

Η στάθμιση δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος στα πλαίσια της προσωρινής δικαστικής προστασίας. Δημόσια υγεία και βλάβη από τους περιορισμούς για την αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορονοϊού.

Με αφορμή τη δύσκολη κοινωνικοπολιτική και οικονομική συγκυρία που διανύουμε λόγω της εμφάνισης της πανδημίας του ιού COVID-19 και της αναγκαιότητας λήψης περιοριστικών μέτρων που θίγουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, υπέρμετρα, θεμελιώδη συνταγματικά μας δικαιώματα και ενόψει της πρόθεσής μου να θέσω την υποψηφιότητά μου στις επερχόμενες εκλογές για την ανάδειξη του Δ.Σ. της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών, θα ήθελα να παραθέσω την έρευνά μου στη θεωρία και τη νομολογία και τις σκέψεις μου, ως προς το ζήτημα της στάθμισης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος στα πλαίσια της προσωρινής δικαστικής προστασίας και ειδικότερα, όταν η στάθμιση αυτή αφορά στο αγαθό της δημόσιας υγείας και στη βλάβη από περιοριστικά μέτρα κατ'επίκληση της προστασίας αυτού.

Στην παρ. 6 του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 (Α'8) ορίζεται ότι: « Η αίτηση αναστολής εκτέλεσης γίνεται δεκτή, όταν κρίνεται ότι η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης θα προκαλέσει στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακυρώσεως. Η αίτηση όμως μπορεί να απορριφθεί, αν κατά τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμφερόντων τρίτων και του δημοσίου συμφέροντος κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος» και στο άρθρο 202 παρ. 1 περ. 3 του Κ.Δ.Δ., ν. 2717/1999 (Α'97) ότι: « Σε κάθε περίπτωση, η αίτηση απορρίπτεται: α)...β) αν κατά τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμφερόντων τρίτων και του δημοσίου συμφέροντος, κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος...». Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι λόγοι δημοσίου συμφέροντος μπορεί να αποκλείσουν ή να περιορίσουν τη χορήγηση αιτούμενης αναστολής διοικητικής πράξεως, κατόπιν σταθμίσεως από το Δικαστήριο της βλάβης που μπορεί να προκληθεί στο ιδιωτικό και στο δημόσιο συμφέρον από την εκτέλεση της πράξης. Το ζήτημα της στάθμισης αυτής είναι πιο επίκαιρο από ποτέ τους τελευταίους μήνες μετά τη λήψη περιοριστικών μέτρων αναγόμενα στην προστασία της δημόσιας υγείας από τον σοβαρό κίνδυνο διασποράς του κορονοϊού COVID-19, τόσο σε επίπεδο περιορισμού άσκησης ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων, όσο και σε επίπεδο άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας. Ήδη, έχουν επιβληθεί περιορισμοί που θίγουν και μάλιστα σε δραστικό βαθμό την άσκηση σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως την ελευθερία της κίνησης (άρθρο 5 παρ.3 και 4Σ), τη θρησκευτική ελευθερία ως ελευθερία της λατρείας (άρθρο 13 παρ.2 Σ), την ελευθερία στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 9^Α Σ), την ελευθερία του συνέρχεσθαι (άρθρο 11 παρ.1 Σ), την ιδιοκτησία (άρθρο 17 Σ), ιδιαίτερες εκφάνσεις της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, όπως η επαγγελματική ελευθερία ή ως εκφάνσεις του γενικού δικαιώματος του πράττειν στο μέτρο που δεν προστατεύονται από τα παραπάνω ειδικότερα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η άθληση σε ανοικτούς ή κλειστούς χώρους, η κολύμβηση, η ψυχαγωγία κ.λ.π. (άρθρο 5 παρ.1 Σ), ακόμη και τον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο (άρθρο 9 παρ.1 Σ).

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια, με βάση την οποία νομιμοποιείται και οριοθετείται η δράση της δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, το δημόσιο συμφέρον, προσδιορίζει τον σκοπό και την αιτιολογία των πράξεων των οργάνων των δημοσίων νομικών προσώπων και νομιμοποιεί την επέμβαση στο πεδίο όλων των συνταγματικών δικαιωμάτων. Το δημόσιο συμφέρον συνδέεται αναπόσπαστα με βασικές παραμέτρους του δημόσιου δικαίου, όπως είναι η δημόσια υπηρεσία, η δημόσια εξουσία και τα όρια που συναντά η τελευταία όταν επεμβαίνει στο πεδίο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η επέμβαση στην ιδιωτική σφαίρα τελεί υπό την εγγυητική λειτουργία και οριοθέτηση σημαντικών γενικών ρητρών του Συντάγματος, όπως πρωτίστως είναι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (που έχει υπερνομοθετικό θεσμικό έρεισμα). Στο πλαίσιο διεύρυνσης και εμβάθυνσης του Κράτους Δικαίου, η επίκληση, η διερεύνηση και η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος έχουν καταστεί αναπόσπαστα στοιχεία του δικαστικού ελέγχου τόσο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης όσο και της συνταγματικότητας των νόμων. Τέλος, το δημόσιο συμφέρον, πέρα από τον σκληρό πυρήνα του (ΣΤΕ Ολ 1934/1998) τον οποίο καθορίζει το Σύνταγμα, έχει μεταβλητό περιεχόμενο, δηλαδή παρουσιάζει αυξομειώσεις βάσει της συγκυρίας της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, χωρίς να κινείται πάντοτε προς μία κατεύθυνση, δηλαδή είτε μόνο προς την κατεύθυνση του κρατικού παρεμβατισμού είτε μόνο προς την κατεύθυνση της κανονιστικής απορρύθμισης¹

Η Επιτροπή Αναστολών του ΣΤΕ έθεσε κάποιους νομολογιακούς κανόνες για τη μεταχείριση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος στην αίτηση αναστολής. Ειδικότερα, ορισμένες διοικητικές πράξεις συνάπτονται από τη φύση τους ή λόγω του αντικειμένου τους με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η τυχόν αναστολή εκτελέσεως των πράξεων αυτών θα δημιουργούσε εμπόδια στην ομαλή λειτουργία του Κράτους. Συνακόλουθα, στις περιπτώσεις αυτές το δημόσιο συμφέρον έχει υπερέχουσα θέση σε σχέση με τα βλαπτόμενα συμφέροντα του διοικούμενου, η Επιτροπή Αναστολών απορρίπτει κατά κανόνα την αίτηση, ενώ η αποδοχή της αποτελεί την εξαίρεση, χωρίς να απαιτείται το Δημόσιο να επικαλεσθεί τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος. Οι πράξεις που αφορούν την ομαλή λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας δεν αναστέλλονται, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης.² Σε ορισμένες περιπτώσεις η έκδοση διοικητικής πράξης υπαγορεύθηκε από λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, ώστε επιβάλλεται η άμεση εκτέλεση της, χωρίς να ερευνάται αν η βλάβη του αιτούντος είναι δυσχερώς επανορθώσιμη ή ανεπανόρθωτη. Στις περιπτώσεις αυτές η Επιτροπή προχωρεί σε μια κατ' αρχήν στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων, κρίνοντας κατ' άρθρο 52 παρ. 6 εδ. β του Π.Δ. 18/1989, ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή της αιτήσεως αναστολής, λόγω της συνδρομής των επιτακτικών λόγων δημοσίου

¹ Πρ. Παυλόπουλος, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, όπ. π., σελ. 279

² ΕΑ161/2020, 762,672/2010, 617, 149/2019, 914, 1063/2009.

συμφέροντος που υπαγόρευσαν την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης είναι σοβαρότερες από την όποια υποτιθέμενη βλάβη που υφίσταται ο αιτών³.

Ζήτημα σταθμίσεως της βλάβης, την οποία υφίσταται ο αιτών από την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξεως, προς το δημόσιο συμφέρον τίθεται μόνον εάν η Επιτροπή Αναστολών κρίνει ότι η εκτέλεση της πράξεως προκαλεί στον αιτούντα ανεπανόρθωτη ή δυσεπανόρθωτη βλάβη. Τούτο δε διότι, εάν κριθεί ότι ο αιτών δεν υφίσταται ανεπανόρθωτη ή δυσεπανόρθωτη βλάβη, η αίτηση αναστολής απορρίπτεται, χωρίς να παρίσταται ανάγκη για την, κατά τα ανωτέρω, στάθμιση. Τούτων δοθέντων, προκειμένου να απορριφθεί η αίτηση αναστολής, παρά την διαπίστωση της συνδρομής ανεπανόρθωτης ή δυσεπανόρθωτης βλάβης του αιτούντος, ώστε, εκ τούτου, να ματαιωθεί η ικανοποίηση του, κατά τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 του Συντ, δικαιώματος του αιτούντος για παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, η σταθμιζόμενη προς την βλάβη του αιτούντος βλάβη των τρίτων πρέπει να παρίσταται ως ανεπανόρθωτη ή δυσεπανόρθωτη και να αποδεικνύεται, κατά τρόπο μη επιδεχόμενο εύλογες αμφιβολίες. Κατά τρόπο που να μη γεννά αμφιβολίες προκειμένου να μην περιορίζεται η άσκηση συνταγματικού δικαιώματος, πρέπει να αποδεικνύεται και η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος, κατ' επίκληση των οποίων απορρίπτεται η αίτηση αναστολής εκτελέσεως⁴. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις που λόγοι δημοσίου συμφέροντος οδηγούν στην αποδοχή της αιτήσεως αναστολής και όχι στην απόρριψη της. Το δημόσιο συμφέρον εν προκειμένω με το συμφέρον του αιτούντος δεν είναι αντίθετα αλλά συμπίπτουν προς την αναστολή της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης^{5,6}. Τέλος, το γεγονός και μόνο ότι την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης υπαγόρευσαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί κατ' αρχήν να αποκλείσει τη χορήγηση της αιτούμενης αναστολής εκτελέσεως, δοθέντος ότι στο δικαιοκρατικό σύστημα που κατοχυρώνει το Σύνταγμα, το δημόσιο συμφέρον υπηρετείται όπως νόμος ορίζει και εντός των ορίων που αυτός χαράσσει.

Στους λόγους δημοσίου συμφέροντος συγκαταλέγεται και η προστασία της δημόσιας υγείας. Η έννοια της υγείας εμφανίζεται σε δύο συνταγματικές διατάξεις και συγκεκριμένα, στα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Συντ. Κατά τη

³ ΕΑ 1117-1115/2010, 554/2010

⁴ ΕΑ Ολ 57/2009

⁵ ΕΑ263/2013 ολομ. ενόψει του ιδιαίτερου ρόλου που επιφυλάσσει ο νομοθέτης στην δημόσια ραδιοφωνία και τηλεόραση και των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που θάλπονται από το αρ. 15 παρ. 2 του Συντ, επιβάλλεται για το αντικείμενο αυτό, η τήρηση της αρχής της συνεχούς λειτουργίας που διέπει και τη Δημόσια Διοίκηση, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής παροχή των ανωτέρω υπηρεσιών. Συντρέχουν, συνεπώς, λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συναπτόμενοι με την ομαλή λειτουργία της ανωτέρω δημόσιας υπηρεσίας, που επιβάλλουν την κατ' αρχήν συνέχιση της παροχής ραδιοηλεκτρονικών και διαδικτυακών υπηρεσιών μέχρι την ίδρυση και λειτουργία του κατά τα ανωτέρω νέου φορέα.

⁶ ΕΑ 846/2010 επί προσβολής πράξεως που διατάσσει την προσωρινή διακοπή της λειτουργίας βιομηχανικών εγκαταστάσεων συντήρησης, επισκευής και κατασκευής αεροσκαφών της ΕΑΒ Α.Ε., κρίθηκε ότι λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνδέονται κατά τρόπο άμεσο όχι μόνο με την εθνική οικονομία και τη διεθνή αξιοπιστία της Χώρας, αλλά και με την ίδια την εθνική άμυνα, επιβάλλουν την πρόσκαιρη συνέχιση των δραστηριοτήτων της αιτούσας εταιρίας, τόσο προς όφελος της ίδια όσο και της Χώρας.

θεωρία, στην πρώτη εξ αυτών κατοχυρώνεται το ατομικό δικαίωμα στην υγεία, ενώ, στην δεύτερη το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία, το οποίο συνίσταται επί της αρχής στην υποχρέωση εκ μέρους του κράτους λήψης όλων των κατάλληλων μέτρων προς προστασία της υγείας, προληπτικά και κατασταλτικά⁷. Πάντως, η έννοια αυτή έχει ευρύ περιεχόμενο, εφόσον στο προστατευτικό της πεδίο δεν εντάσσεται μόνο η πρόκληση βλάβης με τη στενή έννοια, αλλά και κάθε βλάβη που θα μπορούσε να διαταράξει την ομαλή ισορροπία, όπως συμβαίνει με την περίπτωση της διατάραξης της κοινής ησυχίας. Η υγεία αναφέρεται σε μία επί της αρχής ατομική συνθήκη ή κατάσταση. Η ίδια κατάσταση μπορεί να έχει επιπτώσεις και σε τρίτους. Έτσι, η διάρθρωσή της σε ατομικό, διαπροσωπικό και συλλογικό/δημόσιο επίπεδο, δημιουργεί ένα ευρύ πλέγμα περιπτώσεων που απαιτούν σύνθετες σταθμίσεις, προκειμένου για την προστασία της σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Το βέβαιο είναι ότι η υγεία αποτελεί το ύψιστο αγαθό, την αναγκαία συνθήκη για την ζωή, γεγονός που φαίνεται να βαραίνει τις περισσότερες φορές και στον δικανικό συλλογισμό.

Μέχρι πρόσφατα, τη νομολογία είχε απασχολήσει ιδίως η σύγκρουση της προστασίας της δημόσιας υγείας με την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας⁸ ή της οικονομικής ελευθερίας εν γένει, άλλοτε σε συνδυασμό με την προστασία του περιβάλλοντος⁹, και άλλοτε -σπανιότερα- έναντι και αυτής¹⁰. Η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί συνήθως λόγο που δικαιολογεί περιορισμούς, απόλυτους ή σχετικούς, ιδίως στην πρόσβαση και άσκηση ενός επαγγέλματος¹¹. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί σε αυτήν την περίπτωση το πληθυσμιακό κριτήριο για την χορήγηση άδειας ιδρύσεως φαρμακείου¹². Άλλη περίπτωση σύγκρουσης προστασίας της δημόσιας υγείας αφενός και οικονομικής ελευθερίας αφετέρου αποτελεί ο αναγκαστικός καθορισμός τιμολογίων νοσηλείας σε ιδιωτικά θεραπευτήρια¹³. Αν και οι παραπάνω περιπτώσεις αναφέρονται σε οικονομική δραστηριότητα με αντικείμενο που συνδέεται άμεσα με την δημόσια υγεία, η προστασία της υγείας είναι δυνατό να αποτελέσει θεμιτό λόγο περιορισμού και κάθε άλλης οικονομικής δραστηριότητας, όπως συνέβη με την απαγόρευση του καπνίσματος στους κλειστούς δημόσιους χώρους¹⁴. Περαιτέρω, λόγοι δημοσίου συμφέροντος αναγόμενοι στη μη τήρηση της νομοθεσίας που διέπει τη διακίνηση φαρμάκων και καλλυντικών και στην αυστηρή εφαρμογή

⁷ Η δημόσια υγεία, κατά τον καθηγητή Α. Δημητρόπουλο, αναφέρεται στον κίνδυνο που μπορεί να προκύψει από τη συμβίωση των ατόμων μέσα από το κοινωνικό σύνολο. Η πολιτεία του σύγχρονου κοινωνικού κράτους λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση και προστασία της δημόσιας υγείας.

⁸ Σ. Κτιστάκη, Δικαίωμα επιχειρηματικής δραστηριότητας και δικαίωμα στην υγεία – Νέες τάσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ 2009, 913 επ.

⁹ ΣΤΕ 1943/2017

¹⁰ Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2017, σελ. 232, 577 επ.

¹¹ ΣΤΕ 3184/2017 για τα ανώτατα όρια ηλικίας των γιατρών του ΕΣΥ, όπως επίσης και ΣΤΕ ΟΛ 431/2018, για τα μισθολογικά των τελευταίων.

¹² ΣΤΕ ΟΛ 228/2014, όπως επίσης και ΣΤΕ 705/2015.

¹³ ΑΠ ΟΛ 6/2013

¹⁴ ΣΤΕ 4171/2012

κανόνων και ορθών πρακτικών που σχετίζονται με την προμήθεια και διακίνηση φαρμάκων, ώστε να διασφαλίζεται η διαχείριση αυτών μόνο από εξειδικευμένα στη χρήση και στις ιδιότητες πρόσωπα, οδήγησαν σε απόρριψη κρινόμενων αναστολών¹⁵.

Μετά την εμφάνιση της επιδημίας του κορωνοϊού COVID-19 οι κρατικές αρχές έχουν λάβει και λαμβάνουν, κατά διαστήματα, περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση του κινδύνου εξάπλωσής του, τα οποία ανάγονται κατά κύριο λόγο σε περιορισμό συνταγματικών ατομικών δικαιωμάτων, όπως ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας (χρήση SMS), η χρήση μάσκας σε ανοικτούς και κλειστούς χώρους, ο ορισμός καθορισμένου ωραρίου κυκλοφορίας, όρους και προϋποθέσεις λειτουργίας των καταστημάτων εμπορίου και υγειονομικού ενδιαφέροντος (ορισμός εισερχομένων ατόμων ανάλογα με τα τετραγωνικά μέτρα, τήρηση αποστάσεων μεταξύ τραπέζιων κ.λ.π.), απαγόρευση συναθροίσεων, περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος της λατρείας. Ήδη, η Επιτροπή Αναστολών του ΣΤΕ, καθώς και τα διοικητικά εφετεία και πρωτοδικεία, έχουν κληθεί να προβούν στις απαραίτητες σταθμίσεις στα πλαίσια σχετικών αιτήσεων αναστολής. Με αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΤΕ¹⁶ επί αιτήσεων αναστολής κατά των κοινών υπουργικών αποφάσεων περί επιβολής του μέτρου της προσωρινής απαγορεύσεως κάθε είδους λειτουργιών και ιεροπραξιών στους θρησκευτικούς χώρους λατρείας για την αποτροπή της εξαπλώσεως της επιδημίας κορωνοϊού COVID-19, κρίθηκε ότι τα περιλαμβανόμενα περιοριστικά μέτρα της δημόσια τελούμενης λατρείας με την απαγόρευση της παρουσίας φυσικών προσώπων, πλην των προβλεπομένων εξαιρέσεων, κατά τη διάρκεια της τελέσεως των θρησκευτικών τελετών, ελήφθησαν για εξαιρετικούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας από τον κίνδυνο εξαπλώσεως της ως άνω επιδημίας. Για τον λόγο αυτόν, αφού ελήφθη υπόψη: (α) ο όλως προσωρινός χαρακτήρας των ληφθέντων περιοριστικών μέτρων και η εύλογη, ενόψει αυτού, διάρκειά τους έως τις ορισθείσες ημερομηνίες ισχύος των εν λόγω μέτρων· και (β) ότι δεν προέκυπτε ότι υφίστατο δυνατότητα να ληφθούν και εφαρμοσθούν, έως τον προβλεφθέντα με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις χρόνο, άλλα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική προφύλαξη της δημόσιας υγείας, κρίθηκε ότι κωλύεται η χορήγηση αναστολής εκτελέσεως λόγω συνδρομής επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 52 παρ. 6 εδάφιο δεύτερο του π.δ. 18/1989. Αξιοσημείωτο είναι ότι στις ανωτέρω αποφάσεις, επισημάνθηκε ότι η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας των λαμβανομένων μέτρων για την αντιμετώπιση της επιδημίας, ενόψει του ιδιαίτερα περιοριστικού χαρακτήρα τους για την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η θρησκευτική ελευθερία και ειδικότερα η ελευθερία της λατρείας, αποτελεί υποχρέωση που βαρύνει τη Διοίκηση σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), αλλά και με τους ειδικότερους όρους της χορηγηθείσης με το άρθρο πρώτο παρ. 2 και 4 της από 25.2.2020 π.ν.π. νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, σύμφωνα με το οποίο "[...] Κατά την επιβολή των μέτρων επιλέγεται ... το ηπιότερο δυνατό για την εκπλήρωση του σκοπού του, υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας

¹⁵ ΔΕΦΑΘΝ11/2020, ΔΠρωτ.Αθ 532/2020.

¹⁶ ΕΑ 49,60/2020

[...]", τα δε μέτρα "[...] εξειδικεύονται ανά περίπτωση, δυνάμει απόφασης: ... δ) των Υπουργών Παιδείας ... και Υγείας ... μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής προστασίας της Δημόσιας Υγείας" η εκπλήρωση δε της ως άνω υποχρέωσης της Διοικήσεως για τεκμηρίωση της αναγκαιότητας των λαμβανομένων μέτρων με βάση τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου - συνεκτιμωμένου, εφεξής, σε κάθε περίπτωση και του χρόνου που έχει ήδη διανυθεί από την πρώτη εμφάνιση της έκτακτης ανάγκης για τη λήψη μέτρων αποτροπής εξαπλώσεως της επιδημίας - υπόκειται σε αντίστοιχο δικαστικό έλεγχο.

Σε αίτηση αναστολής κατά απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πόρου, με την οποία, κατ' επίκληση των διατάξεων της παραγράφου 7 του άρθρου 65 του ν. 4688/2020 (ΦΕΚ Α' 101), καθορίσθηκαν προσωρινές κυκλοφοριακές ρυθμίσεις εντός των ορίων του Δήμου για το χρονικό διάστημα από 26-06-2020 έως 31-08-2020, καθώς και για τις ημέρες της Παρασκευής και του Σαββάτου του μηνός Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους και σχετικού εγγράφου του Δημάρχου Πόρου προς τους αιτούντες, με το οποίο τους γνωστοποιήθηκε η έναρξη ισχύος στις 10-07-2020 της πλήρους απαγόρευσης εισόδου λεωφορείων και μεγάλων οχημάτων σε όλη την παραλιακή οδό της Σφαιρίας Πόρου, το Δικαστήριο¹⁷, λαμβάνοντας υπόψη α) τη σοβαρότητα των λόγων δημόσιου συμφέροντος που υπαγόρευσαν την έκδοση των προσβαλλόμενων πράξεων, οι οποίοι ανάγονται στην προστασία της δημόσιας υγείας και συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 με την παραχώρηση μεγαλύτερου τμήματος κοινόχρηστου χώρου για την κίνηση των πεζών και την ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων, έτσι ώστε να αποφεύγεται ο συνωστισμός και να τηρούνται οι απαραίτητες αποστάσεις, β) τον προσωρινό χαρακτήρα των επίδικων κυκλοφοριακών ρυθμίσεων, γ) το γεγονός ότι το επίδικο τμήμα της οδού εξυπηρετείται συγκοινωνιακά με το mini bus του καθ' ου Δήμου, δ) το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του επιδοτούμενου δρομολογίου των αιτούντων, ήτοι το τμήμα που εκτείνεται από το Νέο Δυτικό Λιμάνι προς τις παραλίες και το Μοναστήρι, δεν θίγεται από τις προσβαλλόμενες ρυθμίσεις και, επομένως, η οικονομική επιβάρυνση από την εκτέλεση των προσβαλλόμενων κανονιστικών πράξεων δεν συνεπάγεται ανεπανόρθωτο κλονισμό της επιχείρησής τους ή στέρηση των μέσων βιοπορισμού τους, έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος χορήγησης αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων.

Σε απόφαση της Επιτροπής Αναστολών¹⁸ σχετικά με αίτηση αναστολής με την οποία ζητήθηκε η αναστολή εκτελέσεως της 1029/8/18/13.11.2020 αποφάσεως του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας «Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις» (Β' 5046/14.11.2020), με την οποία αποφασίσθηκε, για επιτακτικούς λόγους αντιμετώπισης σοβαρού κινδύνου δημόσιας υγείας, που συνίσταται στον σοβαρό κίνδυνο διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, η απαγόρευση όλων των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων στο σύνολο της Επικράτειας στις οποίες συμμετέχουν τέσσερα (4) ή περισσότερα άτομα, από 15.11.2020 και ώρα 6.00 π.μ. έως και 18.11.2020 ώρα 9.00 μ.μ., καθώς και η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης της ανωτέρω απαγόρευσης, περαιτέρω δε καθορίσθηκαν το ύψος των διοικητικών προστίμων και τα

¹⁷ ΕΑ172/2020

¹⁸ ΕΑ262/2020

όργανα βεβαίωσης των παραβάσεων και επιβολής των προστίμων, το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη ότι (α) το εν λόγω μέτρο ελήφθη κατόπιν της από 4.11.2020 ομόφωνης γνώμης της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19, με την οποία προκρίθηκε η εφαρμογή ολικού απαγορευτικού σε όλη τη χώρα προς ανάσχεση του δευτέρου κύματος της πανδημίας και βελτίωση των επιδημιολογικών δεδομένων μέχρι το τέλος Νοεμβρίου • (β) όπως είναι παγκοίμως γνωστό (βλ. και ΣτΕ ΕΑ 256/2020) και προκύπτει επισήμως από την «Ημερήσια έκθεση επιδημιολογικής επιτήρησης λοίμωξης από τον νέο κορωνοϊό (COVID-19)», η οποία δημοσιεύεται καθημερινά στον οικείο ιστότοπο του Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας – ΕΟΔΥ, η ένταση πίεσης του Εθνικού Συστήματος Υγείας βαίνει από 4.11.2020 και έως την έκδοση της προσβαλλομένης απόφασης συνεχώς αυξανόμενη • (γ) στο πλαίσιο της παρούσας εξαιρετικής κατά τα ως άνω συγκυρίας (τρέχουσας επιδημιολογικής επιβάρυνσης της χώρας) έχουν ήδη ληφθεί έκτακτα μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας από τον κίνδυνο περαιτέρω διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 στο σύνολο της Επικράτειας από την 7.11.2020 έως και την 30.11.2020 με την κοινή υπουργική απόφαση Δ1α/Γ.Π.οικ.71342/6.11.2020 (Β΄ 4899/6.11.2020), όπως ο περιορισμός των συναθροίσεων και της κυκλοφορίας των πολιτών εν όλω με περιοριστικώς καθοριζόμενες εξαιρέσεις, καθώς και η απαγόρευση της μετακίνησης με οποιοδήποτε μέσο εκτός Περιφερειακής Ενότητας ή Περιφέρειας με περιοριστικώς καθοριζόμενες εξαιρέσεις κ.ά., τα μέτρα δε αυτά προσαρμόζονται συνεχώς αναλόγως με τα επιδημιολογικά δεδομένα (βλ. ΚΥΑ από 9.11.2020 - Β΄ 4946/10.11.2020, από 12.11.2020 - Β΄ 4999/12.11.2020 και από 14.11.2020 - Β΄ 5043/ 14.11.2020) και ήδη έχει ανασταλεί η διά ζώσης εκπαιδευτική λειτουργία των σχολικών μονάδων κάθε βαθμού με περιοριστικώς προβλεπόμενες εξαιρέσεις, καθώς και ότι το ληφθέν με την προσβαλλόμενη απόφαση μέτρο έχει όλως προσωρινό χαρακτήρα και, εν όψει των συγκεκριμένων δεδομένων, εύλογη διάρκεια (πρβλ. ΣτΕ ΕΑ 49/2020, 60/2020), έκρινε ότι κωλύεται η χορήγηση αναστολής εκτελέσεως του επίδικου, πράγματι αυστηρού πλην αναγκαίου για την προστασία της δημόσιας υγείας, μέτρου, λόγω συνδρομής εξαιρετικώς επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 52 παρ. 6 εδάφιο δεύτερο του π.δ. 18/1989, ανεξαρτήτως του επανορθωσίμου ή μη της βλάβης των αιτούντων.

Περαιτέρω, το ΔΕφΘεσ/κης με απόφασή του¹⁹, στα πλαίσια εξέτασης αίτησης για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, συνεκτιμώντας την ιδιαίτερη σημασία των μέσων μαζικής μεταφοράς στην κινητικότητα των πολιτών, τις εξαιρετικές συνθήκες που συντρέχουν λόγω της εξελισσόμενης πανδημίας του ιού COVID-19, την, λόγω της πανδημίας, επιτακτική ανάγκη αποφυγής συγχρωτισμού στα μέσα μαζικής μεταφοράς προς διασφάλιση της υγείας του επιβατικού κοινού και των εργαζόμενων σε αυτά, τον ουσιώδη ρόλο της τεχνολογίας και δη της πληροφορίας στην εκπλήρωση του συγκοινωνιακού έργου υπό συνθήκες που διασφαλίζουν την επαπειλούμενη δημόσια υγεία και το αντικείμενο του ένδικου διαγωνισμού, έκρινε, ότι, παρά την πιθανολογούμενη πλημμέλεια της προσβαλλόμενης απόφασης της Α.Ε.Π.Π. και ανεξάρτητα από την τυχόν βασιμότητα των αιτιάσεων που

¹⁹ ΔΕφΘεσ/κης162/2020

προέβαλε η αιτούσα κατά της ένδικης διακήρυξης, λόγοι υπέρτερου, σε σχέση με το οικονομικό συμφέρον αυτής (της αιτούσας), δημόσιου συμφέροντος, συναπτόμενοι με την εξαιρετικά επείγουσα ανάγκη απρόσκοπτης εκτέλεσης του συγκοινωνιακού έργου του Ο.Α.Σ.Θ. κατά την εξελισσόμενη πανδημία του COVID-19, προς τον σκοπό διαφύλαξης της δημόσιας υγείας, επιβάλλουν τη συνέχιση της διαγωνιστικής διαδικασίας και την απόρριψη της κρινόμενης αίτησης.

Εξάλλου, σε υποθέσεις προσωρινής προστασίας που απασχολούν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια πρώτου βαθμού, κυρίως σχετικά με την επιβολή προστίμων και αναστολή λειτουργίας επιχειρήσεων, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου τεσσαρακοστού τετάρτου της από 1.5.2020 πράξης νομοθετικού περιεχομένου («Περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική κανονικότητα», ΦΕΚ Α' 90), που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4960/2020 (ΦΕΚ Α' 104), τα Δικαστήρια σταθμίζοντας το δημόσιο συμφέρον λόγω φερόμενης παράβασης διατάξεων που έχουν τεθεί προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου, ειδικότερα, στην προστασία της δημόσιας υγείας από τον σοβαρό κίνδυνο διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη φύση και τη σοβαρότητα της αποδιδόμενης στην εκάστοτε επιχείρηση παραβάσεως, στην οποία στηρίχθηκε η Διοίκηση για την έκδοση των προσβαλλόμενων πράξεων, τις συνέπειες από την αποδοχή της κρινόμενης αιτήσεως, τη δυσχερώς επανορθώσιμη ή ανεπανόρθωτη βλάβη των επιχειρήσεων, λαμβάνοντας σε πολλές περιπτώσεις υπόψη ότι μπορεί η επιχείρηση να έχει συσταθεί πρόσφατα και επομένως να μην έχει, κατά τεκμήριο, ακόμη σημαντικό απόθεμα κερδών, τις αυξημένες υποχρεώσεις της, καθώς και ότι απασχολεί εργαζομένους και καταβάλλει μηνιαίο μίσθωμα, το γεγονός ότι μια επιχείρηση ανήκει στις πληττόμενες από τη λήψη των προληπτικών μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας έναντι του κορωνοϊού (COVID-19) δραστηριότητες και βάσει των εκτιθέμενων κάθε φορά πραγματικών περιστατικών και αποδεικτικών στοιχείων, δέχονται εν μέρει, εν όλω ή απορρίπτουν τις σχετικές αιτήσεις²⁰.

Διαχρονικά, η στάθμιση λόγων δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος στα πλαίσια χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας, απαιτεί σημαντικές αξιολογήσεις και επιμέρους σταθμίσεις από το δικαστή, πολλές φορές με δυσδιάκριτα όρια, προκειμένου αφενός να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον στο μέτρο που απαιτείται, αφετέρου να μη θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Η στάθμιση αυτή, αναδεικνύεται ιδιαίτερα δύσκολη εξίσωση όταν συγκρούεται το υπέρτερο αγαθό της δημόσιας υγείας με ατομικά ή συλλογικά δικαιώματα ιδίως στη σημερινή περίοδο της υγειονομικής κρίσης, όπου υφίστανται υπέρμετρα επαχθής περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κατά τη στάθμιση αυτή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα προστατευόμενα αγαθά, ήτοι, το μέγεθος των συνεπειών από την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης και ο κίνδυνος για το δημόσιο αγαθό, η αποδεικνυόμενη βλάβη, η πιθανολογούμενη αποδοχή

²⁰ ΔΠρΑθ701/2020, 584/2020, 441/2020, 428/2020, 651/2020, 540/2020, 458/2020, 432/2020, ΔΠρΘες/κης 349/2020, 332/2020, ΔΠρΣύρου 74/2020, ΔΠρΧανίων 71/2020, ΔΠρΠύργου60/2020, ΔΠρ Λειβαδιάς 60/2020 κ.α.

του κυρίου ενδίκου βοηθήματος, η βαρύτητα των παραβάσεων, η επιτακτική ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και η στοιχειοθέτηση αυτής με δεδομένα της ιατρικής επιστήμης, ο προσωρινός ή μη χαρακτήρας των περιοριστικών μέτρων. Εξάλλου, με το άρθρο 205 § 3 ΚΔΔ το δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να προβεί σε ουσιαστική εξισορρόπηση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων, προτάσσοντας τη δυνατότητά του να θέσει τους κατά την κρίση του αναγκαίους περιοριστικούς όρους²¹ Και όλα αυτά, υπό το άγρυπνο φως της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Διότι αποστολή της δικαιοκρατούμενης και δημοκρατικής έννομης τάξης δεν είναι η μονόπλευρη ικανοποίηση των συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου ή κύκλου προσώπων, αλλά η επεξεργασία λεπτών διακρίσεων και σταθμίσεων, έτσι ώστε να δοθεί η λιγότερο επώδυνη λύση, ιδίως στο χώρο των ασφαλιστικών μέτρων, εξαιτίας του προσωρινού χαρακτήρα τους, κατά την εύστοχη επισήμανση του πλατωνικού Σωκράτη ότι: «τούτ' ειη δίκαιον, το προσήκον εκάστω αποδίδονται».²²

Βικτωρία Σπυροπούλου, Πρωτοδίκης Δ.Δ

Βιβλιογραφία

- 1) «Ελληνική Δικαιοσύνη και υγειονομική κρίση. Η συνταγματικότητα των μέτρων της πανδημίας», Διονύσης Φιλίππου, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Δ.Π.Α., Περιοδικό «Διοικητική Δίκη», τεύχος 5/2020, σελ. 848-853.
- 2) «Η προσωρινή δικαστική προστασία κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας», Ευάγγελος Κ. Μπέης, δικηγόρος, Περιοδικό «Διοικητική Δίκη», Ιούνιος 2000.
- 3) «Η δικαστική αναστολή εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων στις ακυρωτικές διαφορές (προϋποθέσεις – διαδικασία), Φλάβια Αραμπαντζή, διπλωματική εργασία, Τομέας Μεταπτυχιακού Διπλώματος Δημοσίου Δικαίου, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.
- 4) «Η προσωρινή δικαστική κρίση στην πολιτική, τη διοικητική και την ποινική διαδικασία», Εθνική Σχολή Δικαστών, Επιμέλεια Δ. Ράικος, , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
- 5) « Η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος και προστασίας της δημόσιας υγείας ως κριτήριο για την απόρριψη αιτήσεως αναστολής εκτελέσεως», Μαρία -Ωραιοζήλη Κουτσουπιά, Δικηγόρος, Περιοδικό Διοικητική Δίκη, τεύχος 5/2020, σελ. 840-843.
- 6) Επίκαιρα ζητήματα προστασίας δημόσιας υγείας, Στέλλα Χριστοφορίδου, Υπ. Δ.Ν. Δικηγόρος (www.constitutionalism.gr).
- 7) Πανδημία και περιοριστικά μέτρα: Περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα και αρχή της επιφύλαξης του νόμου (Μέρος Α'),

²¹ 453ΔΠρωτ. Αθ : «Αναστέλλει την εκτέλεση της ...απόφασης των Επιθεωρητριών-Ελεγκτών της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, υπό τον όρο ότι το κατάστημα της αιτούσας θα λειτουργεί σύμφωνα τις νόμιμες υποχρεώσεις της, όπως αυτές απορρέουν από τη γνωστοποίηση της ίδρυσης του καταστήματός της και την κατεχόμενη άδεια χρήσης κοινόχρηστου χώρου (επιφανείας 25,26 τμ) και τηρώντας τα εκάστοτε θεσπιζόμενα μέτρα περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού (covid-19)».

²² Πλάτων, Πολιτεία, σελ. 332: πως το δίκαιο είναι ν' αποδίδεται σε καθένα αυτό που του προσήκει.

Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, Επίκουρος Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων Πανεπιστημίου Πελοποννήσου (www.syntagmawatch.gr).

- 8) Η συνταγματική καθημερινότητα της πανδημίας, Αλκμήνη Φωτιάδου, Συνταγματολόγος, Δ.Ν., Δικηγόρος (www.syntagmawatch.gr)