

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Καθηγητή Πάνου Λαζαράτου

Η ανά χείρας διδακτορική διατριβή του Παναγιώτη Σοϊλεντάκη, υποβληθείσα ενώπιον της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και αριστεύσασα, διαπνέεται από γνώση και ζήλο σχετικά με τη διερεύνηση των θεμελίων του διοικητικού δικονομικού δικαίου.

Η διατριβή αυτή είναι άξια ιδιαίτερης προσοχής, διότι απασχολείται το πρώτον, υπό την οπτική του διοικητικού δικονομικού δικαίου, με έννοιες θεμελιώδεις, αλλά και εντελώς απαραίτητες για την διάκριση αστικού και διοικητικού δικονομικού δικαίου.

Οριοθετεί δικαιοδοτική και διοικητική λειτουργία, διοικητική πράξη και δικαστική απόφαση, ιδιωτική διαφορά και εκούσια δικαιοδοσία, αλλά και υποθέσεις δημοσίου δικαίου σε σχέση με υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας. Με τα ζητήματα αυτά, είχε ασχοληθεί, προ πολλών δεκαετιών, σε μια περίοδο υπαναπτώξεως του διοικητικού και του διοικητικού δικονομικού δικαίου ο Κώστας Μπέης στο διδακτικό του σύγγραμμα «Εισαγωγή στην δικονομική σκέψη».

Έκτοτε ουδείς δημοσιολόγος καταπιάστηκε με τα θεωρητικά αυτά ζητήματα, που όπως ορθώς επισήμανε από τότε ο καθηγητής Μπέης, αφορούν την δογματική του **δικονομικού δικαίου εν γένει**, ανεξαρτήτως του ειδικότερου κλάδου, της πολιτικής, ποινικής ή διοικητικής δικαιοσύνης.

Ο κ. Σοϊλεντάκης ετόλμησε να ασχοληθεί με το παλαιό αυτό, αλλά πάντα επίκαιρο δογματικό θέμα, στο οποίο μετάγγισε όλη την εμπειρία από την λειτουργία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων μετά την ολοσχερή μεταφορά των δημοσίου δικαίου διαφορών ουσίας, από τα πολιτικά στα διοικητικά δικαστήρια με τον ν. 1406/1983.

Η εμπειρία αυτή είναι θεωρητική και πρακτική. Επέτρεψε στον κ. Σοϊλεντάκη μια νέα θεώρηση των παλαιότερων αυτών σκέψεων του κ. Μπέη. Μια θεώρηση που γονιμοποίησε περαιτέρω προβληματισμούς, που αποτέλεσαν το βασικό αντικείμενο διδασκαλίας των θεμελίων του δικονομικού δικαίου στο Πανεπιστήμιό μας την δεκαετία του '80.

Πρέπει να ομολογήσω ότι χαίρομαι ιδιαίτερος για το έργο του κ. Σοϊλεντάκη. Και τούτο διότι και εμένα, όπως και εκείνον, όπως διαβλέπω, διαπνέει ένας ιδιότυπος «νομικός ρομαντισμός». Θεωρώ τα «παλαιά» **θέματα**, τα «παλαιά» **δόγματα** των σοφών διδασκάλων μου αενάως επίκαιρα. Θεωρώ πως η επιστήμη μας, έναν και μόνο τρόπο έχει να προοδεύσει και να αξίζει το όνομα της «επιστήμης». Να είναι δογματική – συστηματική. Τα νομικά ή είναι **δογματικά**, ή δεν είναι τίποτα, όπως προσφύως σημείωνε ο Otto Bachof.

Και η δογματική εργασία, απαιτεί **επανακατάδυση** στις βασικές έννοιες και τα βασικά σχήματα. Δίχως αυτή την κοπιάδη εργασία είναι αδύνατον να δαμαστεί η άναρχη ποικιλία νομοθετικής και νομολογιακής παραγωγής και να διακριθεί η επιστημονική **δημιουργία** από την, έστω και υψηλού επιπέδου, «περιγραφή» του δικαίου, που εγώ ονομάζω **νομική δημοσιογραφία**.

Ο κ. Σοϊλεντάκης τολμά εργασία δογματική, επισκεπτόμενος εκ νέου τα θεμελιώδη, σε ένα πεδίο που ίσως έχει την μικρότερη δογματική ανάπτυξη, έναντι των άλλων δυο δικονομιών (πολιτικής και ποινικής), αλλά και έναντι των άλλων κλάδων του δημοσίου δικαίου.

Εύχομαι, το επιτυχές αυτό τόλμημα, να βρει συνεχιστές και την ανταπόκριση που του αξίζει.

Αθήνα, Μάϊος 2021

Πάνος Λαζαράτος
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Η ανά χείρας μελέτη αποτέλεσε το κείμενο της διδακτορικής διατριβής, η οποία υποβλήθηκε στη Νομική Σχολή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και εγκρίθηκε από την αρμόδια επταμελή Επιτροπή, αποτελούμενη από τους καθηγητές κ.κ. Φίλιππο Σπυρόπουλο, Πάνο Λαζαράτο, Γεώργιο Δελλή, Σπυρίδωνα Βλαχόπουλο, τον αναπληρωτή καθηγητή κ. Παύλο-Μιχαήλ Ευστρατίου και τους επίκουρους καθηγητές κ. Αικατερίνη Ηλιάδη και κ. Ιωάννη Δελληγκωστόπουλο, κατά τη συνεδρίασή της στις 22 Μαΐου 2020 με τον βαθμό Άριστα. Ευχαριστώ την επιτροπή για την ευμενή της κρίση.

Στο παρόν πόνημα αναλύονται δικονομικά ζητήματα και έννοιες που ερείδονται στις δικονομικές διατάξεις του Συντάγματος, όπως η έννοια της υποθέσεως και διαφοράς, η διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρώσεως και ουσίας, εξετάζεται η δυνατότητα υπαγωγής ορισμένων γνησίων υποθέσεων εκουσίας δικαιοδοσίας στη Διοίκηση, προτείνεται η ενοποίηση των δικαιοδοσιών, η εισαγωγή ενιαίου ενδίκου βοηθήματος για τις διοικητικές διαφορές και η αναγκαία προς τούτο αναθεώρηση των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος. Η αναδρομή σε δογματικές έννοιες του δικαίου αλλά και οι προτάσεις συνταγματικής αναθεώρησης αποσκοπούν στην πλήρη, ταχεία και αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Επιβλέπων της διδακτορικής διατριβής ήταν ο καθηγητής κ. Φίλιππος Σπυρόπουλος και μέλη της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής ο καθηγητής κ. Πάνος Λαζαράτος και ο αναπληρωτής καθηγητής κ. Παύλος-Μιχαήλ Ευστρατίου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Φίλιππο Σπυρόπουλο για την εμπιστοσύνη της αναθέσεως του θέματος καθώς και για την επιστημονική και ηθική υποστήριξη καθ' όλη την διάρκεια των ετών της έρευνας, για την οποία είμαι ευγνώμων. Όμοιες ευχαριστίες οφείλω και στα άλλα δύο μέλη της συμβουλευτικής επιτροπής, τον καθηγητή κ. Πάνο Λαζαράτο και τον αναπληρωτή καθηγητή κ. Παύλο-Μιχαήλ Ευστρατίου για την επιστημονική βοήθεια που μου προσέφεραν, συμβάλλοντας καθοριστικά στην αντιμετώπιση όλων των αναφουσμένων ζητημάτων κατά την διάρκεια εκπονήσεως της διατριβής. Επίσης, ιδιαίτερες ευχαριστίες εκφράζονται προς τον καθηγητή κ. Πάνο Λαζαράτο, που αυτοβούλως προλογίζει τη διατριβή.

Σημείωμα του συγγραφέα

Ευχαριστίες για την επιστημονική συμβολή τους οφείλονται στον ομότιμο καθηγητή Α.Π.Θ. κ. Γεώργιο Νάκο και στους κ.κ. Βασίλειο Χατζηϊωάννου επίκουρο καθηγητή Δ.Π.Θ. και Αλέξανδρο Ρόκα Διδάκτορα Νομικής για την βοήθειά τους. Ευγνώμονη μνήμη όμως έχουμε και προς την αείμνηστη ομότιμη καθηγήτρια Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου για τις πολύτιμες συμβουλές της.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται και αναπτύσσονται εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Μάιος 2021

Π.Ν.Σ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο Δεύτερο κεφάλαιο του Ε΄ Τμήματος του Συντάγματος 1975 περί δικαστικής εξουσίας και υπό τον τίτλο «*Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων*» κατοχυρώνεται διακεκριμένη δικαιοδοσία των πολιτικών και των διοικητικών δικαστηρίων. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «*Τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά και οργανώνονται με ειδικούς νόμους*» (άρθρο 93 παρ. 1). Περαιτέρω, στο άρθρο 94 προσδιορίζεται η δικαιοδοσία των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων και ορίζεται ότι «*Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές **διαφορές**, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου*» (παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001) και «*Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές **διαφορές**, καθώς και οι **υποθέσεις** εκουσίας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει*» (παρ. 2).

Ο Συνταγματικός νομοθέτης το 1975 για πρώτη φορά από συστάσεως του Ελληνικού κράτους επέλεξε να περιλάβει στο Σύνταγμα την τριπλή διάκριση των δικαστηρίων, να κατοχυρώσει τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων και να προβεί στην εννοιολογική διάκριση μεταξύ ιδιωτικών διαφορών και υποθέσεων εκουσίας δικαιοδοσίας, οι οποίες αμφότερες υπάγονται στην δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Μέχρι τότε η δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων και η διάκριση ιδιωτικών διαφορών και υποθέσεων εκουσίας δικαιοδοσίας προβλεπόταν και ρυθμιζόταν από τον ΚΠολΔ.

Σε σχέση με την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο «*διοικητική διαφορά ουσίας*» (άρθ. 95 παρ. 1 περ. γ Συντ.) και «*Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας*» (άρθ. 95 παρ. 3 Συντ.), χωρίς οι δύο έννοιες να διακρίνονται εννοιολογικά και να αντιδιαστέλλονται μεταξύ τους, όπως στην διατύπωση του άρθρου 94 παρ. 2 Συντ. Το αυτό διαπιστώνεται και στο άρθρο 98 Συντ., το οποίο κατοχυρώνει την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου γίνεται λόγος για «*εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων*» και για «*εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων*» (άρθ. 98 παρ. 1 περ. στ Συντ.).

Η αναφορά στο Σύνταγμα ιδιωτικών διαφορών και υποθέσεων εκουσίας δικαιοδοσίας θέτει το ερώτημα γιατί ο συνταγματικός νομοθέτης προέβη στη συγκε-

Εισαγωγή

κριμένη διάκριση και γιατί έκρινε αναγκαίο να προβλέψει ρητώς την υπαγωγή των υποθέσεων εκουσίας δικαιοδοσίας στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Για την απάντηση στο ερώτημα είναι αναγκαία η προσέγγιση των εννοιών «*διαφορά*» και «*υπόθεση*» υπό το φώς της διατάξεως του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ. Βάσει των δογματικών ορισμών που έχουν δοθεί για τις ανωτέρω έννοιες, αμφότερες περιλαμβάνουν νομικά και πραγματικά γεγονότα είτε καταστάσεις (υφιστάμενες ή επιδιωκόμενες), που ο προσφεύγων άγει προς εκδίκαση ή επίλυση ή ρύθμιση ενώπιον των δικαστηρίων, προκειμένου να προστατεύσει δικαίωμά του ή έννομο συμφέρον του, το οποίο διαταράσσεται ή επιχειρεί να το κατοχυρώσει. Υποκείμενο της δικαστικής προστασίας είναι ο προσφεύγων και αντικείμενο τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντά του. Γι' αυτό παρίσταται αναγκαία η διάκριση μεταξύ δικαιώματος και εννόμου συμφέροντος, προκειμένου να εξακριβωθεί σε τι συνίσταται η παρεχόμενη εκ του Συντάγματος δικαστική προστασία είτε του δικαιώματος είτε του εννόμου συμφέροντος.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η παρεχόμενη δικαστική προστασία και στον χώρο της Διοικητικής Δικαιοσύνης, για την οποία ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τους όρους «*υπόθεση*» και «*διαφορά*», χωρίς να προβαίνει σε σαφή διάκριση μεταξύ τους. Αρκείται στη διάκριση μόνο μεταξύ διαφορών ουσίας και ακυρώσεως και στη συνταγματική κατοχύρωση της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών (άρθρο 95 παρ. 1 Συντ.).

Η διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ουσίας και ακυρώσεως συνεπάγεται διαφορετικό δικαστικό έλεγχο, που εφαρμόζεται κατά την εκδίκασή τους. Τίθεται συνεπώς το ερώτημα εάν διαφέρει η μορφή της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας βάσει του είδους του δικαστικού ελέγχου και εάν αυτή είναι ισοδύναμη τόσο στις ακυρωτικές όσο και στις ουσιαστικές διοικητικές διαφορές, ενόψει του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ., το οποίο, όπως γίνεται δεκτό, απαιτεί την παροχή πλήρους, έγκαιρης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Για αυτό πρέπει να τεθούν υπό εξέταση οι ακυρωτικές και ουσιαστικές διοικητικές διαφορές και η σκοπιμότητα της διάκρισής τους.

Βάσει της διακρίσεως του συνταγματικού νομοθέτη στο άρθρο 94 παρ. 2 Σ. μεταξύ των εννοιών «*διαφορά*» και «*υπόθεση*», του περιεχομένου τους και της παρεχόμενης προστασίας μέσω αυτών, τίθεται περαιτέρω το ερώτημα εάν το δικαστήριο της εκουσίας δικαιοδοσίας δικαιοδοτεί ή δρα όπως και τα διοικητικά όργανα, όταν ο διοικούμενος προσφεύγει σε αυτά, προκειμένου να προστατεύσει τα προβλεπόμενα από το νόμο βιοτικά συμφέροντά του ή δικαιώματά του. Ο προβληματισμός αυτός τίθεται, διότι τόσο στις υποθέσεις εκουσίας δικαιοδοσίας όσο

και στις διοικητικές υποθέσεις γίνεται πρωτογενής εξειδίκευση των κανόνων το μὲν ἀπὸ τὸ δικαστήριό τῆς ἐκουσίας δικαιοδοσίας μέσω τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως, τὸ δε ἀπὸ τὴ Διοίκηση μέσω τῆς διοικητικῆς πράξεως καὶ ἀμφότερες ἐπιφέρουν διάπλαση, δημιουργώντας, ρυθμίζοντας καὶ καταργώντας ἔννομες σχέσεις.

Ἡ ἀνωτέρω λειτουργία διαφέρει ἀπὸ τὸν δευτερογενῆ καθορισμὸ τοῦ δικαίου ποῦ συντελεῖται ἀπὸ τὴν δικαιοδοτικὴ λειτουργία κατὰ τὴν ἐκδίκαση διαφορῶν, ὅπου ὁ γενικὸς κανὼνας δικαίου ποῦ ἔθεσε ὁ νομοθέτης ἐξειδικεύθηκε ἐσφαλμένα ἢ πλημμελῶς ἀπὸ τὰ πρόσωπα, φυσικὰ ἢ νομικὰ, μέσα ἀπὸ τὴν δρᾶση τοῦς ἢ ἀπὸ τὴ Διοίκηση με τὴν παραγωγή παράνομων διοικητικῶν πράξεων. Προϋπόθεση συνεπῶς τῆς ἔρευνας γιὰ τὸ πῶς λειτουργεῖ τὸ Δικαστήριό κατὰ τὴν ἐκδίκαση υποθέσεων ἐκουσίας δικαιοδοσίας εἶναι ὁ ἐντοπισμὸς τῶν διαφορῶν καὶ ὁμοιοτήτων μεταξύ δικαστικῆς ἀποφάσεως καὶ διοικητικῆς πράξεως, διὰ τῶν ὁποίων ἐπέρχεται ἡ διάπλαση τῶν ἐννόμων σχέσεων, ὡς ἐκδηλώσεων τῆς δικαστικῆς καὶ τῆς ἐκτελεστικῆς λειτουργίας ἀντιστοίχως. Μέσω τῆς ἔρευνας αὐτῆς ἐπιχειρεῖται ἡ ἀπάντηση στὸ ἐρώτημα ἀν ἡ ἐπιλογή τοῦ συνταγματικῆς νομοθέτη νὰ ἀναθέσει τὶς υποθέσεις ἐκουσίας δικαιοδοσίας στὰ πολιτικὰ δικαστήρια, συνιστά, ἐξ ἐπόψεως λειτουργικῆς, σημεῖο συνάντησης τῆς δικαστικῆς με τὴν ἐκτελεστικὴ ἐξουσία.

Προκειμένου νὰ δοθεῖ ἀπάντηση στὰ ἀνωτέρω ἐρωτήματα εἶναι ἀναγκαῖα ἡ ἔρευνα τῆς φύσεως τῆς ἐκουσίας δικαιοδοσίας μέσω τῆς ἱστορικῆς τῆς διαμορφώσεως. Περαιτέρω πρέπει νὰ ἐρευνηθεῖ ὑπὸ τὴν σύγχρονη μορφή τῆς καὶ σὲ σχέση με τὸ κατὰ πόσο συνιστά μέρος τῆς δικαιοδοτικῆς ἢ τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, ἐάν, καθ' ἑρμηνεία τῆς συνταγματικῆς διατάξεως τοῦ ἀρθροῦ 94 παρ. 2 Συντ. ποῦ τελεῖ ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξη τοῦ νόμου, εἶναι δυνατὴ ἡ διὰ νόμου μεταφορὰ υποθέσεων τῆς ἐκουσίας δικαιοδοσίας στὴ Διοίκηση καὶ συνακόλουθα στὰ Διοικητικὰ Δικαστήρια ὑπὸ τὸ προβλεπόμενο καθεστῶς τῆς διακεκριμένης δικαιοδοσίας, ὅπως περιγράφεται στὰ ἀρθρα 93 ἐπόμενα Συντ. Πρῶτη ἐξεταστὴ προϋπόθεση εἶναι ἡ ὑπαρξὴ ἢ μὴ δογματικῆς καὶ συνταγματικῆς περιορισμοῦ καὶ δεύτερη ἐάν ἡ φύση τῆς ἐκουσίας δικαιοδοσίας προσιδιάζει στὸν σκοπὸ ποῦ καλοῦνται νὰ υπηρέτησουν τὰ Διοικητικὰ Δικαστήρια, ποῦ ἔχουν ἐπωμιστεῖ τὴν προστασία τῶν δικαιουμένων ἀπὸ τὶς παρανομίες τῆς Διοικήσεως ὅταν ἐκείνη ἀσκεῖ δημόσια ἐξουσία.

Τέλος ἀλλ' ὄχι τελευταῖο γεννᾶται ὁ προβληματισμὸς ἐάν ἡ ἐπιλογή τοῦ συνταγματικῆς νομοθέτη νὰ προσδιορίσει κατὰ τρόπο ἀναλυτικὸ στὸ κείμενο τοῦ συντάγματος τὴ δικαιοδοσία τῶν δικαστηρίων καὶ τὴν ἀρμοδιότητά τοῦς προσιδιάζει στὴ γενικότητα ποῦ πρέπει νὰ χαρακτηρίζει τὶς συνταγματικῆς διατάξεις καὶ κατὰ πόσον οἱ ἐπιλογές αὐτές ἐξυπηρετοῦν τὴν παροχὴ ἀποτελεσματικῆς δικαστικῆς προστασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ - ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Λίκνο της διοικητικής δικαιοσύνης είναι η Γαλλία, όπως κοιτίδα της δημοκρατίας είναι η Ελλάδα και του κοινοβουλευτισμού η Μεγάλη Βρετανία. Η Γαλλική Επανάσταση του 1789 κατέλυσε το απολυταρχικό καθεστώς και το αστυνομικό κράτος, εξήρθε με τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων ως ύψιστη αξία και στη θέση του αστυνομικού κράτους ανέδειξε την έννοια της νομιμότητας. Απόρροια τούτων ήταν με την πάροδο του χρόνου η δημιουργία κανόνων που οριοθετούσαν και ρύθμιζαν την άσκηση της κρατικής εξουσίας (διοικητικό δίκαιο) και αναδείκνυαν τον αναγκαίο θεσμό που θα ήλεγχε τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, προστατεύοντας τον πολίτη από παρανομίες της διοικήσεως (διοικητική δικαιοσύνη).

Η πρακτική σημασία πρώτον της αρχής της νομιμότητας που εξελίχθηκε στην αρχή του κράτους δικαίου και δεύτερον της διοικητικής δικαιοσύνης παραμένει ακέραιη, ιδίως στην εποχή μας, όπου οι ιδεολογικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί των σημερινών κρατών είναι τεχνικά άρτιοι, τεράστιοι και καταθλιπτικοί. Η πρακτική σημασία των δύο αρχών είναι θεμελιώδης διότι μέσω αυτών κατοχυρώνεται η νομική ασφάλεια (ή ασφάλεια δικαίου) των εξουσιαζομένων απέναντι στις πάντοτε ενδεχόμενες αυθαιρέσιες της οποιαδήποτε εξουσίας¹.

1. Η διοικητική δικαιοσύνη στην Ευρώπη

A. Στη Γαλλία, κατά τη διάρκεια της Γαλλικής Επανάστασης, παρέστη ανάγκη σοβαρών επεμβάσεων στην περιουσία και την προσωπική ελευθερία των πολιτών (επιτάξεις, δεσμεύσεις οικονομικές και επαγγελματικές), για να μπορέσει η Επανάσταση να φέρει εις πέρας το έργο της. Τα αστικά δικαστήρια της εποχής (καλούμενα *parlements*), προασπίζοντας τα δικαιώματα των πληττομένων τάξεων,

1. *Αρ. Μάνεσης*, Οι κύριες συνιστώσες, του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος 1975 = Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή, том II, σελ. 533.

Κεφάλαιο 1: Ιστορική θεμελίωση διοικητικής δικαιοσύνης

αντιδρούσαν συστηματικά κατά των διοικητικών ενεργειών. Χρειάστηκε τότε να απαγορευθεί ρητώς στα δικαστήρια κάθε επέμβαση στα έργα της Διοικήσεως και θεσπίστηκαν προς τούτο διατάξεις, των οποίων η αυστηρότητα ήταν δικαιολογημένη ίσως και εκ του ότι τα δικαστήρια αυτά κατά το παρελθόν δεν ήταν αμερόληπτα. Ο χωρισμός των δικαστικών καθηκόντων (*fonction judiciaire*) από τα διοικητικά καθήκοντα (*fonction administratives*) αποτέλεσε θεμέλιο του νέου πολιτεύματος. Από τη στιγμή που απαγορεύθηκε να επεμβαίνουν τα δικαστήρια στα έργα της Διοικήσεως, δημιουργήθηκε ο κίνδυνος να στερηθούν οι πολίτες πάσης προστασίας από τη διοικητική επέμβαση στα δικαιώματά τους. Μπορεί η απόλυτη αδυναμία ελέγχου των διοικητικών πράξεων να κάμφθηκε με την παροχή της δυνατότητας στα ποινικά δικαστήρια να ελέγχουν τη νομιμότητα των αστυνομικών κανονισμών και βραδύτερα, με τον έλεγχο παραπόνων αναρμοδιότητας (*reclamations d' incompetence*) από τον αρχηγό του Κράτους ή των υπουργών, όμως ήταν ανεπαρκής. Η έλλειψη προστασίας δεν ήταν ανεκτή από την κοινή γνώμη της εποχής, κατά την οποία επικρατούσαν αντιλήψεις προστατευτικές των ατομικών δικαιωμάτων. Παρέστη γι αυτό ανάγκη να ιδρυθούν την 17 Φεβρ. 1800 ιδιαίτερα δικαστήρια σε κάθε νομό, τα *Conseil de Préfecture* (αρμόδια για την άμεση φορολογία και τα δημόσια έργα), τα οποία συγχωνεύθηκαν σε διανομαρχιακά το 1926 και να ιδρυθεί επίσης ένα ανώτατο δικαστήριο, το Συμβούλιο Επικρατείας (*Conseil d' État*), τα οποία αποτέλεσαν βαθμιαία τη διοικητική δικαιοσύνη. Στην πράξη το Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε σε πρώτο και τελευταίο βαθμό όλες τις διοικητικές διαφορές. Το 1953 ιδρύθηκαν διοικητικά δικαστήρια που δικάζουν σε πρώτο βαθμό τις διοικητικές διαφορές και μόνον το 1988 θεσπίστηκε ο δεύτερος βαθμός και ιδρύθηκαν διοικητικά εφετεία².

Β. Στη Γερμανία η ίδρυση διοικητικής δικαιοσύνης προέκυψε από την προσπάθεια να απαλλαγούν τα τακτικά δικαστήρια (τα οποία διακρίνονταν για την ακέραιη απονομή της δικαιοσύνης) από τις επεμβάσεις της Διοικήσεως, η οποία τελούσε υπό την επίδραση των παραδόσεων της «αστυνομικής Πολιτείας, ή αστυνομικού κράτους, *Polizeistaat*». Η διοικητική δικαιοσύνη διατηρήθηκε και υπό την ισχύ και σταδιακή πραγμάτωση της αρχής του κράτους δικαίου. Το Γερμανικό Σύνταγμα από το 1949 προβλέπει τρεις κλάδους διοικητικής δικαιοσύνης: τη γενική διοικητική δικαιοσύνη, την κοινωνικοασφαλιστική και τη φορολογική³.

2. *Waline J. (- J. Rivero) -Droit administratif*, No 614 επ., Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή του δυαδισμού της δικαιοσύνης, σελ. 27, 115, Αθ. Τσιρωνάς, Οι συγκρούσεις λειτουργιών και δικαιοδοσιών και η επίλυσή τους από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, σελ. 12

3. Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, ανωτ., σελ. 38, 118, Π-Μ. Ευστρατίου, Συστηματικά Θεμέλια Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου, σελ. 95

Γ. Στην **Αγγλία** δεν υφίσταται ιδιαίτερη κατηγορία διοικητικών δικαστηρίων. Οι αξιώσεις προς αποζημίωση κατά της Διοικήσεως δικάζονται από τα αστικά δικαστήρια. Λόγω της βαθύτατης προσηλώσεως των Άγγλων στην παράδοση και στην αρχή ότι ο βασιλεύς δεν μπορεί να πράξει το κακό (*The king can do no the wrong*), μέχρι το 1948 η ευθύνη από τις διοικητικές πράξεις βάρυνε τον υπάλληλο, και το Στέμμα κατέβαλε την αποζημίωση χαριστικώς. Από το 1948 θεσπίσθηκε η αστική ευθύνη του Κράτους. Διοικητικά δικαστήρια ιδρύθηκαν στην Αγγλία για την επίλυση διαφορών που προέκυψαν κατά τη διάρκεια του Α΄Παγκοσμίου Πολέμου⁴. Το 2007 προβλέφθηκε η ίδρυση First-Tier Tribunals, Upper Tribunals, αρμόδια για τη judicial review. Παράλληλα ειδικά τμήματα υπάρχουν στο High Court⁵.

2. Η διοικητική δικαιοσύνη στην Ελλάδα⁶

Α. Η περίοδος 1821-1832. Ο θεσμός της διοικητικής δικαιοσύνης ήταν άγνω-

4. Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον Διοικητικών Διαφορών, 1964, 41, Αθ. Τσιρωνάς, ανωτ. σελ. 17

5. Π-Μ. Ευστρατίου, ανωτ. σελ. 94

6. Στοιχεία διοικητικής δικαιοσύνης συναντάμε στους Νόμους του Πλάτωνος και στην Αθηναίων Πολιτεία του Αριστοτέλους. Ο Πλάτων διακρίνει τα δικαστήρια σε ίδια και δημόσια ή κοινά και τις διαφορές σε ιδιωτικές και δημόσιες. «*Δύο δὴ τῶν λοιπῶν ἔστω κριτήρια, τὸ μὲν ὅταν τίς τινα ἰδιώτην ἰδιώτην, ἐπαιτιώμενος ἀδικεῖν αὐτόν, ἄγων εἰς δίκην βούληται διακριθῆναι, τὸ δ' ὅποταν τὸ δημόσιον ὑπὸ τινος τῶν πολιτῶν ἡγεῖται τις ἀδικεῖσθαι καὶ βουλευθῆ τῷ κοινῷ βοηθεῖν*» (Νόμοι, 767β, 5-9). Δηλαδή κατά την απόδοση Β. Μοσκόβη: Για τις άλλες υποθέσεις ας υπάρχουν δύο ειδῶν δικαστήρια, το ένα ὅταν κάποιος ἰδιώτης, κατηγορώντας ἄλλον ἰδιώτη ὅτι τον ἀδικεῖ, του κάνει δίκη για να βρεῖ το δίκαιό του, και τὸ ἄλλο ὅταν κάποιος πολίτης νομίζει ὅτι τὸ Δημόσιο ἀδικεῖται ἀπὸ κάποιον και θελήσει αὐτός να υπερασπισθεῖ τὸ κοινὸ συμφέρον.

Εάν ο Πλάτων αναφέρεται στο δέον, ἀπὸ τὴν Αθηναίων Πολιτεία του Αριστοτέλους πληροφορούμεθα ὅτι ἀρχικά, κατὰ τὴν νομοθεσία του Δράκοντος ὁ Ἄρειος Πάγος ἐπέβλεπε τὴν τήρηση τῶν νόμων ἐκ μέρους τῶν Ἀρχῶν και σε περίπτωση παραβάσεως τοὺς κάθε ἀδικούμενος εἶχε δικαίωμα προσφυγῆς, με τὸν θεσμό τῆς εἰσαγγελίας, προσδιορίζοντας και τὸν νόμο. Αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Ἡ δὲ βουλή ἢ ἐξ Ἀρείου Πάγου φύλαξ ἦν τῶν νόμων καὶ διετῆρει τὰς ἀρχάς, ὅπως κατὰ τοὺς νόμους ἄρχωσιν. Ἐξῆν δὲ τῷ ἀδικουμένῳ πρὸς τὴν τῶν Ἀρειοπαγιδῶν βουλήν εἰσαγγέλλειν ἀποφαίνοντι παρ' ὃν ἀδικεῖται νόμον (IV, 4)*». Το 462 πΧ ὁ Εφιάλτης του Σοφωνίδου, ἀρχηγὸς τῶν δημοκρατικῶν, θέσπισε τὴν γραφὴν παρανόμων, που ἔχει πολλὰ κοινὰ με τὴν λαϊκὴ ἀγωγή και τὴν αἴτηση ἀκυρώσεως. Εἰδικότερα, «ὁ βουλούμενος» μπορούσε να στραφεί «κατὰ τοῦ εἰπόντος», δηλαδή κατ' αὐτοῦ που πρότεινε τὸν νόμο ἢ αὐτοῦ που συνέργησε στὴν ἀποδοχὴ του. Οἱ λόγοι που μπορούσαν να προβληθοῦν ἦσαν: α) ἡ ἔλλειψη προβουλεύματος ἀπὸ τὴν Βουλὴ τῶν Πεντακοσίων, β) ἡ ἀντίθεση τοῦ νέου νόμου