

ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Κλείσαμε 25 χρόνια εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999 - ΚΔΔ), με τον οποίο ο νομοθέτης επιχείρησε να διαμορφώσει για πρώτη φορά μετά την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων ένα ενιαίο πλαίσιο δικονομικών διατάξεων για όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων.

Ωστόσο, ο Κώδικας αυτός έχει ήδη υποστεί πολλαπλές τροποποιήσεις, με στόχο, πρωτίστως, την επιτάχυνση των διαδικασιών, η οποία επιχειρήθηκε κατά βάση με δικονομικά μέτρα άμεσης εφαρμογής και όχι με τις αναγκαίες τομές στα δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης, ή προκειμένου να ανταποκριθούμε στις δεσμεύσεις μας κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης, με την επαναφορά εντός του κειμένου του πληθώρα ειδικών ρυθμίσεων για τις φορολογικές διαφορές, αλλά και με τις συνεχείς προσαρμογές του στα νέα τεχνολογικά εργαλεία που μεταβάλλουν το τοπίο στην εκδίκαση των διοικητικών διαφορών.

Εξάλλου, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας όχι απλώς δεν έθεσε τέλος στο καθεστώς πολυνομίας που διείπε την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών, όπως πανηγυρικά διατυπώνεται στην εισηγητική του έκθεση, αλλά πλέον συνοδεύεται και από πληθώρα νέων διαδικασιών που ρυθμίζονται από ειδικά νομοθετήματα, συχνά στο πλαίσιο προσαρμογής της έννομης τάξης μας προς τις ευρωπαϊκές, νομοθετικές ή νομολογιακές, εξελίξεις, καθώς και ειδικών δικονομικών ρυθμίσεων, οι οποίες βρίσκονται διάσπαρτες στα νομοθετήματα με τα οποία είτε μεταφέρθηκαν σταδιακά μεμονωμένες κατηγορίες διοικητικών διαφορών από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, είτε ανατέθηκαν σε αυτά το πρώτον νέες διαφορές. Μόνον το έτος 2024 προστέθηκαν άλλα 10 νομοθετήματα με ανάθεση διοικητικών διαφορών απευθείας στα Διοικητικά Εφετεία.

Πρόκειται για μία εκτεταμένη νομοθετική ύλη, για την κωδικοποίηση της οποίας δύο νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις από το 1999 και το 2010 παραμένουν ανεκπλήρωτες, καθώς η ύλη αυτή διογκώνεται διαρκώς, προκαλώντας

αποδεδειγμένα δικονομικό τεμαχισμό των διαφορών, ανασφάλεια και επιπρόσθετες καθυστερήσεις.

Η Γενική Επιτροπεία, σε πρώτο στάδιο, με το έργο που παρέδωσε το 2022 με τίτλο «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑ - ΣΥΛΛΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ - Σχόλια και νομολογία περί την αρμοδιότητα των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων», προέβη σε απλή συγκέντρωση, μία καταγραφή, με τη μορφή μιας άτυπης «διοικητικής κωδικοποίησης», όλων των διατάξεων που οριοθετούν την αρμοδιότητα των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων παρουσιάζοντας και το εύρος που απέδωσε σε αυτές η νομολογία, καθώς και διατάξεων που τις συνοδεύουν και ρυθμίζουν ειδικότερα δικονομικά ζητήματα ή οργανώνουν ειδικές διαδικασίες, χωρίς οι διατάξεις αυτές να έχουν ενταχθεί στα δύο βασικά δικονομικά μας νομοθετήματα, το π.δ. 18/1989 για την ακυρωτική δίκη και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

Σε συνέχεια του έργου αυτού, προχωρήσαμε στη συγκρότηση Ομάδας Εργασίας τον Νοέμβριο του 2023, με Πρόεδρο τον Γενικό Επίτροπο και μέλη τους Κωνσταντίνο Παππά, Πρόεδρο Εφετών, Νικόλαο Πανταζή, Γεώργιο - Διονύσιο Τσαπράζη, Στέλλα Πάντζαλη, Επαμεινώνδα Τρουλινό και Βαρβάρα Μπουκουβάλα, Εφέτες, Αντώνιο Μιχαλακέλη, Πρόεδρο Πρωτοδικών Δ.Δ., Ηλία Κουβαρά, Νικόλαο Ζαμπούκα, Ευαγγελία Παυλίδου, Τριαντάφυλλο Ζολώτα και Αναστασία Πούλου, Πρωτοδίκες Δ.Δ., με αντικείμενο την επεξεργασία ενός σχεδίου ενοποιημένου και επικαιροποιημένου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, προσαρμοσμένου στα πλέον σύγχρονα πρότυπα δικαστικής προστασίας.

Επανεξετάσαμε από την αρχή τον Κώδικα, με βασικούς στόχους: α) τη σύγκλιση των δικονομικών καθεστώτων, διαμορφώνοντας ένα δικονομικό νομοθέτημα μέσω του οποίου να μπορεί να εκδικάζεται, με ενιαίο τρόπο, οποιαδήποτε διοικητική διαφορά, β) την επιτάχυνση των διαδικασιών, στοχεύοντας πρωτίστως στην αντιμετώπιση των λεγόμενων «χρόνων αδράνειας» (ΕΔΔΑ της 6ης Απριλίου 2000, Θλιμμένος κ. Ελλάδας, §61-62) που ανάγονται κατά κύριο λόγο στο στάδιο της προδικασίας και σε διατάξεις του Κώδικα που επέτρεψαν την ανάπτυξη κακών πρακτικών, γ) τη μείωση της ανασφάλειας, με την πρόβλεψη, μεταξύ άλλων, της ενημέρωσης των διαδίκων για την κάλυψη τυπικών ελλείψεων, δ) την ενίσχυση της ποιότητας της παρεχόμενης προστασίας και την ουσιαστική βελτίωση της θέσης του πολίτη

στη διοικητική δίκη, διαμορφώνοντας ένα σαφές και λειτουργικό δικονομικό πλαίσιο.

Ήδη θέτουμε υπό διαβούλευση το σχέδιο του Κώδικα, όπως διαμορφώθηκε από την πιο πάνω Ομάδα Εργασίας και είναι διαθέσιμο στον επίσημο ιστότοπο της Γενικής Επιτροπείας.

Ειδικότερα:

1. Με το σχέδιο αυτό προτείνουμε ένα κοινό πλαίσιο - πρότυπο εκδίκασης των διοικητικών διαφορών από τα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, το οποίο, εφόσον επιλεγεί από τον νομοθέτη, να μπορεί να ανταποκρίνεται όχι μόνον στις απαιτήσεις της ουσιαστικής, αλλά και της ακυρωτικής δίκης. Προς τούτο εντοπίστηκαν οι αποκλίσεις με το π.δ. 18/1989, λήφθηκαν υπόψη οι αλλαγές που επήλθαν σε αυτό με τον ν. 5119/2024 και προκρίθηκαν λύσεις που εξυπηρετούν καλύτερα την αποτελεσματικότερη απονομή της δικαιοσύνης για τους πολίτες, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα το δημόσιο συμφέρον.

Σε αμέσως επόμενο στάδιο, θα έχουμε έτσι τη δυνατότητα να προχωρήσουμε στην πλήρη ενοποίηση του δικονομικού καθεστώτος για όλες τις διοικητικές διαφορές, όπως προέβλεπε σαράντα χρόνια πριν ο ν. 1406/1983. Αυτό θα συνιστά, εφόσον υλοποιηθεί, μία μεγάλη τομή, ενόψει και του ότι με τον ν. 5119/2024 που τροποποιεί το π.δ. 18/1989 φαίνεται να ενισχύεται ο ακυρωτικός χαρακτήρας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κάτι το οποίο άλλωστε παγίως τονίζει το Δικαστήριο και προφανώς συνδέεται και με τις προοπτικές μετεξέλιξής του. Η ενοποίηση αυτή θα επιτρέψει την κατάργηση των διακριτών δικονομικών καθεστώτων, την επανεξέταση των ειδικών δικονομικών ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση στον ενιαίο πια Κώδικα όλων εκείνων των διατάξεων η ισχύς των οποίων εκτείνεται σε αμφότερες τις διαδικασίες, ενισχύοντας σημαντικά το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη και δίνοντας ώθηση στους ρυθμούς εκδίκασης των υποθέσεων.

2. Μεταβάλλουμε τα κριτήρια της κατά τόπο αρμοδιότητας, με στόχο την αποκέντρωση σημαντικών κατηγοριών υποθέσεων και την αποσυμφόρηση των πλέον βεβαρυμένων μεγάλων διοικητικών δικαστηρίων, στην κατεύθυνση που χάραξε και ο Οδικός Χάρτης του 2022 για την ορθολογικότερη οργάνωση των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, καθώς και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, ιδίως των ευάλωτων κατηγοριών, με βάση την αρχή της

εγγύτητας, παράλληλα με την αυτονόμηση του δικονομικού δικαίου από τις συχνές νομοθετικές αλλαγές στο πεδίο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, με πρόσφατο παράδειγμα τις σύνθετες οργανωτικές μεταβολές που αφορούν την ΑΑΔΕ. Τούτο καθίσταται πια εφικτό ενόψει της ψηφιοποίησης των διαδικασιών στη διοικητική δίκη, στο μέτρο πάντως που δεν οδηγεί σε διάσπαση της υπόθεσης, ιδίως όταν το έννομο συμφέρον εμφανίζεται διευρυμένο.

3. Εισάγουμε ένα εμπροσθοβαρές σύστημα, αφενός με την αποσύνδεση της υποχρέωσης της Διοίκησης για την προσκόμιση του διοικητικού φακέλου ενόψει ορισμού δικασίμου, ώστε να μην κλητεύονται οι διάδικοι να παραστούν για συζήτηση και η υπόθεση να αναβάλλεται για λόγους που δεν τους αφορούν και, αφετέρου, με την ενεργοποίηση του θεσμού του εισηγητή δικαστή κατά το στάδιο της προδικασίας, όπου παρατηρούνται σήμερα οι περισσότερες καθυστερήσεις, καθώς η ευθύνη του δικαστή περιορίζεται στο επόμενο της συζήτησης στάδιο, καίτοι σε πολλές υποθέσεις αυτή λαμβάνει χώρα μετά από πολλά χρόνια από την ημερομηνία κατάθεσης του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου.

4. Η σημαντική αυτή παρέμβαση, πέρα από την ενίσχυση της θέσης του πολίτη, ο οποίος θα κληθεί να συζητήσει την υπόθεσή του μόνον εφόσον αυτή κρίνεται από τον εισηγητή ώριμη για συζήτηση, θα επιτρέψει την καλύτερη διεξαγωγή της ακροαματικής διαδικασίας, καθώς ο εισηγητής θα γνωρίζει σε βάθος την υπόθεση όταν αυτή συζητείται στο ακροατήριο, επιπροσθέτως δε:

α. Την αμεσότερη εφαρμογή του θεσμού της πρότυπης δίκης με πρωτοβουλία του δικαστηρίου. Σήμερα τα προδικαστικά ερωτήματα αποστέλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας μετά από 2 έως 4 χρόνια από την κατάθεση του δικογράφου και ενώ μπορεί να έχουν εκδοθεί αποφάσεις από άλλα δικαστήρια επί του κρίσιμου ζητήματος.

β. Τον έλεγχο του διακυβεύματος της υπόθεσης, που αποτελεί κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ (απόφ. της 6 Απριλίου 2000, *Comingersoll S.A* κ. Πορτογαλίας, §19 κ.ά.) κριτήριο για την αξιολόγηση της υπέρβασης του εύλογου χρόνου κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

γ. Τη δυνατότητα ανάπτυξης μορφών διαμεσολάβησης στη διοικητική δίκη, ως ενδοδικαστική διαδικασία επίλυσης, κάτι το οποίο συζητείται εντόνως στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης ειδικά για τις διοικητικές διαφορές.

- δ. Την αξιοποίηση των εν συμβουλίω διαδικασιών, ένας σημαντικός θεσμός που σήμερα έχει περιπέσει σχεδόν σε αδράνεια, καθώς μόνον το 5% περίπου επί των παραπεμπτικών αποφάσεων ακολουθούν τη διαδικασία αυτή, δεδομένου ότι ο δικαστής επιλαμβάνεται κατά κανόνα αφού έχει ήδη οριστεί τακτή δικάσιμος ή και μετά τη συζήτηση της υπόθεσης.
- ε. Την έγκαιρη συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου με ανάδειξη της ευθύνης της διοίκησης σε πρώιμο στάδιο μετά την κατάθεση του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου, καθώς και την αναζήτηση κρίσιμων για την υπόθεση στοιχείων, ώστε να αποφεύγεται η έκδοση προδικαστικών αποφάσεων.
- στ. Την κάλυψη τυπικών ελλείψεων προς αποφυγή τυπολατρικών επιλογών με διεύρυνση της επικοινωνίας του εισηγητή δικαστή με τους διαδίκους και κατάργηση της δυνατότητας επανάσκησης του ενδίκου βοηθήματος που απορρίπτεται για τέτοιο λόγο.
- ζ. Τη συμμετοχή στη δίκη περισσοτέρων ενδιαφερομένων προσώπων για λόγους οικονομίας της διαδικασίας, με δυνατότητα ανακοίνωσης της δίκης και με πρωτοβουλία του δικαστηρίου.
- η. Την επιτάχυνση της διαδικασίας με την ανάθεση στον ίδιο εισηγητή, γνώστη της υπόθεσης, των αιτημάτων προσωρινής προστασίας.
- θ. Τη δικαιότερη κατανομή υποθέσεων μεταξύ των δικαστών μετά την εκκαθάριση όσων δεν έχουν αντικείμενο στο στάδιο της προδικασίας.
5. Συναφώς, περιορίζεται σημαντικά το φαινόμενο των πολλαπλών αναβολών της συζήτησης με την υποβολή αιτημάτων για προσκόμιση νομιμοποιητικών στοιχείων, κατάθεσης παραβόλου κ.λπ.
6. Αντιμετωπίζουμε ρυθμίσεις που έχουν προκαλέσει κατά την εφαρμογή τους στρεβλώσεις στη διαδικασία, όπως με τα επαναλαμβανόμενα αιτήματα εξαίρεσης δικαστών, την κατάθεση εγγράφων την προτεραία ή και κατά τη συζήτηση με αίτημα αναβολής, την υποβολή νέου αιτήματος για έκδοση προσωρινής διαταγής μετά παραίτηση και εκ νέου άσκηση αιτήσεως αναστολής κ.λπ.
7. Επανεξετάζουμε ορισμένες διατάξεις της περιόδου των μνημονίων που διατηρούνται στη νέα κανονικότητα, ιδίως διατάξεις που εισήγαγαν ειδικές

φορολογικές αποκλίσεις, διεύρυναν τα όρια του μονομελούς ή έχουν αυξήσει τα οικονομικά βάρη.

8. Ενσωματώνουμε πορίσματα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την επίδοση με θυροκόλληση, το παραδεκτό της έφεσης που ασκεί σύνδικος πτωχεύσεως για φορολογική ή τελωνειακή ενοχή του πτωχού, τη συμπλήρωση των λόγων της αίτησης αναθεώρησης όταν εκδίδεται αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, τη δυνατότητα συνέχισης της δίκης επί πράξεων περιορισμένης ισχύος κ.λπ.

9. Επικαιροποιούμε αναφορές σε όργανα ή διατάξεις, το καθεστώς των οποίων έχει μεταβληθεί, όπως, η αναφορά στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στο άρθρο 42 παρ.4, σε ένορκες βεβαιώσεις ειρηνοδικών στο άρθρο 185 κ.λπ., σε επίδοση στον πρόεδρο της κοινότητας στο άρθρο 55, στον Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων στο άρθρο 92 παρ.4, σε πταίσμα στο άρθρο 152, στον προγενέστερο Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος κ.λπ. Αποσαφηνίζουμε διατάξεις που προκαλούν αμφιβολίες κατά την εφαρμογή τους, όπως το ζήτημα της καταβολής του 1/3 του παραβόλου με την κατάθεση του ενδίκου βοηθήματος και διορθώνουμε γραμματικά και συντακτικά λάθη, ακολουθώντας το εγχειρίδιο καλής νομοθέτησης.

10. Διευρύνουμε τις εξουσίες του δικαστή, ώστε να παρέχεται αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία και να αποφεύγεται η επαναφορά της υπόθεσης από τη Διοίκηση, μεταξύ άλλων, με δυνατότητα του δικαστηρίου να της απευθύνει εντολές και να επιβάλλει τη συμμόρφωσή της σε πρώιμο στάδιο, ήδη με το διατακτικό της απόφασης, ενισχύοντας σημαντικά το ισχύον σύστημα του ν. 3068/2002.

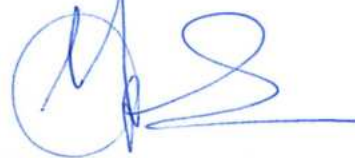
11. Αξιοποιούμε τις δυνατότητες που παρέχει το πληροφοριακό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης (Ο.Σ.Δ.Δ.Υ. Δ.Δ.) στο πεδίο της απόδειξης και επιδιώκουμε την κατάλληλη υποστήριξη του δικαστή επί δυσχερών ζητημάτων τεχνικού ιδίως χαρακτήρα.

12. Προσαρμόζουμε τον Κώδικα στο πλαίσιο αναβάθμισης του Ο.Σ.Δ.Δ.Υ. Δ.Δ. ενόψει της πλήρους αποϋλοποίησης των διαδικασιών που προβλέπεται στον ν. 4635/2019 και του νέου θεσμού των δικαστικών γραφείων τηλεματικής με τον ν. 5028/2023.

Επισημαίνουμε, τέλος, ότι το Σχέδιο αυτό αποτελεί μία ιδιαίτερα σημαντική τομή για τη διοικητική δικαιοσύνη στη Χώρα μας και την επιτυχία του καλείται να εγγυηθεί ο ίδιος ο διοικητικός δικαστής.

ΑΘΗΝΑ 24.7.2025

Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'I' and 'S' followed by a horizontal line.

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ