

ΣΤΕ 463/2012

Η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας
(άρθρο 52 του π.δ/τος 18/1989, όπως ισχύει)

Συνεδρίασε σε συμβούλιο στις 14 Αυγούστου 2012, με την εξής σύνθεση : Φ. Ντζίμας, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Β? Τμήματος Διακοπών και του αρχαιότερου του Συμβούλου, που είχαν κώλυμα, Τ. Κόμβου, Σύμβουλος, Δ. Βανδώρος, Πάρεδρος. Γραμματέας ο Ν. Αθανασίου.

Για να αποφασίσει σχετικά με την από 26 Ιουλίου 2012 αίτηση:
των : 1), κατοίκου Αγίου Νικολάου Λασιθίου
Κρήτης (.....) και 2), κατοίκου Λασιθίου
Κρήτης,

κατά του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ανασταλεί η εκτέλεση της 1035/3347/2.7.2012 απόφασης της Λιμενάρχης Αγίου Νικολάου Λασιθίου Κρήτης και κάθε άλλης σχετικής πράξης ή παράλειψης της Διοικήσεως.

Κατά τη συνεδρίασή της η Επιτροπή άκουσε τον εισηγητή, Πάρεδρο Δ. Βανδώρο.

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, για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (Α' 1062568/2012 ειδικό έντυπο παραβόλου).

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η αναστολή εκτέλεσης της 1035/3347/2.7.2012 απόφασης της Λιμενάρχης Αγίου Νικολάου Κρήτης, με την οποία ορίσθηκε ότι τα πλοία ή μικρά σκάφη που χρησιμοποιούν ως λιμένα αφετηρίας το λιμένα Αγίου Νικολάου για εκτέλεση θαλάσσιων εκδρομών θα παραβάλλουν για αναμονή, επιβίβαση και αποβίβαση επιβατών μόνο σε συγκεκριμένες θέσεις αγκυροβολίας της ανατολικής προβλήτας της ακτής Ι. Κουνδούρου. Κατά της πράξης αυτής οι αιτούντες έχουν ασκήσει αίτηση ακυρώσεως, για την εκδίκαση της οποίας ορίστηκε δικάσιμος η 5.2.2013.

3. Επειδή, οι αιτούντες, ιδιοκτήτες των μικρών σκαφών, αντίστοιχα, που είναι αγκυροβολημένα στις θέσεις 12 και 13 της δυτικής προβλήτας της ακτής Ι. Κουνδούρου, την οποία επιτρεπόταν να χρησιμοποιούν για αναμονή, επιβίβαση και αποβίβαση επιβατών για τη θαλάσσια εκδρομή Άγιος Νικόλαος - Σπιναλόγκα μέχρι την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, ισχυρίζονται ότι από την εκτέλεσή της υφίστανται ανεπανόρθωτη βλάβη, διότι η χρήση της ανατολικής προβλήτας για τα μικρά σκάφη τους είναι επικίνδυνη, καθότι η προβλήτα αυτή είναι εκτεθειμένη στον άνεμο και σε αυτήν είναι αγκυροβολημένα μεγαλύτερα πλοία, τα οποία, με τον κυματισμό, είναι βέβαιο όταν θα προκαλέσουν σοβαρές ζημιές στα δικά τους.

4. Επειδή, στο άρθρο 52 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 35 του ν. 2721/1999 (Α' 112), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «1. . . . 2. Επιτροπή που συγκροτείται κάθε φορά από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου ή του αρμόδιου τμήματος και απαρτίζεται από τον ίδιο ή το νόμιμο αναπληρωτή του, τον

εισηγητή της υπόθεσης και ένα σύμβουλο, μπορεί, μετά από αίτηση εκείνου που άσκησε αίτηση ακυρώσεως, να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, με συνοπτικά αιτιολογημένη απόφαση, η οποία εκδίδεται σε συμβούλιο. 3. ... 7. Εάν η Επιτροπή εκτιμά ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι προδήλως βάσιμη, μπορεί να δεχθεί την αίτηση αναστολής, ακόμη και αν η βλάβη του αιτούντος από την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης δεν κρίνεται ως ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη . . .».

5. Επειδή, κατά την έννοια της πιο πάνω διάταξης, στην οποία δεν γίνεται διάκριση μεταξύ ατομικών και κανονιστικών πράξεων, η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, μπορεί να αναστείλει, λόγω της πρόδηλης βασιμότητας της αιτήσεως ακυρώσεως, τόσο ατομικές, όσο και κανονιστικές πράξεις, κατά το μέρος που αφορούν στους αιτούντες, την εκτέλεσή τους (βλ. Ε.Α. 6/2006, 214/2005, 672/2002 κ.α.).

6. Επειδή, από το Σύνταγμα επιβάλλεται η πλήρης δημοσίευση όχι μόνο των τυπικών νόμων, αλλά και όλων των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους (βλ. ΣτΕ 87/2011, Ολομ. κ.α.). Στο άρθρο 5 παρ. 2 περ. θ' του ν. 3469/2006 (Α' 131) ορίζεται ότι : «Στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιεύονται : α) ... θ) οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του νόμου αυτού και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης», ενώ στο άρθρο 8 του ίδιου νόμου προβλέπονται περιπτώσεις πράξεων, ορισμένες από τις οποίες είναι κανονιστικού χαρακτήρα, που κατ' απόκλιση των λοιπών διατάξεων του νόμου δεν είναι δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ειδικότερα, στην περ. η' της παρ. 1 του εν λόγω άρθρου 8 ορίζεται ότι δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως : «οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης». Εξάλλου, με το άρθρο 2 παρ. 4 του ν. 3861/2010 «ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις» (Α' 112), προβλέφθηκε ως υποχρεωτική η ανάρτηση στο διαδίκτυο πολλών κατηγοριών νομοθετημάτων και διοικητικών πράξεων, μεταξύ των οποίων και των νόμων (περ. 1), των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (περ. 2), των προεδρικών διαταγμάτων κανονιστικού χαρακτήρα (περ. 3), των λοιπών πράξεων κανονιστικού χαρακτήρα, με εξαίρεση τις κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, διάρθρωση, σύνθεση, διάταξη, εφοδιασμό και εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, καθώς και κάθε άλλης πράξης, η δημοσιοποίηση της οποίας προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα και ασφάλεια της Χώρας (περ. 4). Τέλος, στο άρθρο 4 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι : «1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, όταν είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ισχύουν από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά. 2. Με εξαίρεση τις πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, οι λοιπές πράξεις που κατά τον παρόντα νόμο αναρτώνται στο διαδίκτυο δεν εκτελούνται, εάν δεν έχει προηγηθεί η ανάρτησή τους στο διαδίκτυο, κατά τα οριζόμενα στον παρόντα νόμο. 3. Οι ρυθμίσεις της παραγράφου 2 του παρόντος δεν θίγουν τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές. 4. Αν το κείμενο της δημοσιευμένης πράξης δεν ταυτίζεται με το αντίστοιχο κείμενο που είναι αναρτημένο στον οικείο δικτυακό τόπο, ισχύει το κείμενο που έχει δημοσιευτεί. ...».

7. Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, οι πάσης φύσεως κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των οργάνων της Διοίκησης πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν προβλέπεται ρητά η εξαίρεσή τους, ή εάν προβλέπεται «ειδικότερος τρόπος δημοσίευσής τους» ή «ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησής τους». Τέτοιος, όμως, ειδικότερος τρόπος ή ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης, προδήλως δεν θεσπίζεται με τη γενική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 4 του ν. 3861/2010 περί ανάρτησης όλων των κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων (αλλά και όλων των νόμων, π.ν.π., κ.α.) στο διαδίκτυο. Η εν λόγω διάταξη, όπως ορίζεται και στο άρθρο 1 του νόμου αυτού, σκοπεί στη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητας των αναρτητέων στο διαδίκτυο πράξεων, χωρίς όμως να θίγει τις διατάξεις του ν. 3469/2006, όσον αφορά στην υποχρέωση δημοσίευσης των κανονιστικού χαρακτήρα πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, όπως συνάγεται, άλλωστε, και από τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 3861/2010.

8. Επειδή, ναι μεν οι κανονιστικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευθεί είναι ανυπόστατες και, επομένως, δεν παράγουν έννομες συνέπειες, όμως, ως εκ της φύσεώς τους και του περιεχομένου τους, αλλά και για λόγους ασφαλείας του δικαίου είναι εν πάση περιπτώσει ακυρωτέες προς αποφυγή του ενδεχομένου της εφαρμογής τους στο μέλλον (βλ. ΣΤΕ 87/2011, Ολομ., 1609/2012 κ.α.).

9. Επειδή, η προσβαλλόμενη απόφαση έχει το ακόλουθο περιεχόμενο : «1. Τα πλοία ή μικρά σκάφη που χρησιμοποιούν ως λιμένα αφετηρίας το λιμένα Αγίου Νικολάου για εκτέλεση θαλάσσιων εκδρομών θα παραβάλλουν για αναμονή, επιβίβαση και αποβίβαση επιβατών μόνο στους χώρους που ορίζονται με την παρούσα απόφαση και συγκεκριμένα στις θέσεις αγκυροβολίας 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, Β1 της Ανατολικής προβλήτας επί της ακτής Ι. Κουνδούρου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 6 της κυα 3342/17/2000/3.4.2000 (ΦΕΚ 476 Β'). 2. Για λόγους ίσης αντιμετώπισης των σκαφών οι θέσεις 18, 20, 21, 22, 23, 24 θα εναλλάσσονται εκ περιτροπής και σύμφωνα με τις υποδείξεις της Υπηρεσίας μας από τα ενεργά Ε/Γ και Τ/Ρ σκάφη για εκτέλεση θαλάσσιων εκδρομών προς Σπιναλόγκα - Κολοκύθα. 3. Η θέση Β1 θα χρησιμοποιείται από Ε/Γ - Τ/Ρ για ομάδα επιβατών (group). 4. Η θέση 19 θα χρησιμοποιείται από Ε/Γ - Τ/Ρ που εκτελούν περιήγηση με σκοπό και προορισμό διαφορετικό από τα ανωτέρω. 5. Η θέση 25 θα χρησιμοποιείται μόνο κατά περίπτωση και εφόσον η χρήση της δεν παρεμποδίζει τη λειτουργικότητα των παρακείμενων θέσεων, ανάλογα με τα τεχνικά χαρακτηριστικά των πλοίων. 6. Οι κυβερνήτες των πλοίων θα πρέπει να συμμορφώνονται και να αγκυροβολούν στις θέσεις όπως έχουν ορισθεί παραπάνω λαμβάνοντας υπόψη σχετικές διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν την ασφαλή αγκυροβολία των πλοίων. 7. Οι μη συμμορφούμενοι με την παρούσα απόφαση, ανεξαρτήτως συντρεχουσών ποινικών ή αστικών ευθυνών, τιμωρούνται διοικητικά, σύμφωνα με το άρθρο 157 του ν.δ. 187/1973 «περί Κώδικος Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου» (ΦΕΚ 455Β'), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. 8. Να κοινοποιηθεί για εκτέλεση».

10. Επειδή, με το περιεχόμενο αυτό, η προσβαλλόμενη απόφαση έχει προδήλως κανονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι περιέχει ρυθμίσεις γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα. Η Λιμενάρχης Αγίου Νικολάου, με το 1197/513.10/1.8.2012 έγγραφό της προς το Δικαστήριο, ισχυρίζεται ότι, ενόψει του άρθρου 9 παρ. 1 του Γενικού Κανονισμού Λιμένα Αγίου Νικολάου, που εγκρίθηκε με την 1035/9.3.1978 απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας (Β' 455), η αγκυροβολία των πλοίων εντός του λιμένα καθορίζεται κάθε φορά από τη Λιμενική Αρχή, ότι αυτό γίνεται με διαταγές και εγκρίσεις της εν λόγω Αρχής, και ότι, ως εκ τούτου, δεν απαιτείται δημοσίευση της

προσβαλλόμενης, δυνάμει της προπαρατεθείσας διάταξης του άρθρου 8 παρ. 1 περ. η' του ν. 3469/2006. Όμως, ο ισχυρισμός αυτός δεν ευσταθεί, διότι, εν προκειμένω, με την προσβαλλόμενη πράξη ρυθμίστηκαν τα σχετικά ζητήματα με τρόπο γενικό και αφηρημένο, δεσμευτικό για τους διοικούμενους, αλλά και για τη Διοίκηση κατά την έκδοση των ατομικών πράξεων, στις οποίες η ανωτέρω Λιμενάρχης αναφέρεται. Συνεπώς, ο κανονιστικός χαρακτήρας της προσβαλλόμενης πράξης, ουδόλως αναιρείται από το γεγονός ότι στη συνέχεια η Λιμενική Αρχή έχει την εξουσία, εντός των ορίων που της θέτουν οι διατάξεις της προσβαλλόμενης, να εκδώσει τις ανωτέρω ατομικές πράξεις.

11. Επειδή, όπως προκύπτει και από το ανωτέρω έγγραφο της Λιμενάρχη Αγίου Νικολάου, η προσβαλλόμενη πράξη, κανονιστικού χαρακτήρα, δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 περ. θ' του ν. 3469/2006, και, ως εκ τούτου, δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση, είναι δε νομικά αδιάφορο, από την άποψη αυτή, σύμφωνα με όσα εκτίθενται στην έβδομη σκέψη, το γεγονός ότι, όπως βεβαιώνει και η Διοίκηση στο ανωτέρω έγγραφό της, η προσβαλλόμενη πράξη αναρτήθηκε στο διαδίκτυο στα πλαίσια του προγράμματος «Διαύγεια», δυνάμει της προπαρατεθείσας διάταξης του άρθρου 2 παρ. 4 περ. 4 του ν. 3861/2010. Συνεπώς, ως ανυπόστατη, η προσβαλλόμενη πράξη είναι, εφόσον προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως, ακυρωτέα, και, ως εκ τούτου, η αίτηση ακυρώσεως που άσκησαν οι αιτούντες κατά της πράξης αυτής είναι προδήλως βάσιμη. Για το λόγο αυτό, που βασιμώς προβάλλεται και ανεξαρτήτως του εάν η βλάβη που επικαλούνται είναι ή όχι δυσχερώς επανορθώσιμη, θα πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ανασταλεί η εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, κατά το μέρος που αφορά στα πλοία των αιτούντων (βλ. σχετ. Ε.Α. 672/2002, 214/2005, 6/2006, πρβλ. Ε.Α. 394/2006).

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την κρινόμενη αίτηση.

Αναστέλλει την εκτέλεση της 1035/3347/2.7.2012 απόφασης της Λιμενάρχη Αγίου Νικολάου Κρήτης, κατά το μέρος που αφορά στα πλοία

Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου.

Επιβάλλει στο Δημόσιο τη δικαστική δαπάνη των αιτούντων, η οποία ανέρχεται σε τριακόσια πενήντα (350) ευρώ.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα στις 14 Αυγούστου 2012 και εκδόθηκε στις 17 του ίδιου μήνα και έτους.

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος
Φ. Ντζίμας

Ο Γραμματέας
Ν. Αθανασίου

Α.Σ.