

Η ΔΙΑΤΑΓΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΗ – ΜΙΑ ΠΡΩΤΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Κλεοπάτρα Καλλυκάκη, Δ.Ν., Εφέτης Δ.Δ.

1. Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης αποτελεί η διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής για αξιώσεις από διοικητικές συμβάσεις, η οποία εισήχθη στη διοικητική δίκη με το άρθρο 1 του ν.4329/2015 (ΦΕΚ Α 53/2-6-15). Σκοπός της εισήγησης είναι η παρουσίαση και ερμηνεία των νέων διατάξεων, ο εντοπισμός τυχόν ερμηνευτικών ή άλλων προβλημάτων, τα οποία έχουν ανακύψει από τη μέχρι στιγμής εφαρμογή του θεσμού, αλλά και η συναγωγή συμπερασμάτων σε σχέση με την αποτελεσματικότητά του.

Στο πρώτο μέρος της εισήγησης εξετάζονται οι λόγοι εισαγωγής της συγκεκριμένης διαδικασίας στον Κ.Δ.Δ., με παράθεση κάποιων ιστορικών στοιχείων. Στη συνέχεια γίνεται παρουσίαση των κατ' ιδίαν διατάξεων του ν.4329/2015 και μια πρώτη ερμηνευτική προσέγγισή τους. Ακολουθώς ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο τα διοικητικά εφετεία έχουν ερμηνεύσει και εφαρμόσει τις συγκεκριμένες διατάξεις, ενώ, τέλος, δίνονται κάποια στατιστικά στοιχεία (ιδίως από το Διοικητικό Εφετείο Αθήνας), προκειμένου να γίνει μια πρώτη αποτίμηση της αποτελεσματικότητας του θεσμού από την ως τώρα εφαρμογή του.

2. Η εισαγωγή του θεσμού στη διοικητική δίκη

Μια από τις βασικότερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει ο σύγχρονος νομοθέτης είναι το πρόβλημα της βραδείας απονομής της δικαιοσύνης. Η ανάγκη ταχείας επίλυσης των διαφορών (ιδιωτικών αλλά και διοικητικών) καθίσταται περισσότερο επιτακτική, σε περιπτώσεις διαφορών, οι οποίες αποδεικνύονται ευχερώς με έγγραφα και δεν επιδέχονται σοβαρή αμφισβήτηση. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας αναζητήθηκαν εναλλακτικές “διαδικασίες” επίλυσης των ανωτέρω διαφορών. Το μοντέλο μιας τέτοιας μορφής διαδικασίας προσέφερε η Γερμανική πολιτική δικονομία με τη δυνατότητα της μετά από αίτηση του δανειστή έκδοσης διαταγής πληρωμής υπό αίρεση. Η διαδικασία αυτή, με διάφορες ονομασίες και παραλλαγές, εισήχθη και στις άλλες ευρωπαϊκές νομοθεσίες¹. Ήδη άλλωστε προβλέπεται και στο ενωσιακό δίκαιο, για αστικές και εμπορικές υποθέσεις διασυνοριακού χαρακτήρα, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1896/2006 “για τη θέσπιση διαδικασίας ευρωπαϊκής διαταγής πληρωμής” (ΕΕ L 399). Το κύριο χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης διαδικασίας είναι ότι, μετά από μία μονομερή κατά βάση (ex parte) διαδικασία, ο δικαιούχος μιας εκκαθαρισμένης χρηματικής απαίτησης, η οποία αποδεικνύεται με υψηλό βαθμό αποδεικτικής ασφάλειας, αποκτά άμεσα εκτελεστό τίτλο².

¹ Γεώργιος Χ. Νικολόπουλος, “ΣΚΟΠΟΣ, ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΓΗΣ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΑΠΟ ΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥΣ ΤΙΤΛΟΥΣ”, σελ.11-12, Ράμμος, Στοιχεία Πολιτικής Δικονομίας, τομ.3ος, σελ.84, 90

²Βλ. σχ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου “Έκδοση διαταγής πληρωμής από διοικητική σύμβαση που έχει συναφθεί στο πλαίσιο εμπορικής συναλλαγής”

Στην Ελλάδα, η διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής εισήχθη για πρώτη φορά με το ν.δ. της 13/19 Σεπτεμβρίου 1925, όπως τροποποιήθηκε με το ν.δ.2629/1953, αρχικά μόνο για απαιτήσεις από πιστωτικούς τίτλους. Η διαδικασία αυτή διατηρήθηκε από τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας με διεύρυνση όμως των εγγράφων βάσει των οποίων μπορούσε να εκδοθεί³.

Πριν τον νόμο 4329/2015, διαταγή πληρωμής μπορούσε να εκδώσει μόνο ο αρμόδιος πολιτικός δικαστής (ειρηνοδίκης ή δικαστής του μονομελούς πρωτοδικείου). Ο δικαστής αυτός εξέδιδε διαταγή πληρωμής και σε βάρος του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ, κάποιες φορές μάλιστα, ακόμη και αν η υποκείμενη σχέση, από την οποία απέρρευε η χρηματική απαίτηση προς πληρωμή, της οποίας εξητείτο η έκδοση διαταγής πληρωμής, υπαγόταν στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, όπως επί διαφοράς από σύμβαση δημόσιου έργου⁴.

Βέβαια, ένα βασικό ζήτημα, που ανέκυπτε εν προκειμένω, ήταν το κατά πόσο ήταν δυνατή η έκδοση διαταγής πληρωμής σε βάρος του Δημοσίου (Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ.) για ικανοποίηση χρηματικών απαιτήσεων από σχέσεις δημοσίου δικαίου. Γενικά γινόταν δεκτό ότι διαταγή πληρωμής δεν θα μπορούσε σε καμιά περίπτωση να εκδοθεί από τον διοικητικό δικαστή, είτε γιατί οι διατάξεις του Κ.Δ.Δ δεν προέβλεπαν την έκδοσή της, είτε γιατί το κρινόμενο κατά τον έλεγχο της διαταγής πληρωμής ζήτημα δεν αναγόταν στην υποκείμενη σχέση δημοσίου δικαίου, αλλά αφορούσε στον έλεγχο των προϋποθέσεων έκδοσής της⁵. Έτσι, ο όλος προβληματισμός εντοπιζόταν στη δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής από τον πολιτικό δικαστή, ένα ζήτημα όμως αμφιλεγόμενο, κατά την υπάρχουσα νομολογία του Αρείου Πάγου (βλ.σχ.ΑΠ 369/2014, 432/2015 υπέρ δυνατότητας έκδοσης διαταγής πληρωμής και αντίθετες ΑΠ 1264/2011, 661/2016). Το ζήτημα αυτό είχε απασχολήσει και τη μειοψηφία της 18/2005 απόφασης του ΑΕΔ⁶. Όμως η πλειοψηφία δεν ασχολήθηκε με το θέμα. Η κρατήσασα στο ΑΕΔ άποψη βασίστηκε στην απλή παραδοχή ότι ο έλεγχος των αποφάσεων ενός δικαιοδοτικού κλάδου ενεργείται υποχρεωτικά από όργανα του ίδιου κλάδου. Άρα, αφού τη διαταγή πληρωμής εξέδωσε πολιτικός δικαστής, η ανακοπή κατ' αυτής ανήκε στα πολιτικά δικαστήρια⁷.

Με το άρθρο 1 του ν.4329/2015 (ΦΕΚ Α 53/2-6-15) η διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής εισήχθη και στη διοικητική δίκη, με την προσθήκη τρίτου τμήματος στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας με τίτλο: «ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΔΙΑΤΑΓΗΣ ΠΛΗΡΩΜΗΣ» (άρθρα 272Α έως και 272Ι). Η ανάγκη πρόβλεψης μιας τέτοιας διαδικασίας ανέκυψε μετά την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 «για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές» (ΕΕ L 48), με την παρ.Ζ του άρθρου πρώτου του ν.4152/2013 (Α 107). Ειδικότερα, με την παρ.1 της υποπαρ.Ζ.10 της ανωτέρω παρ.Ζ

³Γεώργιος Χ. Νικολόπουλος, “ΣΚΟΠΟΣ, ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΓΗΣ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΑΠΟ ΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥΣ ΤΙΤΛΟΥΣ”, σελ.14-15, Ράμμος, “Στοιχεία Πολιτικής Δικονομίας”, τομ.3ος, σελ.84, 90, Αθανάσιος Ι. Αθανασας, “ΔΙΑΤΑΓΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΓΙΑ ΧΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ”, σελ.48

⁴Κων/νος Π.Σαμαρτζής, “Η ΔΙΑΤΑΓΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ – ΣΗΜΕΙΩΜΑ”, ΘΠΔΔ 7/2015, σελ.635

⁵Πάνος Λαζαράτος, “ΜΕΛΕΤΕΣ (1990-2012) ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013

⁶βλ. άποψη Ρόζου σε ΑΕΔ 18/2005

⁷βλ.18/2005 ΑΕΔ και Πάνος Λαζαράτος, “ΜΕΛΕΤΕΣ (1990-2012) ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, εκδόσεις Σάκκουλα, 2013

προβλέπεται ότι, οι αγωγές ή αιτήσεις ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης αρμόδιας αρχής που αφορούν μη αμφισβητούμενες απαιτήσεις, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας παραγράφου, δικάζονται κατ' εξαίρεση, ανεξαρτήτως του ύψους της οφειλής, στη συντομότερη, κατά το δυνατόν, δικάσιμο. Ο εκτελεστός τίτλος επί των αγωγών ή αιτήσεων αυτών εκδίδεται σε 90 ημέρες από την κατάθεσή τους, χωρίς στο διάστημα αυτό να περιλαμβάνονται οι προθεσμίες κοινοποίησης ή επίδοσης εγγράφων ή οι καθυστερήσεις για τις οποίες ευθύνεται ο πιστωτής.

Όπως επισημάνθηκε στη διάρκεια των συζητήσεων για την ψήφιση του νόμου στη Βουλή, η εισαγωγή της συγκεκριμένης διαδικασίας στα διοικητικά δικαστήρια ερχόταν – εκτός των άλλων - να αντιμετωπίσει το κενό που είχε δημιουργηθεί από τις αντιφατικές αποφάσεις του Αρείου Πάγου σχετικά με τη δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής για αξιώσεις δημοσίου δικαίου και τον τρόπο εκτέλεσής τους⁸. Στη διάρκεια των ίδιων συζητήσεων διατυπώθηκαν και αρκετοί προβληματισμοί, ιδίως αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του νέου θεσμού. Παρά τις όποιες επιφυλάξεις βέβαια, η ψήφιση του νομοσχεδίου θεωρούνταν επιβεβλημένη, προς ρύθμιση του διαδικαστικού πλαισίου για την ταχεία έκδοση εκτελεστού τίτλου επί αγωγών ή αιτήσεων για μη αμφισβητούμενες απαιτήσεις απορρέουσες από διοικητική σύμβαση, αφού αποτελούσε εκτέλεση ευρωπαϊκής υποχρέωσης. Όπως άλλωστε επισημάνθηκε στη διάρκεια των ανωτέρω συζητήσεων στη Βουλή, η συγκεκριμένη διαδικασία θα μπορούσε ενδεχομένως να λειτουργήσει και ως αποτροπή και αντικίνητρο από την αδικαιολόγητη μη πληρωμή συμβατικών δεσμεύσεων, ώστε το δημόσιο να καταστεί στο εξής πιο αξιόπιστο στις συναλλαγές του⁹.

3. Οι κατ' ιδίαν διατάξεις

3.α. Πεδίο εφαρμογής

Σύμφωνα με το άρθρο 272Α του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, διαταγή πληρωμής μπορεί να εκδοθεί μόνο για αξίωση που πηγάζει από διοικητική σύμβαση και εφόσον η διοικητική αυτή σύμβαση έχει συνομολογηθεί στο πλαίσιο εμπορικής συναλλαγής, που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του ν.4152/2013 (Α 107), όπως αυτή οριοθετείται εννοιολογικά από την υποπαραγράφο Ζ3. Όπως ορίζει άλλωστε η διάταξη της παρ. Ζ υποπαρ.Ζ3 του άρθρου πρώτου του ν.4152/2013, «Εμπορική συναλλαγή» είναι «κάθε συναλλαγή μεταξύ επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών, η οποία συνεπάγεται την παράδοση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής». Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι μένουν εκτός του ρυθμιστικού τους πεδίου, αξιώσεις από συμβάσεις με το Δημόσιο (ή ν.π.δ.δ.), που δεν φέρουν τα χαρακτηριστικά των διοικητικών συμβάσεων, όπως αυτά οριοθετούνται από τη νομολογία (ο ένας από τους συμβαλλόμενους να είναι το Δημόσιο κλπ., δημόσιος σκοπός και αποκλίνουσες ρήτρες που διασφαλίζουν υπερέχουσα θέση του Δημοσίου). Εκ πρώτης όψεως φαίνεται επίσης να μην είναι δυνατή η έκδοση διαταγής πληρωμής, για αξιώσεις από συμβάσεις δημοσίων έργων (μη εξόφληση εγκεκριμένων λογαριασμών). Ωστόσο, το τελευταίο δεν ισχύει, αφού όπως ορίζεται ρητά στην 11η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, στην οποία

⁸βλ. σχ.ΑΠ 1264/2011, 369/2014 κ.α.

⁹βλ. επίσημα πρακτικά Βουλής – Συνεδρίαση ΜΘ- 28/5/2015 σελ.3101, 3168

προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία, με τις διατάξεις της παραγράφου Ζ' του ν. 4152/2013, "Στην παράδοση αγαθών και στην παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής που εμπίπτουν στην παρούσα οδηγία θα πρέπει επίσης να συμπεριληφθούν η σχεδίαση και η εκτέλεση δημοσίων έργων και κτιρίων και τα έργα πολιτικού μηχανικού" (βλ.σχ. και ΣτΕ 27/2015 για έννοια εμπορικής συναλλαγής του άρθρου 3 του π.δ. 166/2003).

3.β. Προϋποθέσεις

Οι προϋποθέσεις έκδοσης διαταγής πληρωμής καθορίζονται στο άρθρο 272 Α του Κ.Δ.Δ. Εκτός από τη βασική προϋποθεση που προεκτέθηκε (ύπαρξη διοικητικής σύμβασης με την πιο πάνω έννοια) και η οποία οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής των νέων διατάξεων, απαιτούνται δύο ακόμη προϋποθέσεις. Κατ' αρχάς, διαταγή πληρωμής επιτρέπεται να εκδοθεί μόνο για «μη αμφισβητούμενες» χρηματικές αξιώσεις. Για τον προσδιορισμό της έννοιας «μη αμφισβητούμενες» η διάταξη του άρθρου 272Α Κ.Δ.Δ. παραπέμπει στο άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 805/2004 (ΕΕ L 143). Όπως ορίζεται στο άρθρο αυτό: «Αξίωση θεωρείται "μη αμφισβητούμενη", εάν: α) την έχει αναγνωρίσει ρητά ο οφειλέτης, μέσω αποδοχής της αξίωσης ή μέσω συμβιβασμού που επικυρώθηκε από δικαστήριο ή καταρτίστηκε ενώπιον δικαστηρίου κατά τη διάρκεια διαδικασίας, ή β) ο οφειλέτης ουδέποτε αντιτάχθηκε προς αυτήν σύμφωνα με τις σχετικές δικονομικές απαιτήσεις του δικαίου του κράτους μέλους προέλευσης κατά τη διάρκεια διαδικασίας ενώπιον δικαστηρίου, ή γ) ο οφειλέτης δεν παρέστη ή δεν εκπροσωπήθηκε στη σχετική με την εν λόγω αξίωση ακροαματική διαδικασία αφού είχε αντιταχθεί αρχικά στην αξίωση κατά τη διάρκεια διαδικασίας ενώπιον δικαστηρίου, εφόσον η συμπεριφορά αυτή ισοδυναμεί με σιωπηρή αποδοχή της αξίωσης ή των πραγματικών περιστατικών τα οποία επικαλέσθηκε ο πιστωτής σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους προέλευσης, ή δ) την έχει αναγνωρίσει ρητά ο οφειλέτης σε δημόσιο έγγραφο». Οι προϋποθέσεις, που θέτει η ανωτέρω διάταξη για τον προσδιορισμό της έννοιας των μη αμφισβητούμενων αξιώσεων φαίνεται να περιορίζουν σημαντικά τη δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής, αφού για να θεωρηθεί μια αξίωση "μη αμφισβητούμενη" πρέπει αυτή είτε να συνομολογείται και να έχει επικυρωθεί δικαστικά, είτε να τεκμαίρεται η ομολογία της μέσα από δικαστική διαδικασία, ή να έχει αναγνωρισθεί σε δημόσιο έγγραφο.

Επόμενη προϋπόθεση, η οποία πρέπει να συντρέχει για την έκδοση διαταγής πληρωμής, είναι να έχει ολοκληρωθεί ο προληπτικός έλεγχος της σχετικής δαπάνης και να έχει αποβεί θετικός για την πληρωμή της. Όπως διευκρινίζεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.4329/2015, ως προληπτικός έλεγχος νοείται ο έλεγχος που διενεργείται πριν από την πληρωμή της σχετικής δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) ή τις κατά περίπτωση αρμόδιες υπηρεσίες για την εκκαθάριση της δαπάνης και την έκδοση της σχετικής εντολής πληρωμής. Απαιτείται δηλαδή, να έχει ολοκληρωθεί η σύνθετη δημοσιολογιστική διαδικασία, η οποία καταλήγει στην υλική πράξη της εκταμίευσης του αντίστοιχου χρηματικού ποσού. Η διαδικασία αυτή, η οποία πέραν της εκκαθάρισης και της εντολής πληρωμής της δαπάνης, περιλαμβάνει, σε γενικές γραμμές, τον έλεγχο της νομιμότητας της δαπάνης (πρόβλεψη από διάταξη νόμου ή εξυπηρέτηση των σκοπών του φορέα και ύπαρξη πίστωσης στον προϋπολογισμό), τον έλεγχο της κανονικότητάς της (νόμιμη ανάληψη, επισύναψη νόμιμων δικαιολογητικών και έλεγχο παραγραφής αξίωσης), όπως και έλεγχο των παρεμπιπτόντως αναφερόμενων ζητημάτων, είναι η διαδικασία που καθιστά το Κράτος

(κλπ.) οφειλέτη και ταυτόχρονα την αξίωση μη αμφισβητούμενη¹⁰. Κατ' αυτό τον τρόπο οι δύο ουσιαστικές προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 272Α φαίνεται να συμπλέκονται. Βέβαια, στο άρθρο 272Γ τάσσεται συγκεκριμένη προθεσμία στη δημόσια αρχή (30 ημέρες από την κοινοποίηση της αίτησης) προκειμένου να προσκομίσει τη σχετική υπηρεσιακή βεβαίωση, που θα έχει το αποτέλεσμα του ελέγχου, ενώ προβλέπεται τεκμήριο θετικού ελέγχου, εφόσον παρέλθει άπρακτη η σχετική προθεσμία ή αν, εντός της προθεσμίας αυτής, αναφέρεται ότι ο προληπτικός έλεγχος συνεχίζεται. Σε περίπτωση εφαρμογής του τεκμηρίου, η συνδρομή της συγκεκριμένης προϋπόθεσης μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο με την ανακοπή του άρθρου 272Η. Όπως επίσης διευκρινίζεται στηνπαρ.5 του άρθρου 272Γ, υποχρέωση για προσκόμιση της ανωτέρω βεβαίωσης δεν υφίσταται σε περιπτώσεις που δεν απαιτείται προληπτικός έλεγχος. Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές ο δικαστής θα εκδώσει διαταγή πληρωμής χωρίς να ερευνήσει τη συνδρομή της πιο πάνω προϋπόθεσης. Υπενθυμίζεται ότι με το π.δ. 136/2011 (ΦΕΚ Α 267) καθορίζεται το κατώτατο ύψος δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ήδη άλλωστε με τον ν.4337/2015 -ΦΕΚ Α 129 (άρθρο 10) προβλέφθηκε σταδιακή κατάργηση του ασκούμενου προληπτικού ελέγχου, τόσο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όσο και των Υ.Δ.Ε. και ανάθεση του ελέγχου και της εκκαθάρισης των δημοσίων δαπανών στους προϊσταμένους οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων και λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης¹¹. Υποστηρίχθηκε¹² ότι με την κατάργηση του υφιστάμενου μηχανισμού ελέγχου και πληρωμής των δαπανών από ανεξάρτητα όργανα και την εκχώρηση του προληπτικού ελέγχου στις οικονομικές υπηρεσίες των οικείων φορέων δυναμιτίζεται η νομοθεσία για την έκδοση διαταγής πληρωμής του ν.4329/2015, που θέτει ως απαραίτητη προϋπόθεση τη θετική έκβαση του προληπτικού ελέγχου της δαπάνης, καθώς πλέον όλες οι σχετικές δαπάνες θα κρίνονται από τους ίδιους τους διατάκτες ως σύννομες, αφού οι ίδιοι ήταν υπεύθυνοι για την τήρηση των νόμιμων διαδικασιών.

3.γ. Διαδικασία

Αρμόδιος να εκδώσει διαταγή πληρωμής, κατά το νέο άρθρο 272Β του Κ.Δ.Δ., είναι ο δικαστής του Μονομελούς Διοικητικού Εφετείου. Το αρχικό σχέδιο προέβλεπε ως αρμόδιο, τον δικαστή του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου. Τελικά όμως προκρίθηκε η αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου, αφού ελήφθησαν υπόψη – κυρίως – η αποκλειστική αρμοδιότητά του στις διαφορές από διοικητικές συμβάσεις, η ανάγκη εκδίκασης της ανακοπής από το ίδιο Δικαστήριο που εξέδωσε τη διαταγή πληρωμής, η εν γένει εμπειρία των δικαστών του Διοικητικού Εφετείου και ο τεράστιος φόρτος εργασίας των διοικητικών πρωτοδικείων¹³. Η κατά τόπο αρμοδιότητα, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο προσδιορίζεται από την έδρα του αντισυμβαλλόμενου φορέα, κατά του οποίου ζητείται η έκδοσή της και προκειμένου για το Δημόσιο, της έδρας της υπηρεσίας που συμβλήθηκε για λογαριασμό του. Κατ' αυτό τον τρόπο τεκμαίρεται ότι είναι ευχερής η πρόσβαση του αιτούντος και η

10βλ. σχ. οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015.

11βλ. ιδίως άρθρα 31 και 69Γ ν.4270/2014, όπως τροποποιήθηκαν από ν.4337/2015, 4393/2016, 4456/17

12Ε.Βεκρής, Δ/ντήςε.τ.Γ.Α.Κ., άρθρο: “Δημοσιονομική εκτροπή”, www.naftemporiki.gr -13/10/2015

13βλ.οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015 και επίσημα πρακτικά Βουλής – Συνεδρίαση ΜΘ- 28/5/2015

συλλογή του αναγκαίου υλικού¹⁴. Εξάλλου, κατά το άρθρο 272Γ παρ.1, η κατάθεση της αίτησης μπορεί να γίνει και στη γραμματεία οποιουδήποτε από τα διοικητικά πρωτοδικεία που υπάγονται στην περιφέρεια του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου. Επισημαίνεται πάντως, ότι σε αντίστοιχες αγωγές της τακτικής διαδικασίας, η τοπική αρμοδιότητα προσδιορίζεται, για τις υποθέσεις δημοσίων έργων βάσει του άρθρου 77 παρ.2 ν.3669/2008 και ήδη άρθρου 175 παρ.2 ν. 4412/2016 (αρμόδιο είναι το Δικαστήριο της περιφέρειας, όπου εκτελείται το έργο), ενώ για τις υποθέσεις προμηθειών, κατά μία άποψη βάσει του άρθρου 7 παρ.1 του Κ.Δ.Δ.¹⁵, ενώ κατ' άλλη άποψη βάσει του άρθρου 7 παρ.3 του ν.1406/83¹⁶.

Οι διατάξεις των άρθρων 272Γ έως 272Ζ καθορίζουν τη διαδικασία για την έκδοση διαταγής πληρωμής, το περιεχόμενο αυτής (272Ε), την επίδοση (272ΣΤ) και την εκτελεστότητά της (272Ζ). Η νέα διαδικασία προσομοιάζει αρκετά με αυτή που ήδη ακολουθείται στην πολιτική δικαιοσύνη, με αρκετές όμως αποκλίσεις, αναγκαίο επακόλουθο της φύσης των συγκεκριμένων διαφορών. Μια τέτοια απόκλιση είναι για παράδειγμα η υποχρέωση επίδοσης της αίτησης στον αντισυμβαλλόμενο με επιμέλεια του αιτούντος, μέσα σε 8 ημέρες από την κατάθεσή της (272Γπαρ.5). Αυτό είναι αναγκαίο προκειμένου να επισπευσθεί ο προληπτικός έλεγχος της δαπάνης.

Το περιεχόμενο της αίτησης περιγράφεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 272Γ και είναι το απολύτως αναγκαίο για την έκδοση διαταγής πληρωμής, ιδίως σε ό,τι αφορά τις θετικές προϋποθέσεις για την έκδοσή της και το σχετικό αποδεικτικό υλικό (στοιχεία του άρθρου 45 παρ.1 Κ.Δ.Δ., μεταξύ των οποίων και Α.Φ.Μ. του αιτούντος, πλήρη στοιχεία καθού, αίτημα έκδοσης διαταγής πληρωμής, αιτία πληρωμής και ακριβές ποσό, κατά κεφάλαιο και τόκους). Η αίτηση υπογράφεται από δικηγόρο, κατά τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 27 του Κ.Δ.Δ. Στην αίτηση πρέπει να αναφέρονται και να επισυνάπτονται όλα τα έγγραφα από τα οποία προκύπτει η αξίωση και το ύψος της (άρθρο 272Γπαρ.3). Σημαντικό είναι να επισυνάπτεται – εκτός των άλλων – και η σχετική σύμβαση, προκειμένου να διαγνωσθεί η φύση της ως διοικητικής σύμβασης, προϋπόθεσης αναγκαίας για την έκδοση διαταγής πληρωμής. Διαφορετικά, η αίτηση μπορεί να απορριφθεί¹⁷. Τέλος, η αίτηση πρέπει να συνοδεύεται από δικαστικό ένσημο, το οποίο επί ποινή απαραδέκτου κατατίθεται έως και την 30ή ημέρα από την κοινοποίηση της αίτησης στον αντισυμβαλλόμενο (παρ.272Γπαρ.4), δηλαδή μέσα στην προθεσμία που τάσσεται στον αντισυμβαλλόμενο να προσκομίσει βεβαίωση σε σχέση με την ολοκλήρωση ή το αποτέλεσμα του προληπτικού ελέγχου.

Για την έκδοση της διαταγής πληρωμής δεν διενεργείται συζήτηση στο ακροατήριο. Ο δικαστής οφείλει να εκδώσει τη διαταγή πληρωμής μέσα σε 60 ημέρες από της κατάθεση της προαναφερόμενης βεβαίωσης ή από την άπρακτη παρέλευση της σχετικής προθεσμίας, ενώ απορρίπτει την αίτηση εάν δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις. Αυτό όμως δεν εμποδίζει τον αιτούντα να ασκήσει ένδικο βοήθημα κατά την τακτική διαδικασία (αγωγή, προσφυγή) ή να υποβάλει νέα αίτηση.

Το περιεχόμενο της διαταγής πληρωμής καθορίζεται στο άρθρο 272Ε και είναι αντίστοιχο με το περιεχόμενο της αίτησης. Στη διαταγή πρέπει επιπροσθέτως να γίνεται υπόμνηση του δικαιώματος ανακοπής. Ο αιτών βαρύνεται με την υποχρέωση να επιδώσει τη διαταγή πληρωμής στον αντισυμβαλλόμενο μέσα σε 30 ημέρες από την έκδοσή της, διαφορετικά παύει αυτοδικαίως η ισχύς της (άρθρο 272ΣΤ). Όταν

14βλ. οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015

15βλ. σχ. Δ.Εφ.Αθ. 1647/2016, 3603/2015 κ.α.

16βλ. σχ.Δ.Εφ.Αθ. 4375/2016, 3502/2016 κ.α..

17βλ. σχ.Δ.Εφ.Αθ.138/2017, 3113/2016 κ.α.

αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, το οποίο συμβλήθηκε μέσω υπηρεσίας του, πρέπει να γίνει επίδοση τόσο στην υπηρεσία αυτή, όσο και στον Υπουργό Οικονομικών¹⁸

3.δ. Εκτελεστότητα

Η διαταγή πληρωμής αποτελεί τίτλο εκτελεστό, όμως δεν μπορεί να εκτελεσθεί πριν την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας άσκησης ανακοπής. Η εκτελεστότητά της πάντως δεν θίγεται από την άσκηση ανακοπής. Αναφορικά άλλωστε με τη φύση της διαταγής πληρωμής, η νομολογία έχει αποφανθεί ότι η διαταγή πληρωμής εξομοιώνεται λειτουργικά με δικαστική απόφαση¹⁹ και ότι η έκδοσή της εντάσσεται στην άσκηση δικαστικής και όχι διοικητικής αρμοδιότητας²⁰.

3.ε. Ανακοπή

Με το άρθρο 272Η ρυθμίζονται τα ζητήματα της άσκησης της ανακοπής και της αίτησης αναστολής (παρ.6), ορίζονται οι εφαρμοστέες διατάξεις κατά την προδικασία, (άρθρα 126 έως και 128 και 130 έως και 131), την κύρια διαδικασία (άρθρο 132 έως και 143) και την παρέμβαση (άρθρα 112 έως και 114), καθώς και τα όρια ελέγχου του Δικαστηρίου (παρ.5). Κατά την παράγραφο 5, το Δικαστήριο ελέγχει αυτεπαγγέλτως ζητήματα αρμοδιότητας, δεδικασμένου και παραγραφής της οικείας αξίωσης. Στην παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου ρυθμίζονται τα ζητήματα της επίδοσης της ανακοπής και της αίτησης αναστολής. Τέλος, το άρθρο 272 Θ ρυθμίζει τα σχετικά με την απόφαση επί της ανακοπής. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, η παράλειψη άσκησης ανακοπής εντός της τριακονθήμερης προθεσμίας από την επίδοση της διαταγής πληρωμής ή η τυχόν παραίτηση από ασκηθείσα ανακοπή, επάγεται έκπτωση από την επιχείρηση της συγκεκριμένης διαδικαστικής πράξης και καθιστά τη διαταγή πληρωμής απρόσβλητη, με παραδεκτή μόνο την άσκηση αίτησης αναθεώρησης (άρθρο 101 επ.Κ.Δ.Δ.²¹).

3.στ. Παραγραφή

Στο άρθρο 272Ι προβλέπεται ως διακοπτικός λόγος της παραγραφής της σχετικής αξίωσης η επίδοση της διαταγής πληρωμής, ενώ σε περίπτωση ακύρωσής της, η παραγραφή θεωρείται ότι έχει ανασταλεί από την επίδοσή της μέχρι τη δημοσίευση οριστικής απόφασης επί της ανακοπής²².

4. Η εφαρμογή των νέων διατάξεων από τα διοικητικά δικαστήρια.

4.α. Δικονομικά ζητήματα

Το πρώτο ζήτημα που ελέγχεται από το Διοικητικό Εφετείο είναι η δικαιοδοσία του. Το Δικαστήριο ερευνά αν η σχετική αξίωση πηγάζει από σύμβαση,

18βλ.σχ.οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015

19ΑΠ 2347/2009, 369/2014 κ.α.

20ΑΕΔ 18/2005 κ.α.

21βλ.σχ.οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015

22βλ.σχ.οικείο μέρος αιτιολογικής έκθεσης ν.4329/2015

η οποία συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις εκείνες, που, κατά τη νομολογία, είναι αναγκαίες για τον χαρακτηρισμό της ως διοικητικής. Στο πλαίσιο αυτό, κάποιες αποφάσεις περιγράφουν αναλυτικά τα στοιχεία της συγκεκριμένης σύμβασης, που την χαρακτηρίζουν ως διοικητική (π.χ. Δ.Εφ.Πάτρας 162/2017, Δ.Εφ.Πειραιά 6/2017), στις περισσότερες περιπτώσεις όμως γίνεται απλή αναφορά στην ύπαρξη διοικητικής σύμβασης, χωρίς να εξειδικεύονται τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της (βλ.σχ. Δ.Εφ.Αθ.3410/2016 κ.α.). Εξάλλου, με τις αποφάσεις Δ.Εφ.Τρ.416/2016 Δ.Εφ.Αθήνας 2165/2016 και Δ.Εφ.Θεσσ.1824/2016 απορρίφθηκαν αντίστοιχες αιτήσεις για έκδοση διαταγής πληρωμής, ελλείπει δικαιοδοσίας, καθόσον το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη ήταν ν.π.ι.δ.

Το ζήτημα της κατά τόπο αρμοδιότητας αντιμετωπίστηκε στην απόφαση Δ.Εφ.Αθ.1/2016, με την οποία το Δικαστήριο, αφού αποφάνθηκε ότι ήταν κατά τόπο αναρμόδιο, παρέπεμψε την υπόθεση στο αρμόδιο Δικαστήριο. Περαιτέρω, με την απόφαση Δ.Εφ.Αθ. 2534/2016 απορρίφθηκε η αίτηση ως προς τον ένα από τους αιτούντες ελλείπει ενεργητικής του νομιμοποίησης (ο αιτών δεν προέβαλε ότι είχε συγκεκριμένη αξίωση έναντι του Δήμου), ενώ με την απόφαση Δ.Εφ.Πάτρας 169/2017 καταργήθηκε η δίκη, λόγω παραίτησης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 142 του Κ.Δ.Δ.

Ένα διαφορετικό δικονομικό θέμα απασχόλησε το Δ.Εφ.Θεσσαλονίκης στην 336/2017 απόφασή του. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η κοινοποίηση της αίτησης στον αντισυμβαλλόμενο, με επιμέλεια του αιτούντος και η επιστροφή των αποδεικτικών συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την έκδοση διαταγής πληρωμής και ότι σε περίπτωση μη διενέργειας αυτών, μέσα σε εύλογο χρόνο, απορρίπτεται η αίτηση ως απαράδεκτη. Η απόφαση επικαλείται σχετική νομολογία της Επ.Αν.ΣτΕ από την ερμηνεία του άρθρου 52 του π.δ.18/89.

Ζήτημα γεννάται ως προς την αναγκαιότητα προσκόμισης εγγράφων νομιμοποίησης του υπογράφοντος την αίτηση δικηγόρου. Το άρθρο 272Γ του Κ.Δ.Δ. παραπέμπει μόνο στο άρθρο 27 του ίδιου Κώδικα, όχι όμως και στις διατάξεις περί νομιμοποίησης δικαστικών πληρεξουσίων. Επομένως, ενόψει και της ανάγκης ταχείας έκδοσης εκτελεστού τίτλου, την οποία εξυπηρετεί η διαταγή πληρωμής, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η προσκόμιση νομιμοποιητικών στοιχείων δεν είναι αναγκαία. Στην περίπτωση βέβαια αυτή δεν διασφαλίζεται ο δικαιούχος της αξίωσης, από το ενδεχόμενο να κατατεθεί αίτηση στο όνομά του από δικηγόρο, στον οποίο δεν έχει παρασχεθεί σχετική εξουσία. Πάντως, και υπό την εκδοχή ότι η προσκόμιση νομιμοποιητικών εγγράφων είναι αναγκαία προϋπόθεση για την έκδοση διαταγής πληρωμής, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η σχετική αίτηση δεν απορρίπτεται άνευ ετέρου, αλλά καλείται ο υπογράφων δικηγόρος να προσκομίσει τα ελλείποντα στοιχεία.

4.β. Μη αμφισβητούμενη αξίωση

Εκτός από τη σαφή (πλην όμως όχι συνήθη) περίπτωση προσκόμισης βεβαίωσης αναγνώρισης οφειλής εκ μέρους του αντισυμβαλλομένου Δημοσίου (κλπ.) (βλ.σχ. Δ.Εφ.Αθ. 1/2015, 2252/2016, Δ.Εφ.Θεσσ. 1148/2016), περιπτώσεις μη αμφισβητούμενων αξιώσεων, κατά τη νομολογία των Διοικητικών Εφετείων, αποτελούν κυρίως: 1. η προσκόμιση εγγράφου ως προς τη διενέργεια προληπτικού ελέγχου, χωρίς παράλληλη αμφισβήτηση της αξίωσης (Δ.Εφ.Πειραιά 6/2017 κ.α.), 2. η περίπτωση μη προσκόμισης απόψεων ή οποιουδήποτε εγγράφου εκ μέρους του καθού, γεγονός από το οποίο συνάγεται ότι ο καθού δεν αντιλέγει (Δ.Εφ.Αθ.2845/2016 κ.α.), 3. η έκδοση χρηματικού εντάλματος, το οποίο όμως δεν

έχει ακόμη εξοφληθεί (Δ.Εφ.Αθ.2/2015, 897/2017), 4. η ύπαρξη στοιχείων, από τα οποία προκύπτει η εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων του αναδόχου (πρωτόκολλα παραλαβής κλπ. - βλ.σχ.Δ.Εφ.Αθ.3410/2016 κ.α.).

Εξάλλου, η σχετική αξίωση θεωρείται “αμφισβητούμενη” και η αίτηση για έκδοση διαταγής πληρωμής απορρίπτεται όταν ο καθού με υπόμνημά του αμφισβητεί ρητά την αξίωση (Δ.Εφ.Αθ. 112/2017 κ.α.), ή έχει έμπρακτα εναντιωθεί σε αυτήν (π.χ. επιστροφή αθεώρητου λογαριασμού – σχ. Δ.Εφ.Πειραιά 1581/2016), καθώς και όταν υπάρχει αμφιβολία ως προς το εκκαθαρισμένο της απαίτησης (π.χ. ύπαρξη στη σύμβαση όρου για την πληρωμή, του οποίου δεν προκύπτει ή αμφισβητείται η εκπλήρωση - σχ.Δ.Εφ.Θεσσ.1926/2016, ή μη απόδειξη νομότυπης υποβολής λογαριασμού, με αποτέλεσμα να μην τίθεται ούτε ζήτημα αυτοδίκαιης έγκρισής του – Δ.Εφ.Αθ.3658/2016, αμφισβήτηση ύψους οφειλής – σχ.Δ.Εφ.Πειραιά 1165/2016).

Είναι γεγονός ότι ο τρόπος με τον οποίο τα Διοικητικά Εφετεία ερμηνεύουν τον όρο “μη αμφισβητούμενη αξίωση” ποικίλλει. Έτσι, κάποιες φορές αρκεί μια γενική άρνηση της οφειλής εκ μέρους του καθού, έστω και χωρίς αιτιολογία, προκειμένου το Δικαστήριο να θεωρήσει την αξίωση “αμφισβητούμενη” και να απορρίψει την αίτηση (π.χ. Δ.Εφ.Αθ.324/2017). Άλλοτε πάλι το Δικαστήριο αξιώνει την προσκόμιση εγγράφου αναγνώρισης ή αποδοχής της απαίτησης εκ μέρους του καθού, προκειμένου να δεχθεί την αίτηση (Δ.Εφ.Τρίπολης 122/2017). Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις, στις οποίες το Δικαστήριο αντιμετωπίζει με ιδιαίτερη ευρύτητα τον όρο “μη αμφισβητούμενη αξίωση”, φθάνοντας στο σημείο να αξιολογήσει και τελικά να απορρίψει τους προβαλλόμενους λόγους άρνησης της αξίωσης, όπως ακριβώς θα έπραττε με την απόφασή του επί αντίστοιχης αγωγής (βλ.σχ.Δ.Εφ.Τρίπολης 436/2016, με την οποία απορρίφθηκε ως αβάσιμος ισχυρισμός περί μη έκδοσης τιμολογίων από τον αιτούντα).

4.γ. Προληπτικός έλεγχος

Η προϋπόθεση της ολοκλήρωσης του προληπτικού ελέγχου δεν φαίνεται να δημιουργεί σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα. Έτσι, το Δικαστήριο δέχεται την αίτηση και εκδίδει διαταγή πληρωμής (εφόσον βέβαια συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις): 1)όταν προσκομίζεται βεβαίωση της αρμόδιας για την εκκαθάριση και έκδοση εντολής πληρωμής υπηρεσίας του καθού, σύμφωνα με την οποία ο προληπτικός έλεγχος της σχετικής δαπάνης έχει αποβεί θετικός (π.χ. Δ.Εφ.Θεσσ.1061/2016), ή συνεχίζεται (π.χ. Δ.Εφ.Πειραιά 6/2017), 2)όταν δεν προσκομίζεται η πιο πάνω βεβαίωση εντός της νόμιμης προθεσμίας (π.χ.Δ.Εφ.Θεσσ.1/2017) και 3)όταν δεν απαιτείται προληπτικός έλεγχος, π.χ. λόγω ποσού (Δ.Εφ.Θεσσ.9/2016), ή για τον λόγο ότι δεν πρόκειται για τον πρώτο λογαριασμό της σχετικής σύμβασης μελέτης ή έργου (Δ.Εφ.Πειραιά 1185/2016, Δ.Εφ.Θεσσ.578/2017). Συνηθέστερη περίπτωση αποτελεί η εφαρμογή του τεκμηρίου της παρ.5 του άρθρου 272Γ, λόγω μη προσκόμισης βεβαίωσης ως προς την ολοκλήρωση και το αποτέλεσμα του προληπτικού ελέγχου εντός της νόμιμης προθεσμίας. Το Δικαστήριο, εξάλλου, απορρίπτει την αίτηση όταν βεβαιώνεται ότι ο προληπτικός έλεγχος της επίμαχης δαπάνης δεν είχε θετική έκβαση.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση, κατά την οποία ο προληπτικός έλεγχος δεν έχει διενεργηθεί, για τον λόγο ότι ο αιτών δεν προσκόμισε τα αναγκαία δικαιολογητικά (τιμολόγιο, ενημερότητες κλπ.). Κατά την αυστηρότερη άποψη, η περίπτωση αυτή εξομοιώνεται με την αρνητική έκβαση του προληπτικού ελέγχου και η αίτηση απορρίπτεται (βλ.σχ. Δ.Εφ.Τρίπολης 418/2016). Σε άλλες περιπτώσεις όμως το Δικαστήριο ερευνά τη συγκεκριμένη προϋπόθεση αυτοτελώς και ακολουθεί την

υπάρχουσα νομολογία. Έτσι, π.χ. η 1/2017 Δ.Εφ.Θεσσ.δέχεται την αίτηση, διότι θεωρεί ότι η έκδοση τιμολογίου δεν αποτελεί προϋπόθεση για την εξόφληση εγκριθέντος λογαριασμού εντός μηνός από την έγκριση (όμοια κρίση και στην 436/16 Δ.Εφ.Τρίπολης), ενώ η απόφαση 7/2016 Δ.Εφ.Θεσσ. απορρίπτει μόνο το αίτημα καταβολής τόκων από την παραλαβή του έργου, για τον λόγο ότι δεν αποδείχθηκε η κατάθεση τιμολογίου, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται υπερημερία του καθού.

4.δ. Τόκοι.

Μολονότι η διάταξη του άρθρου 272 Γ παρ.2δ, που καθορίζει το αναγκαίο περιεχόμενο της αίτησης προς έκδοση διαταγής πληρωμής, απαιτεί την αναγραφή του ακριβούς ποσού, τόσο του κεφαλαίου, όσο και των τόκων, οι περισσότερες από τις εκδοθείσες διαταγές πληρωμής δεν απορρίπτον αιτήματα καταβολής τόκων, των οποίων το ποσό δεν προσδιορίζεται, αλλά διατάσσουν την καταβολή του αιτούμενου ποσού νομιμοτόκως (με το επιτόκιο του π.δ.166/03 κλπ.). Ορισμένα Δικαστήρια πάντως (π.χ. Δ.Εφ.Τρίπολης και Πάτρας) ακολουθούν πιστά τη διάταξη και απορρίπτουν το αίτημα καταβολής τόκων, όταν δεν αναγράφεται το ακριβές ποσό αυτών (π.χ. Δ.Εφ. Πάτρας 447/16).

5. Μια πρώτη αποτίμηση από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του θεσμού.

Με το άρθρο 6 του ν.4329/2015 ορίστηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 1, με το οποίο εισήχθη στη διοικητική δίκη η διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής, αρχίζουν να ισχύουν από 16 Σεπτεμβρίου 2015. Από την ημερομηνία αυτή άρχισαν να κατατίθενται οι πρώτες αιτήσεις έκδοσης διαταγής πληρωμής και σταδιακά να εκδίδονται οι πρώτες σχετικές αποφάσεις από τα διοικητικά δικαστήρια.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της web εφαρμογής του ΟΣΔΔΥ ΔΔ, από 16-9-2015 έως και 20-3-2017 εκδόθηκαν συνολικά (από όλα τα Διοικητικά Εφετεία) 146 αποφάσεις επί αιτήσεων έκδοσης διαταγής πληρωμής. Από αυτές, οι 44 είναι απορριπτικές (οι περισσότερες ουσία), ενώ οι περισσότερες από τις υπόλοιπες δέχονται εν όλω ή εν μέρει την αίτηση και ελάχιστες καταργούν ή παραπέμπουν ή δεν έχουν καταχωρισμένο αποτέλεσμα. Εξάλλου, από τις 146 αποφάσεις, μόνον οι 21 έχουν εκδοθεί από το Διοικητικό Εφετείο της Αθήνας και από αυτές οι 9 είναι απορριπτικές (οι περισσότερες ουσία), ενώ από το Διοικητικό Εφετείο της Θεσσαλονίκης έχουν εκδοθεί 45 αποφάσεις, από τις οποίες οι 8 είναι απορριπτικές. Στη διάρκεια του ίδιου χρονικού διαστήματος έχουν δημοσιευθεί 3 αποφάσεις επί ανακοπής κατά διαταγής πληρωμής και ειδικότερα 2 από το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης και 1 από το Διοικητικό Εφετείο Αθήνας. Από αυτές μόνο η μία (Δ.Εφ.Αθ. 4153/2016) δέχεται μερικά την ανακοπή (λόγω επιστροφής αθεώρητου του οικείου χρηματικού εντάλματος), ενώ οι υπόλοιπες δύο είναι απορριπτικές.

Αναφορικά με τον αριθμό των εισαγομένων αιτήσεων έκδοσης διαταγής πληρωμής, από μια ενδεικτική σύγκριση των αιτήσεων που έχουν εισαχθεί στο Διοικητικό Εφετείο της Αθήνας με τις αγωγές αντίστοιχου περιεχομένου, οι οποίες έχουν εισαχθεί στην τακτική διαδικασία, προέκυψε ότι κατά το χρονικό διάστημα από 16-9-2015 έως και 1-3-2017 κατατέθηκαν στο Διοικητικό Εφετείο της Αθήνας 24 αιτήσεις έκδοσης διαταγής πληρωμής και 441 αντίστοιχες αγωγές της τακτικής διαδικασίας (γνωστές ως αγωγές του π.δ.166/2003 ή του ν.4152/2013). Ο αριθμός των ανακοπών κατά διαταγών πληρωμής, κατά το ίδιο διάστημα, ανέρχεται σε 5, για μία από τις οποίες υποβλήθηκε παραίτηση.

Τα πιο πάνω στοιχεία καταδεικνύουν την απροθυμία των δικαιούχων να προσφύγουν στη συγκεκριμένη διαδικασία προς ικανοποίηση των αξιώσεών τους. Η απροθυμία αυτή δικαιολογείται βέβαια ως ένα βαθμό από το μικρό σχετικά χρονικό διάστημα εφαρμογής του θεσμού, την έλλειψη σχετικής νομολογίας και τη μη διαμόρφωση συγκεκριμένης πρακτικής εκ μέρους της Διοίκησης (ως προς τον τρόπο άμυνας, την άσκηση ανακοπών κλπ.). Ωστόσο, πέρα από τη δικαιολογημένη αυτή διστακτικότητα, πρέπει ενδεχομένως να αναζητηθούν και άλλοι λόγοι, οι οποίοι προτρέπουν τους δικαιούχους χρηματικών αξιώσεων από διοικητικές συμβάσεις (κατά την έννοια που προεκτέθηκε) να προτιμούν την πολύ πιο χρονοβόρα τακτική διαδικασία από την επιδίωξη έκδοσης διαταγής πληρωμής.

Οι αυστηρές προϋποθέσεις που τάσσει ο νομοθέτης για την έκδοση διαταγής πληρωμής προφανώς αποτελούν ένα βασικό λόγο της μειωμένης κατάθεσης σχετικών αιτήσεων. Αυτό άλλωστε είχε ήδη επισημανθεί στη διάρκεια των συζητήσεων για την ψήφιση του σχετικού νομοσχεδίου²³. Μια τέτοια αυστηρή προϋπόθεση αποτελεί η μη αμφισβήτηση της αξίωσης, με την έννοια που προεκτέθηκε. Η προϋπόθεση αυτή, στις περισσότερες περιπτώσεις αποκλείει τη δυνατότητα εκτίμησης και απόρριψης ακόμη και προδήλως αβάσιμων ισχυρισμών του καθού. Ιδιαίτερα περιοριστική άλλωστε φαίνεται να είναι και η προϋπόθεση της θετικής έκβασης του προληπτικού ελέγχου, πολλώ μάλλον όταν τούτο δεν αποτελεί προϋπόθεση κατά την τακτική διαδικασία. Πράγματι, κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕο ασκούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικός έλεγχος δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο, τον οποίο ασκούν, κατ' εφαρμογή των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας επί της νομιμότητας των πράξεων που εκδίδονται, μεταξύ άλλων, κατά το στάδιο εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων (ΣτΕ 1115/2013, 1340/2011, 2740/2008, 207/2006, 3564/1986 7μ). Υποστηρίχθηκε²⁴ ότι η προϋπόθεση θετικής έκβασης του προληπτικού ελέγχου καθιστά τη διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής πρακτικά άχρηστη. Τούτο διότι, αν έχει προηγηθεί θετικός προληπτικός έλεγχος, η δαπάνη ενταλματοποιείται και εξοφλείται, χωρίς να υπάρχει ανάγκη δικαστικής παρέμβασης. Και ναι μεν υπάρχει η δυνατότητα να εκδοθεί διαταγή πληρωμής κατ'εφαρμογή του τεκμηρίου του άρθρου 272Γπαρ.5 του Κ.Δ.Δ., σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της σχετικής προθεσμίας, ή μη ολοκλήρωσης του προληπτικού ελέγχου μέσα σε αυτήν. Όμως το τεκμήριο αυτό είναι μαχητό, επομένως μπορεί να ανατραπεί αν τελικά ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, με αποτέλεσμα η διαταγή πληρωμής να ακυρωθεί (μετά από ανακοπή) και ο ενδιαφερόμενος να χάσει το δικαστικό ένσημο που έχει καταβάλει. Βέβαια, όπως προαναφέρθηκε, ήδη με τον ν.4329/2015, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ο πιο πάνω προληπτικός έλεγχος σταδιακά εκχωρείται στις οικονομικές υπηρεσίες των οικείων φορέων. Αν οι φόβοι για μια ενδεχόμενη χαλάρωση του ελέγχου τελικά επαληθευθούν, προφανώς θα περιοριστούν οι περιπτώσεις μη συνδρομής της σχετικής προϋπόθεσης για την έκδοση διαταγής πληρωμής.

Ένα άλλο σημαντικό μειονέκτημα της διαδικασίας έκδοσης διαταγής πληρωμής αποτελεί η υποχρεωτική – επί ποινή απαραδέκτου – καταβολή τέλους δικαστικού ενσήμου. Ο ενδιαφερόμενος διατρέχει τον κίνδυνο να απωλέσει ακόμη και μεγάλα ποσά, επί διαφορών με μεγάλο χρηματικό αντικείμενο, σε περίπτωση που η αίτησή του απορριφθεί για οποιοδήποτε ουσιαστικό λόγο ή σε περίπτωση που η εκδοθείσα διαταγή πληρωμής ακυρωθεί μετά από άσκηση ανακοπής. Αντίθετα, στην

23βλ. επίσημα πρακτικά Βουλής – Συνεδρίαση ΜΘ- 28/5/2015 σελ.3101, 3171

24Κων/νος Σαμαρτζής, Η ΔΙΑΤΑΓΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ, ΣΗΜΕΙΩΜΑ, ΘΠΔΔ 7/2015 σελ.635

τακτική διαδικασία ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αναγνωριστική αγωγή, χωρίς την καταβολή δικαστικού ενσήμου, και, αναλόγως με το αποτέλεσμα, να μετατρέψει στη συνέχεια την απόφαση σε καταψηφιστική (199 παρ.4 Κ.Δ.Δ.).

Στα μειονεκτήματα, τέλος, της διαταγής πληρωμής πρέπει να προστεθεί και η υποχρέωση αναγραφής συγκεκριμένου ποσού αιτούμενων τόκων, προϋπόθεση που (στις περιπτώσεις που τηρείται) εμποδίζει την επιδίωξη καταβολής τόκων μέχρι την τελική εξόφληση του κεφαλαίου.

Ενδιαφέρον άλλωστε παρουσιάζει και η γεωγραφική κατανομή των διαταγών πληρωμής και συγκεκριμένα ο μικρός αριθμός αποφάσεων και αντίστοιχων αιτήσεων έκδοσης διαταγής πληρωμής του Διοικητικού Εφετείου Αθήνας σε σύγκριση με τα λοιπά Διοικητικά Εφετεία. Δεν είναι σαφές πού ακριβώς οφείλεται αυτή η διαφοροποίηση. Ενδεχομένως πάντως θα μπορούσε να συνδυασθεί με τον μικρό σχετικά χρόνο που απαιτείται για τον προσδιορισμό μιας αντίστοιχης αγωγής της τακτικής διαδικασίας στο συγκεκριμένο Δικαστήριο (περίπου 1-1 1/2 έτος //π.χ. ο αντίστοιχος απαιτούμενος χρόνος στο Δ.Εφ.Θεσσαλονίκης ήταν αρκετά περισσότερος και μόλις πρόσφατα περιορίστηκε σε 2 περίπου έτη), αλλά και με το αρκετά μεγάλο ποσοστό απορριπτικών αποφάσεων (42,86% για το διάστημα από 16-9-2015 έως 20-3-2017 // αντίστοιχο ποσοστό Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης 17,78%), που πιθανότατα υποδηλώνει μια αυστηρότερη αντιμετώπιση των προϋποθέσεων έκδοσης διαταγής πληρωμής.

Ο βασικός βέβαια λόγος θέσπισης της διαταγής πληρωμής ήταν η επιτάχυνση της διαδικασίας στις συγκεκριμένες διαφορές. Είναι αλήθεια πως στις περιπτώσεις που επιλέγεται η συγκεκριμένη διαδικασία υπάρχει πράγματι σημαντική επιτάχυνση, λόγω της έλλειψης συζήτησης στο ακροατήριο, της έλλειψης διάσκεψης αλλά και της πρόβλεψης σύντομων προθεσμιών (οι οποίες συνήθως τηρούνται). Οι περιπτώσεις άλλωστε προσβολής των διαταγών πληρωμής με ανακοπή δεν είναι τόσο πολλές. Ενδεχομένως στον στόχο της επιτάχυνσης θα συντελούσε και η απλοποίηση ή και τυποποίηση του περιεχομένου των διαταγών πληρωμής και των απορρίψεων των σχετικών αιτήσεων. Παρατηρείται πως στις περισσότερες περιπτώσεις το περιεχόμενο των διαταγών πληρωμής ελάχιστα διαφοροποιείται από το περιεχόμενο αντίστοιχων δικαστικών αποφάσεων. Το ίδιο ισχύει και ως προς τις απορριπτικές αποφάσεις και μάλιστα παρά το ότι ο νόμος προβλέπει ως προς την απόρριψη, απλή σημείωση αυτής πάνω στην αίτηση με “σύντομη αναφορά του λόγου απόρριψης”. Μια απλούστερη ή και τυποποιημένη μορφή διαταγών πληρωμής και αντίστοιχων απορρίψεων, προφανώς θα περιορίζε τον απαιτούμενο χρόνο για τη σύνταξή τους, διευκολύνοντας ταυτόχρονα το έργο των δικαστών. Περαιτέρω, η σταδιακή εξοικείωση με τον νέο θεσμό, πέραν της επιτάχυνσης, ενδεχομένως θα συντελέσει και σε μια μεγαλύτερη ομοιογένεια ως προς την ερμηνευτική προσέγγιση των κατ'ιδίαν διατάξεων.

Παρά τον σύντομο γενικά χρόνο που απαιτείται για την έκδοση διαταγής πληρωμής, είναι πολύ αμφίβολο αν ο στόχος της επιτάχυνσης απόκτησης εκτελεστού τίτλου για τις συγκεκριμένες αξιώσεις έχει τελικά επιτευχθεί. Ο μικρός αριθμός αιτήσεων έκδοσης διαταγής πληρωμής δεν φαίνεται να συνηγορεί υπέρ της αποτελεσματικότητας του νέου θεσμού. Βέβαια, δεν αποκλείεται τα δεδομένα να αλλάξουν το επόμενο διάστημα και ο αριθμός αυτός να αυξηθεί σημαντικά. Ήδη άλλωστε παρουσιάζεται σταδιακή αύξηση (87 αποφάσεις ολόκληρο το 2016, 60 αποφάσεις το πρώτο τρίμηνο του 2017). Από την άλλη πλευρά όμως, δεν αποκλείεται σε κάποιες περιπτώσεις συνομολογούμενων αξιώσεων, οι διάδικοι να προτιμήσουν τη νέα διαδικασία της ενδοδικαστικής συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς σε συμβούλιο (νέο άρθρο 126B Κ.Δ.Δ.), με αποτέλεσμα ο αριθμός των αιτήσεων

έκδοσης διαταγής πληρωμής να μειωθεί και πάλι.

6. Συμπέρασμα

Είναι αλήθεια πως το χρονικό διάστημα εφαρμογής του θεσμού είναι σχετικά μικρό, ώστε να διατυπωθούν γενικότερα συμπεράσματα σε σχέση με την αποτελεσματικότητά του. Ωστόσο αυτή η πρώτη περίοδος εφαρμογής των νέων διατάξεων έχει ήδη αναδείξει κάποια ερμηνευτικά προβλήματα, όπως αυτά εντοπίζονται μέσα από τις σχετικές αποφάσεις των Διοικητικών Εφετείων. Ταυτόχρονα, η απροθυμία των ενδιαφερομένων να προσφύγουν στη συγκεκριμένη διαδικασία αναδεικνύει ορισμένα πρακτικά προβλήματα του νέου θεσμού και μειονεκτήματά του σε σχέση με την τακτική διαδικασία. Το επόμενο διάστημα θα είναι κρίσιμο για μια ουσιαστική αποτίμηση των νέων διατάξεων, αφού πλέον θα έχει λήξει η όποια περίοδος προσαρμογής και δικαστές και διάδικοι θα έχουν πλέον πλήρως εξοικειωθεί με τη νέα διαδικασία. Εάν και τότε τα δεδομένα παραμένουν ίδια, ίσως πρέπει να αναλογιστούμε τι πρέπει να τροποποιήσουμε και με ποιο τρόπο.