**ΣτΕ Ολ 3175/2014**

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ)

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 6 Δεκεμβρίου 2013, με την εξής σύνθεση: Σωτ. Ρίζος, Πρόεδρος, Ν. Ρόζος, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Ν. Μαρκουλάκης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Βηλαράς, Δ. Αλεξανδρής, Γ. Ποταμιάς, Ι. Γράβαρης, Γ. Τσιμέκας, Φ. Ντζίμας, Η. Τσακόπουλος, Μ. Παπαδοπούλου, Β. Αραβαντινός, Α. Καλογεροπούλου, Ο. Ζύγουρα, Β. Ραφτοπούλου, Κ. Φιλοπούλου, Κ. Πισπιρίγκος, Δ. Μακρής, Σύμβουλοι, Κ. Λαζαράκη, Κ. Μαρίνου, Μ. Αθανασοπούλου, Πάρεδροι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Β. Αραβαντινός και Β. Ραφτοπούλου, καθώς και η Πάρεδρος Μ. Αθανασοπούλου μετέχουν ως αναπληρωματικά μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 3719/2008.

Γραμματέας η Μ. Παπασαράντη.

Για να δικάσει την από 26 Ιουνίου 2009 αίτηση:

του Συνδέσμου Εμπόρων Κεντρικής Λαχαναγοράς Αθηνών, ο οποίος παρέστη με τον δικηγόρο Γεράσιμο Ρίκο (Α.Μ. 22909), που τον διόρισε με πληρεξούσιο,   
κατά του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος παρέστη με τον Κων/νο Ζαμπάρα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η πιο πάνω αίτηση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της υπ’ αριθμ. 2451/2012 παραπεμπτικής αποφάσεως του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να επιλύσει η Ολομέλεια το ζήτημα που αναφέρεται στην απόφαση.   
Με την αίτηση αυτή ο αιτών Σύνδεσμος επιδιώκει να ακυρωθεί η υπ’ αριθμ. Φ5β/11016/864 απόφαση της Υφυπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (ΦΕΚ. 774/29.4.2009) και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Οι πληρεξούσιοι των διαδίκων δήλωσαν, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 21 του Κανονισμού Λειτουργίας του Δικαστηρίου, ότι δεν θα αγορεύσουν.   
O Εισηγητής, Σύμβουλος Ηρ. Τσακόπουλος, άρχισε τη συζήτηση της υποθέσεως με την ανάγνωση της παραπεμπτικής αποφάσεως, η οποία αποτελεί και την εισήγηση του Τμήματος.   
Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

**1. Επειδή**, λόγω κωλύματος κατά την έννοια του άρθρου 26 του ν. 3719/2008 (Α 214) της Παρέδρου Κ. Μαρίνου, τακτικού μέλους της συνθέσεως που εκδίκασε την ανωτέρω υπόθεση, στην διάσκεψη έλαβε μέρος αντ’ αυτής, ως τακτικό μέλος, η Πάρεδρος Μ. Αθανασοπούλου, αναπληρωματικό μέχρι τώρα μέλος της συνθέσεως (βλ. ΣτΕ 29, 2307/2014 και Πρακτικό Διασκέψεως της Ολομελείας 280/2013).

2. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (γραμμάτιο παραβόλου 1074940/2009).

3. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται **η ακύρωση της υπ’ αριθ. Φ57/11016/864/7.4.2009 αποφάσεως της Υφυπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (ΦΕΚ Β΄ 774/29.4.2009 και ημερομηνία πραγματικής κυκλοφορίας : 4.5.2009), κατά το μέρος που με αυτήν εγκρίθηκε η αναπροσαρμογή, για το έτος 2009, του ισχύοντος τιμολογίου αμοιβής των φορτοεκφορτωτών της περιοχής Αθηνών σε ποσοστό 5,5%, μετά από γνώμη της Επιτροπής Ρυθμίσεως Φορτοεκφορτώσεων Ξηράς (Ε.Ρ.Φ.Ξ.) Αθηνών και αφού ελήφθησαν υπ’ όψη η εξέλιξη του δείκτη τιμών καταναλωτή, η εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας για τα έτη 2008-2009 και η εισοδηματική πολιτική για το έτος 2009**. Όπως συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου, το ανωτέρω ποσοστό υπολογίζεται επί τιμολογίου, το οποίο καταρτίσθηκε για πρώτη φορά πριν από πολλές δεκαετίες (βλ. την υπ’ αριθ. 438/V/2009 απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού, που εκδόθηκε, μεταξύ άλλων, επί καταγγελίας του αιτούντος Συνδέσμου κατά του Σωματείου Φορτοεκφορτωτών και Κομιστών Νωπών Ειδών Κεντρικής Λαχαναγοράς Αθηνών υπό την επωνυμία «Ένωσις – ΄Αγιος Γεώργιος», ΦΕΚ Β΄ 635/6.4.2009, στο κεφάλαιο IV «Διαπιστώσεις», αριθ. 8, και στο κεφάλαιο V «Νομική εκτίμηση», αριθ. 8), εν όψει των τότε κρατουσών συνθηκών ως προς την συσκευασία των αγαθών και την τιμολόγηση των φορτοεκφορτωτικών εργασιών, όπως το εν λόγω τιμολόγιο έχει αναπροσαρμοσθεί με βάση τις εν τω μεταξύ εγκριθείσες ποσοστιαίες αυξήσεις. Ειδικότερα, το ανωτέρω τιμολόγιο, όπως είχε διαμορφωθεί, αυξήθηκε κατά ποσοστό 4,5% για το έτος 2005, κατά ποσοστό 2,5% για το έτος 2006, κατά ποσοστό 3,5% για το έτος 2007 και κατά ποσοστό 5% για το έτος 2008.

4. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση εισήχθη προς εκδίκαση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατόπιν παραπομπής της με την απόφαση **2451/2012 της επταμελούς συνθέσεως του Δ΄ Τμήματος.** Με την εν λόγω απόφαση παραπέμφθηκαν προς επίλυση στην Ολομέλεια αφ’ ενός μεν **το ζήτημα της εννοίας της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 3 του π.δ. 18/1989**, αφ’ ετέρου δε **το ζήτημα της συνταγματικότητας διατάξεων του ν.δ. 1254/1949**, κατ’ επίκληση του οποίου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη.

5. Επειδή, το άρθρο 32 παρ. 2 του π.δ/τος 18/1989 (ΦΕΚ Α΄ 8) ορίζει τα εξής : «Καταργείται … η δίκη αν μετά την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και έως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης η προσβαλλόμενη πράξη έπαυσε για οποιοδήποτε λόγο να ισχύει, εκτός αν ο αιτών επικαλείται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που δικαιολογεί τη συνέχιση της δίκης. …». Στο ανωτέρω άρθρο 32 προστέθηκε, με το άρθρο 31 του ν. 3772/2009 (ΦΕΚ Α΄ 112), παράγραφος 3, η οποία ορίζει τα εξής : «Αν η κατά την προηγούμενη παράγραφο παύση της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξεως οφείλεται στο ότι αυτή ήταν περιορισμένης χρονικής ισχύος και μετά τη λήξη της εκδόθηκε νεότερη πράξη ομοίου περιεχομένου ή στο ότι αυτή τροποποιήθηκε ή αντικαταστάθηκε με πράξη η οποία εξακολουθεί να είναι δυσμενής για τον αιτούντα, η δίκη δεν καταργείται αν ο αιτών προβάλει με δικόγραφο, κατατιθέμενο έξι (6) πλήρεις ημέρες πριν από την πρώτη συζήτηση της υποθέσεως, σχετικό ισχυρισμό και ζητήσει τη συνέχιση της δίκης. Με το δικόγραφο αυτό, ο αιτών μπορεί να προβάλλει και νέους λόγους ακυρώσεως, στρεφόμενους κατά της νέας πράξεως. Μπορεί επίσης με το ίδιο δικόγραφο να παραιτείται από την προσβολή πράξεων ή από λόγους ακυρώσεως που δεν έχουν αντικείμενο. Με αίτημα του διαδίκου, που υποβάλλεται και προφορικώς στο ακροατήριο, η συζήτηση αναβάλλεται για σύντομο χρονικό διάστημα προκειμένου να κατατεθεί και να κοινοποιηθεί στον αντίδικο το δικόγραφο αυτό, μέσα στην ίδια προθεσμία πριν από τη νέα δικάσιμο».

6. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, **μετά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως και πριν από τη συζήτησή της, ενώπιον του ακροατηρίου του Δ΄ Τμήματος, δημοσιεύθηκε η υπ’ αριθ. Φ5β/1930/249/Δ:3/14.5.2010 απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΕΚ Β΄ 684/19.5.2010 και ημερομηνία πραγματικής κυκλοφορίας : 31.5.2010), με την οποία εγκρίθηκε, για το έτος 2010, μεταξύ άλλων, η αναπροσαρμογή του ισχύοντος τιμολογίου αμοιβής των φορτοεκφορτωτών της περιοχής Αθηνών κατά ποσοστό 2%, μετά από γνώμη της Επιτροπής Ρυθμίσεως Φορτοεκφορτώσεων Ξηράς Αθηνών και αφού ελήφθησαν υπ’ όψη η εξέλιξη του δείκτη τιμών καταναλωτή και η εισοδηματική πολιτική για το έτος 2010. Η νεώτερη αυτή απόφαση αντικατέστησε την προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση, πράξη, η οποία έχει πλέον παύσει να ισχύει**. Το αιτούν σωματείο προσκόμισε, **με δικόγραφο (υπόμνημα), το οποίο κατέθεσε στην γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9.6.2010, δηλαδή την προτεραία της συζητήσεως της υποθέσεως ενώπιον του Δ΄ Τμήματος, αντίγραφο της νεώτερης υπουργικής αποφάσεως και περιέλαβε στο δικόγραφο αυτό αίτημα συνεχίσεως της δίκης. Στο δικόγραφο αυτό περιέλαβε, επίσης, και ισχυρισμό, κατά τον οποίο η προσβαλλόμενη πράξη εξακολουθεί, και μετά την έκδοση της νέας υπουργικής αποφάσεως, να παράγει δυσμενή για το αιτούν έννομα αποτελέσματα, διότι η απόφαση αυτή προβλέπει αύξηση τιμολογίου υπολογιζόμενη ως ποσοστό επί του τιμολογίου, που είχε θεσπισθεί με την προσβαλλόμενη πράξη. Ο ισχυρισμός αυτός, νοούμενος ως ισχυρισμός περί ιδιαιτέρου εννόμου συμφέροντος κατά την παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989, είναι απορριπτέος, δεδομένου ότι η νέα υπουργική απόφαση είναι αυτοτελής, τυχόν δε ακύρωση της –καταργηθείσης ήδη- προσβαλλομένης πράξεως δεν συνεπάγεται την μη εφαρμογή της νέας αποφάσεως και του θεσπιζόμενου με αυτήν αυξημένου τιμολογίου. Ο ίδιος ισχυρισμός, νοούμενος ως αίτημα συνεχίσεως της δίκης κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου (32 του π.δ. 18/1989), είναι επίσης απορριπτέος, σύμφωνα με όσα εκτίθενται στην επόμενη σκέψη**.

7. Επειδή, κατά την έννοια της παρ. 3 του άρθρου 32 του π.δ/τος 18/1989, όπως προστέθηκε με το άρθρο 31 παρ. 1 του ν. 3772/2009, θεσπίζεται **ειδική περίπτωση συνεχίσεως της ακυρωτικής δίκης, πέραν αυτής της παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ/τος 18/1989, η οποία έχει ανοιχθεί με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά διοικητικής πράξεως, της οποίας η ισχύς έπαυσε για τους λόγους που αναφέρονται στην ως άνω παρ. 3 του άρθρου 32 του π.δ/τος 18/1989 (παύση της ισχύος της προσβαλλομένης πράξεως οφειλόμενη στο ότι αυτή ήταν περιορισμένης χρονικής ισχύος και μετά τη λήξη της εκδόθηκε νεότερη πράξη ομοίου περιεχομένου ή στο ότι τροποποιήθηκε αυτή ή αντικαταστάθηκε με πράξη που εξακολουθεί να είναι δυσμενής για τον αιτούντα)**. Στην ειδική αυτή περίπτωση **δεν διατηρείται απλώς, μετά τη σύννομη άσκηση του σχετικού δικαιώματος προς παροχή δικαστικής προστασίας από τον αιτούντα, το αρχικό αντικείμενο της δίκης, αλλά η δίκη συνεχίζεται με ουσιωδώς διευρυμένο αντικείμενο, το οποίο προσδιορίζεται από την προσβολή όχι μόνο της αρχικής, αλλά και της νεότερης διοικητικής πράξεως, η οποία εκδόθηκε μετά την παύση της ισχύος της αρχικώς προσβληθείσης.** Η δικονομική αυτή συνέπεια (ουσιώδης διεύρυνση κατ’ αντικείμενο της αρχικής δίκης) προκύπτει σαφώς από το γράμμα της διατάξεως της παρ. 3 του άρθρου 32 του π.δ/τος 18/1989, η οποία παρέχει στον αιτούντα τη δυνατότητα να προβάλει με το κατατιθέμενο δικόγραφο «και νέους λόγους ακυρώσεως, στρεφόμενους κατά της νέας πράξεως», καθώς και «να παραιτείται από την προσβολή πράξεων ή από λόγους ακυρώσεως που δεν έχουν πλέον αντικείμενο». Τα ανωτέρω προδήλως σημαίνουν ότι, ακόμη και στην περίπτωση που ο αιτών δεν προβάλει νέους λόγους ακυρώσεως με το κατατεθέν δικόγραφο, ο νόμος θεωρεί ότι κατά της νέας πράξεως προβάλλονται οι λόγοι που είχαν ήδη προβληθεί κατά της πράξεως, της οποίας έπαυσε η ισχύς. Η νεότερη, εξάλλου, πράξη είναι σε κάθε περίπτωση συμπροσβαλλόμενη με την αρχική, αφού μόνο δια του τρόπου αυτού καθίσταται εφικτή η επίτευξη του σκοπού της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989 (βλ. αιτιολογική έκθεση άρθρου 31 ν. 3772/2009), που συνίσταται, μεταξύ άλλων, στην αποφυγή της ανάγκης να εγερθεί από τον αιτούντα νέα ακυρωτική δίκη κατά της νεότερης πράξεως. Ενόψει των ανωτέρω, εφόσον δηλαδή η κατ’ εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989 «συνέχιση» της δίκης συνιστά σε κάθε περίπτωση ουσιώδη διεύρυνση του αρχικού αντικειμένου της υπό την εκτεθείσα έννοια, ο νόμος απαιτεί ρητώς την τήρηση έγγραφης προδικασίας, που συνίσταται στην κατάθεση και κοινοποίηση εντός ορισμένης προθεσμίας στον αντίδικο του αιτούντος αυτοτελούς δικογράφου, επέχοντος από δικονομικής απόψεως θέση συμπληρωματικού προς το αρχικό ενδίκου βοηθήματος. Και ναι μεν είναι δυνατόν ο νομοθέτης να καταστήσει με συγκεκριμένη ειδική ρύθμιση (βλ. π.χ. άρθρα 21 παρ. 6, 25 παρ. 1 εδ. τελευταίο, 49 παρ. 3 π.δ. 18/1989) σχετική και επομένως ιάσιμη τη δικονομική ακυρότητα διαδικαστικής πράξεως του διαδίκου, που οφείλεται στη μη τήρηση διατάξεων που αφορούν τις κατά νόμο κοινοποιήσεις δικογράφου, αν οι υφιστάμενοι δικονομική βλάβη διάδικοι δεν αντιλέγουν, πλην, ακόμη και αν ήθελε θεωρηθεί ότι η ως άνω ίαση της ακυρότητας είναι δυνατή και εν σιωπή του νόμου, όπως στην περίπτωση της παρ. 3 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989, τέτοια δυνατότητα δεν υφίσταται, αν δεν υπάρχει ρητή περί του αντιθέτου πρόβλεψη στο νόμο, ως προς την προθεσμία καταθέσεως του οικείου κατά περίπτωση δικογράφου. Τούτο δε, διότι η προθεσμία αυτή – αντιθέτως προς την προθεσμία της κοινοποιήσεως – δεν τίθεται μόνο ούτε κυρίως προς όφελος της υπερασπίσεως των δικαιωμάτων των διαδίκων κατά των οποίων στρέφεται το δικόγραφο, αλλά **συνιστά αντικειμενική προϋπόθεση του παραδεκτού της ασκήσεως του οικείου δικονομικού δικαιώματος**, η μη τήρηση της οποίας προξενεί απόλυτη και όχι σχετική ακυρότητα της αντίστοιχης διαδικαστικής πράξεως. Κατά συνέπεια, η μη τήρηση της προθεσμίας του άρθρου 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, με την κατάθεση από το αιτούν σωματείο αυτοτελούς δικογράφου έξι (6) τουλάχιστον πλήρεις ημέρες προ της πρώτης συζητήσεως (εν προκειμένω κατετέθη σχετικό υπόμνημα μόλις την προτεραία της συζητήσεως), χωρίς μάλιστα να ζητηθεί και χορηγηθεί, συντρεχούσης περιπτώσεως, η κατά το άρθρο 32 παρ. 3, εδ. τελευταίο, του π.δ/τος 18/1989 προβλεπόμενη αναβολή συζητήσεως της υποθέσεως σε σύντομη δικάσιμο, προκειμένου να τηρηθεί η νόμιμη προθεσμία, κατέστησε απολύτως άκυρη τη σχετική διαδικαστική πράξη του αιτούντος σωματείου και δεν επάγεται κατά νόμο τη συνέχιση της παρούσης δίκης, είναι δε αδιάφορο από την άποψη αυτήν ότι το Ελληνικό Δημόσιο παρέστη κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση της υποθέσεως και δεν αντέλεξε ως προς την τήρηση της ανωτέρω προθεσμίας. Συνεπώς, στην κρινόμενη περίπτωση, η δίκη θα πρέπει να κηρυχθεί κατηργημένη, διότι η νεώτερη από 14.5.2010 υπουργική απόφαση αντικατέστησε την προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση πράξη, η οποία έχει παύσει να ισχύει, το αιτούν δε σωματείο δεν έχει, κατά τα προεκτεθέντα, ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για τη συνέχιση της δίκης κατά την διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989, ούτε τήρησε τη διαδικασία της παρ. 3 του ίδιου άρθρου.

Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Ηρ. Τσακόπουλος, Άννα Καλογεροπούλου και Όλγα Ζύγουρα, οι οποίοι υποστήριξαν την εξής γνώμη: Κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 3 του π.δ. 18/1989, αν το προβλεπόμενο στην διάταξη αυτή δικόγραφο (υπόμνημα) κατατεθεί την προτεραία της συζητήσεως και όχι έξη πλήρεις ημέρες προ αυτής, το περιεχόμενο στο δικόγραφο αυτό αίτημα συνεχίσεως της δίκης δεν απορρίπτεται ως απαράδεκτο αν (i) δεν προβάλλονται με αυτό νέοι λόγοι ακυρώσεως (οπότε το Δημόσιο θα έπρεπε να έχει άνεση χρόνου για να τους αντικρούσει) και (ii) επί του αιτήματος συνεχίσεως της δίκης δεν αντιλέγει η διάδικος Διοίκηση. Έτσι το μεν Δημόσιο δεν υφίσταται δικονομική βλάβη (ειδάλλως θα είχε αντιλέξει) επιτυγχάνεται δε η κατά το δυνατόν ταχύτερη διεκπεραίωση της υποθέσεως και, άρα, η αποτελεσματικότερη απονομή της δικαιοσύνης. Επομένως κατά την μειοψηφήσασα γνώμη, εφ’ όσον στην προκειμένη περίπτωση ναι μεν το δικόγραφο (υπόμνημα) του αιτούντος σωματείου κατατέθηκε την προτεραία της συζητήσεως της υποθέσεως στο Τμήμα, πλην ούτε περιέχονται σε αυτό νέοι λόγοι ακυρώσεως, ούτε το Δημόσιο αντέλεξε επί του περιεχομένου στο δικόγραφο αιτήματος συνεχίσεως της δίκης, η δίκη αυτή θα έπρεπε να συνεχισθεί.   
Δ ι ά τ α ύ τ α

Καταργεί την δίκη.

Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 20 Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2014.