτουργική έννοια»¹⁸, δηλαδή ως έννοια ανοικτή, δεκτική εμπλουτισμού από κάθε απρόβλεπτη μελλοντική εξέλιξη και αντλούσα την ενότητά της από τη λειτουργία την οποία επιτελεί, εν προκειμένω την εξασφάλιση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης¹⁹. Πάντως, η θε-

μελιώδης έννοια του διοικητικού δικαίου, η διοικητική πράξη, δεν πρέπει να μετατραπεί σε «δικονομικό σουσάμι» (sésame contentieux²⁰), του οποίου το περιεχόμενο καθορίζει σε τελική ανάλυση κάθε φορά ο δικαστής.

Ευγενία Πρεβεδούρου,
Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

Ε. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Υποχρεωτικά Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης N 4052/2012

ΣτΕ 960/2017 Τμ. Α΄ επταμ.

Πρόεδρος: Ν. Σακελλαρίου, Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Εισηγήτρια: Χ. Χαραλαμπίδη, Σύμβουλος Επικρατείας
Δικηγόροι: Ο. Αγγελοπούλου, Γ. Σωτηρέλης,
Π. Δημητρόπουλος, Ν. Δήμας, Ι.
Παπαρρηγόπουλος, Α. Λαγιανδρέου,
Χ. Μπρισκόλας, Πάρεδρος ΝΣΚ,
Π. Παπαρρηγοπούλου

Άρθρο 36 N 4052/2012. Πρόβλεψη δυνατότητας δημιουργίας νέων φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Μετατροπή αυτοδικαίως δημόσιων φορέων υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης (ΝΠΔΔ ή τομείς ΝΠΔΔ), που δεν εντάσσονται στο συσταθέν με το άρθρο 35 του ίδιου νόμου ΕΤΕΑ (ομοίως ΝΠΔΔ), ως τομείς αυτού, σε ΝΠΙΔ υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης χωρίς να απαιτείται έκδοση ιδιαίτερης συστατικής πράξης. Το καταστατικό τους, το οποίο συντάσσεται, διαμορφώνεται και εγκρίνεται με βάση την προβλεπόμενη με τις ίδιες διατάξεις διαδικασία, αποκτά δε νομική ισχύ με τη δημοσίευσή του στο Β΄ τεύχος της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Οι δε καταστατικοί όροι των νέων ασφαλιστικών φορέων συντάσσονται, σε πρώτη φάση, είτε από την αντιπροσωπευτικότερη οργάνωση των ασφαλισμένων, μεμονωμέ-

17. Πανεπιστήμιο Πειραιώς, ΙΔ΄ Συμπόσιο, Η δικαστική προστασία του πολίτη της ΕΕ στα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια, 2010, σ. 199, 201.

18. Κ. Γιαννακόπουλος, Ο διάχυτος και παρεμπόπτων δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, ΕφημΔΔ 2009, σ. 825 (842).

19. Για τη σημασία και την εξέλιξη του περιεχομένου της λειτουργικής έννοιας που καθιέρωσε ο Doyen Vedel βλ. G. Vedel, De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein (La légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires)», in JCP 1948.

Ι. 682- του ίδιου, La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative, in JCP 1950. Ι. 851). Για την εξέλιξη της οικείας θεματικής, βλ., αντί πολλών, G. Tusseau, Critique d'une métanotion fonctionnelle: La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle", RFDA 4/2009, σ. 641).

20. Κατά την εύστοχη διατύπωση του C. Groulier, L'impératif dans la jurisprudence Duvignères: réflexion sur un "sesame contentieux", RFDA 5/2008, σ. 941, από την έκφραση «άνοιξε σουσάμι» που προέρχεται από το παραμύθι Ο Αλή μπαμπά και οι Σαράντα κλέφτες από τις Χίλιες και μια νύχτες.