

# ΟΙ ΣΚΟΠΟΙ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ. ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΟ ΒΙΒΛΙΟ ΤΟΥ Γ. ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗ «ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΣΚΟΠΟΙ. ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΕ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ»

## **Ευγενία Πρεβεδούρου**

Καθηγήτρια Νομικής  
Σχολής ΑΠΘ

Πάντοτε αντιμετώπιζα τα κείμενα του Γιώργου Καραβοκύρη με θαυμασμό, λόγω της ενασχόλησής του με τη θεωρία του δικαίου με την οποία συνδέει σταθερά κάθε θεματική του συνταγματικού δικαίου που εξετάζει. Η συστηματική αναγωγή του σε θεωρίες μειζόνων φιλοσόφων του δικαίου είναι ξένη προς τη δική μου μαθηματική προσέγγιση του δικαίου. Επιπλέον, ο λόγος του είναι πολύ πυκνός, πλούσιος σε ιδέες, που αποτυπώνουν μια σύνθετη και πολυδαίδαλη σκέψη, η οποία επιχειρεί να καλύψει κάθε πτυχή της οικείας θεματικής, να επιτύχει μια ολιστική θεώρηση του προβλήματος που εξετάζει, οπότε η κατανόηση κάθε πρότασης απαιτεί μεγάλη διανοητική προσπάθεια. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα κείμενά του στερούνται σαφήνειας και συνοχής, αλλά ότι περνούν από το πρίσμα θεωρητικών και αφηρημένων προσεγγίσεων, οι οποίες προϋποθέτουν πολλά διαβάσματα «ευγενέστερων» του θετικού δικαίου πονημάτων. Το βιβλίο αυτό εντάσσεται προφανώς στην ίδια προοπτική. Το θέμα του όμως είναι πρόσφορο για την επανεξέταση και εν προκειμένω την επίρρωση, πρώτον, της κλασικής σχέσης διοικητικού και συνταγματικού

---

Εισήγηση στην εκδήλωση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, στις 19 Νοεμβρίου 2024, στην αίθουσα του ΔΣΑ, για τη μονογραφία του Αν. Καθηγητή της Νομικής Σχολής ΑΠΘ Γ. Καραβοκύρη, Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή, e-book ελεύθερης πρόσβασης [epoliteia.gr](http://epoliteia.gr) 2024.

δικαίου<sup>1</sup>, δεύτερον, του προσανατολισμού του διοικητικού δικαίου και, τρίτον, της ένταξής του στη γενικότερη προβληματική του βιβλίου, στην ανοικτή κανονιστικότητα των συνταγματικών σκοπών. Θα εστιάσω, λοιπόν, στο πιο «εφαρμοσμένο» μέρος της μονογραφίας<sup>2</sup>, όπως το χαρακτηρίζει ο ίδιος ο συγγραφέας, όπου εξετάζει, με βάση τη νομολογία ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, την επίδραση των συνταγματικών σκοπών στην εκπλήρωση των δικαιωμάτων και εντοπίζει μια λειτουργική στροφή του συνταγματικού και, γενικότερα, του δημόσιου δικαίου. Θα χρησιμοποιήσω, μάλιστα, ως πεδία αναφοράς δύο τομείς, από το πανόραμα που ανέπτυξε ο συγγραφέας, τη δημόσια υπηρεσία και τον δικαστικό έλεγχο.

Το συνταγματικό δίκαιο κινείται σε ένα υψηλό επίπεδο γενικότητας, οπότε προστατεύεται από τις καθημερινές μεταβολές της πολιτικής και κοινωνικής επικαιρότητας. Οι σκοποί που αποτυπώνουν οι διατάξεις του εξελίσσονται και εμπλουτίζονται αδιάκοπα μεν, αλλά άτυπα. Αντίθετα το διοικητικό δίκαιο έχει ως αντικείμενο το Κράτος εν κινήσει, αφού εξετάζει τη σχέση του ατόμου με τη δημόσια εξουσία στην καθημερινή της διάσταση, ρυθμίζει μια περίπλοκη και συγκυριακή πραγματικότητα που επηρεάζεται άμεσα από τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές. Σε κάθε κυβερνητική αλλαγή, η οποία πραγματοποιείται βάσει των ίδιων συνταγματικών κανόνων, ψηφίζεται νέος νόμος για τα ΑΕΙ, για το εθνικό σύστημα υγείας, για τις στρατηγικές επενδύσεις, ακόμη και για τη δικαιοσύνη, πράγμα που απαιτεί νέες διοικητικές πράξεις και ερμηνευτικές εγκυκλίους, νέα διοικητικά όργανα και διοικητικές διαδικασίες. Το συνταγματικό δίκαιο, που ρυθμίζει τα μεγάλα και γενικά θέματα της οργάνωσης και λειτουργίας του κρατικού οργανισμού στο σύνολό του, παραμένει τυπικά σταθερό, το διοικητικό δίκαιο που ρυθμίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων διαρκώς προσαρμόζεται.

Έτσι λοιπόν, το διοικητικό δίκαιο δεν βρίσκεται ακριβώς σε λειτουργική στροφή στην ύστερη μεταπολίτευση, πολύ απλά διότι η λειτουργικότητα, δηλαδή η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, είναι δομικό του στοιχείο, είναι η ίδια του η υπόσταση, ο λόγος ύπαρξής του. Ακριβέστερα, το διοικητικό δίκαιο είναι ένα λειτουργικό σύστημα, κάτι που ισχύει τόσο για το ουσιαστικό όσο και για το δικονομικό κομμάτι του. Άλλωστε, αν θέλουμε να δώσουμε έναν απλουστευτικό, πρωτοτυπικό ορισμό του κλάδου, θα πούμε ότι πρόκειται για το δίκαιο της δημόσιας διοίκησης, νοούμενης όχι οργανικά (ως του συνόλου των διοικητικών αρχών που συνδέονται κυρίως με την εκτελεστική εξουσία), αλλά λειτουργικά (ως του συνόλου των δραστηριοτήτων που στοχεύουν, υπό την εποπτεία και εγγύηση του κράτους, στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος). Ακόμη και αν η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος ουδέποτε αποτελούσε, στην πράξη, αποστολή αποκλειστικά των δημόσιων αρχών, καθώς διάφοροι ιδιωτικοί φορείς αναλάμβαναν, με διάφορους τρόπους, παρόμοια αποστολή, το διοικητικό δίκαιο παρέμενε παρόν και στη δεύτερη αυτή περίπτωση, έστω και διακριτικά, στο πλαίσιο, για παράδειγμα, της εποπτείας. Τούτο ισχύει καταφανώς για το

<sup>1</sup> Βλ. τη διεξοδική ανάλυση της σχέσης των δύο κλάδων σε Γ. Παπαχατζή, *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου*, 1991, σελ. 42 επ. Πρόσφατα, Ι. Μαθιουδάκης, «Η σχέση του συνταγματικού με το διοικητικό δίκαιο», σε: *Η θεωρία της συνταγματικής πράξης. Μελέτες διαλόγου με το έργο του Ευάγγελου Βενιζέλου. Τόμος ανταποδοτικός*, 2024, σελ. 83.

<sup>2</sup> Γ. Καραβοκύρης, *Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή*, e-book ελεύθερης πρόσβασης epoliteia.gr 2024, σελ. 11.

γαλλικό και το ελληνικό δίκαιο, συστήματα προσανατολισμένα στην επιτελούμενη λειτουργία, ενώ το γερμανικό, κατά τον μεγάλο δημοσιολόγο *E. Schmidt-Aßmann*, είναι προσανατολισμένο στον τύπο της δραστηριότητας (*formenorientiert*)<sup>3</sup>.

Είναι χαρακτηριστικό, στο πνεύμα αυτό, ότι για τον προσδιορισμό του κριτηρίου του διοικητικού δικαίου, ο *Duguit* και η σχολή του (*Jèze, Bonnard, Rolland*), η σχολή του *Bordeaux*, εστιάζουν στις λειτουργίες της διοίκησης, στο πλαίσιο μιας φιλοσοφικής θεώρησης που στηρίζεται στην κοινωνική αλληλεγγύη. Για τον *Duguit*, η δημόσια διοίκηση είναι θεμελιωμένη στην ιδέα της δημόσιας προσφοράς, υπάρχει και οργανώνεται σε δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να υπηρετήσει την κοινωνία και το δημόσιο συμφέρον. Αυτή είναι και η δημοκρατική της διάσταση, διότι δεν λειτουργεί αποκλειστικά και μόνο για τον εαυτό της. Επομένως, για την εν λόγω σχολή σκέψης, η δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια είναι το κεντρικό στοιχείο του διοικητικού δικαίου, αυτό ακριβώς που δικαιολογεί την ύπαρξη ειδικού δικαίου για τη διοίκηση και θέτει τα όρια της διοικητικής εξουσίας, η οποία ενεργεί ανάλογα με τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας. Θα μπορούσε να αντιτείνει κανείς ότι υπάρχει και η σχολή της Τουλούζης, του *M. Hauriou* για την οποία ο ακρογωνιαίος λίθος του διοικητικού δικαίου είναι η δημόσια εξουσία και η επιβολή της στους ιδιώτες. Η ιστορική αυτή διαμάχη σταδιακά εγκαταλείφθηκε ως αδιέξοδη. Σήμερα γίνεται δεκτό –σχηματικά και απλουστευτικά– ότι η μεν δημόσια υπηρεσία αποτελεί τον σκοπό του διοικητικού δικαίου, ενώ η δημόσια εξουσία είναι το μέσον δράσης της διοίκησης που επιβάλλει την εφαρμογή του. Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας επέζησε και εξελίχθηκε και εξακολουθεί να είναι εκείνη γύρω από την οποία κινείται το γαλλικό διοικητικό δίκαιο, όπως και όλα τα δίκαια, τα οποία με το πέρασμα του χρόνου έχει επηρεάσει και, επιπλέον, συνάδει και με την αντίληψη του ενωσιακού δικαίου που εξετάζει λειτουργίες και δραστηριότητες και όχι τη νομική φύση των φορέων. Η δημόσια υπηρεσία είναι, φυσικά, κομβική έννοια και του ελληνικού δημοσίου δικαίου.

Η ίδια η διοικητική πράξη, το βασικό εργαλείο της διοίκησης και του δικαίου της, δεν καλύπτεται από το οργανικό κριτήριο, το οποίο μάλιστα συχνά υποχωρεί, αλλά έχει ως θεμελιώδες το λειτουργικό, την άμεση δηλαδή εξυπηρέτηση κάποιου πτυχής του δημόσιου συμφέροντος αφού μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο της Επικρατείας αποκλείει από την κατηγορία των δεκτικών ακυρωτικής προσβολής πράξεων αυτές που είναι αμέτοχες του παραπάνω λειτουργικού στοιχείου (της επιδίωξης δημόσιου σκοπού) έστω και αν παρουσιάζουν τα εξωτερικά γνωρίσματα μονομερούς πράξης διοικητικής αρχής από την οποία παράγονται δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα<sup>4</sup>. Επιπλέον, όλο και πιο συχνά αρκεί η εφαρμογή του λειτουργικού κριτηρίου για την υπαγωγή πράξεων που δεν πληρούν το οργανικό κριτήριο στον ακυρωτικό έλεγχο. Η έμφαση, εδώ, δεν δίνεται στο όργανο που εκδίδει την πράξη, η νομική μορφή του οποίου είναι αδιάφορη, αλλά στο περιεχόμενο της τελευταίας και τη λειτουργία που επιτελεί. Σε αυτό το πλαίσιο, η νομολογία έχει προχωρήσει, ήδη από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην κατασκευή και εφαρμογή της θεωρίας των λεγόμενων διφυών νομικών προσώπων: Πρόκειται για νομικά πρόσωπα

<sup>3</sup> Βλ., προσφάτως, αντί πολλών, *A. Jaquemet-Gauché, Penser une science du droit administratif. Entretien avec Eberhard Schmidt-Aßmann*, RFDA 2024, σελ. 1205.

<sup>4</sup> ΣτΕ 1570/2000, Ολ 3032/2008, 870-873/2018. Βλ., ενδεικτικά, *Β. Σκουρή, Συνταγματική καθιέρωση του οργανικού κριτηρίου, εις Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο*, 1996, σελ. 547.

ιδιωτικού δικαίου, τα οποία, πάντως, συχνά συνδέονται με κάποιον τρόπο με τον δημόσιο τομέα και το Δημόσιο και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, νομολογιακά εντοπισμένες, ασκούν δημόσια εξουσία, εκδίδοντας εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Η ανάγκη υιοθέτησης αυτής της προσέγγισης οφείλεται, κατά τη θεωρία, στην «όλο και διευρυνόμενη σχετικότητα της διάκρισης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου» και στη συνακόλουθη ανάγκη προσαρμογής του ακυρωτικού ελέγχου στη νομοθετική πραγματικότητα. Σύμφωνα με άλλη άποψη, η «αναβίωση» του θεσμού την δεκαετία του 2000-2010 αποτελεί την απάντηση του Συμβουλίου της Επικρατείας «στην «καταιγίδα» των ιδιωτικοποιήσεων» που έλαβαν χώρα ήδη τη δεκαετία του 1990. Είτε πρόκειται για «λύση αμηνχανίας» είτε για αμφιλεγόμενη αλλά αναπόφευκτη λύση ανάγκης, η αναγνώριση της ύπαρξης των διφυών νομικών προσώπων αποτελεί νομολογιακή πραγματικότητα, που, υπό μία έννοια, καταλήγει να επιβεβαιώνει την υπεροχή του λειτουργικού και να διασώζει, ταυτόχρονα, το οργανικό κριτήριο. Η νομολογιακή κατασκευή του διφυούς νομικού προσώπου υιοθετήθηκε πρόσφατα από τον νομοθέτη του 5094/2024<sup>5</sup> με την εισαγωγή του μορφώματος των Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης, τα οποία έχουν, βέβαια, την ιδιομορφία ότι δεν ιδρύονται από το κράτος, σε αντίθεση με όλα τα άλλα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που λειτουργούν ως διφυή. Αποτελεί παράδειγμα της μεταλλαγής των μέσων του διοικητικού δικαίου για την εξυπηρέτηση των νέων σκοπών που προσδιόρισε ο νομοθέτης.

Ταυτόχρονα, η εξεταζόμενη κατασκευή των διφυών νομικών προσώπων αξιοποιείται, είτε άμεσα είτε έμμεσα, από την πρόσφατη νομολογία, για τον έλεγχο πράξεων που προέρχονται από αμιγώς ιδιωτικούς φορείς (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), οι οποίοι, σε αντίθεση με τα «κλασικά» διφυή πρόσωπα, δεν παρουσιάζουν κάποια προηγούμενη σύνδεση με το Δημόσιο. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το δικαστήριο εστιάζει στη λειτουργική διάσταση των εξεταζόμενων δραστηριοτήτων, οι οποίες καταλήγουν στη διατύπωση κάποιας δήλωσης βούλησης που αντιμετωπίζεται ως διοικητική πράξη. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι η μεταβίβαση σε ανεξάρτητο μηχανικό της αρμοδιότητας προς έκδοση πράξεων που επέχουν θέση οικοδομικής άδειας στο πλαίσιο σύμβασης παραχώρησης για την κατασκευή αυτοκινητοδρόμου<sup>6</sup>, κυρίως όμως οι αυτοματοποιημένες διαδικασίες τακτοποίησης αυθαιρέτων<sup>7</sup> και έκδοσης οικοδομικής άδειας<sup>8</sup> που κινούνται και περατώνονται αποκλειστικά με την ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων και δικαιολογητικών από ιδιώτη μηχανικό με μηδενική παρεμβολή της ΥΔΟΜ ή άλλης διοικητικής αρχής. Στο πλαίσιο, μάλιστα, της τελευταίας διαδικασίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας προσπάθησε με ταχυδακτυλουργικά τεχνάσματα και λογικά άλματα, αφενός, να εντοπίσει διοικητική πράξη σε μια σειρά ενεργειών ιδιώτη μηχανικού και, αφετέρου, να αποφύγει την απαγόρευση ενδοστρεφούς δίκης, προκειμένου να διασφαλιστεί η δικαστική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, με αίτηση ακύρωσης του ενδιαφερόμενου Δήμου κατά της σιωπηρής πράξης της δικής του ΥΔΟΜ. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται

<sup>5</sup> Ενίσχυση του δημόσιου Πανεπιστημίου. Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α' 39.

<sup>6</sup> ΣτΕ 2589/2014.

<sup>7</sup> ΣτΕ Ολ 2210/2020.

<sup>8</sup> ΣτΕ 293/2024.

στη διογκούμενη μετακύλιση σε ιδιώτες δραστηριοτήτων τις οποίες παραδοσιακά διεκπεραιώνει το κράτος και οι οποίες μπορεί να συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Δικονομικό αντίκρισμα του παραπάνω λειτουργικού προσδιορισμού της διοικητικής πράξης και της οντολογικής σημασίας του σκοπού στο πεδίο της διοικητικής δράσης είναι, μεταξύ άλλων, ο τέταρτος λόγος ακύρωσης, η κατάχρηση εξουσίας, στον οποίο ο συγγραφέας αφιερώνει περισσότερες σελίδες από αυτές που συναντάμε στα κλασικά δικονομικά εγχειρίδια<sup>9</sup>. Η ύπαρξη του λόγου αυτού ακύρωσης, που σπανιότατα γίνεται δεκτός, καταδεικνύει την πρόοδο που έχει πραγματοποιήσει στο σύγχρονο κράτος δικαίου η έννοια της νομιμότητας, αφού διεισδύει μέχρι τα ψυχολογικά κίνητρα του εκδίδοντος την πράξη οργάνου, αποτελεί δε, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, απόδειξη της ευρυτάτης εξουσίας ελέγχου της νομιμότητας που ασκεί, καθιστώντας την αίτηση ακύρωσης πλήρως συμβατή προς τις απαιτήσεις της ΕΣΔΑ<sup>10</sup>.

Λειτουργικό σύστημα αποτελεί και το διοικητικό δικονομικό δίκαιο, που συνιστά έναν υπηρετικό κλάδο του ουσιαστικού δικαίου<sup>11</sup>. Πράγματι, η διοικητική δίκη, αποσκοπεί, πρώτον, όπως προκύπτει από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, στην προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων που το ουσιαστικό δίκαιο αναγνωρίζει στους ιδιώτες, δεύτερον, στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και, τρίτον, στην αποκατάσταση της κοινωνικής ειρήνης και την προαγωγή της ασφάλειας δικαίου, έκφανση της δικαιοκρατικής αρχής<sup>12</sup>.

Στο πνεύμα της ανοικτής κανονιστικότητας των σκοπών του Συντάγματος που τείνουν στην πραγματιστική διακυβέρνηση, φαίνεται, πάντως, ότι όλα τα πρόσφατα δικονομικά νομοθετήματα επιδιώκουν τη ρύθμιση του φόρτου απασχόλησης των δικαστηρίων, ειδικότερα δε την αποσυμφόρτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης. Τη μείωση του φόρτου του Συμβουλίου της Επικρατείας επιδιώκει η ειδική προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης αναίρεσης<sup>13</sup> και της έφεσης<sup>14</sup> του άρθρου 12 του ν. 3900/2010, η οποία περιορίζει ουσιαστικά την αναιρετική κρίση στις διαφορές ουσίας και καταργεί εν τοις πράγμασι τον δεύτερο βαθμό κρίσης στις ακυρωτικές διαφορές σε όλες τις υποθέσεις, πλην εκείνων στις οποίες είτε δεν υφίσταται νομολογία του ΣτΕ, είτε υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης απόφαση στην υφιστάμενη νομολογία. Η ειδική προϋπόθεση του παραδεκτού δημιουργεί όμως δυσλειτουργίες, με κυριότερη τη δυσχέρεια εφαρμογής των λόγων αναίρεσης του άρθρου 56 του πδ 18/1989 και, συνακολούθως, την αδυναμία διόρθωσης των σφαλμάτων του δικαστή της ουσίας. Περαιτέρω, το γεγονός ότι το Συμβούλιο της

<sup>9</sup> Γ. Καραβοκύρης, *Οι συνταγματικοί σκοποί*, ό.π., σελ. 156 επ.

<sup>10</sup> Ε. Κουράκου, «Η παράβαση νόμου και η κατάχρηση εξουσίας», σε: Α. Ράντος/Ε. Πρεβεδούρου (επιμ.), *Η Αίτηση Ακυρώσεως. Το κύριο ένδικο βοήθημα του Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, 2023, σελ. 517 (546).

<sup>11</sup> Έτσι, Κ. Γώγος, *Η διοικητική δικονομία ως λειτουργικό σύστημα. Με αφορμή τις ρυθμίσεις του ν. 5119/2024 για τη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Εισήγηση στο πανηγυρικό συνέδριο των τριών Νομικών Σχολών: «50 χρόνια από την ίδρυση της Νομικής Σχολής ΔΠΘ» (15-16.11.2024), υπό δημοσίευση σε ΘΠΔΔ 1/2025.

<sup>12</sup> Βλ. συναφώς Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 2014, αρ. περ. 550· Β. Σκουρής, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο I*, 1996, σελ. 30, 33· Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 2023, αρ. περ. 698· Δ. Ράικος, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 2024, σελ. 21.

<sup>13</sup> Άρθρο 53 παρ. 3 του πδ 18/1989.

<sup>14</sup> Άρθρο 58 παρ. 1 του πδ 18/1989.

Επικρατείας «αποστρέφεται τον συνταγματικό του ρόλο» του ελεγκτή των αποφάσεων των κατώτερων δικαστηρίων, στο πλαίσιο αναίρεσης ή ακυρωτικής έφεσης, δημιουργεί την ανάγκη εντατικής λειτουργίας του μηχανισμού της πιλοτικής δίκης που άγει απευθείας ενώπιόν του διαφορές, στις οποίες θεωρείται αναγκαία η καθοδήγηση των δικαστηρίων της ουσίας»<sup>15</sup>. Επιπλέον, ανακύπτει το ερώτημα ως προς την εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων περί αρμοδιότητας των δικαστηρίων της ουσίας, η οποία δεν αφορά σε νομική κρίση δεκτική γενικότερης εφαρμογής και, επομένως, δεν πληροί την ειδική προϋπόθεση παραδεκτού του αναιρετικού ελέγχου. Και ενώ τέτοια σφάλματα θεωρούνται παραδοσιακά δημόσιας τάξης και ελέγχονται αυτεπαγγέλτως (ακόμη και για πρώτη φορά) από τον αναιρετικό δικαστή, η πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 874/2024<sup>16</sup> μετέβαλε τη νομολογία του Δικαστηρίου<sup>17</sup>, περιορίζοντας τα ζητήματα που ελέγχονται χωρίς την τήρηση των απαιτήσεων της ειδικής προϋπόθεσης του παραδεκτού, στην παραβίαση των ορίων της διοικητικής δικαιοδοσίας και των κανόνων των συναπτομένων με τη φύση της διαφοράς, επί της οποίας εκδόθηκε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, ως διοικητικής διαφοράς ουσίας ή ως ακυρωτικής διαφοράς. Η προσέγγιση αυτή δικαιολογείται ενόψει των οικείων συνταγματικών ρυθμίσεων, των οποίων η τήρηση υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο κατ' άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος, δοθέντος ότι το μεν οργανωτικό σχήμα των χωριστών δικαιοδοσιών και η μεταξύ αυτών κατανομή δικαιοδοσίας θεσπίζεται και ρυθμίζεται σε συνταγματικό επίπεδο με τις διατάξεις των άρθρων 93 έως και 98 του Συντάγματος, στο δε πλαίσιο αυτού του οργανωτικού σχήματος και, ειδικότερα, με τις διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος χαράσσεται και το όριο μεταξύ ακυρωτικών και διοικητικών διαφορών ουσίας και δεν μπορεί, κατά την έννοια των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, η γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, να ανατραπεί ουσιαστικώς με την επέκταση ειδικών αρμοδιοτήτων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων μέσω της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα δικαστήρια αυτά. Αντιθέτως, οι δικονομικές πλημμέλειες των δικαστικών αποφάσεων, όπως η τήρηση της προβλεπόμενης ενδικοφανούς διαδικασίας, το εκκλητό ή μη της πρωτοδίκως εκδοθείσας απόφασης και η καθ' ύλην αρμοδιότητα του εκδόντος δικαστηρίου, εφόσον δεν άπτονται των ζητημάτων που ρυθμίζονται από τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις, δεν ελέγχονται πλέον αναιρετικά.

Τους τελευταίους μήνες, το επιστημονικό ενδιαφέρον στο πεδίο του δημόσιου δικαίου μονο-

<sup>15</sup> Κ. Γώγος, *Η διοικητική δικονομία ως λειτουργικό σύστημα*, ό.π., με πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές για την κριτική στον θεσμό της πιλοτικής δίκης, ιδίως υπό το πρίσμα του συνταγματικού κανόνα του φυσικού δικαστή.

<sup>16</sup> ΣτΕ 1111, 1495/2024.

<sup>17</sup> Οι κανόνες με τους οποίους καθορίζεται η καθ' ύλην αρμοδιότητα των δικαστηρίων είναι κανόνες δημόσιας τάξεως και, ως εκ τούτου, η τήρησή τους ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από τα διοικητικά δικαστήρια σε κάθε στάση της δίκης, καθώς και για πρώτη φορά στην κατ' αναίρεση δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Περαιτέρω, κατά τα οριζόμενα στην περ. α της παρ. 1 του άρθρου 56 του πδ 18/1989, το Συμβούλιο της Επικρατείας, δικάζοντας κατ' αναίρεση, εξετάζει αυτεπαγγέλτως όχι μόνον την καθ' ύλην αρμοδιότητα του δικαστηρίου που εξέδωσε την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση αλλά και την εκ μέρους του δικαστηρίου αυτού υπέρβαση της εξουσίας που του έχει απονεμηθεί από τον νόμο να επιληφθεί της κύριας υποθέσεως που συνιστά το ουσιαστικό αντικείμενο της δίκης, πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας τούτο δε ανεξαρτήτως της συνδρομής των προϋποθέσεων των παρ. 3 και 4 του άρθρου 53 του πδ 18/1989, όπως οι παράγραφοι αυτές αντικαταστάθηκαν με την παρ. 1 του άρθρου 12 του ν. 3900/2010 (Α' 213). Βλ. ΣτΕ [2671-2675/2021](#), [2017](#), [2052](#), [2227/2022](#), [115](#), [362/2023](#), [1706/2023](#). ΣτΕ Ολ [1360](#), [1361/2021](#), Ολ [800/2021](#), [1496](#), [677](#), [546/2021](#), [1770](#), [1768](#), [1762/2020](#) 7μ., [374/2020](#).

πωλεί η νέα ακυρωτική δικονομία που εισήγαγε για το Συμβούλιο της Επικρατείας και μόνον ο ν. 5119/2024, ενώ εξακολουθεί να εφαρμόζεται το παλαιό σύστημα του πδ 18/1989 στις υποθέσεις ακυρωτικής αρμοδιότητας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Κομβικό σημείο των νέων δικονομικών ρυθμίσεων είναι «η μεταβολή της δομής της ακυρωτικής δίκης με τη διχοτόμηση της προδικασίας»<sup>18</sup>, η οποία έγκειται στην εισαγωγή ενός πρώτου σταδίου εξέτασης της διαφοράς σε συμβούλιο για όλες τις υποθέσεις, εκτός από τις περιπτώσεις επείγοντος ή εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις<sup>19</sup>. Το συμβούλιο προβαίνει σε κρίση επί του παραδεκτού και του βάσιμου του ένδικου βοηθήματος, επί τη βάσει έκθεσης η οποία διαλαμβάνει το ιστορικό της διαφοράς, τα στοιχεία που βεβαιώνονται από τα έγγραφα και τα ζητήματα που ανακύπτουν, συντάσσεται δε από εισηγητή, τον οποίο ορίζει η Γραμματεία βάσει αλγορίθμου. Η κρίση του συμβουλίου αποτυπώνεται είτε σε απόφαση επί της διαφοράς είτε σε πρακτικό που παραπέμπει την υπόθεση σε συζήτηση στο ακροατήριο κατά την τακτική διαδικασία. Οι διάδικοι, οι οποίοι δεν εξέθεσαν δημοσίως τις απόψεις τους, διατηρούν το δικαίωμα να μην αποδεχθούν την απόφαση του συμβουλίου και να ζητήσουν τη διεξαγωγή της δίκης στο ακροατήριο, καταβάλλοντας το πενταπλάσιο του παράβολου εάν απορρίπτεται το ένδικο βοήθημα ή μέσο που άσκησαν. Είναι προφανές ότι ο σκοπός επιτάχυνσης της δίκης που επιδιώκει ο ν. 5119/2024 επιτυγχάνεται μόνο με τη συστηματική εκδίκαση των διαφορών εν συμβουλίω, όπως σαφώς προκύπτει από τη σημαντική αύξηση του κόστους για τη συζήτηση σε ακροατήριο<sup>20</sup>. Ωστόσο, η επιταγή τόσο του Συντάγματος (άρθρο 93 παρ. 2) όσο και της ΕΣΔΑ για ακρόαση των διαδίκων σε δημόσια συνεδρίαση του δικαστηρίου καθιστά την κρίση σε συμβούλιο προκριματική για όσους διαδίκους έχουν την οικονομική δυνατότητα να αντεπεξέλθουν στην επιβάρυνση τόσο των πολλαπλών παραβόλων όσο και της αυξημένης δικαστικής δαπάνης που συνεπάγεται η ήττα τους στην τακτική διαδικασία. Με τις νέες διατάξεις, το παράβολο δεν αποτελεί πλέον μέσον αποτροπής των απερίσκεπτων και προπετών ένδικων βοηθημάτων, σύμφωνα με την παραδοσιακή του λειτουργία, αλλά αποσκοπεί στο να κατευθύνει τους διαδίκους στην αποδοχή μιας διοικητικής δικαιοσύνης χαμηλότερων προδιαγραφών (χωρίς διαδικασία στο ακροατήριο), έναντι εκείνης που θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν όσοι μπορούν να καλύψουν τα υψηλά δικαστικά δαπανήματα. Επιπλέον δεν είναι βέβαιο αν «η τυφλή κατανομή της ύλης μεταξύ των δικαστικών λειτουργιών βάσει αλγορίθμου» θα διασφαλίσει την ταχύτητα και την ποιότητα της απονομής της δικαιοσύνης, δεδομένου ότι δεν είναι όλοι οι δικαστές εξίσου έμπειροι και αποτελεσματικοί ούτε όλες οι υποθέσεις παρουσιάζουν τον ίδιο βαθμό δυσκολίας<sup>21</sup>. Δημιουργείται εύλογα η εντύπωση ότι υποχωρεί η ιδέα της απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης ως δημόσιας υπηρεσίας, υπό λειτουργική έννοια, στην οποία όλοι οι πολίτες δικαιούνται πρόσβασης υπό συνθήκες ισότητας.

Φαίνεται ότι βρίσκει εδώ επαλήθευση το κάπως ανησυχητικό συμπέρασμα του Γ. Καραβο-

<sup>18</sup> Κ. Γώγος, *Η διοικητική δικονομία ως λειτουργικό σύστημα*, ό.π.

<sup>19</sup> Νέο άρθρο 20Α του πδ 18/1989.

<sup>20</sup> Βλ. κριτική των διατάξεων από Κ. Γώγο, *Η διοικητική δικονομία ως λειτουργικό σύστημα*, ό.π. και Π. Λαζαράτο, *Η νέα δικονομία του ΣτΕ*, ΘΠΔΔ 2024, σελ. 717 επ. (725), ο οποίος κάνει λόγο και για ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

<sup>21</sup> Βλ. διεισδυτική ανάλυση Κ. Γώγου, *Η διοικητική δικονομία ως λειτουργικό σύστημα*, ό.π. Επιφυλακτικός απέναντι στην αλγοριθμική επιλογή εισηγητού και ο Π. Λαζαράτος, *Η νέα δικονομία του ΣτΕ*, ό.π., σελ. 725.

κύρη ότι βασική έκφανση του λειτουργικού συνταγματισμού και της «ανοικτής κανονιστικότητας του Συντάγματος» είναι η αδιάλειπτη προσαρμογή του δικαίου «ώστε να ανταποκριθεί στο κυρίαρχο αίτημα της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας, της γρήγορης και έξυπνης ρύθμισης, της ικανοποίησης και σύνθεσης συμφερόντων, της υποδοχής και εξομάλυνσης πραγματικών γεγονότων που επηρεάζουν καθοριστικά την πρόσληψη των θεμελιωδών μας αξιών. Η σκοπιμότητα επενεργεί δραστικά και με μεγάλη ένταση στις βάσεις του σύγχρονου κράτους δικαίου»<sup>22</sup>. Ελπίζω, λοιπόν, ότι η «καθημερινή μετατόπιση του Συντάγματος εγγύτερα στους πολιτικούς, οικονομικούς και τεχνολογικούς σκοπούς της συγκυρίας» δεν θα οδηγήσει σε ανεξέλεγκτη και απεριόριστη ρευστοποίηση του περιεχομένου των θεμελιωδών εννοιών και αρχών του καλούμενου να υλοποιήσει τους συνταγματικούς σκοπούς διοικητικού δικαίου, η οποία θα απειλούσε να τις απονευρώσει, να τις αποδυναμώσει, να τις απαξιώσει ή ακόμη και να τις διαστρεβλώσει. Ο δογματικός πυρήνας τους διατηρείται αναλλοίωτος: τήρηση του πλέγματος νομιμότητας, εξυπηρέτηση του κοινού καλού, με τα αναγκαία προνόμια δημόσιας εξουσίας και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Πιστεύω δε ότι και οι πιο *fantaisistes* και *avant-garde* δικονομικές μεταρρυθμίσεις δεν θα εμποδίσουν τον διοικητικό δικαστή να παραμείνει το υπέρτατο δικαιοκρατικό αντίβαρο έναντι των πιθανών κινδύνων της, έστω αναγκαίας, σχετικοποίησης και απομάγευσης του παραδοσιακού αυστηρού Συντάγματος.

Ενώ, λοιπόν, θα ανέμενε κανείς ότι το συνταγματικό δίκαιο παραμένει αναλλοίωτο και ανεπηρέαστο από τις καθημερινές μεταβολές της πολιτικής και κοινωνικής επικαιρότητας, από τις αναλύσεις του Γ. Καραβοκύρη διαπιστώνει ότι αυτό καταλήγει να αντιμετωπίζεται όπως το διοικητικό δίκαιο, που σκοπό του έχει τη ρύθμιση του καθημερινού βίου του κράτους. Έτσι, οι μεταβολές των πολιτικών στοχεύσεων σε κάθε κυβερνητική αλλαγή και οι γενικότερες, ευμετάβολες συνθήκες στις οποίες δρουν οι πολιτικοί παίκτες στην εποχή της πολυκρίσης (*polycrisis*) και της μόνιμης κρίσης (*permancrisis*) επιφέρουν την τυπική αποκλειστικά σταθερότητα του Συντάγματος και τη διαρκή επανανοσηματοδότησή του όχι μόνο στα επιμέρους ζητήματα αλλά και ως προς τη συνολική θεώρησή του. Σε τελική ανάλυση, η διαφορά μεταξύ των δύο βασικών κλάδων του δημόσιου δικαίου είναι ότι η όποια λειτουργική στροφή στο διοικητικό δίκαιο δεν είναι τόσο ευδιάκριτη όσο στο συνταγματικό, διότι το πρώτο –λόγω της εγγύτητάς του με την καθημερινότητα και της εμπλοκής και του τελευταίου κρίκου της ιεραρχικής αλυσίδας στην παραγωγή των αποτελεσμάτων του (ατομικές διοικητικές πράξεις)– ενσωματώνει και απορροφά αποτελεσματικότερα ή, έστω, πιο αδιόρατα, ακόμη και τις λειτουργικές μεταβολές. Αυτές, όμως, αφενός επηρεάζονται από τις μεταβολές στο κορυφαίο επίπεδο (στο συνταγματικό) αφετέρου τις τροφοδοτούν. Επαληθεύεται, τηρουμένων των αναλογιών, η γνωστή παρατήρηση του μεγάλου *Otto Mayer: Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht!*

Δίνοντας ένα πιο προσωπικό τόνο στο τέλος της σύντομης αυτής εισήγησης, θα ήθελα να συχαρώ τον Γ. Καραβοκύρη για το ωραίο βιβλίο που μας χάρισε, να τον ευχαριστήσω για την τιμητική συμμετοχή μου στην εκδήλωση της παρουσίασής του και να ευχηθώ τη συνέχιση της

<sup>22</sup> Γ. Καραβοκύρης, *Οι συνταγματικοί σκοποί*, ό.π., σελ. 438.



αγαστής μας συνεργασίας, προτείνοντας μάλιστα, στο πλαίσιο της Σύθεσης του Δημοσίου Δικαίου που διδάσκουμε από κοινού, να αναλάβει εκείνος τη διδασκαλία της Διοικητικής Δικονομίας και να μου αφήσει τη θεωρία του δικαίου! □