

# ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ. ΜΙΑ ΝΕΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΤΑΣΗ;

## **Δημήτρης Α. Βουκελάτος**

ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου  
και Πολιτικής Επιστήμης  
Νομικής ΑΠΘ, Δικηγόρος

## **Κυριακή Τ. Τεξακαλίδου**

ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου  
και Πολιτικής Επιστήμης  
Νομικής ΑΠΘ, Δικηγόρος

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Η παρούσα μελέτη πραγματεύεται το διαχρονικό ζήτημα της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Η διάρθρωση της μελέτης, περιλαμβάνει αρχικά τη συνταγματική θεμελίωση της αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης. Στη συνέχεια, αναλύεται η βασική αρχή του διοικητικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία οι κανονιστικές πράξεις δεν χρήζουν αιτιολογίας και παρατίθενται συγκεκριμένες νομολογιακές και νομοθετικές εξαιρέσεις από τον ανωτέρω κανόνα. Τέλος, η μελέτη ολοκληρώνεται με τις νεότερες νομολογιακές εξελίξεις επί του θέματος και την αμφισβήτηση του κανόνα περί μη αιτιολογίας.

## **ABSTRACT**

The present study addresses the intertemporal issue of the justification of regulatory administrative acts. The structure of the study comprises constitutional foundation of the justification of administrative acts. Furthermore, the fundamental principle of administrative law according to which regulatory administrative acts do not require justification is analyzed and specific case law and legislative exceptions to the aforementioned rule are listed. Finally, the study concludes with the latest jurisprudential development on the subject and the questioning of the rule whereby regulatory administrative acts are excluded from the general principle of the justification of administrative acts.

## I. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΘΕΜΕΛΙΑ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ<sup>1</sup>

Η διοικητική πράξη αποτελεί το θεμέλιο του ελληνικού διοικητικού δικαίου, το οποίο διαρθρώθηκε στα πρότυπα του αντίστοιχου γαλλικού<sup>2</sup>. Ως εκ τούτου, ίδιον της σύγχρονης Διοίκησης αποτελεί η έκδοση μεγάλου αριθμού εκτελεστών διοικητικών πράξεων με διαφορετικό περιεχόμενο, προκειμένου αυτή να βρίσκεται σε εναρμόνιση με τις επιταγές μίας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας αλλά και με τα όσα προστάζει το ενωσιακό δίκαιο<sup>3</sup>. Για να καταστεί αυτό δυνατό, θα πρέπει τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την έκδοση της εκάστοτε διοικητικής πράξης να ακολουθήσουν έναν συλλογισμό, ο οποίος ονομάζεται διοικητικός συλλογισμός και έχει ως βασικά στοιχεία του τον εντοπισμό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, την ερμηνεία του και τέλος την κατάληξη σε ένα συμπέρασμα, το οποίο έχει διαμορφωθεί μέσα από εξέταση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που προκύπτουν στην εν λόγω περίπτωση<sup>4</sup>. Κατόπιν των ανωτέρω, προκύπτει και ο ορισμός της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, που δεν είναι άλλος από την έκθεση των νομικών λόγων και πραγματικών περιστατικών που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση της εκάστοτε πράξης<sup>5</sup>. Στην περίπτωση, ιδιαίτερα, των εκδιδόμενων κατά διακριτική ευχέρεια διοικητικών πράξεων, οι οποίες είναι άλλωστε αιτιολογητέες από τη φύση τους<sup>6</sup>, αιτιολογία συνιστά και η παράθεση των κριτηρίων βάσει των οποίων επιλέχθηκε η συγκεκριμένη ρύθμιση έναντι άλλων<sup>7</sup>. Στον διοικητικό συλλογισμό θα πρέπει, εν προκειμένω, να αποτυπώνονται σταθμίσεις που αφορούν τη σκοπιμότητα, κρίσεις αξιολογικές και ουσιαστικές εκτιμήσεις σχετικές προς το δημόσιο συμφέρον<sup>8</sup>. Το παράδοξο είναι, πως σε αντίθεση με τις δικαστικές αποφάσεις που όφειλαν να είναι αιτιολογημένες ήδη από το άρθρ. 91 του Συντάγματος του 1844, οι πράξεις της Διοίκησης περιβάλλονταν με τον κανόνα του ανααιτιολόγητου μέχρι και το 1930<sup>9</sup>.

Σκόπιμο κρίνεται σε αυτό το σημείο να αναφερθεί η γενική, στη θεωρία και τη νομολογία, παραδοχή πως η αρχή της νομιμότητας διέπει καθολικά τη δράση της δημόσιας διοίκησης, καθώς πρόκειται για *lex perfecta* και κατά συνέπεια δεσμεύει κάθε πολιτειακό όργανο, όπως και κάθε

<sup>1</sup> Θερμές ευχαριστίες στην Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου Ευγενία Β. Πρεβεδούρου για τις πολύτιμες παρατηρήσεις και τη συμβολή της μέσω της διδασκαλίας της και την Άσπα Θεοκάρη, Υπ. Διδάκτορα Διοικητικού Δικαίου και δικηγόρο, για την προσεκτική ανάγνωση του κειμένου.

<sup>2</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοικητική πράξη ως θεμελιώδης έννοια του διοικητικού δικαίου*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

<sup>3</sup> Μ. Πικραμένος, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, 2012, σελ. 54-55.

<sup>4</sup> Βλ. Β. Τσιγαρίδα, *Η αρχή iura novit curia στη διοικητική δίκη*, 2021, σελ. 55-56 με τις εκεί παραπομπές.

<sup>5</sup> Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό μέρος*, 2013, σελ. 189· Μ. Στασινόπουλος, *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*, 1951 (ανατ. 1982), σελ. 334 επ.

<sup>6</sup> Δ. Παπανικολαΐδης, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Α', 1992, σελ. 58· Β. Καψάλη, *Η αιτιολογία ως ουσιώδης τύπος των ατομικών διοικητικών πράξεων: μία υποβαθμισμένη διαδικαστική εγγύηση*, ΕφημΔΔ 4/2010, σελ. 568. Επίσης, κατά τον Μ. Πικραμένο, τα νεώτερα νομοθετήματα, όπως το άρθρ. 17 του ΚΔΔιαδ., δεν μετέβαλαν την πρότερη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με το ζήτημα των φύσει αιτιολογητέων πράξεων. Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 208 επ. και ΣτΕ 306-307/2018 σκ. 9.

<sup>7</sup> Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2021, σελ. 107.

<sup>8</sup> Ε. Στεφάνου, *Η δημιουργική συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας εις την διαμόρφωση λόγων ακυρώσεως σχετικών προς τα ελαττώματα χειρισμού της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως*, 1976, σελ. 37.

<sup>9</sup> Για την τομή στη νομολογία του ΣτΕ, σχετικά με την αιτιολογία των ατομικών διοικητικών πράξεων βλ. κατωτέρω υποσ. 16<sup>ο</sup>. Όσον αφορά την αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων βλ. αντί πολλών Η. Κουβαρά, *Το κανονιστικό περιεχόμενο της κατ' άρθρο 93 παρ. 3 του Συντάγματος υποχρέωσης αιτιολογίας των αποφάσεων της διοικητικής δικαιοσύνης*, ΘΠΔΔ 8-9/2021, σελ. 786 επ.· Μ. Πικραμένο, *Η λογοδοσία των δικαστών στη Δημοκρατία*, 2022, σελ. 181 επ.

άλλη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου<sup>10</sup>. Η αρχή της νομιμότητας έχει διττή έννοια. Αφενός, η Διοίκηση οφείλει να δρα μην παραβαίνοντας τους γραπτούς και άγραφους κανόνες δικαίου, αφετέρου δε, οι δράσεις της να είναι σύμφωνες με αυτούς<sup>11</sup>. Φυσικά, δεν θα πρέπει να ξεχνάμε το γεγονός πως όλες οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου και εκπορεύονται από αυτή. Το ίδιο συμβαίνει και με την αρχή της νομιμότητας που συνιστά ειδικότερη πτυχή της αρχής του κράτους δικαίου<sup>12</sup>. Πιο συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί η θέση πως η υποχρέωση αιτιολόγησης, ειδικά των ατομικών διοικητικών πράξεων, φαίνεται πως προκύπτει αβίαστα από τη γενικότερη φιλοσοφία που διαπνέει ένα σύγχρονο ανθρωποκεντρικό κράτος, το οποίο θέτει στο επίκεντρο της προσοχής του τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια<sup>13</sup>. Συνεπώς, καθίσταται σαφές πως η υποχρέωση της αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης αποτελεί και αυτή ειδικότερη πτυχή της αρχής της νομιμότητας<sup>14</sup>. Βέβαια, κατά μία άποψη, η αρχή της αιτιολογίας έχει, μάλιστα, αναχθεί από το ΣτΕ σε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και μέσο ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης<sup>15</sup>. Όπως είναι γνωστό άλλωστε, το ΣτΕ, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, είχε αναγνωρίσει, μέσω της νομολογίας του, την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να αιτιολογούν τις πράξεις τους<sup>16</sup>.

Επιχειρώντας μια ακόμα σύνδεση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, καίρια είναι η σημασία του άρθ. 95 παρ. 1α Σ., όπου ορίζεται πως το ΣτΕ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση των αιτήσεων ακυρώσεως κατά «των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών». Η υπέρβαση εξουσίας και η παράβαση νόμου, ως λόγοι ακύρωσης, αποτελούν ειδικότερες περιπτώσεις της παράβασης του πλέγματος της νομιμότητας. Ένας από τους σημαντικότερους λόγους ακύρωσης των διοικητικών πράξεων, που εκτός από το άρθ. 95 παρ. 1 Σ. προβλέπεται και στο άρθ. 48 ΠΔ 18/1989, είναι η παράβαση ουσιώδους τύπου, που αφορά την εξωτερική νομιμότητα της πράξης (παρ. 2)<sup>17</sup>. Μία από τις πιο συχνές περιπτώσεις παράβασης ουσιώδους τύπου, αποτελεί η έλλειψη αιτιολογίας (εφόσον υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη που επιβάλλει να συμπεριλαμβάνεται στο σώμα της πράξης) ή τα ελαττώματά της εφόσον αυτή είναι υπαρκτή<sup>18</sup>.

Ειδικότερα, μπορούμε να εντοπίσουμε την υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί τις πράξεις των οργάνων της σε πλείονες συνταγματικές και υπερνομοθετικές διατάξεις, παρά το γεγονός πως ρητή συνταγματική κατοχύρωση της υποχρέωσης για αιτιολογία των διοικητικών πράξεων

<sup>10</sup> Μ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1957 (ανατ. 1972), σελ. 116.

<sup>11</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Ι, 2017, σελ. 76· Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της νομιμότητας», σε: Θ. Αντωνίου, *Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου*, 2014, σελ. 137.

<sup>12</sup> Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2008, σελ. 67. Βλ. και ΣτΕ ΟΛ. 3839/2009 σκ. 5.

<sup>13</sup> Γ. Γεραπετρίτης, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων: θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα*, 1998, σελ. 62-63.

<sup>14</sup> ΣτΕ 171/2003 σκ. 4 καθώς και Α. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, 2009, σελ. 660.

<sup>15</sup> Για την αρχή της αιτιολογίας ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου βλ. Μ. Στασινόπουλο, *Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου, η καταγωγή και η νομική αξία των*, ΕΔΔΔ 1973, τόμ. 17, σελ. 113 επ.· Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2016, σελ. 156-157.

<sup>16</sup> Βλ. σχετικώς Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 286 καθώς και τη «γενέθλιο απόφαση» αναφορικά με τις φύσει αιτιολογητέες πράξεις ΣτΕ 59/1930.

<sup>17</sup> Για τη διάκριση εσωτερικής και εξωτερικής νομιμότητας βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 935/2017 Τμ. Ε΄*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 859.

<sup>18</sup> Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 563-564· διεξοδικά Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων*, 2017, *passim*.

δεν υφίσταται<sup>19</sup>. Όπως αναφέραμε, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ως έρεισμα της υποχρέωσης αιτιολογίας των πράξεων της Διοίκησης τα άρθρ. 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 Σ., όπου θεμελιώνεται η αρχή του κράτους δικαίου και της προστασίας της αξιοπρέπειας του ανθρώπου<sup>20</sup>. Επιπροσθέτως, στο άρθρ. 10 παρ. 1 Σ. εντοπίζεται η πιο σαφής διατύπωση, η οποία ορίζει πως τα δημόσια όργανα είναι υποχρεωμένα να απαντούν αιτιολογημένα στις αιτήσεις των διοικουμένων<sup>21</sup>. Ακόμη, δεν θα μπορούσε να μην γίνει ειδική μνεία στη διάταξη του άρθρ. 11 παρ. 2 Σ., όπου θεμελιώνεται η υποχρέωση της αστυνομικής αρχής να αιτιολογεί την απόφασή της, με την οποία απαγορεύει ad hoc δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, για λόγους που σχετίζονται με την ανάγκη διασφάλισης της δημόσιας ασφάλειας και να μην προβαίνει σε απλή αναδιατύπωση του κανόνα δικαίου τον οποίο επικαλείται<sup>22</sup>. Δεν είναι λίγες οι φορές δε, που το ζήτημα της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων έχει συνδεθεί με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του άρθρ. 20 παρ. 2 Σ.<sup>23</sup>. Η άποψη αυτή είναι κατά την γνώμη μας ορθή, καθώς η έμμεση, πλην πειστική, σύνδεση της υποχρέωσης αιτιολογίας της διοικητικής πράξης με το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα, συνάγεται με ευκολία από την ανάγκη της Διοίκησης να τηρεί τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν εξ ολοκλήρου τη δράση της<sup>24</sup>.

Η απουσία αιτιολογίας ή οι πλημμέλειες αυτής, ως λόγος ακύρωσης της διοικητικής πράξης, υποκαθιστά την έλλειψη πλήρους ελέγχου στις ακυρωτικές δίκες<sup>25</sup>. Πρακτικά, ο ακυρωτικός δικαστής αξιοποιεί την αιτιολογία ως «εργαλείο» ώστε να δύναται να ελέγχει οποιαδήποτε πλημμέλεια των διοικητικών πράξεων που φέρονται ενώπιόν του<sup>26</sup>. Τούτο γίνεται ιδίως φανερό στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης όπου, κατά τη διδασκαλία του Μ. Στασινόπουλου, η αιτιολογία της πράξεως δεν χρησιμεύει αποκλειστικά ως απόδειξη τήρησης της διακριτικής εξουσίας της Διοίκησης εντός των νομίμων ορίων της αλλά και, εν γένει, ως δείκτης που κατευθύνει την προσοχή του δικαστή σε κάθε ενδεχόμενο ελάττωμα της πράξης<sup>27</sup>.

Προβαίνοντας σε μια πιο «πλατιά» θεώρηση του ζητήματος της υποχρέωσης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, οφείλουμε να σημειώσουμε πως, όπως παρατηρεί ο Α. Γέροντας, αυτή βρίσκεται σε άρρηκτη σύνδεση με τον δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και δη, συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας και της αξιοκρατίας<sup>28</sup>.

<sup>19</sup> Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική Θεωρία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 2018, σελ. 540.

<sup>20</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022· Μ. Πικραμένος, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, ό.π., σελ. 13(48).

<sup>21</sup> Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 452.

<sup>22</sup> Α. Τσιφτσόγλου, «Άρθρο 11», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα Κατ' άρθρο Ερμηνεία*, 2017, σελ. 261· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π., σελ. 518.

<sup>23</sup> Θ. Παναγόπουλος, *Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων*, 1976, σελ. 58-59· Β. Καψάλη, ό.π. σελ. 584.

<sup>24</sup> Για τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 58-60.

<sup>25</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σελ. 858(895), όπου σημειώνεται πως η αίτηση ακυρώσεως ενδέχεται να μην παρέχει στους διοικουμένους επαρκείς εγγυήσεις πλήρους δικαστικής προστασίας. Συνεπώς, ο ακυρωτικός έλεγχος, ως προς την αιτιολογία της πράξης, έχει ως απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της έννομης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των αιτούντων, παρά την όποια ανεπάρκεια εγγυήσεων σε ορισμένες περιπτώσεις.

<sup>26</sup> Μ. Παπαδοπούλου, «Ζητήματα ακυρωτικού ελέγχου της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 797 επ.

<sup>27</sup> Μ. Στασινόπουλος, *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*, ό.π. σελ. 333.

<sup>28</sup> Α. Γέροντας, *Επιτομή Διοικητικού Δικαίου*, 2020, σελ. 189.

Τούτων λεχθέντων, δύναται με βεβαιότητα να εξαχθεί το συμπέρασμα πως τα άρθρ. 2 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 2, 95 παρ. 1α Σ. και η υποχρέωση της αιτιολογίας των πράξεων των οργάνων της Διοίκησης αποτελούν μία αδιάσπαστη ενότητα που αποσκοπεί στο να διατηρηθεί ακέραιο το λεγόμενο πλέγμα της νομιμότητας (*Bloc de légalité*)<sup>29</sup> κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όπως εναργώς έχει διατυπώσει ο Π. Δαγτόγλου, ο δικαστικός έλεγχος του τύπου της αιτιολογίας είναι επί της ουσίας έλεγχος νομιμότητας και πολλές φορές φτάνει σε βαθύτερα στάδια, αναζητώντας δηλαδή τυχόν κατάχρηση εξουσίας από τη Διοίκηση ή παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου<sup>30</sup>. Η έλλειψη ή οι πλημμέλειες της αιτιολογίας και γενικότερα η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας κατά πάγια νομολογία, δεν ελέγχονται πάντως αυτεπαγγέλτως<sup>31</sup>.

Σε ενωσιακό επίπεδο, η υποχρέωση των οργάνων της Ένωσης να αιτιολογούν τις πράξεις τους, κατοχυρώνεται στο άρθρ. 41 παρ. 1 περίπτ. γ' ΧΘΔ<sup>32</sup>, συνδεδεμένη άρρηκτα με την αρχή της χρηστής Διοίκησης και τη φανερή και αμερόληπτη δράση αυτής<sup>33</sup>, καθώς και στο άρθρ. 296 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρ. 253 ΣΕΚ)<sup>34</sup>. Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στην υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, καθιστά προβληματικό τον κανόνα του ανατιολόγητου των κανονιστικών διοικητικών πράξεων<sup>35</sup>.

Συμπερασματικά, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων υπέχει δικαιοκρατική λειτουργία, εξυπηρετεί δε, επίσης, τη διαφάνεια δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την εκπλήρωση της συνταγματικής επιταγής για αποτελεσματική έννομη προστασία<sup>36</sup>.

## II. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

### 1. Ο κανόνας περί μη υποχρέωσης αιτιολογίας

Όπως είναι γνωστό από τη θεωρία και τη νομολογία, οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται από όργανα της Διοίκησης κατόπιν αρμοδιότητας που τους παρέχεται απευθείας από το Σ. ή με νομοθετική

<sup>29</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *ό.π.*, σελ. 78.

<sup>30</sup> Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 508.

<sup>31</sup> ΣτΕ ΟΛ. 676/2005, ΣτΕ 3718/2003 (7μ). Μ. Μπακαβού, «Ακυρωτικές Διαφορές – Ένδικα μέσα», σε: Χ. Χρυσανθάκης, *Διοικητική Δικονομία Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2018, σελ. 1590. Για το ότι η παράβαση ουσιώδους τύπου δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως βλ. επίσης Σ. Καλογήρου, *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου από μη νόμιμες πράξεις, όταν η παρανομία έγκειται σε παραβίαση των κανόνων που αφορούν α) την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, β) τον ουσιώδη τύπο της διαδικασίας και γ) την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, Διδικ 4/2020, σελ. 534(543). Πρβλ. όμως και την πολύ ενδιαφέρουσα άποψη του Μ. Πικραμένου, κατά τον οποίο η συνταγματική θεμελίωση της αιτιολογίας επιτάσσει να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως από τον ακυρωτικό δικαστή η πλήρης έλλειψη της αιτιολογίας είτε αυτή περιέχεται στο σώμα της πράξης είτε στα στοιχεία του φακέλου, κατόπιν δε προβολής σχετικού λόγου εξετάζονται οι λοιπές πλημμέλειες που δεν παρουσιάζουν τον ανωτέρω ριζικό χαρακτήρα. Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 348.

<sup>32</sup> Δ. Λέντζης, «Άρθρο 41», σε: Ε. Σαχπεκίδου/Χ. Ταγαράς, *Κατ' άρθρο Ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ*, 2020, σελ. 435-437, όπου μάλιστα αναφέρεται πως η παραβίαση του ουσιώδους τύπου της αιτιολογίας αποτελεί λόγω ακύρωσης που ανάγεται σε λόγο δημόσιας τάξης και ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο (βλ. τις εκεί νομολογιακές παραπομπές). Δ. Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2022, σελ. 194.

<sup>33</sup> Δ. Κόρσος, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, τόμ. II, 2013, σελ. 292.

<sup>34</sup> Για την υποχρέωση αιτιολογίας που προβλέπεται στο άρθρ. 296 ΣΛΕΕ και σχετικά με το πώς την αντιλαμβάνεται ο ενωσιακός δικαστής, βλ. ΔΕΕ C-521/09, *Elf Aquitaine SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 29.09.2011, σκ. 146.

<sup>35</sup> Α. Γέροντας, *ό.π.*, σελ. 66.

<sup>36</sup> Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Μ. Πικραμένο, *ό.π.*, σελ. 76-79.

εξουσιοδότηση κατά το άρθ. 43 Σ.<sup>37</sup>. Σύμφωνα με τον κανόνα που διέπει το δίκαιο των διοικητικών πράξεων, οι κανονιστικές πράξεις καταρχήν δεν οφείλουν να αιτιολογούνται<sup>38</sup>, παρά μόνο αν αυτό επιβάλλεται με νόμο ή προκύπτει σαφώς<sup>39</sup>, σε αντίθεση με τις ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες, σύμφωνα με το άρθ. 17 παρ. 1 και 2 ΚΔΔιαδ, οφείλουν να περιέχουν σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία<sup>40</sup>. Το «πυρηνικό περιεχόμενο» της εν λόγω υποχρέωσης έγκειται στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που ορίζονται κατά νόμο και αφορούν την έκδοσή τους<sup>41</sup>.

Τούτο, ασφαλώς, δεν σημαίνει πως οι κανονιστικές πράξεις μένουν πλήρως ανέλεγκτες, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα παραβιαζόταν μία σειρά από βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου<sup>42</sup>. Βέβαια, από τις αντιφάσεις του ακυρωτικού ελέγχου δεν εκφεύγει η αιτιολογία των κανονιστικών πράξεων<sup>43</sup>. Ειδικότερα, παρατηρείται πως ο έλεγχος είναι άλλες φορές επιφανειακός και άλλοτε εις βάθος, εξονυχιστικός και φτάνει μέχρι και τη διερεύνηση του σκοπού του νομοθέτη.

Οι κανονιστικές πράξεις των οργάνων της Διοίκησης δύνανται να ελεγχθούν δικαστικά ως προς την υπέρβαση των ορίων της εξουσιοδότησης που τους παρασχέθηκε, καθώς και για το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>44</sup> και ειδικότερα αν είναι σύμφωνες με το πνεύμα και τον σκοπό αυτής<sup>45</sup>. Ιδίως στην περίπτωση των ΠΔ, το ΣτΕ έκρινε πως τα τελευταία έχουν αμιγώς κανονιστικό χαρακτήρα και κατόπιν τούτου δεν ελέγχονται από την άποψη της αιτιολογίας, αλλά μόνον από την άποψη της συνδρομής των όρων της εξουσιοδότησης με βάση την οποία εκδίδονται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της<sup>46</sup>. Επίσης, πάντα το Δικαστήριο οφείλει να ελέγχει αν παραβιάζονται, μέσω της κανονιστικής ρύθμισης, συνταγματικές διατάξεις και διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος<sup>47</sup>. Τέλος, τα κριτήρια που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη και οι αόριστες νομικές έννοιες που τυχόν περιέχει, ανήκουν αποκλειστικά στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης και εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου<sup>48</sup>. Η πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και των όρων της εξουσιοδότησης ελέγχεται, άλλωστε, μόνο αν

<sup>37</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 135 επ.· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 113-114· Ε. Πρεβεδούρου, «Άρθρο 43», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 894 επ.

<sup>38</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2929/2016 και Α. Τάχο, *ό.π.*, σελ. 673-675.

<sup>39</sup> ΣτΕ 2230/2000.

<sup>40</sup> Γ. Σιούτη, «Η Διοικητική Διαδικασία», σε: Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 228.

<sup>41</sup> Μ. Πικραμένος, *ό.π.*, σελ. 220.

<sup>42</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, *ό.π.*, σελ. 97 και ΣτΕ 3067/2001.

<sup>43</sup> Μ. Παπαδοπούλου, *ό.π.*, σελ. 797 επ.

<sup>44</sup> ΣτΕ 2616-2620/2019, 170-171/2017· ΣτΕ Ολ. 3914/2015, 1901/2014· ΣτΕ 3115/2014, 2270/2014 (7μ), 1437/2013.

<sup>45</sup> ΣτΕ 1964/2013, 3626/2010 (σε αμφότερες τις αποφάσεις παραπέμπει το ΣτΕ κατά το αιτιολογικό της ΣτΕ 805/2017 (7μ) σκ. 14, βλ. κατωτ. υπό στοιχείο ΙΙ3).

<sup>46</sup> Β. Νάντος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3109/2017 Γ' Τμ. (7μ)*, ΘΠΔΔ 11/2018, σελ. 1034-1041 και ιδίως σκ. 6· ΣτΕ 1073/2016.

<sup>47</sup> ΣτΕ Ολ. 618-623/2013.

<sup>48</sup> ΣτΕ 3188/2014, 456/2010, contra 2866/1986, όπως παρατίθεται από Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*, *ό.π.* όπου διατυπώνεται η θέση πως κατά την έκδοση κανονιστικών πράξεων οι οποίες βασίζονται σε αόριστες νομικές έννοιες (όπως η δημόσια ασφάλεια), αυτές θα πρέπει να αιτιολογούνται κατά τα οριζόμενα στο άρθ. 17 παρ. 1 ΚΔΔιαδ.

τούτο προβάλλεται με ισχυρισμούς των αιτούντων ή συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου<sup>49</sup>. Σε μια πρώτη ανάγνωση, με άλλες λέξεις, φαίνεται πως την «καρδιά» του ακυρωτικού ελέγχου των κανονιστικών πράξεων αποτελεί ο έλεγχος των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης και πως ο έλεγχος αιτιολογίας περιορίζεται, καταρχήν, στο πεδίο των ατομικών διοικητικών πράξεων<sup>50</sup>.

Βέβαια, όπως δέχεται μέρος της θεωρίας, το άρθ. 10 Σ. που αναφέρεται στην υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων των διοικητικών οργάνων, δεν τις διακρίνει σε ατομικές και κανονιστικές, και κατ' επέκταση καταλαμβάνει και τις κανονιστικές<sup>51</sup>. Εύστοχα έχει διατυπωθεί η θέση από τον Γ. Γεραπετρίτη ότι η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων αποτελεί «ασφαλιστική δικλείδα» η οποία τίθεται υπέρ των πολιτών και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και, κατ' επέκταση, λανθασμένα εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτής οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις<sup>52</sup>. Επιπροσθέτως, υποστηρίζεται πειστικά πως κάθε πράξη γενικού ή και αφηρημένου περιεχομένου των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, που προβλέπονται στο νεοπαγές άρθ. 101Α Σ., οφείλουν να είναι πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένες<sup>53</sup>. Την κατεύθυνση αυτή μπορούμε να εντοπίσουμε και σε εσωτερικά έγγραφα της Διοίκησης σχετικά με τη νομοτεχνική βελτίωση των κανονιστικών πράξεων<sup>54</sup> αλλά και σε οδηγίες που παρασχέθηκαν από τον Υπουργό Οικονομικών<sup>55</sup>.

Όλα τα ανωτέρω, συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι η ανάγκη αιτιολογίας όλων των πράξεων των οργάνων των τριών συντεταγμένων λειτουργιών του Κράτους είναι επιβεβλημένη και αποσκοπεί στην τήρηση και ενδυνάμωση της αρχής της φανεράς δράσης αυτών<sup>56</sup>. Εξάλλου, δεν είναι τυχαίο το γεγονός πως ακόμα και η αιτιολογία των τυπικών νόμων υπάρχει στις οικείες αιτιολογικές εκθέσεις των επιστημονικών υπηρεσιών της Βουλής και ειδικότερα στις ΠΝΠ, αυτή περιέχεται στο σώμα τους, κατά τα οριζόμενα στα άρθ. 65 παρ. 1, 74 παρ. 1 και 44 παρ. 1 Σ. αντίστοιχα<sup>57</sup>.

<sup>49</sup> ΣτΕ 1721/2020 σκ. 16.

<sup>50</sup> Ε. Παυλίδου, «Η τυπολογία των διοικητικών πράξεων κατά την άσκηση δικαστικού ελέγχου», σε: *Σύ και δικαστής ἄριστος, Σύμμεικτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου*, 2022, σελ. 1399(1403).

<sup>51</sup> Π. Λαζαράτος, «Ερμηνεία του άρθρου 10 Σ.», σε: Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος Ι*, 2003.

<sup>52</sup> Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 81 επ. ο οποίος μάλιστα θεωρεί αναγκαία την καθιέρωση της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων· βλ. επίσης Κ. Ρέμελη, *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, 1987, σελ. 129-130, ο οποίος αν και θέτει ως κανόνα την έλλειψη υποχρέωσης της Διοίκησης να αιτιολογεί τις περισσότερες κανονιστικές πράξεις της, αναγνωρίζει την ύπαρξη μεγάλου αριθμού κανονιστικών διοικητικών πράξεων για τις οποίες απαιτείται ειδική αιτιολογία.

<sup>53</sup> Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018, σελ. 252-253.

<sup>54</sup> Υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ.Ο.1./2922/02.02.2007 Οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

<sup>55</sup> Αρ. πρωτ. 2/17201/0021 διοικητικό έγγραφο με τίτλο «Επείγουσες οδηγίες για τη διαδικασία προώθησης των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται με τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών».

<sup>56</sup> Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, *ό.π.*, σελ. 673.

<sup>57</sup> Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 921, η οποία κάνει λόγο για οριακό δικαστικό έλεγχο, συνιστάμενο, πρωτίστως, όπως υπογραμμίζει, στον έλεγχο ύπαρξης κάποιας αιτιολογίας για την καταφυγή στην εν λόγω διαδικασία, ενώ για την προβληματική της αιτιολογίας του νόμου. Βλ. Ι. Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της "αιτιολογίας" του νόμου)*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

## 2. Περιπτώσεις όπου κάμπτεται ο κανόνας περί μη υποχρέωσης αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων

Παρατηρώντας κάποιος τη νομολογία του ΣτΕ τις τελευταίες τρεις και πλέον δεκαετίες, θα μπορούσε να θεωρήσει με βεβαιότητα πως η αρχή του μη αιτιολογητού των κανονιστικών πράξεων συχνά κάμπτεται, είτε βάσει ειδικότερων νομοθετημάτων<sup>58</sup> είτε λόγω πρόθεσης του Δικαστηρίου να επιδίδεται σε έναν καλώς εννοούμενο –πλην όμως φειδωλό– δικαστικό ακτιβισμό<sup>59</sup>, σταθμίζοντας *ad hoc* τις επίδικες περιπτώσεις που άγονται ενώπιόν του<sup>60</sup>.

Στο πεδίο της πολεοδομικής νομοθεσίας, όπως είναι γνωστό, τα σχέδια πόλεων καθώς και οι πολεοδομικές μελέτες διακρίνονται για τη διττή τους φύση, καθώς στο ρυμοτομικό τους μέρος αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις· στον βαθμό όμως που θέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης θεσπίζουν κανονιστικές διοικητικές πράξεις<sup>61</sup>. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδει το ΣτΕ στον μεγάλο βαθμό εσωτερικής συνοχής που χαρακτηρίζει τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος συνδέει αρρήκτως τις διαφορετικής φύσεως πράξεις που συναντώνται σε αυτό το πεδίο, με αποτέλεσμα η τροποποίηση ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος<sup>62</sup>.

Παλαιότερη νομολογία του ΣτΕ είχε κρίνει πως επί πολεοδομικών ζητημάτων, τα οποία ρυθμίζονται με κανονιστικές πράξεις από τη Διοίκηση, αυτές οφείλουν να είναι αιτιολογημένες και ειδικά όταν καθορίζουν όρους και περιορισμούς δόμησης σε μικρής έκτασης περιοχές<sup>63</sup>. Τούτο επιβεβαιώνεται και στη σύγχρονη νομολογία του ΣτΕ αναφορικά με τις τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων, οι οποίες πρέπει να αιτιολογούνται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων<sup>64</sup>. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αιτιολογία που αφορά τον καθορισμό χώρου, στο ρυμοτομικό σχέδιο, ως κατάλληλου για την ανέγερση δημόσιου, δημοτικού ή κοινής εν γένει ωφέλειας κτιρίου<sup>65</sup>. Κατά τον Δ. Τομαρά, η ανάγκη αυτή αιτιολόγησης είναι επιβεβλημένη στις περιπτώσεις όπου οι επιβαλλόμενοι όροι επιτείνουν τους ήδη υπάρχοντες γενικούς νόμιμους περιορισμούς της κυριότητας<sup>66</sup>. Όπως έχει γνωμοδοτήσει το ΣτΕ, υπό το φως του άρθ. 24 παρ. 6 Σ., επί οριοθέτησης με προεδρικά

<sup>58</sup> Βλ. αναλυτικότερα Β. Καψάλη, «Άρθρο 17», σε: Β. Γκέρτσος/Δ. Πυργάκη/Ε. Πρεβεδούρου, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2019, σελ. 574.

<sup>59</sup> Για την προβληματική του δικαστικού ακτιβισμού σε αντιπαραβολή με τον δικαστικό αυτοπεριορισμό βλ. αναλυτικότερα Ε. Βενιζέλο, *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων και Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 214-215.

<sup>60</sup> Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 100/2017, ΘΠΔΔ 3-4/2017*, σελ. 313(314), ο οποίος κάνει λόγο για κλωνισμό του αξιώματος του δημοσίου δικαίου περί μη υποχρέωσης αιτιολόγησης των γενικών και απρόσωπων κανόνων, είτε εκδίδονται ως τυπικοί νόμοι είτε ως κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

<sup>61</sup> Γ. Δεληγιάννης, «Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, σελ. 1034· Κ. Γώγος, *Η πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022, όπου γίνεται σύνδεση της πολεοδομικής μελέτης, η οποία αποτελεί (δημοσιευτέα) γενική ατομική διοικητική πράξη, με τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης που καθορίζονται με κανονιστικές πράξεις.

<sup>62</sup> ΣτΕ 684/2018 σκ. 8, με παρατηρήσεις Ι. Μαθιουδάκη, Αρμ 1/2018, σελ. 131· ΣτΕ 2709/2018 σκ. 11, 716-717/2015, 2790/2014 σκ. 12, 1671/2014 σκ. 7, 4471/2011 σκ. 8, 2893/2009 σκ. 9, 3895/2007 σκ. 5 στις οποίες εντοπίζεται ευκρινής διάκριση της φύσεως των πράξεων που εμπεριέχονται στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

<sup>63</sup> ΣτΕ 63/1978, 50/1977.

<sup>64</sup> ΣτΕ 3087/2017 σκ. 4, 2944/2017 σκ. 6, 1768/2017 σκ. 4, 7.

<sup>65</sup> ΣτΕ 2363/2018 σκ. 4, 8, 279/2016 σκ. 2, 6, 776/2008 σκ. 4, 7, 2100/1990 σκ. 9.

<sup>66</sup> Δ. Τομαράς, *Η κανονιστική διοικητική πράξη*, 2018, σελ. 39-41.



διατάγματα, παραδοσιακών οικισμών και προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις συνταγματικές επιταγές, τα εν λόγω διατάγματα θα πρέπει να συνοδεύονται από προπαρασκευαστικές πράξεις, ώστε να προκύπτει η λήψη και αξιολόγηση των ειδικότερων χαρακτηριστικών του οικισμού<sup>67</sup>. Αξιοσημείωτο είναι ότι όχι μόνο ο νομοθέτης αλλά και η Διοίκηση, κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, χάριν της επίτευξης της στοχοθεσίας που διαγράφεται στο άρθρ. 24 παρ. 2 Σ., οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά τη συγκεκριμένη ρύθμιση<sup>68</sup>.

Χαρακτηριστική είναι, επίσης, η περίπτωση του κανονιστικού προσδιορισμού αντικειμενικών αξιών, όπου η ανάγκη αιτιολόγησης συνάγεται δια της απαίτησης να συμπεριλαμβάνονται στα στοιχεία του φακέλου τα συνεκτιμηθέντα από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση πρόσφορα και επίκαιρα στοιχεία, ως προς την πραγματική αγοραία αξία των ακινήτων στη σχετική ζώνη. Άλλως, σε περίπτωση αιτιολογημένης διαπίστωσης της ανυπαρξίας τέτοιων στοιχείων, πρέπει να συμπεριλαμβάνονται ανάλογα στοιχεία για τις όμορες/γειτονικές ζώνες<sup>69</sup>.

Ομοίως, κρίνονται αιτιολογητέες οι κανονιστικές πράξεις επιβολής ανταποδοτικού τέλους<sup>70</sup>. Κατά τον δικαστικό συλλογισμό, συγκεκριμένα, για τη διενέργεια του ελέγχου περί την συνδρομή του στοιχείου της «ανταποδοτικότητας», απαιτείται η σχετική κανονιστική απόφαση να αιτιολογείται επαρκώς, είτε στο ίδιο το κείμενο αυτής είτε με αναφορά στα στοιχεία που τη συνοδεύουν. Αυτό επιτυγχάνεται με την παράθεση, εν όψει επικαίρων διαπιστώσεων και συγκεκριμένων στοιχείων, των προβλεπόμενων εσόδων και εξόδων για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, κατά τον χρόνο στον οποίο αφορά η απόφαση αυτή. Θα πρέπει, ως εκ τούτου, να προκύπτει η λήψη υπόψη, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, της σχέσης αντιστοιχίας μεταξύ των τελών και του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών<sup>71</sup>.

Στο πεδίο της ανάκλησης διακήρυξης δημόσιας σύμβασης, η ευρεία προς τούτο διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, αναγνωριζόμενη κατά γενική αρχή, ιδίως εφόσον παρίσταται αναγκαία η επαναπροκήρυξη του διαγωνισμού με τροποποίηση των αρχικών όρων, ή στην περίπτωση έκλειψης ή απώλειας των πηγών χρηματοδότησης για την εκτέλεση της προμήθειας, οριοθετείται από την υποχρέωση της αρχής να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς την κρίση της<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Βλ. εκτενέστερα Ε. Πρεβεδούρου, «Η αιτιολογία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων», σε: Ι. Στράγγα/Α. Χάνο/Χ. Παπααραλάμπους/Δ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγας, *Εισηγήσεις ανακοινωθείσες εις το Διεπιστημονικό Φροντιστήριο 2012/2013*, τόμ. 6Β', 2014, σελ. 951-952 και μεταξύ άλλων τις ΣτΕ ΠΕ 228/2011, 158/2011, 226/2010.

<sup>68</sup> ΣτΕ Ολ. 705/2020 σκ. 5· ΣτΕ 1383/2016· ΣτΕ Ολ. 123/2007 σκ. 8, 13, όπου μάλιστα το Δικαστήριο απαίτησε από τον νομοθέτη ειδική επιστημονική μελέτη για ρύθμιση με την οποία αυξάνονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης.

<sup>69</sup> ΣτΕ 2085/2019, κατά την οποία μάλιστα, σε περίπτωση που η κανονιστική ρύθμιση αποκλίνει ουσιωδώς από την προβλεπόμενη γνωμοδότηση, πρέπει να προκύπτουν οι λόγοι της απόκλισης, καθώς και ΣτΕ 1875/2019, ιδίως ως προς τον έλεγχο της προσήκουσας λήψης υπόψη της Διοίκησης των αρχών και κριτηρίων που προκύπτουν από τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα· ΣτΕ 588/2019, 170-171/2017, 2334-2337/2016, 1024/2013, 230/2002, με σημείωση Μ. Κυπραίου· ΔΕΕ 10/2002, σελ. 1043 επ., κατά τον οποίο είναι πρόδηλο από το σκεπτικό του Δικαστηρίου ότι οι κανονιστικές αποφάσεις χρήζουν αιτιολογίας.

<sup>70</sup> Κ. Φινοκαλιώτης, *Φορολογικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 16, 23.

<sup>71</sup> ΣτΕ 2561/2020, 2547/2020, 177/2018, 2340/2017, 550/2016, 343/2016, 60/2010 (7μ), 3184/2008, 609/2004 (7μ), 1718/2003· ΔΕφθεσ 349/2022· ΔΕφΑθ 5082/2019, με σχόλιο Σ. Μητσιοπούλου· Διδικ 5/2020, σελ. 802(804).

<sup>72</sup> ΣτΕ 1748/2016, 4147/2013, 4146/2012· ΔΕφΑθ 4412/2020 σκ. 4 και ΣτΕ 423/2013· ΔΕφθεσ 638/2019 αναφορικά με την ματαίωση της προμήθειας λόγω έκλειψης των πηγών χρηματοδότησης.

Το Δικαστήριο δεν αρκείται στην αιτιολόγηση της ακύρωσης της διαδικασίας βάσει του χρονικού διαστήματος που παρήλθε από τη δημοσίευση της διακήρυξης, καθώς η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης θα καθίστατο δικαστικά ανέλεγκτη<sup>73</sup>. Υπό το καθεστώς του ν. 4412/2016 για τη ματαίωση της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, προβλέπεται ειδικά αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής<sup>74</sup>.

Σε αντίθεση με την προηγούμενη περίπτωση, όπου με αδιάστικτη διατύπωση το Δικαστήριο απαιτεί την αιτιολογία της ανακλητικής της διακήρυξης πράξης, στην περίπτωση της ανάκλησης προκήρυξης πλήρωσης δημοσίων θέσεων, φαίνεται να εμμένει στον κανόνα του αναιτιολόγητου των κανονιστικών πράξεων. Εντούτοις, παρά το ότι δεν στοιχειοθετείται ρητώς η υποχρέωση αιτιολογίας των σχετικών πράξεων, δέχεται ότι στην οφειλόμενη σε παρανομία της Διοίκησης ανάκληση προκήρυξης, πρέπει να παρατίθενται οι συγκεκριμένοι λόγοι που οδήγησαν στην έκδοσή της. Η απαίτηση, ωστόσο, για παράθεση των λόγων που οδήγησαν στην ανάκληση, ταυτίζεται επί της ουσίας με απαίτηση για αιτιολογία της κανονιστικής πράξης<sup>75</sup>. Συναντάται πάντως η περίπτωση, κατά την οποία το Δικαστήριο ρητά διατυπώνει τη σκέψη περί του ότι νόμιμα το αρμόδιο όργανο έλαβε υπόψη ορισμένα στοιχεία για να αιτιολογήσει την ανακλητική της προκήρυξης πράξη<sup>76</sup> ή εξετάζει επί της ουσίας την αιτιολογία της ανακλητικής πράξης, κρίνοντας περί του αιτιολογημένου αυτής, δίχως να επιδιώξει να διατηρήσει ακέραιο τον κανόνα του αναιτιολόγητου<sup>77</sup>.

Στο πεδίο των αγορανομικών μέτρων, βαρύνοντα ρόλο διαδραματίζει στο σκεπτικό του ΣτΕ το άρθρ. 5 παρ. 1 Σ., ως έρεισμα της οικονομικής ελευθερίας η οποία δύναται να περιορίζεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εφόσον όμως οι περιορισμοί δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερή την πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας, από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχείρησης ως οικονομικής μονάδας<sup>78</sup>.

Ιδιαίτερως, ρητά το ΣτΕ αξιοποίησε μεθοδολογικά την αρχή της αναλογικότητας, ώστε να καταλήξει στο συμπέρασμα της πρόδηλης υπέρβασης του αναγκαίου μέτρου του περιορισμού, ενόψει του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις<sup>79</sup>. Πρόκειται για έλεγχο ο οποίος διέρχεται εκ της φύσεώς του από τον έλεγχο της αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης<sup>80</sup>, δίχως όμως τούτο να ανευρίσκεται ρητώς στον δικαστικό συλλογισμό. Ο έλεγχος της

<sup>73</sup> ΣτΕ 4408/2013, 651/2010.

<sup>74</sup> Άρθρ. 106 ν. 4412/2016 καθώς και ΔΕφ1ω 107/2022 σκ. 7, 8· ΔΕφ1αρ 76/2022 σκ. 8· ΔΕφ1πατ 1/2022 σκ. 5· Βλ. συμπληρωματικά Ε. Τζιράκη, *Ανάκληση διοικητικών πράξεων αφορωσών στα διάφορα στάδια διαγωνισμών δημοσίων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών του Δημοσίου*· ΔηΣΚΕ 1-3/2006, σελ. 29· Ε. Πρεβεδούρου, *Ανάκληση κανονιστικών πράξεων*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

<sup>75</sup> ΣτΕ 1731/2021, 1638/2020, 1948/2019.

<sup>76</sup> ΣτΕ 2132/2018.

<sup>77</sup> ΣτΕ 2573/2017.

<sup>78</sup> ΣτΕ 464/2021, 1282/2017, 3447/2015, 2439/2015, 3633/2004.

<sup>79</sup> ΣτΕ 2227/2012.

<sup>80</sup> Βλ. Ι. Συμεωνίδη, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας, πρακτικά συνεδρίου*, 2018, σελ. 103, 105-106, όπου γίνεται φανερό ότι ο έλεγχος της αναλογικότητας των επιλογών της Διοίκησης επαυξάνει την ανάγκη αιτιολογίας· εξίσου, κατά τον Κ. Γώγο «Ακόμη όμως και αν οι κανονιστικές πράξεις στερούνται τυπικής αιτιολογίας, ο διοικητικός δικαστής, προκειμένου να κρίνει την αναλογικότητά τους, συχνά ενδιαφέρεται για τις σκέψεις που δικαιολογούν την κρινόμενη κανονιστική ρύθμιση». Βλ. Κ. Γώγο, *Πτυχές του ελέγχου αναλογικότητας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΔτΑ, ΤεΣ, ΙΙΙ/2005, Κράτος δικαίου και αρχή της αναλογικότητας, σελ. 299(315), όπου μάλιστα γίνεται λόγος, επί κανονιστικών πράξεων, για «λειτουργικά ισοδύναμα της

αιτιολογίας θα υποδείξει στον δικαστή τις τελούμενες από το διοικητικό όργανο σταθμίσεις. Σε άλλες περιπτώσεις, πάντως, το Δικαστήριο, παρά το ότι φαίνεται να υπονοεί τον έλεγχο αναλογικότητας των επίδικων κανονιστικών και περιοριστικών της ελευθερίας της επιχειρηματικής δραστηριότητας αγορανομικών διατάξεων, περιορίζεται σε έναν λιγότερο δυναμικό έλεγχο των επιβαλλόμενων περιορισμών, και ως εκ τούτου λιγότερο εμβριθή έλεγχο αιτιολογίας. Συγκεκριμένα κρίνει, συνεκτιμώντας τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούν οι αγορανομικές διατάξεις, ότι δεν καθίσταται ουσιωδώς δυσχερής η άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας ή ότι δεν υφίσταται ουσιαστική αποδυνάμωση του περιοριζόμενου συνταγματικού δικαιώματος<sup>81</sup>. Δεν αποκλείεται, όμως, το Δικαστήριο να κρίνει ρητά ανατιολόγητη την επίδικη κανονιστική ρύθμιση, εφόσον η συνδρομή των απαιτούμενων όρων δεν βεβαιώνεται στην αγορανομική διάταξη ή στις σχετικές προπαρασκευαστικές πράξεις, προκειμένου να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της εισαγομένης ρυθμίσεως<sup>82</sup>.

Έντονο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης σχετικά με την αναδιάρθρωση δημόσιων υπηρεσιών. Ιδιαίτερη σημασία διαδραματίζει στο σκεπτικό του Δικαστηρίου ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος τον οποίο εξυπηρετούν οι επίμαχες διατάξεις. Η αναζήτηση του σκοπού αυτών των διατάξεων ταυτίζεται με την αναζήτηση του αιτιολογικού τους ερείσματος, το οποίο, όπως συνάγεται από τη νεοπαγή νομολογία του ΣτΕ, είναι απολύτως αναγκαίο για να καταστεί δυνατός ο δικαστικός έλεγχος τήρησης των ορίων του εξουσιοδοτικού νόμου, έστω και αν πρόκειται για έναν «οριακό έλεγχο αιτιολογίας»<sup>83</sup>. Τον σκοπό των κανονιστικών διατάξεων αντλεί το ΣτΕ πέρα από την ίδια την πράξη και από τις απόψεις της Διοίκησης και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου<sup>84</sup>. Ο έλεγχος της αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης συνδέεται, και σε αυτή την περίπτωση, με τον έλεγχο αναλογικότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων που θεσπίζουν την αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών, ο οποίος παραμένει, εντούτοις, ήπιας έντασης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ<sup>85</sup>. Περαιτέρω, ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα παρουσιάζεται και η άποψη πως επιβάλλεται να εμπεριέχεται μιας μορφής αιτιολόγηση στις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης με τις οποίες καταργούνται ή μεταφέρονται αρμοδιότητες από ένα διοικητικό όργανο σε ένα άλλο, ώστε να αναφέρονται οι λόγοι που επιβάλλουν την κατάργηση ή τη μεταφορά αυτή, καθώς και οι σκοποί που επιδιώκονται<sup>86</sup>.

Στο ίδιο πεδίο μελέτης της αναδιάρθρωσης δημόσιων υπηρεσιών, μπορούμε να εντοπίσουμε ορισμένα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά, σχετικά με την απαίτηση αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης, ως προς τις συγχωνεύσεις και μετακινήσεις σχολικών μονάδων. Ειδικότερα, έχει κριθεί πως τα κρι-

---

αιτιολογίας τα οποία [...] δικαιολογούν ως αναλογική την επιλεγείσα λύση».

<sup>81</sup> ΣτΕ 1019/2022, 1038/2006.

<sup>82</sup> ΣτΕ 366/2008.

<sup>83</sup> Βλ. ΣτΕ 817/2016 (7μ) και Σ. Κυβέλο, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 817/2016 (7μ)*, ΘΠΔΔ 7/2016, σελ. 700(701).

<sup>84</sup> Εν αντιθέσει προς τον γενικό κανόνα επί ατομικών πράξεων, κατά τον οποίο την αιτιολογία που ελλείπει ή είναι ανεπαρκής δεν μπορούν να καλύψουν ή να συμπληρώσουν ισχυρισμοί και εξηγήσεις της Διοίκησης που προβάλλονται εκ των υστέρων, βλ. Χ. Χρυσανθάκη, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, 2021, σελ. 132, υποσ. 367<sup>η</sup>.

<sup>85</sup> ΣτΕ 1486/2020 σκ. 16, 728/2020 σκ. 6.

<sup>86</sup> Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους*, 2021, σελ. 187-188. Επίσης, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ και σύμφωνα με το άρθρ. 9 παρ. 2 και 3 ΚΔΔιαδ., η πράξη με την οποία μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα από ένα όργανο σε ένα άλλο, όπως και η εξουσιοδότηση υπογραφής, είναι κανονιστική. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2066/2007, 1981/2002 και ΣτΕ Ολ. 716/2001, ΣτΕ 650/2018 αντίστοιχα.

τήρια βάσει των οποίων γνωμοδοτεί το δημοτικό συμβούλιο, δεν είναι απαραίτητο να περιέχονται στην ίδια την πράξη αλλά δύνανται να προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου. Επίσης, ενώ η αξιολόγηση αυτών των κριτηρίων, βάσει των οποίων αποφασίζεται η συγχώνευση των σχολικών μονάδων, εκφεύγει, καταρχήν, του ακυρωτικού ελέγχου, ως αποτελούσα ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, ελέγχεται ως προς την πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και όρων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, εφόσον τούτο προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου<sup>87</sup>.

Ο έλεγχος των στοιχείων που συνηγορούν στην έκδοση της κανονιστικής πράξης αποσκοπεί να καταστήσει εφικτό τον έλεγχο περί τήρησης των ορίων της εξουσιοδότησης<sup>88</sup>. Ο έλεγχος, όμως, των ορίων της εξουσιοδότησης, εφόσον αυτά δεν προκύπτουν από το γράμμα της εξουσιοδοτικής διάταξης, αλλά μεσολαβεί, αναγκαία, η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαστή, εμπεριέχει, ο ίδιος, στοιχεία ελέγχου αιτιολογίας<sup>89</sup>. Η αναζήτηση της αιτιολογίας της κανονιστικής διοικητικής πράξης είναι αναγκαία συνέπεια της ύπαρξης, στον εξουσιοδοτικό νόμο, αόριστων νομικών εννοιών, οι οποίες καταλείπουν στη Διοίκηση περιθώρια εκτίμησης, ως προς τον συγκεκριμένο προσδιορισμό αυτών<sup>90</sup>. Κρίσιμο στοιχείο βάσει του οποίου ο έλεγχος των ορίων της εξουσιοδότησης προσεγγίζει ποιοτικώς τον έλεγχο αιτιολογίας είναι, επίσης, αυτό της σύνδεσης της νόμιμης χρήσης της εξουσιοδότησης με τη συνδρομή πραγματικών περιστατικών<sup>91</sup>.

Ο ως άνω έλεγχος της πρόδηλης παραγνώρισης των κριτηρίων της εξουσιοδότησης δεν περιορίζεται στον έλεγχο των συγχωνεύσεων σχολικών μονάδων, αλλά αποκτά ευρύτερη σημασία για τον έλεγχο της κανονιστικής δραστηριότητας της Διοίκησης, υποδεικνύοντας τον έλεγχο αιτιολογίας που διενεργεί το Δικαστήριο, παρά το ότι σε επίπεδο εξαγγελίας εμμένει στο αναιτιολόγητο των κανονιστικών διοικητικών πράξεων<sup>92</sup>. Χαρακτηριστικά, το ΣτΕ ακύρωσε

<sup>87</sup> ΣτΕ 3424/2017, όπου το Δικαστήριο έκρινε ακυρωτέα απόφαση περί κατάργησης σχολικών μονάδων, δεχόμενο ότι δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου η συνεκτίμηση των επικαλούμενων εξαιρετικών συνθηκών για την τεκμηρίωση της υιοθετηθείσας ρυθμίσεως. Βλ. επίσης ΣτΕ 2865/2014, 800/2014, 1437/2013.

<sup>88</sup> Ι. Κατράς, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, 2015, σελ 323.

<sup>89</sup> Γ. Γεραπετρίτης, *ό.π.*, σελ. 84· Χ. Ντουχάνης, *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους των κανόνων δικαίου και, ιδίως, των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 795(798), κατά τον οποίο ο έλεγχος των ορίων της εξουσιοδότησης καθίσταται σχεδόν μηχανιστικός όταν, λόγω της σαφήνειας της διάταξης, η ερμηνεία αυτής καθίσταται «εγχείρημα περιττό». Θα πρέπει πάντως εδώ να παρατηρήσουμε ότι η νεότερη αντίληψη ως προς τους κανόνες ερμηνείας, όπως εύστοχα έχει διατυπωθεί από τον Η. Κουβαρά, δεν απορρίπτει απλώς την υπεροχή της γραμματικής ερμηνείας έναντι των υπολοίπων, αλλά θεωρεί ανεπίτρεπτο η ερμηνεία και του σαφέστερου κανόνα να σταματά στο γράμμα του και να περιορίζεται στην υποτιθέμενη λεκτική του σαφήνεια. Βλ. Η. Κουβαρά, *Τι γνωρίζει ο δικαστής; (πέραν των αποδεδειγμένων) Οι πραγματολογικές κρίσεις στον δικανικό συλλογισμό*, ΘΠΔΔ 8-9/2020, σελ. 673(679)· αναλόγως Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου - Θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 2019, σελ. 139. Η παρατήρηση αυτή, ως προς τις μεθόδους ερμηνείας, δύνανται να υποδεικνύει ότι η ερμηνευτική παρέμβαση του δικαστή καθίσταται επιτακτική και στις περιπτώσεις ακόμα «λεκτικής σαφήνειας», έτσι ώστε ο έλεγχος της τήρησης των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης, να μην αποτελεί μια μηχανική διαδικασία τελούμενη από το δικαιοδοτικό όργανο.

<sup>90</sup> Σ. Κυβέλος, *Ζητήματα έννομης προστασίας από την προσβολή κανονιστικών πράξεων περί καθορισμού αντικειμενικών αξιών – Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2335/2015 (7μ)*, Συνήγορος, 118/2016, σελ. 24(25).

<sup>91</sup> Χ. Ντουχάνης, *ό.π.*

<sup>92</sup> ΣτΕ 1475/2019 σκ. 8, 10 η οποία ακύρωσε προεδρικό διάταγμα κατά το μέρος που με αυτό καταργείτο Αστυνομικό Τμήμα, λόγω μη παράθεσης των εγκληματολογικών δεδομένων της περιοχής, συνοδευομένων από στατιστικά στοιχεία, και μη αξιολόγησης ειδικότερων πληθυσμιακών στοιχείων και λοιπών ιδιομορφιών και ιδιαιτεροτήτων, ΣτΕ 1593/2018 σκ. 8, 9 η οποία με εφελτήριο τα κριτήρια της εξουσιοδοτικής διάταξης αναζήτησε το αιτιολογικό έρεισμα κανονιστικής πράξης της λιμενικής αρχής.

λόγω υπέρβασης της εξουσιοδότησης και των συνταγματικών διατάξεων βάσει των οποίων αυτή ερμηνεύεται, κανονιστική διοικητική πράξη η οποία προέβaine σε μείωση ειδικού επιδόματος κατηγοριών στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων, επικεντρώνοντας την προσοχή του στις αυξημένες υποχρεώσεις τεκμηρίωσης της συγκεκριμένης επιλογής, την οποία υπείχε εν προκειμένω η κανονιστικός δρώσα Διοίκηση. Αξιοσημείωτη παρίσταται, τόσο η ρητή θεμελίωση της υποχρέωσης τεκμηρίωσης της συγκεκριμένης κατηγορίας κανονιστικών πράξεων, η οποία συνδέεται αναπόσπαστα με την, έχουσα συνταγματικό έρεισμα, ειδική μισθολογική μεταχείριση των ως άνω προσώπων, όσο και η –λόγω έλλειψης αυτής της τεκμηρίωσης– κρίση του Δικαστηρίου περί παραβίασης της εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>93</sup>.

Επιπροσθέτως, η Διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί νομίμως και με τον προσήκοντα τρόπο κάθε κανονιστική πράξη με την οποία επεμβαίνει και επιφέρει περιορισμούς σε συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα<sup>94</sup>. Δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις συνιστούν, η απαγόρευση προγραμματισμένης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης μόνο με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής<sup>95</sup> και η έλλειψη αναλογιστικής μελέτης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία δεν καλύπτεται, άλλωστε, από τη σύνταξη οικονομικής μελέτης<sup>96</sup>. Η ύπαρξη αναλογιστικής μελέτης συνδέεται, κατά τον τρόπο αυτό, με την καλή νομοθέτηση, αποτελώντας, ειδικότερα, εγγύηση σεβασμού της εμπειριστατωμένης και συνεπούς νομοθέτησης<sup>97</sup>. Στις εν λόγω περιπτώσεις, η Διοίκηση οφείλει να είναι ιδιαίτερα «προσεκτική» κατά την τήρηση των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>98</sup>.

### 3. Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με τον έλεγχο αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων

Σε πρόσφατη νομολογία του, σχετικά με το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων, το ΣτΕ προχώρησε έτι περαιτέρω και διατύπωσε την κρίση πως εντός του ελέγχου των κανονιστικών πράξεων περιλαμβάνεται και η έρευνα των λόγων που δικαιολογούν

<sup>93</sup> ΣτΕ 2509/2021 σκ. 9, 18.

<sup>94</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ό.π., σελ. 952-953.

<sup>95</sup> Το εν λόγω θέμα αναδείχθηκε εντόνως κατά την περίοδο της πανδημίας, όπου οι τρεις διαδοχικές αποφάσεις του αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ. για ολιγοήμερη απαγόρευση όλων των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων, δέχθηκαν έντονη κριτική και θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές διότι μεταξύ άλλων ήταν πλήρως αναιτιολόγητες. Βλ. Χ. Κουρουνδή/Β. Τσιγαρίδα, *Η νέα απαγόρευση συναθροίσεων και το Σύνταγμα*, στο [link, τελευταία πρόσβαση 23.10.2022](#). [Βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω υποσ. 121<sup>β</sup>](#).

<sup>96</sup> ΣτΕ Ολ. 1889/2019 και συναφές σχόλιο Π. Παπαρηγοπούλου, *Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης και η κρατική εγγύηση για επαρκείς συντάξεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1889/2019*, ΘΠΔΔ 10/2019 σελ. 915(918) ΣτΕ Ολ. 2887/2015, 2194/2014· ΣτΕ ΠΕ 157/2007, 130/2005. Συγκεκριμένα, κρίθηκε πως η σύνταξη αναλογιστικών μελετών κατά διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης αντίκειται στο άρθρ. 22 παρ. 5 Σ. και πως για τέτοιου είδους περικοπές ο νομοθέτης οφείλει «να έχει προβεί σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενόψει και των παραγόντων που τα προκάλεσαν, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.α.) [...] δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες αποτέλεσμα τέτοιου που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη [...] παραβίαση του πυρήνα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση».

<sup>97</sup> Π. Μαντζούφας, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, 2018, σελ. 198(199).

<sup>98</sup> Μ. Πικραμένος, ό.π., σελ. 242.

την έκδοσή τους, με απώτερο σκοπό να διερευνηθεί αν αυτές, κινούνται εντός του πλαισίου της εξουσιοδοτήσεως, που αποτελεί και έρεισμα για την παραγωγή τους<sup>99</sup>. Στην επίμαχη περίπτωση, το ΣτΕ προβαίνει στην –έμμεση πλην σαφή– παραδοχή, ότι υφίσταται ανάγκη εμπειριστατωμένης τεκμηρίωσης και αιτιολογίας και των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης. Για πρώτη φορά στη νομολογία του ΣτΕ, διατυπώθηκε η σκέψη περί της έρευνας «της δικαιολογίας εκδόσεως» της κανονιστικής πράξης και πως ο έλεγχος του Δικαστηρίου κατ' επέκταση θα εισχωρήσει έως και τον σκοπό του νομοθέτη<sup>100</sup>. Βέβαια, εν προκειμένω, το Δικαστήριο αποφεύγει έναν αυστηρό και εντατικό έλεγχο αιτιολογίας της κανονιστικής πράξης, κάνοντας ειδική μνεία στην πάγια νομολογική του θέση<sup>101</sup>, σύμφωνα με την οποία, για να αποφανθεί θα λάβει υπόψη μόνο τα στοιχεία που υπάρχουν στο σώμα και στον φάκελο της πράξης, ώστε να διαπιστώσει αν είναι σε πλήρη αρμονία με τον σκοπό και το πνεύμα της εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>102</sup>.

Αυτή η πρόθεση του Δικαστηρίου, διαφαίνεται και στην πολύκροτη υπόθεση σχετικά με τον «μεγάλο περίπατο της Αθήνας»<sup>103</sup>. Στην επίμαχη περίπτωση, φαίνεται πως το ΣτΕ επιδόθηκε σε μία προσπάθεια διερεύνησης του σκοπού που επιδιώκεται με την θέσπιση συγκεκριμένων ρυθμίσεων. Όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί η Ε. Πρεβεδούρου, σε αμφότερες τις υποθέσεις που εξέτασε στο ΣτΕ, διακρίνεται μία απόπειρα μαξιμαλιστικού ελέγχου («*contrôle maximal*») των κανονιστικών πράξεων, που θέτει ως πυλώνα την αμφισβήτηση και την αναζήτηση του σκοπού και της πρόθεσης του κανονιστικού νομοθέτη<sup>104</sup>. Η εν λόγω απόφαση, έχει μεγάλη πρακτική και συμβολική σημασία, καθώς αφορούσε αίτηση ακυρώσεως κατά της ΚΥΑ με τίτλο «Επιβολή προσωρινών κυκλοφοριακών μέτρων και ρυθμίσεων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας προς αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19»<sup>105</sup>. Η επίμαχη ΚΥΑ, βασίστηκε σε τρεις ΠΝΠ, που κυρώθηκαν με νόμο και αποτέλεσαν το έρεισμα αυτής<sup>106</sup>. Παρά τις λογικές και νομικά στέρεες αντιρρήσεις μεγάλου μέρους της θεωρίας<sup>107</sup>, το ΣτΕ παγίως δέχεται την εγκυρότητα των ΠΝΠ, που παρέχουν εξουσιοδότηση στη Διοίκηση<sup>108</sup>, όπως και στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ερχόμενοι και πάλι στο ζήτημα της αναζήτησης και του ελέγχου του σκοπού των κανονιστικών

<sup>99</sup> ΣτΕ 805/2018 (7μ) με σχόλιο Σ. Βλαχόπουλου, ΔιΔικ 3/2019, σελ. 426.

<sup>100</sup> ΣτΕ 805/2018 (7μ) σκ. 14· βλ. Ε. Κουτσουράκη/Θ. Αντωνίου, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 805/2018 (7μ), ΘΠΔΔ 11/2018, σελ. 1017-1020.

<sup>101</sup> ΣτΕ 3474/2017, 2020/2012.

<sup>102</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Περιορισμός των αναδρομικών αποτελεσμάτων δικαστικής ακύρωσης – Έλεγχος αιτιολογίας κανονιστικής πράξης, στο [link](#), [τελευταία πρόσβαση](#) 23.10.2022.

<sup>103</sup> ΣτΕ 1992/2020.

<sup>104</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Μαξιμαλισμός στον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, στο [link](#), [τελευταία πρόσβαση](#) 23.10.2022.

<sup>105</sup> Υ.Α. Δ1α/ΓΠ.οικ. 31688/2020 (ΦΕΚ Β' 1970/21.5.2020).

<sup>106</sup> 25.02.2020, 20.03.2020 και 13.04.2020, οι οποίες κυρώθηκαν με τους ν. 4682/2020, ν. 4683/2020 και ν. 4690/2020 αντιστοίχως.

<sup>107</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 373· βλ. επίσης την εύστοχη παρατήρηση του Χ. Χρυσανθάκη πως στο παρελθόν η Πολιτεία έχει προβεί σε καταχρηστική εφαρμογή των ΠΝΠ, Χ. Χρυσανθάκη, *Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΘΠΔΔ 5/2014, σελ. 393(396)· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 155, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται πως η εκτελεστική εξουσία προσφεύγει συχνότερα από όσο θα έπρεπε στην έκδοση ΠΝΠ, αντιμετωπίζοντας κατά τρόπο «χαλαρό» τα κριτήρια του άρθ. 44 παρ. 1 Σ. Για το ζήτημα του μεγάλου αριθμού ΠΝΠ κατά την περίοδο της πανδημίας βλ. Α. Καϊδατζή, *Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα. Το τέλος του συνταγματικού δικαίου*, ΔτΑ 84(2020), σελ. 408 επ.

<sup>108</sup> Βλ. ΣτΕ Ολ. 1901/2014 σκ. 21.

πράξεων, σε πρόσφατη απόφασή του, ως προς την κατάργηση από το ωρολόγιο πρόγραμμα της Α΄ Λυκείου του μαθήματος «Καλλιτεχνική Παιδεία», το ΣτΕ, εκκινώντας από τη σκέψη ότι δεν προκύπτει ο εξυπηρετούμενος από τη μεταβολή αυτή σκοπός δημοσίου συμφέροντος ή η ουσιαστική εκτίμηση του κανονιστικού νομοθέτη περί επίτευξης των στόχων της παρ. 2 του άρθ. 16 Σ.<sup>109</sup>, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω ρύθμιση παραγνώνει τα κριτήρια άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης. Υποδεικνύεται έτσι εναργώς η σύνδεση της αναζήτησης του σκοπού της ρύθμισης με την αιτιολογία της κανονιστικής πράξης<sup>110</sup>. Στο ίδιο ακριβώς πλαίσιο της παραγνώρισης των κριτηρίων άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης κατέληξε το ΣτΕ, αναφορικά με τον περιορισμό ή την κατάργηση της διδασκαλίας των μαθημάτων γενικής παιδείας «Πολιτική Παιδεία» στην Α΄ Λυκείου και «Σύγχρονος Κόσμος: Πολίτης και Δημοκρατία» στη Β΄ Λυκείου, λόγω έλλειψης τεκμηρίωσης, ως προς την τήρηση παιδαγωγικών και επιστημονικών κριτηρίων<sup>111</sup>.

Προς επίρρωση όσων έχουν αναλυθεί, αξίζει να αναφερθεί πως με πρόσφατη νομολογία του, σχετικά με τη σφαγή ζώων στο πλαίσιο λατρευτικών τύπων στην Ελλάδα, η οποία θεωρήθηκε αμφιλεγόμενη, το ΣτΕ, έκρινε πως η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση όφειλε να αιτιολογήσει την επιλογή στην οποία προέβη, ώστε να εναρμονιστεί με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και τη νομολογία του ΔΕΕ<sup>112</sup>. Αυτή η σκέψη του Δικαστηρίου, είναι πασιφανές πως αποσκοπεί στο να ελεγχθεί πλήρως και με τρόπο αποτελεσματικό η συλλογιστική πορεία της Διοίκησης που οδήγησε στην επιλογή της εν λόγω ρύθμισης έναντι άλλων<sup>113</sup>.

Το επιστέγασμα της ανωτέρω εκτεθείσης νομολογίας αποτελεί η σημαίνουσα απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του ΣτΕ, με την οποία το Δικαστήριο ακύρωσε την παρατείνουσα την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού των εργαζομένων σε δομές υγείας κανονιστική πράξη, λόγω έλλειψης επαναξιολογήσεως του μέτρου, βάσει επίκαιρων επιστημονικών και επιδημιολογικών στοιχείων. Η έλλειψη αυτή καθιστά αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας τη νομοθετική διάταξη στην οποία ερείδεται η προσβαλλόμενη πράξη. Ρητά μάλιστα και ορθά, κατά τη γνώμη μας, το Ανώτατο Ακυρωτικό έκρινε ότι δεν είναι επαρκής η αιτιολόγηση, αλλά αόριστη η επίκληση των δεδομένων της κοινής πείρας, σύμφωνα με τα οποία το φθινόπωρο παρατηρείται έξαρση των ιώσεων και άρα και της οφειλόμενης στον ιό Sars-CoV-2<sup>114</sup>.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτεθέντων, οδηγούμεθα στο συμπέρασμα πως το ΣτΕ κινείται με σταθερά βήματα προς έναν έλεγχο των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, που προσιδιάζει σε αυτόν που προβαίνει ο ενωσιακός δικαστής, κατά τις επιταγές του άρθ. 296 εδάφ. 2 ΣΛΕΕ<sup>115</sup>, όπου ορίζεται πως όλες οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης οφείλουν να αιτιολογούνται,

<sup>109</sup>ΣτΕ 2573/2021.

<sup>110</sup>Για το ότι η αιτιολογία της κανονιστικής ρύθμισης επιβάλλεται εμμέσως, εφόσον ο έλεγχος συνταγματικότητας λαμβάνει χώρα με κριτήριο τον δεδηλωμένο σκοπό, ήτοι τη ratio της ρύθμισης βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 268.

<sup>111</sup>Βλ. Χ. Κουρουνδή, *Σχόλιο στην ΣτΕ Γ΄ Τμ. 7μ. 1972/2022: Mind the gap μεταξύ Θρησκευτικών και Κοινωνιολογίας*, στο [link, τελευταία](#) πρόσβαση 23.10.2022.

<sup>112</sup>Βλ. αντί πολλών Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1751/2021*, ΘΠΔΔ 12/2021, σελ. 1247-1253.

<sup>113</sup>Αυτή η σκέψη διατυπώνεται εύστοχα από τον Γ. Δεληγιάννη, «Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων», σε: *Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ 1929-1979 Ι*, 1979, σελ. 596-599.

<sup>114</sup>ΣτΕ 2332/2022 (7μ) σκ. 9.

<sup>115</sup>Ι. Κτενίδης, «Άρθρο 296 (πρώην άρθρο 253 της ΣΕΚ)», σε: Β. Σκουρής, *Συνθήκη της Λισσαβώνας Ερμηνεία κατ' άρθρον*, 2020, σελ. 1893 επ.

ανεξαρτήτως του χαρακτήρα τους<sup>116</sup>. Έτσι, παρά τη συνήθη διατύπωση του ΣτΕ περί αναιτιολόγητου των κανονιστικών πράξεων, η οποία ευλόγως δημιουργεί αμφιβολίες για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του ακυρωτικού ελέγχου, παρατηρούμε πως νομολογιακά έχει διαπλαστεί πληθώρα εξαιρέσεων, προκειμένου το Δικαστήριο να μπορέσει να ελέγξει σε βάθος τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης<sup>117</sup>.

Σε μία συγκριτική θεώρηση του ζητήματος, σκόπιμο είναι να αναφέρουμε πως το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των μέτρων κατά της διασποράς του κορωνοϊού, απασχόλησε έντονα αρκετά εθνικά δικαστήρια ευρωπαϊκών χωρών, όπως το Bundesverfassungsgericht<sup>118</sup> και το Conseil d'État<sup>119</sup>. Ο δικαστικός αυτός έλεγχος, παρά το γεγονός πως παρουσίασε αρκετές διακυμάνσεις, κατέστησε σαφές πως πρωταρχικό μέλημα των κρατών μελών ήταν η διαφύλαξη της δημόσιας υγείας<sup>120</sup>. Ο έλεγχος των μέτρων αυτών επιτεύχθηκε κυρίως διαμέσου του γνώριμου στην ελληνική έννομη τάξη τεστ της αναλογικότητας<sup>121</sup>.

### III. ΕΠΙΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συνοψίζοντας όσα έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, δύναται να εξαχθεί το συμπέρασμα πως το ΣτΕ, παρά τον αυτοπεριορισμό που επιδεικνύει, φαίνεται να περνά σε ένα νέο φάσμα δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Με αιχμή του δόρατος την απόφαση σχετικά με τον «μεγάλο περίπατο» και εν συνεχεία με την απόφαση περί της αντισυνταγματικότητας της παράτασης του μέτρου του υποχρεωτικού εμβολιασμού των εργαζομένων σε δομές υγείας, εξέπεμψε ένα μείζονος σημασίας μήνυμα, θίγοντας παράλληλα τα ζητήματα νομοθετικής εξουσιοδότησης που ανακύπτουν διαχρονικά<sup>122</sup>. Το μήνυμα αυτό έγκειται

<sup>116</sup>Δ. Γρατσιάς, *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους του κανόνα δικαίου: Αθήνα και Λουξεμβούργο, αποκλίσεις και συγκλίσεις*, ΘΠΔΔ 8-9/2017, σελ. 782(785).

<sup>117</sup>Ε. Παυλίδου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 307/2021*, ΘΠΔΔ 6/2021, σελ. 607-608.

<sup>118</sup>BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 – 1 BvR 828/20-, Rn.12. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. Dezember 2020-1 BvQ 145/20-, Rn.1-9 και ιδίως σκ. 7. Βλ και σχετική ανάλυση από Κ. Παπανικολάου, *Περιορισμοί της θρησκευτικής λατρείας και των συναθροίσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

<sup>119</sup>Conseil d'État, 06.09.2020, *Ministre des solidarités et de la santé c. M.D...et autre*, n° 443750, σκ. 10 και *Ministre des solidarités et de la santé c. Association Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 443751, σκ. 10, όπως παρατίθεται από Ε. Πρεβεδούρου, βλ. ανωτέρω υποσ. 104<sup>n</sup>.

<sup>120</sup>Διεξοδικά Θ. Αντωνίου, *Περιοριστικά μέτρα για τον Covid-19. Αποφάσεις Ανωτάτων Εθνικών Δικαστηρίων*, ΔτΑ 91(2022), σελ. 75 επ.

<sup>121</sup>Βλ. αναλυτικότερα για την αρχή της αναλογικότητας στο δημόσιο δίκαιο Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό Δημόσιο δίκαιο*, 1989, σελ. 12 επ. Α. Μάνεση, *Συνταγματικά Δικαιώματα Α΄*, *Ατομικές ελευθερίες*, 1982, σελ. 77. Το ΣτΕ θα λέγαμε πως απέφυγε εν γένει να προβεί σε έναν εντατικό και διεισδυτικό δικαστικό έλεγχο των μέτρων που λήφθηκαν για την αποτροπή εξάπλωσης του Sars-CoV-2 [με εξαίρεση την πρόσφατη ΣτΕ 2332/2022 (7μ) βλ. ανωτέρω υποσ. 114<sup>n</sup>], πλην όμως περιόρισαν ουσιαστικά θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα των πολιτών, όπως η ελευθερία του συνέρχεσθαι, βλ. ΣτΕ Ολ. 1681/2022. Για τις αντικρουόμενες απόψεις που έχουν εκφραστεί επί των ζητημάτων που αυτή εγείρει βλ. συναφές σχόλιο Χ. Τσιλιώτη, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022 και Δ. Βουκελάτου, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022, όπου αναφέρονται τα ζητήματα που ανέκυψαν σχετικά με την αιτιολογία της απόφασης του αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ.

<sup>122</sup>Β. Μπουκουβάλα, *Νομοθετική εξουσιοδότηση, έλεγχος συνταγματικότητας και έλεγχος νομιμότητας των εκδοθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Παρουσίαση της 1992/2020 απόφασης του Δ΄ Τμ. του ΣτΕ*, στο [link, τελευταία πρόσβαση 23.10.2022](#).



στο γεγονός, πως η υγειονομική κρίση, δεν δικαιολογεί σε καμία των περιπτώσεων έναν απομειωμένο έλεγχο νομιμότητας και δικαιοκρατικών εγγυήσεων.

Ο διπλός προβληματισμός που αναφύεται, αφορά αφενός το εύρος της επίμαχης νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία καθορίζει την αρμοδιότητα του εξουσιοδοτούμενου οργάνου, συναρτήσει του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>123</sup>, και αφετέρου τις τυχόν συνέπειες μίας δικαστικής απόφασης, γεγονός που επιτάσσει ορισμένες φορές ο δικαστής να μην καταφεύγει σε στείρους νομικισμούς αλλά να προβαίνει και σε πραγματολογικές σταθμίσεις<sup>124</sup>. Επικουρικά, πρέπει να τονίσουμε πως δεν αρμόζει σε μία δημοκρατική κοινωνία, να «εργαλειοποιείται» μία πανδημική κρίση και με προσηματική επίκληση αυτής να προβαίνει η εκτελεστική εξουσία σε χρήση κανονιστικών μέσων που της παρέχει το Σ., για σκοπούς άσχετους και διάφορους με αυτή<sup>125</sup>.

Γενικότερα, το ζήτημα των κρίσεων και της κατάστασης ανάγκης έχει αναλυθεί και μελετηθεί διεξοδικά τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία<sup>126</sup>. Σημασία έχει όμως, να μη γίνει αυτή η λεγόμενη «έκτακτη ανάγκη» κανονικότητα, με αποτέλεσμα να γινόμαστε μάρτυρες «εκπτώσεων», ως προς την τήρηση της νομιμότητας και την ύπαρξη δικλίδων ασφαλείας, απέναντι στην τυχόν κρατική αυθαιρεσία<sup>127</sup>. Ακόμα και σε περιόδους κρίσεων, η Δημοκρατία και το κράτος δικαίου δεν θα πρέπει να αναβάλλονται επ' αόριστον<sup>128</sup> και πάντα η δράση της εκτελεστικής εξουσίας οφείλει να ασκείται σύμφωνα με το Δίκαιο και τηρώντας τους νόμους<sup>129</sup>. Ένας έγκαιρος και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, σε περιόδους κρίσεων, αποτελεί *conditio sine qua non* για την εύρυθμη λειτουργία ενός σύγχρονου και ανθρωποκεντρικού κράτους δικαίου<sup>130</sup>. Όπως γλαφυρά έχει διατυπωθεί από τον Π. Λαζαράτο, «Το δίκαιο της ανάγκης είναι το δίκαιο της αυξημένης αιτιολογίας και κατ' επέκταση το δίκαιο του αυξημένου δικαστικού ελέγχου»<sup>131</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, και με αφορμή τις τελευταίες νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με τον έλεγχο της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων και την αναζήτηση του σκοπού έκδοσής τους, αναδεικνύεται ότι η παγιωμένη(;) θέση της θεωρίας και της νομολογίας περί αναιτιολόγητου αυτών, καθίσταται μη πειστική και απομακρυσμένη από τη σύγχρονη νομική και κοινωνική πραγματικότητα, όπου οι επεμβάσεις της κανονιστικής δράσης Διοίκησης συνιστούν αναπόσπαστο μέρος ενός σύγχρονου κράτους. Κατά τη θεώρησή μας, ο έλεγχος της αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων είναι απολύτως αναγκαίος, θα πρέπει δε να συντελείται αποτελεσματικά και σε βάθος, ώστε να περιορίζεται δραστικά το ενδεχόμενο κρατικής αυθαιρεσίας. Στον επιστημονικό διάλογο, έχει υποστηριχθεί πως αν ο ως άνω έλεγχος αποτελέσει τον κανόνα, θα δημιουργηθεί μία τομή στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, καθώς η εκτελεστική λειτουργία θα ελέγχεται διαρκώς

<sup>123</sup>Βλ. Α. Μάνεση, «Ζητήματα νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων», σε: *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980, σελ. 280 επ.

<sup>124</sup>Βλ. αντί πολλών Η. Κουβαρά, *Οι συνέπειες των δικαστικών αποφάσεων ως θεμέλιο των νομικών κρίσεων*, 2020.

<sup>125</sup>Β. Καψάλη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1992/2020*, Αρμ 12/2020, σελ. 2098(2103).

<sup>126</sup>Βλ. αντί πολλών για την κατάσταση ανάγκης Α.Ι. Μεταξά, *Το δίκαιο της ανάγκης (επανεκδοση)*, 2018, με μελέτες Σ. Βλαχόπουλου, Κ. Μενουδάκου και Χ. Ανθόπουλου.

<sup>127</sup>Κ. Γιαννακόπουλος, *Ο νεοφευδαρχικός συνταγματισμός*, 2022, σελ. 211 επ.

<sup>128</sup>S. Repucci/A. Slipowitz, *Democracy under Lockdown, Special Report 2020*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022.

<sup>129</sup>Α. Μάνεσης, *Συνταγματικόν Δίκαιον: Πανεπιστημιακά Παραδόσεις*, τόμ. Α', 1967, σελ. 411 όπου αναφέρεται πως «η άσκηση της κρατικής εξουσίας προσδιοριζόμενη και περιοριζόμενη δια κανόνων δικαίου να υπόκειται εις το Δίκαιον».

<sup>130</sup>Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και ιστορίας*, 2018, σελ. 324 όπου αναφέρεται πως «Το κράτος δικαίου είναι το κράτος στο οποίο η κρατική εξουσία οροθετείται στη δράση της με νομικές εγγυήσεις διεθνούς περιωπής, οι οποίες υπερσχύουν της εθνικής νομοθεσίας, ακόμη και αυτού του ιδίου του εθνικού συντάγματος».

<sup>131</sup>Π. Λαζαράτος, *Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης*, ΘΠΔΔ 8-9/2013, σελ. 686(691).

και εντατικά από τη δικαστική. Ως απάντηση σε αυτό το επιχείρημα, αρκεί να παραθέσουμε τη διατύπωση του Α. Μανιτάκη, πως η «Η αποτελεσματική λειτουργία του εξισορροπητικού και αντι-σταθμιστικού αυτού μηχανισμού επιτυγχάνεται [...] όχι με την αμοιβαία αποξένωσή τους αλλά με την αμοιβαία συνεργασία τους, με την αλληλεξάρτησή τους και βέβαια με τον αμοιβαίο έλεγχό τους»<sup>132</sup>.

Ολοκληρώνοντας, οφείλουμε να σημειώσουμε πως το ΣτΕ κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, ώστε να διασφαλίσει έναν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, στην οποία ήδη θέτει όλο και μεγαλύτερη πίεση ως προς την τήρηση, τόσο της εξωτερικής όσο και της εσωτερικής νομιμότητας των πράξεων που αυτή εκδίδει, ελέγχοντας μέχρι και τον σκοπό έκδοσης αυτών. Η νέα αυτή νομολογιακή τάση μόνο θετικά μπορεί να αποτιμηθεί και στο μέλλον αναμένουμε έναν ακόμη πιο εντατικό δικαστικό έλεγχο όλων των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς περαιτέρω δισταγμούς και δικαστικό αυτοπεριορισμό, ώστε το ΣτΕ να σταθεί το ύψος του θεσμικού ρόλου τον οποίο κατέχει. Είναι σημαντικό, άλλωστε, να θυμόμαστε πως σε μία δημοκρατική πολιτεία κανένα όργανό της δεν θα πρέπει να μένει ανέλεγκτο ή ο έλεγχος των πράξεων αυτού να είναι περιορισμένος<sup>133</sup>. □

<sup>132</sup>Α. Μανιτάκης, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 23.10.2022. Βλ. αναλυτικότερα Α. Μανιτάκη, *Συνταγματική οργάνωση του Κράτους*, 2009, σελ. 171-172· Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, τόμ. Β΄, 2022, σελ. 134-135, (e-book) διαθέσιμο στο <https://www.epoliteia.gr/>.

<sup>133</sup>Αισχίνης Κατὰ Κτησιφῶντος, 17.4, «Ἐν γὰρ ταύτῃ τῇ πόλει, οὕτως ἀρχαία οὖσα καὶ τηλικαύτῃ τὸ μέγεθος, οὐδείς ἐστιν ἀνυπεύθυνος τῶν καὶ ὀπωσοῦν πρὸς τὰ κοινὰ προσεληλυθότων». Μτφρ. Σ' αυτήν την πόλη, την τόσο παλαιά και τόσο μεγάλη, κανένας από όσους έχουν αναλάβει ένα οποιοδήποτε λειτουργήμα προς το δημόσιο δεν είναι απαλλαγμένος από τον έλεγχο.