

Η ΕΝΝΟΜΗ ΣΧΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με αφετηρία την έμφαση που δίνει η γερμανική θεωρία στην έννοια της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου, εξετάζεται το περιεχόμενό της και η λειτουργία που επιτελεί ή θα μπορούσε να επιτελέσει στο σύστημα του ελληνικού διοικητικού δικαίου. Στην ελληνική νομολογία, ο όρος «έννομη σχέση διοικητικού δικαίου» απαντάται σχεδόν αποκλειστικά στο δικονομικό πεδίο, για τον καθορισμό της δικαιοδοσίας. Το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο φαίνεται ότι θα εξακολουθήσει να στηρίζεται πρωτίστως στις μορφές δράσης της Διοίκησης, με κυρίαρχη τη διοικητική πράξη. Η έννομη σχέση επιτελεί επικουρική, διευκρινιστική και ευαισθητοποιητική λειτουργία, στο μέτρο που καλεί σε συνολική θεώρηση των συμπεριφορών και βιοτικών σχέσεων, αποδομεί την παραδοσιακή σχέση εξουσίας μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων (Gewaltverhältnis), αναδεικνύει την αμοιβαιότητα εξουσιών και υποχρεώσεων και αποτυπώνει τις πολυπολικές σχέσεις (Διοίκηση-αποδέκτης της πράξης-τρίτοι) Περαιτέρω, επιτρέπει την ανάδειξη του διαχρονικού στοιχείου της ζωής μιας διοικητικής πράξης και, συνακολούθως, την αποτύπωση του δυναμικού χαρακτήρα του διοικητικού φαινομένου.

Ευγενία Πρεβεδούρου

Καθηγήτρια Νομικής
Σχολής ΑΠΘ

ABSTRACT

Starting from the emphasis that German doctrine places on the concept of the “administrative legal relationship”, its content and the function it performs or could perform in the system of Greek administrative law are examined. In Greek case law, the term ‘administrative legal relationship’

* Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο για την Καθηγήτρια κ. Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου.

is found almost exclusively in the procedural field, for the determination of the competent jurisdiction. Substantive administrative law seems to continue to be based primarily on the forms of administrative action, with the administrative act predominating. The legal relationship performs a subsidiary, clarifying and “awareness-raising” function, insofar as it calls for a comprehensive view of attitudes and living relationships, deconstructs the traditional power relationship between the administration and the citizens (*Gewaltverhältnis*), and highlights the reciprocity of powers and subjective rights and reflects the multipolar relations (administration-recipient of the act-third parties). Furthermore, it allows the temporal element of the life of an administrative act to emerge and, consequently, it pursues a holistic approach of the administrative phenomenon.

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Στο σύστημα του διοικητικού δικαίου που διαρθρώνεται γύρω από ορισμένους βασικούς άξονες¹, όροι χωρίς συγκεκριμένες έννομες συνέπειες είναι αδιάφοροι, ενώ διαφορετικοί όροι που παράγουν την ίδια έννομη συνέπεια προκαλούν, απλώς, σύγχυση². Αντίστοιχα, ορισμοί που δεν ανταποκρίνονται σε μια συγκεκριμένη πραγματικότητα δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τη νομική σκέψη που έχει πρακτικό προσανατολισμό, ενώ διαφορετικοί ορισμοί που καταλήγουν στα ίδια αποτελέσματα αντιμετωπίζονται ως νομικά παιγνίδια³. Ο «παράδεισος» των νομικών εννοιών⁴ δεν ενδιαφέρει ούτε τον σύγχρονο θεωρητικό, που επιθυμεί να προσαρμόζει την επιστήμη του στις νέες καταστάσεις για να παραμένει ζωντανή και επίκαιρη⁵, ούτε, κατά μείζονα λόγο, τον εφαρμοστή του δικαίου. Επιπλέον, για λόγους δογματικής συνέπειας⁶, συνοχής και συνεκτικότητας, η

¹ Βλ. συναφώς E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, 1998, σελ. 255.

² Βλ. Β. Τσιγαρίδα, *Η αρχή jura novit curia στη διοικητική δίκη*, 2021, σελ. 2, με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

³ « *Le juge n'est pas un philosophe ; il ne peut pas s'enfermer dans un système ; c'est un praticien ; il n'aborde pas les problèmes dans l'abstrait ; il les évoque à l'occasion de litiges qui lui posent des difficultés très concrètes dans une situation de fait déterminée et qu'il doit résoudre dans des conditions acceptables* » (Raymond Odent, *Contentieux administratif*, t. I). Στο ίδιο πνεύμα και ο Gaston Jèze: « *Une jurisprudence qui ne se fonderait que sur des raisonnements purement logiques serait trop inhumaine pour être acceptable* » (RDP 1914, σελ. 52).

⁴ Ρ. φον Γέριγκ, *Εις τον παράδεισον των νομικών εννοιών*, 1925.

⁵ Κ. Γώγος, Βιβλιοπαρουσίαση: E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik in der Entwicklung* [Η δογματική του διοικητικού δικαίου σε εξέλιξη], 2. Aufl., 2023, nomarchia 13.03.2025.

⁶ Ως νομική δογματική θεωρούμε τη συστηματική μελέτη, επεξεργασία και περαιτέρω διάπλωση ή μετάπλωση του ισχύοντος δικαίου (Αν. Γεωργιάδη, *Τι είναι δίκαιο; Η νομική επιστήμη για όλους*, 2018, σελ. 129). Κατά τον E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik in der Entwicklung*, 2. Auflage, 2023, σελ. 1 επ., η νομική δογματική αποτελεί «*από κοινού παροχή*» (*Gemeinschaftsleistung*) της νομικής επιστήμης και της νομικής πράξης, οι οποίες συνεργάζονται μεν χωρίς όμως να αποφεύγουν τις μεταξύ τους τριβές και εντάσεις (βλ. για την «*Zwei-Welten-These*» σε W. Kahl, *Wissenschaft, Rechtspraxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht*, 2020, σελ. 23 επ. Είναι, δηλαδή, το κοινό προϊόν της συνεργασίας, άλλοτε αгаστικής και άλλοτε τρικυμώδους, επιστήμης και πράξης. Βλ. διαφορετική οπτική σε C. Yannakopoulos, *L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif*, R.I.E.J. 1997, σελ. 17 (64 επ.).

επιστήμη του διοικητικού δικαίου προτιμά την επανεξέταση και ανανοηματοδότηση των κλασικών και δοκιμασμένων ως προς τη στιβαρότητα και την ανθεκτικότητα όρων και εννοιών, αντί για τη δημιουργία καινούριων⁷. Αυτή, όμως, η ανανοηματοδότηση δεν μπορεί να γίνεται αποκλειστικά μέσω των σχολιασμών δικαστικών αποφάσεων, αλλά απαιτεί και θεωρητικές αναλύσεις, αρκεί αυτές να μην καταλήγουν σε αφηρημένη εννοιοκρατία. Με άλλα λόγια, το ζητούμενο είναι η συστηματοποίηση των κανόνων δικαίου και των νομολογιακών κατασκευών από την επιστήμη. Ωστόσο, όπως σοφά επισήμανε ο Yves Gaudemet, η θεωρία κινητοποιείται μόνον εκεί όπου εξυπηρετεί «cette élémentaire pédagogie de démonstration», όταν δηλαδή αποκαλύπτει τις ανακολουθίες του θετικού δικαίου. Πολλή θεωρία κινδυνεύει να συσκοτίσει αντί να φωτίσει μια δυσνόητη ή περιπλοκή νομική έννοια. Το δίκαιο είναι δίκαιο όταν είναι κατανοητό και η νομική θεωρία παραμένει πιστή στον εαυτό της όταν συμβάλλει στην κατανόησή του⁸.

Οι παραπάνω σκέψεις διατυπώνονται με αφετηρία την έμφαση που δίδεται στα γερμανικά εγχειρίδια διοικητικού δικαίου⁹, αλλά και στα ελληνικά, γερμανικής έμπνευσης¹⁰, στην έννοια της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου (Verwaltungsrechtsverhältnis). Ο προβληματισμός που ανέκυψε στο πλαίσιο της γερμανικής νομικής επιστήμης είναι αν η θεωρία για την έννομη σχέση μπορεί να αποτελέσει μια μέθοδο οικοδόμησης του συστήματος του διοικητικού δικαίου (verwaltungsrechtliche Systembildung), δηλαδή συστηματοποίησης της ποικιλίας των βιοτικών σχέσεων μέσω της εστίασης σε συγκεκριμένα στοιχεία. Σε αντιδιαστολή προς τη θεωρία των τύπων (Formenlehre) που επικεντρώνεται στην έννοια της πράξης και είναι προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα μιας διαδικασίας, η θεωρία της έννομης σχέσης αναδεικνύει τις σχέσεις των οργάνων με τους διοικουμένους ή και μεταξύ τους, συναρθρώνει τα δικαιώματα, τις αρμοδιότητες και τις υποχρεώσεις που διαμορφώνονται και εστιάζει στις καταστάσεις που δημιουργούνται, συνεκτιμώντας έτσι και τη χρονική διάσταση του διοικητικού φαινομένου.

Αν και ο σχετικός όρος απουσιάζει από τα γαλλικά εγχειρίδια και, συνακολούθως, από τα ελληνικά γαλλικής έμπνευσης¹¹, φαίνεται ότι η υπό εξέταση έννοια παρουσιάζει ομοιότητες με τη γαλλι-

⁷ Βλ. πρόλογο Π. Λαζαράτου στη διατριβή του Π. Σοϊλεντάκη, *Η παροχή δικαστικής προστασίας επί διαφορών και υποθέσεων. Υπό το πρίσμα των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος*, 2021, σελ. 8, ο οποίος κάνει λόγο για «ιδιότυπο νομικό ρομαντισμό», αναφερόμενος στην «επανακατάδυση στις βασικές έννοιες» και στα «παλαιά» δόγματα που παραμένουν επίκαιρα. Σημειώνεται ότι και η περίφημη γερμανική neue Verwaltungsrechtswissenschaft δεν διαγράφει τις κλασικές έννοιες που διαμόρφωσε η επιστήμη για την εξήγηση και συστηματοποίηση του διοικητικού δικαίου, αλλά διευρύνει το δίκαιο αυτό και το εμπλουτίζει με νέες θεματικές, νέες προοπτικές και νέα μέθοδο. Βλ., αντί πολλών, Α. Jaquemets-Gauché, *Penser une science du droit administratif. Entretien avec Eberhard Schmidt-Aßmann*, RFDA 2024, σελ. 1205.

⁸ Préface στη διατριβή του C. Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, LGDJ, 1997, σελ. XIX.

⁹ Ενδεικτικά Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 21. Auflage, 2024, σελ. 185 επ.· B. Remmert, «Verwaltungsrechtsverhältnis», σε: Ehlers-Pünder (Hg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2022, σελ. 579· E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, ό.π., σελ. 285· H. Wissmann, *Verwaltungsrecht*, 2023, σελ. 4, 34 επ.

¹⁰ Ενδεικτικά, Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 188 επ.· Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος*, 2013, σελ. 233· Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1991 (ανατύπωση 1996), σελ. 997.

¹¹ Χαρακτηριστική περίπτωση το *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* του Ε. Σπηλιωτόπουλου σε όλες τις εκδόσεις, όπως και το *Διοικητικό Δίκαιο των Γέροντα/Παυλόπουλου/Σιούτη/Φλογαίτη*.

κή θεωρία της νομικής κατάστασης (*situation juridique*) που διαμόρφωσε ο L. Duguit¹² και η σχολή του Bordeaux, εμπλουτισμένη από ή έστω σε συνδυασμό με τη θεωρία του θεσμού (*institution*) που διατύπωσε ο M. Hauriou¹³. Ειδικότερα, ο L. Duguit στηρίζει την ανάλυση της έννομης τάξης και των μεταβολών της στην έννοια της νομικής κατάστασης. Η έννομη τάξη περιλαμβάνει ένα σύνολο καταστάσεων συγκροτούμενων από εξουσίες και καθήκοντα σχετικά με συγκεκριμένο θέμα. Οι εν λόγω εξουσίες και τα καθήκοντα συνίστανται στην ευχέρεια ή στην υποχρέωση διενέργειας ή μη διενέργειας είτε υλικών είτε νομικών πράξεων και αποσκοπούν στην παραγωγή πραγματικών αποτελεσμάτων ή έννομων συνεπειών, πραγματικών μεταβολών ή μεταβολών στην υφιστάμενη έννομη τάξη. Οι νομικές καταστάσεις απορρέουν από νομικές πράξεις, οι οποίες δημιουργούν την έννομη τάξη και τις παραλλαγές της. Οι νομικές πράξεις, δηλώσεις βούλησης ατόμων που ασκούν νόμιμη εξουσία, έχουν ως συνέπεια είτε τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης, είτε τη σύνδεση ενός ατόμου με ήδη υφιστάμενη νομική κατάσταση είτε τη διαπίστωση μιας προϋφιστάμενης νομικής κατάστασης. Στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής προσέγγισης του δικαίου, η έννοια της νομικής κατάστασης καθίσταται το σημείο αφετηρίας για τη συστηματοποίηση των νομικών πράξεων και της διαχρονικής εφαρμογής τους¹⁴.

Την παραπάνω προσέγγιση μπορεί να συμπληρώσει η έννοια του θεσμού ή του θεσμικού γεγονότος (*fait institutionnel*). Οι θεσμοί είναι νομικές έννοιες που ρυθμίζονται από σύνολα κανόνων και διαρκούν για ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο αρχίζει με την έκδοση μιας ιδρυτικής πράξης ή την επέλευση ενός ιδρυτικού συμβάντος και διαρκεί έως την έκδοση μιας αποσβεστικής πράξης ή την επέλευση ενός αποσβεστικού συμβάντος¹⁵. Θεσμό αποτελεί μια διοικητική άδεια άσκησης συγκεκριμένης δραστηριότητας, μια σύμβαση, ένα διοικητικό όργανο, ή μια σύνταξη γήρατος. Οι παραπάνω διοικητικοί θεσμοί δημιουργούνται με μια κανονιστική ρύθμιση, η οποία μπορεί να τροποποιηθεί ή να αντικατασταθεί από μεταγενέστερη. Η εισφορά της έννοιας του «θεσμού» ή του «θεσμικού γεγονότος» στην κατανόηση της έννοιας της «νομικής κατάστασης» είναι λίαν σημαντική. Ως νομική κατάσταση νοείται, πλέον, η σχέση που δημιουργείται μεταξύ ενός ή περισσότερων προσώπων και ενός θεσμού. Επομένως, η διοικητική κατάσταση ενός ή περισσότερων προσώπων είναι η σχέση αυτών των προσώπων με ένα διοικητικό θεσμό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα διοικητικής νομικής κατάστασης αποτελεί ο διορισμός δημοσίου υπαλλήλου, δηλαδή η υπηρεσιακή σχέση του συγκεκριμένου προσώπου με τη δημόσια υπηρεσία υπό οργανική έννοια. Ο θεσμός,

¹² Βλ. ιδίως, *Traité de droit constitutionnel*, 3ème éd., 1927, I.

¹³ Βλ. ιδίως, « La théorie de l'institution et de la fonction (essai de vitalisme social) », σε: M. Hauriou, *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Librairie Bloud et Gay, Coll. Cahiers de la nouvelle journée (23), σελ. 199 επ.

¹⁴ Πρόκειται για τη συνοπτική απόδοση της θεωρίας από τον Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 284 επ. Βλ. επίσης, του ιδίου, *L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif*, ό.π., σελ. 17 επ.

¹⁵ Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 306-307. Για την έννοια του θεσμού στο αστικό δίκαιο, βλ. τον ορισμό του Απ. Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, 2019, σελ. 223 επ.: «θεσμός είναι ένα σύνολο σχέσεων και καταστάσεων, οι οποίες γίνονται αποδεκτές και ρυθμίζονται από το δίκαιο –που τις ανάγει σε έννομες– και στις οποίες αναγνωρίζεται από την κοινωνία ιδιαίτερη σημασία, όπως, για παράδειγμα, ο γάμος. Αυτό το σύνολο έννομων σχέσεων και καταστάσεων συγκροτεί μια ενότητα, η οποία παρουσιάζει αυτοτέλεια και διέπεται από ενιαίο πλέγμα κανόνων και από κοινές αρχές. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και οι σκοποί του κάθε θεσμού λαμβάνονται υπόψη για την ερμηνεία των κανόνων δικαίου που τον ρυθμίζουν».

δηλαδή το αντικειμενικό μέρος της νομικής κατάστασης, είναι, εν προκειμένω, η δημόσια υπηρεσία υπό οργανική έννοια. Η παραπάνω νομική κατάσταση, η οποία γεννήθηκε με τη συνδρομή όλων των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για τον διορισμό στη δημόσια υπηρεσία και όχι κατά την έκδοση της ατομικής διοικητικής πράξης του διορισμού¹⁶, τελεί υπό συνεχή εξέλιξη, δηλαδή έχει δυναμικό χαρακτήρα.

Η πιο πρόσφατη αξιοποίηση και εμβάθυνση της γαλλικής θεωρίας και των νομικών εννοιών που διαγνώσθηκαν στο πλαίσιο της απαντά στη διατριβή του Κωνσταντίνου Γιαννακόπουλου¹⁷, που έχει ως κύριο πεδίο αναφοράς το γαλλικό διοικητικό δίκαιο¹⁸. Στο πλαίσιο στιβαρών και πρωτότυπων αναλύσεων πλειόνων θεμελιωδών εννοιών του διοικητικού δικαίου, ο συγγραφέας καταδεικνύει ότι, για την κατανόηση της έννοιας των «κεκτημένων δικαιωμάτων», δεν αρκεί η εξέταση της ευμενούς διοικητικής πράξης (*acte créateur de droits*), που έχει στιγμιαίο χαρακτήρα, αλλά απαιτείται η έρευνα της νομικής κατάστασης που εγκαθιδρύεται διαχρονικά/μέσα στον χρόνο και παρουσιάζει το στοιχείο της εξέλιξης. Τα κεκτημένα δικαιώματα είναι τα δικαιώματα στη διατήρηση μιας κεκτημένης κατάστασης, δηλαδή μια κατάσταση που δημιουργήθηκε από μια διοικητική πράξη ή ένα άλλο γενεσιουργό γεγονός και εξελίχθηκε διαχρονικά στο πλαίσιο της διαδικασίας υλοποίησης ενός θεσμού, δηλαδή της διάδρασης κανόνων δικαίου και πραγματικού¹⁹. Η ευμενής πράξη δεν είναι το μοναδικό έρεισμα των κεκτημένων δικαιωμάτων, διότι αυτά δεν καθορίζονται μόνο κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης, αλλά εξελίσσονται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της. Στη θετικιστική θεώρηση του διοικητικού δικαίου, που έχει στατικό χαρακτήρα, αντιτάσσεται η θεσμική θεωρία που επιχειρεί μια χρονική-δυναμική προσέγγιση της δημιουργίας και της ερμηνείας του διοικητικού φαινομένου²⁰.

Παρά τις διαφορές της νομικής κατάστασης από την έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στη γερμανική θεωρία²¹, προσεκτική μελέτη των δύο θεωρητικών κατασκευών και της νομολογιακής εφαρμογής τους καταδεικνύει ότι αμφότερες αποσκοπούν στην πρόσληψη και ανάδειξη του διαχρονικού στοιχείου της ζωής μιας διοικητικής πράξης και, συνακολούθως, στην αποτύπωση του δυναμικού χαρακτήρα του διοικητικού φαινομένου. Ωστόσο, η γαλλική πρόταση περί της νομικής διοικητικής κατάστασης είναι πολύ ευρύτερη και φιλοδοξεί να εξηγήσει συνολικά τα διοικητικά νομικά φαινόμενα. Αντίθετα, η γερμανική κατασκευή της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου, η οποία, μάλιστα, έχει το πλεονέκτημα της αστικολογικής προέλευσης και, συνακολούθως, της διεξοδικής θεωρητικής επεξεργασίας²², είναι στενά και αυστηρά οριοθετημένη.

¹⁶ Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 309.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Τη σκέψη του συνεχίζει σε μία εκτενή μελέτη με αντικείμενο το «θεσμικό διοικητικό γεγονός»: *L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif*, R.I.E.J., 1997.38, σελ. 17-84.

¹⁹ Κ. Γιαννακόπουλος, *Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων*, ΤοΣ 6/2003, σελ. 1011 (1015).

²⁰ Ibidem, σελ. 1013.

²¹ Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 308, υποσημ. 119.

²² Κατά την εντυπωσιακή για τη μαθηματική της ακρίβεια νομική σκέψη του Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 222 επ., η έννομη σχέση, δηλαδή η σχέση ενός προσώπου προς ένα άλλο πρόσωπο, η οποία ρυθμίζεται από το δίκαιο, διακρίνεται σαφώς από τη νομική κατάσταση, η οποία αποτελεί μια πραγματική κατάσταση, που ρυθμίζεται από το δίκαιο και συνδέεται με την επέλευση ορισμένων έννομων συνεπειών. Συνήθως πρόκειται για κάποια ιδιότητα, η οποία είτε αποδίδεται σε ορισμένο πρόσωπο (π.χ. η εμπορική ιδιότητα, η ιθαγένεια, η συγγένεια) είτε προσδιορί-

Στην ελληνική θεωρία, την έννοια της έννομης σχέσης όπως την αντιλαμβάνεται το γερμανικό δίκαιο, αξιοποίησε η τιμώμενη, η καθηγήτρια Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, για να καταδείξει την ιδιαίτερη φυσιογνωμία της διοικητικής πράξης με πρόσθετο όρο²³, που δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλή διοικητική πράξη εξαντλούσα τη νομική σημασία της με την έκδοσή της. Υποστηρίζει, λοιπόν, ότι μόνον αν γίνει δεκτό ότι η πράξη με όρο δημιουργεί μεταξύ της εκδούσας αρχής και του ιδιώτη μια έννομη σχέση διαρκείας, είναι δυνατόν να ερμηνευθεί και η «άτακτη», όπως την αποκαλεί, εφαρμογή στις πράξεις αυτού του είδους βασικών αρχών, όπως αυτών της ανάκλησης²⁴.

Πάντως, στην ελληνική νομολογία, ο όρος «έννομη σχέση διοικητικού δικαίου» απαντάται σχεδόν αποκλειστικά στο πεδίο του δικονομικού δικαίου, για τον καθορισμό της δικαιοδοσίας: διαφορές που προέρχονται από έννομες σχέσεις οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο υπάγονται στη δικαιοδοσία του διοικητικού δικαστή²⁵. Αν μια διαφορά, ακόμη και μεταξύ Διοίκησης και ιδιώτη, προέρχεται από τη διατάραξη έννομης σχέσης ιδιωτικού δικαίου, κάτι που συμβαίνει κυρίως στο πεδίο της συναλλακτικής διοίκησης²⁶, τότε δικαιοδοσία έχουν τα πολιτικά δικαστήρια. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν η έννοια της «έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου» μπορεί να λειτουργήσει στο πεδίο του ουσιαστικού δικαίου, να αποτελέσει, δηλαδή, κριτήριο εφαρμογής του δικαίου αυτού, παράλληλα με ή περιορίζοντας τον θεμελιώδη ρόλο της διοικητικής πράξης, ακριβέστερα της εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής. Λαμβανομένων υπόψη των έντονων αντιπαράθεσεων για το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της γερμανικής επιστήμης, έχει ενδιαφέρον η αναζήτηση του περιεχομένου της έννοιας της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου και της λειτουργίας που επιτελεί ή θα μπορούσε να επιτελέσει στο σύστημα του ελληνικού διοικητικού δικαίου.

ζει την ειδική σχέση προσώπου προς πράγμα (π.χ. η κατοικία, η οποία προσδιορίζει τη σχέση του προσώπου προς ορισμένο τόπο). Κατά τον Γεωργιάδη, η διαφορά μεταξύ των δύο εννοιών έγκειται στο ότι η έννομη σχέση αποτελεί τον γενεσιουργό λόγο διάφορων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, ενώ η νομική κατάσταση απλώς συνδέεται από το δίκαιο με την επέλευση ορισμένων έννομων συνεπειών, οι οποίες μπορεί να συνίστανται και σε δικαιώματα ή υποχρεώσεις.

²³ Πρόσθετοι ορισμοί είναι ειδικές ρήτρες της διοικητικής πράξης, με τις οποίες η εκδούσα αρχή εξαρτά την ισχύ της πράξης από την τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς από μέρους του αποδέκτη ή από την επέλευση μελλοντικού γεγονότος ανεξαρτήτου από τη βούλησή του (Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στην διοικητική πράξη*, 1993, σελ. 142).

²⁴ Η ανάκληση πράξης με πρόσθετο όρο μπορεί να γίνει όχι εντός εύλογου χρόνου αλλά και μετά την πάροδο πολλών ετών από την έκδοση της πράξης. Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στην διοικητική πράξη*, ό.π., σελ. 165 επ.

²⁵ Βλ., αντί πολλών, Δ. Ράικο, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2024, σελ. 34-35: «Διοικητική διαφορά είναι η δικαστική αμφισβήτηση που προέρχεται από διατάραξη έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου εκ μέρους της Διοίκησης. Η διατάραξη μπορεί να προέρχεται από νομική (κανονιστική ή ατομική) ή υλική ενέργεια ή παράλειψη της Διοίκησης, ή από οποιαδήποτε άλλη μορφή διοικητικής δράσης. Αντικείμενο διατάραξης αποτελεί μια έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, δηλαδή ένα πλέγμα δικαιωμάτων, υποχρεώσεων βαρών και καταστάσεων που συνδέουν διοίκηση και ιδιώτη σε συγκεκριμένη βιοτική σχέση κατά τρόπο ώστε η Διοίκηση να βρίσκεται σε σχέση υπεροχής απέναντι στον δεύτερο».

²⁶ Πρόκειται για τη δραστηριότητα του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ και κρατικών ΝΠΙΔ στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, με μορφές και μέσα του ιδιωτικού δικαίου (π.χ. σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, μίσθωση λατομείων του Δημοσίου, εκμίσθωση ακινήτου της ιδιωτικής περιουσίας ΝΠΔΔ, δημοτική επιχείρηση εκμετάλλευσης μεταλλικού νερού κ.λπ.). Η δραστηριότητα αυτή υπόκειται στον νόμο της προσφοράς και της ζήτησης και οι φορείς της διαπραγματεύονται και συμβάλλονται όπως οι ιδιώτες. Κατά την άσκηση της συναλλακτικής διοίκησης, οι φορείς της δεν επεμβαίνουν άμεσα στην οικονομία με σκοπό τη ρύθμισή της, αλλά μετέχουν στην οικονομική ζωή στο ίδιο (κατ' αρχήν) επίπεδο όπως οι ιδιώτες. Στο πλαίσιο της συναλλακτικής διοίκησης διαμορφώνονται νομικές σχέσεις ισοτιμίας.

II. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Στο πλαίσιο της εκπλήρωσης των αποστολών δημόσιου συμφέροντος του Δημοσίου, των λοιπών ΝΠΔΔ αλλά και των φορέων του δημόσιου τομέα²⁷, γεννώνται βιοτικές σχέσεις μεταξύ των διαφόρων υποκειμένων δικαίου, δηλαδή μεταξύ, αφενός, των διοικητικών οργάνων ή των οργάνων διοίκησης ΝΠΔΔ του δημόσιου τομέα και, αφετέρου, των ιδιωτών, που είναι αποδέκτες της δράσης τους. Οι σχέσεις αυτές διαφέρουν ανάλογα με το είδος της διοικητικής δραστηριότητας. Έτσι, στο πεδίο της περιοριστικής διοίκησης²⁸, ο αρμόδιος φορέας, που είναι, κατά κανόνα, διοικητική αρχή, επιβάλλει, απαγορεύει, ή επιτρέπει, ορισμένη συμπεριφορά στον διοικούμενο, ή του επιβάλλει κυρώσεις, οπότε αναπτύσσονται μεταξύ τους σχέσεις δημόσιας εξουσίας. Στον ευρύ χώρο της παροχικής διοίκησης²⁹, οι σχέσεις συνίστανται στην παροχή υπηρεσίας ή αγαθού ζωτικής σημασίας σε ιδιώτη είτε από ΝΠΔΔ είτε από ΝΠΔΔ του δημόσιου τομέα ή ακόμη από παραχωρησιούχο³⁰. Στο πεδίο αυτό η θεωρητική κατασκευή της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου επιτρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η έκδοση διοικητικών πράξεων δημιουργεί συνήθως ένα πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έχουν συχνά μεγάλη χρονική διάρκεια, προϋποθέτουν σύμπραξη του ιδιώτη και ενδέχεται να αφορούν τρίτους που δεν ήταν αποδέκτες της πράξης. Εν προκειμένω, η διοικητική πράξη αποτελεί ένα μόνο, βασικό, τμήμα της έννομης σχέσης. Τέλος, στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διοίκησης³¹, δημιουργούνται σχέσεις συντονισμού δραστηριοτήτων, απονομής δικαιωμάτων αλλά και επιβολής υποχρεώσεων ή κυρώσεων, όπως και στην περιοριστική διοίκηση. Στο μέτρο που το

²⁷ Δηλαδή, σχηματικά και απλουστευτικά, των οντοτήτων που, πρώτον, αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση πτυχών του δημόσιου συμφέροντος, δεύτερον, έχουν ιδρυθεί με περιουσιακά μέσα του Δημοσίου και, τρίτον, τελούν υπό την εποπτεία του (όχι με την αυστηρή, συνταγματική, έννοια του όρου), ανεξαρτήτως του αν ασκούν ή όχι δημόσια εξουσία. Βλ., συναφώς, το άρθρο 14 του Ν. 4270/2014, Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 143).

²⁸ Η περιοριστική διοίκηση περιλαμβάνει δράσεις που εμπίπτουν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως έκφραση κυριαρχίας (*activités régaliennes*), αποτελούν την πρωταρχική και κύρια λειτουργία της και, κατ' αρχήν, δεν μπορούν να ασκηθούν από ιδιώτες. Στη δραστηριότητα αυτή εντάσσονται, σήμερα, τα αστυνομικά καθήκοντα, ο έλεγχος των οικονομικών δραστηριοτήτων, ο έλεγχος τήρησης της πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η βεβαίωση και συλλογή των φόρων και η αντιμετώπιση των κρίσεων.

²⁹ Η παροχική διοίκηση αντιστοιχεί στη διεύθυνση των αποστολών του κράτους, το οποίο σταδιακά εξελίσσεται σε κράτος πρόνοιας. Πρόκειται για τη δραστηριότητα που συνίσταται στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για τους ιδιώτες. Παροχική διοίκηση είναι η διαχείριση των δημόσιων πραγμάτων (οδών, πλατειών, αιγιαλού, λιμένων), που διασφαλίζει την κοινοχρησία τους, η εκπαίδευση, η περίθαλψη, η κοινωνική ασφάλιση, δηλαδή δραστηριότητες που έχουν κοινωνικό χαρακτήρα. Στην παροχική διοίκηση ανήκουν και δραστηριότητες που έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα, όπως η παραγωγή, μεταφορά και διανομή ηλεκτρικής ενέργειας, οι τηλεπικοινωνίες, οι συγκοινωνίες, η ύδρευση και αποχέτευση, οι ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές, καθώς και η δραστηριότητα της ενίσχυσης τομέων της εθνικής οικονομίας, όπως είναι ο τουρισμός και η επιχειρηματικότητα.

³⁰ Όπως επισημαίνει ο Γ. Δελλής, «Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση», *ΤιμΤομ για τον Προκόπιο Παυλόπουλο*, 2024, σελ. 945 (946), αναφερόμενος στον ομόλογο της παροχικής διοίκησης θεσμό της δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, «αντιστοιχεί σε ειδικότερες οργανωτικές επιλογές και πρότυπα, κάποια συνδεδεμένα με το Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις), άλλα με την ιδιωτική αγορά (παραχωρησιούχοι, ΣΔΙΤ)».

³¹ Πρόκειται για δραστηριότητα με προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό χαρακτήρα και έγκειται στη ρύθμιση τομέων της οικονομίας, όπως της αγοράς τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, ηλεκτρικής ενέργειας, ταχυδρομείων, ενδο-θαλάσσιων μεταφορών, που εξυπηρετούν ζωτικές ανάγκες των πολιτών. Για τους τρεις κλασικούς τύπους διοίκησης υπό λειτουργική έννοια βλ., ενδεικτικά, Ε. Πρεβεδούρου, *Η διοίκηση υπό λειτουργική έννοια: ένα παλιό ζήτημα, με νέες εκφάνσεις*, nomarchia.gr 28.03.2024.

ένα μέρος της σχέσης ασκεί δημόσια εξουσία, η σχέση διέπεται από το διοικητικό δίκαιο, οπότε γίνεται λόγος για έννομη σχέση διοικητικού δικαίου. Εύστοχα ο Γ. Παπαχατζής επιλέγει συναφώς τον όρο «έννομη σχέση δημόσιας εξουσίας»³².

Επιβάλλεται να τονιστεί ότι η γενική σχέση πολίτη-κράτους ρυθμίζεται νομικά αλλά δεν αποτελεί έννομη σχέση υπό την ανωτέρω έννοια, διότι λείπει η εξατομίκευση³³. Η αξίωση του πολίτη έναντι του κράτους να οικοδομήσει το ακίνητό του σύμφωνα με τις διατάξεις, αφενός, του πολεοδομικού δικαίου που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου του και, αφετέρου, του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού³⁴, δεν αποτελεί έννομη σχέση. Η σχέση αυτή δημιουργείται από τη στιγμή που ο Α Ζητεί από την αρμόδια πολεοδομική αρχή³⁵ την έκδοση οικοδομικής άδειας για την ανέγερση οικοδομής σε συγκεκριμένο ακίνητό του. Επομένως, βασικό εννοιολογικό γνώρισμα της έννομης σχέσης είναι η δημιουργία άμεσων εκτελεστών υποχρεώσεων μεταξύ του φορέα δημόσιας εξουσίας και του ιδιώτη³⁶.

Για την πληρέστερη κατανόηση του παραπάνω ορισμού, εξετάζονται, πρώτα, τα συστατικά στοιχεία της έννομης σχέσης, δηλαδή τα εκατέρωθεν δικαιώματα και υποχρεώσεις και, στη συνέχεια, το νομικό θεμέλιο των σχέσεων αυτών.

1. ΣΥΣΤΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Α. ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ

Όπως συνάγεται από τα παραπάνω, έννομη αποκαλείται η σχέση ενός προσώπου προς ένα άλλο πρόσωπο, η οποία ενδιαφέρει το δίκαιο, είναι, δηλαδή, νομικώς σημαντική, σε αντιδιαστολή προς τις αδιάφορες για το δίκαιο βιολογικές σχέσεις και κοινωνικές επαφές. Στο πεδίο του διοικητικού δικαίου, η σχέση αυτή αφορά τις διοικητικές αρχές, από τη μια πλευρά, και τους πολίτες, από την άλλη. Περιεχόμενό της είναι εξουσίες³⁷, δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ο όρος εξουσία είναι ευρύτατος. Περιλαμβάνει την αρμοδιότητα (δηλαδή την παρεχόμενη από κανόνα δικαίου ικανότητα) μιας διοικητικής αρχής να εκδώσει σε συγκεκριμένη περίπτωση, επί τη βάση του εφαρμοστέου κανόνα και έναντι δεδομένου ιδιώτη ή ακόμη και άλλης διοικητικής αρχής δυσμενή ή ευμενή διοικητική πράξη, την εξουσία της, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να απαιτήσει την καταβολή χρηματικού ποσού από ιδιώτη ή ακόμη και από ΝΠΔΔ, αλλά και την υποχρέωσή της να δραστηριοποι-

³² Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 997.

³³ Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 199· Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στην διοικητική πράξη*, ό.π., σ 164· Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2008, σελ. 313· βλ. και Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 225, ο οποίος επισημαίνει ότι το δίκαιο απονέμει στα πρόσωπα ποικίλες δυνατότητες, εξουσίες ή ελευθερίες (π.χ. την ελευθερία του συμβάλλεσθαι, του διατιθέναι κ.λπ.), οι οποίες δεν αποτελούν δικαιώματα με τη στενή έννοια του όρου, αφού αυτά προϋποθέτουν απονομή στο πρόσωπο συγκεκριμένης εξουσίας, η οποία ανήκει σε αυτό, ασκείται από αυτό και προστατεύεται από το δίκαιο κατά την άσκησή της.

³⁴ Ν. 4067/2012, Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (ΦΕΚ Α' 79), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

³⁵ Εν προκειμένω, από την ΥΔΟΜ του Δήμου στην εδαφική περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το ακίνητό του.

³⁶ Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στην διοικητική πράξη*, ό.π., σελ. 166.

³⁷ Η πλούσια γερμανική νομική ορολογία χρησιμοποιεί συναφώς τον όρο *Berechtigung* (κατά κυριολεξία, νομιμοποίηση), ο οποίος καλύπτει τις αρμοδιότητες (*Kompetenzen*) και τις εξουσίες (*Befugnisse*) διοικητικών αρχών καθώς και τα δικαιώματα των ιδιωτών.

ηθεί σε περίπτωση ανάγκης για να προστατεύσει τη ζωή ενός πολίτη³⁸ ή να χρηματοδοτήσει έναν ΟΤΑ ή ένα ΑΕΙ και, φυσικά, να σεβαστεί τις πράξεις άλλων διοικητικών αρχών που επηρεάζουν τη δική της δραστηριότητα. Οι υποχρεώσεις αυτές εντάσσονται στην αποστολή της συγκεκριμένης αρχής, η οποία εκπληρώνεται μέσω των αναγνωρισμένων αρμοδιοτήτων της, οι οποίες έχουν μεν χαρακτήρα δέσμιας αρμοδιότητας, ενέχουν όμως και στοιχεία διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την επιλογή των κατ' ιδίαν μέσων δράσης. Πτυχή έννομης σχέσης αποτελούν επίσης, αφενός, τα δικαιώματα που η έννομη τάξη αναγνωρίζει στον ιδιώτη έναντι ενός φορέα διοίκησης και, αφετέρου, η υποχρέωση του ενδιαφερομένου έναντι της διοικητικής αρχής να τηρήσει το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης που τον αφορά, ή να προβεί στις αναγκαίες για την ικανοποίηση του δικού του δικαιώματος ή έννομου συμφέροντος ενέργειες, όπως η κατάθεση, μαζί με τη σχετική αίτηση, των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη συμμετοχή σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ ή για την έκδοση οικοδομικής άδειας.

Οι έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου υφίστανται μεταξύ υποκειμένων δικαίου, δηλαδή φυσικών προσώπων που έχουν ικανότητα δικαίου και νομικών προσώπων. Έννομες σχέσεις είναι δυνατόν να δημιουργηθούν και στο εσωτερικό ενός ΝΠΔΔ, οπότε πρόκειται για ενδοοργανικές σχέσεις (*innenorganisatorische Beziehungen*)³⁹. Υποκείμενο των έννομων σχέσεων διοικητικού δικαίου μπορούν να είναι όλα τα υποκείμενα δικαίου, δηλαδή οι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Σχέσεις διοικητικού δικαίου γεννώνται μεταξύ του Δημοσίου ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας από τη μια πλευρά και ενός ιδιώτη από την άλλη, δηλαδή μεταξύ νομικώς άνισων βουλήσεων, αλλά και μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας. Για παράδειγμα, έννομη σχέση διοικητικού δικαίου υπάρχει μεταξύ συνορευόντων Δήμων –ίσων μεταξύ τους προσώπων– που έχουν συστήσει σύνδεσμο για την κατασκευή και τη λειτουργία ενός κοινού αρδευτικού ή άλλου τεχνικού έργου⁴⁰. Σε άλλες έννομες σχέσεις μεταξύ ΝΠΔΔ, το Δημόσιο μπορεί να ασκεί εποπτική ή φορολογική εξουσία επί ΟΤΑ ή επί νομικών προσώπων ειδικών σκοπών (της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης), οπότε τα τελευταία έχουν θέση υποδεέστερων μερών προς τα οποία απευθύνονται, στο πλαίσιο της υπό εξέταση σχέσης, οι κρατικές επιταγές. Επομένως, με την εξαίρεση του Δημοσίου, τα ΝΠΔΔ εμφανίζουν, κατά την επισήμανση του Γ. Παπαχατζή, διττό χαρακτήρα στο πεδίο μιας έννομης σχέσης δημόσιας εξουσίας, άλλοτε ενεργητικό και άλλοτε παθητικό. Έτσι, ένας φορέας κοινωνικής ασφάλισης άλλοτε εμφανίζεται να επιδιώκει, δυνάμει μονομερών διοικητικών πράξεων, την είσπραξη των υποχρεωτικών ασφαλιστικών εισφορών που επιβαρύνουν τους εργοδότες και άλλοτε να ανέχεται την άσκηση εποπτικής εξουσίας εκ μέρους του αρμόδιου Υπουργού⁴¹.

Β. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ

Το δικαίωμα είναι θεμελιώδης έννοια της γενικής θεωρίας του δικαίου. Αποτυπώνει την εξουσία που παρέχει ένας κανόνας δικαίου σε ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο να απαιτήσει, προς ικανο-

³⁸ Υποχρεώσεις των ελληνικών σωμάτων ασφαλείας.

³⁹ Διεξοδικά για τις σχέσεις αυτές S. Fontana, "Administrative Binnenrechtsverhältnisse", στο έργο των W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, IV, § 99, σελ. 299.

⁴⁰ Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 1000.

⁴¹ *Ibidem*, σελ. 1003.

ποίηση των έννομων (δηλαδή των αναγνωριζόμενων από το δίκαιο) συμφερόντων του, από άλλο υποκείμενο ορισμένη ενέργεια, ανοχή ή παράλειψη⁴². Το δίκαιο θεμελιώνει νομικές υποχρεώσεις και, ενδεχομένως, τα αντίστοιχα δικαιώματα. Επομένως, τα δικαιώματα είναι τμήμα του εξ αντικειμένου δικαίου⁴³. Δικαιώματα μπορούν να θεμελιωθούν τόσο στο πεδίο του ιδιωτικού όσο και στο πεδίο του δημόσιου δικαίου, αν και τα μεταξύ τους όρια είναι ασαφή και ρευστά. Το δημόσιο δικαίωμα είναι η απονεμόμενη στον ιδιώτη εξουσία να απαιτήσει από το κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ ορισμένη συμπεριφορά, προς εξυπηρέτηση των συμφερόντων του⁴⁴. Τέτοια δικαιώματα υπάρχουν και στις έννομες σχέσεις μεταξύ των ΝΠΔΔ, ιδίως υπέρ των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ ειδικών σκοπών, έναντι του κράτους, που είναι το μόνο μέρος το οποίο ασκεί δημόσια εξουσία στο πλαίσιο της συγκεκριμένης σχέσης. Αντίθετα, δεν είναι ακριβής η χρήση του όρου δικαίωμα για την κρατική Διοίκηση έναντι των ιδιωτών (δικαίωμα για έκδοση πράξεων επιβολής φορολογίας⁴⁵, για στρατολογία, για επίταξη, για αναγκαστική απαλλοτρίωση⁴⁶) ή των υποδεέστερων αυτής ΝΠΔΔ, αφού πρόκειται για εξουσία ή αρμοδιότητα, δηλαδή προβλεπόμενη και ρυθμιζόμενη στον νόμο ικανότητα των οικείων αρχών.

Η νομική δέσμευση της Διοίκησης από το δίκαιο είναι στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, που αποτελεί βασική συνιστώσα της αρχής του κράτους δικαίου⁴⁷. Ανακύπτει το ερώτημα αν και κατά πόσον ο πολίτης μπορεί να απαιτήσει από τη Διοίκηση την τήρηση των νομικών της δεσμεύσεων, αν δηλαδή έχει δικαιώματα και αξιώσεις έναντι της Διοίκησης. Με άλλα λόγια, ερωτάται αν

⁴² Πρόκειται για τον κλασικό ορισμό της έννοιας του δικαιώματος, που ισχύει τόσο έναντι ιδιωτών όσο και έναντι φορέων δημόσιας εξουσίας. Βλ. διεξοδικά Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 224, ο οποίος, με βάση τον συγκερασμό των διαφόρων θεωριών που έχουν προταθεί σχετικά, διατυπώνει τον εξής ορισμό: Δικαίωμα είναι η εξουσία που απονέμεται από το δίκαιο στο πρόσωπο (φυσικό ή νομικό) για την ικανοποίηση των έννομων συμφερόντων του. Βλ. αξιοποίηση της ratio της αστικολογικής θεωρίας σε Ευ. Βενιζέλο, *Το Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, τόμος Ι, Άρθρα 1-25, Γενική Εισαγωγή στα άρθρα 4-25, 2024, σελ. 82 επ.

⁴³ Στην ελληνική έννομη τάξη δεν απαιτείται η διάκριση μεταξύ υποκειμενικού ή εξ υποκειμένου δικαίου και εξ αντικειμένου δικαίου, δεδομένου ότι η ελληνική γλώσσα διαθέτει δύο διαφορετικούς όρους: τον όρο δικαίωμα, που αντιστοιχεί στον γερμανικό subjektives Recht και στον γαλλικό droit subjectif και τον όρο δίκαιο που τόσο στη γερμανική όσο και στη γαλλική γλώσσα αποδίδονται με τους όρους Recht και droit αντιστοίχως, οπότε πρέπει, στις γλώσσες αυτές, να συνοδεύονται από τον επιθετικό προσδιορισμό αντικειμενικός ή εξ αντικειμένου, προς διάκριση από τον ίδιο όρο που αποδίδει το δικαίωμα.

⁴⁴ Όπως επισημαίνει ο Βενιζέλος, *Το Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., σελ. 91 επ., πολλά συνταγματικά δικαιώματα ασκούνται ως ιδιωτικά δικαιώματα, διότι αφορούν ιδιωτικές σχέσεις, όπως το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα στην προσωπικότητα, το δικαίωμα στην εργασία κ.λπ. Κατά κανόνα, κάθε δικαίωμα έχει διαστάσεις τόσο ιδιωτικού, ιδίως αστικού, όσο και δημοσίου δικαίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ιδιοκτησία, που αποτελεί μεν εμπράγματο δικαίωμα, αλλά ρυθμίζεται κυρίως από διατάξεις διοικητικού δικαίου, όπως οι αφορώσες τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, την προστασία του φυσικού, δομημένου και πολιτιστικού περιβάλλοντος κ.λπ.

⁴⁵ Βλ., ενδεικτικά, Ν. 3842/2010, ΦΕΚ Α' 58, άρθρο 45: «Το δικαίωμα του Δημοσίου για την επιβολή του φόρου παραγράφεται μετά την πάροδο της δεκαετίας». Έτσι και πάγια νομολογία: ΣτΕ Ολ 1738/2017, 559/2025.

⁴⁶ Βλ., πάντως, Παπαχατζή, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 999.

⁴⁷ Στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ενίοτε η αρχή της νομιμότητας αναφέρεται παραθετικά προς την αρχή του κράτους δικαίου (ΣτΕ 257, 256/2024: οι αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης και της χρηστής διοίκησης δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου), συνηθέστερα, όμως, κατά το δογματικά ακριβές, ως συνιστώσα του κράτους δικαίου (ΣτΕ Ολ 3839/2009, 764/2006: Η αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως, ... αποτελεί έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου, η οποία έχει συνταγματική θεμελίωση...).

το δημόσιο δικαίωμα έχει αυτοτελή αξία, στο μέτρο που η Διοίκηση, δεσμευόμενη από την αρχή της νομιμότητας, είναι υποχρεωμένη να τηρεί και να εφαρμόζει τον νόμο, οπότε, εν τοις πράγμασι, το δικαίωμα δεν παρέχει στον πολίτη τίποτα περισσότερο από αυτό που, ούτως ή άλλως, του οφείλεται αντικειμενικά. Εύστοχα ο Παπαχατζής επισημαίνει ότι την ύπαρξη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των διοικουμένων έχει καταστήσει δυνατή η δια των κανόνων της νομιμότητας αυθυπαγωγή της κρατικής εξουσίας σε νομικούς φραγμούς⁴⁸. Εγγύτερη παρατήρηση επιτρέπει το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα προσδιορίζει καθοριστικά τη σχέση κράτους και πολίτη, στο μέτρο που κατοχυρώνει τη συνταγματικώς προστατευόμενη αξία και προσωπικότητα του ανθρώπου⁴⁹. Τον αναγνωρίζει ως υποκείμενο δικαίου και του παρέχει τη δυνατότητα να αντιταχθεί με αυτονομία στο κράτος και να απαιτήσει την τήρηση των νόμων που τον αφορούν⁵⁰. Χωρίς δικαιώματα, ο πολίτης θα ήταν υπήκοος και αντικείμενο της κρατικής δράσης⁵¹. Έτσι, λοιπόν, η απονομή δημόσιων δικαιωμάτων είναι μια από τις βάσεις ενός ελεύθερου, δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου. Δηλαδή δεν υφίσταται μόνον υποχρέωση της Διοίκησης προς συγκεκριμένη συμπεριφορά (υποχρέωση για αστυνομική επέμβαση σε περίπτωση άμεσου και έκδηλου κινδύνου, για διορισμό υπαλλήλου εφόσον συντρέχουν οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις που θεσπίζει ο νόμος), απορρέουσα από την αρχή της νομιμότητας, αλλά και αντίστοιχο δικαίωμα του πολίτη.

Η πρακτική σημασία της αναγνώρισης δημόσιων δικαιωμάτων έγκειται, κυρίως, στη δικαστική τους επιβολή ή στην αγωγισιμότητά τους. Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 Σ., καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει. Μολονότι η συνταγματική καθιέρωση των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης του ενδιαφερομένου δεν ισχύει μόνο στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης, είναι βέβαιο ότι η εξασφάλιση της παροχής έννομης προστασίας αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα όταν αντικείμενο της προσφυγής είναι η επιβλαβής για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του προσφεύγοντος ενέργεια όχι ενός ιδιώτη αλλά της κρατικής εξουσίας⁵². Το άρθρο 20 εξειδικεύεται μέσω του ΠΔ 18/1989 και του ΚΔΔ. Στη Γερμανία αυτό είναι σαφέστερο, αφού το άρθρο 42 του Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), που εξειδικεύει το άρθρο 19 παρ. 4 του Θεμελιώδους Νόμου⁵³, θέτει ως προϋπόθεση του παραδεκτού των διαπλαστικών ένδικων βοηθημάτων (της προσφυγής ακύρωσης και της προσφυγής κατά παράλειψης) τα οποία προβλέπει την προσβολή δικαιώματος⁵⁴.

⁴⁸ Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ. 998.

⁴⁹ Άρθρο 2 του Συντάγματος. Έτσι Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 185.

⁵⁰ Επιβάλλεται να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι, παρόλο που η σχετική παρατήρηση είναι περισσότερο σαφής στο γερμανικό δίκαιο, όπου η έννομη προστασία κατά της Διοίκησης προϋποθέτει προσβολή υποκειμενικού δικαιώματος, στην ελληνική έννομη τάξη η έννομη προστασία και δια της αιτήσεως ακυρώσεως απαιτεί την προσβολή είτε δικαιώματος είτε εννόμου συμφέροντος, με την έννοια της βλάβης κάποιου νομικώς προστατευόμενου αγαθού.

⁵¹ Βλ., ενδεικτικά, Wissmann, *Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 34.

⁵² Β. Σκουρής, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*, 1996, σελ. 75 επ.

⁵³ "(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.".

⁵⁴ „(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden. (2) Soweit gesetzlich

Προϋπόθεση ύπαρξης δημόσιου δικαιώματος είναι η αντίστοιχη νομική υποχρέωση άλλου προσώπου η οποία στηρίζεται σε κανόνα δικαίου. Ακόμη όμως και αν στον νόμο διατυπώνεται μόνο ένα δημόσιο δικαίωμα, υπάρχει και νομική υποχρέωση⁵⁵, που θεμελιώνεται ταυτόχρονα με το δικαίωμα, διότι διαφορετικά αυτό θα ήταν κενό γράμμα. Ενώ, όμως, δεν υπάρχει δικαίωμα χωρίς προηγούμενη υποχρέωση, είναι δυνατόν να υπάρχει νομική υποχρέωση χωρίς αντίστοιχο δικαίωμα. Έτσι, οι οργανωτικές και λειτουργικές υποχρεώσεις της Δημόσιας Διοίκησης, που αποσκοπούν στην επαρκή στελέχυσή της και στην εύρυθμη λειτουργία της, ως οργανισμού, καλύπτονται μεν από την αρχή της νομιμότητας, αλλά δεν αντιστοιχούν σε κατ' ιδίαν δικαίωμα, δηλαδή σε υποκειμενικό δικαίωμα του πολίτη⁵⁶. Κατά συνέπεια, ανακύπτει το ερώτημα υπό ποιες προϋποθέσεις, όταν υπάρχει εξ αντικειμένου νομική υποχρέωση, μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι υφίσταται αντίστοιχο δικαίωμα⁵⁷.

Στο δημόσιο δίκαιο οι σχέσεις είναι πιο περίπλοκες από ό,τι στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου. Η Διοίκηση ενεργεί μόνο προς εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και το διοικητικό δίκαιο ρυθμίζει μόνο τη δράση της Διοίκησης η οποία, αφενός, εξυπηρετεί άμεσα και αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή το καλό του κοινωνικού συνόλου και, αφετέρου, χρησιμοποιεί τα λεγόμενα προνόμια δημόσιας εξουσίας, δηλαδή διαθέτει υπερέχουσα νομική θέση⁵⁸. Κατά την κρατούσα στη Γερμανία θεωρία του προστατευτικού σκοπού του κανόνα δικαίου (Schutznormtheorie), υπάρχει δικαίωμα όταν μια δεσμευτική νομική ρύθμιση (και η εξ αυτής απορρέουσα νομική υπο-

nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein“.

⁵⁵ Βενιζέλος, Το Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π., σελ. 83.

⁵⁶ Σε δικονομικό επίπεδο, η παραδοχή αυτή αποτυπώνεται στην προϋπόθεση του παραδεκτού που έγκειται στη συνδρομή άμεσου, προσωπικού και ενεστώτος έννομου συμφέροντος (άρθρο 47 ΠΔ 18/1989), δηλαδή βλάβης από την προσβαλλόμενη πράξη και ωφέλειας από την εξαφάνισή της. Κατά πάγια νομολογία, «για την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος προς άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως δεν αρκεί το κοινό ενδιαφέρον κάθε πολίτη για τα γενικότερα θέματα της Χώρας και για τη σύνομη άσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά απαιτείται η ύπαρξη ιδιαίτερου δεσμού του αιτούντος προσώπου ή φορέα συλλογικής δραστηριότητας με την προσβαλλόμενη πράξη, η ύπαρξη του οποίου στο πρόσωπο του αιτούντος κρίνεται, όταν η πράξη δεν απευθύνεται προς τον ίδιο προσωπικά δημιουργώντας ευθέως γι' αυτόν συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, από τον σύνδεσμο που υπάρχει μεταξύ των αποτελεσμάτων, των επερχομένων από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη στην έννομη τάξη, και της συγκεκριμένης νομικής καταστάσεως ή ιδιότητας, στην οποία ευρίσκεται ή την οποία έχει και επικαλείται ο αιτών... Εφ' όσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται παραδεκτώς από την άποψη του εννόμου συμφέροντος και δεν αποτελεί λαϊκή αγωγή, η οποία διαφέρει ριζικά από την αίτηση ακυρώσεως, διότι με αυτήν δεν επιδιώκεται η αποκατάσταση της πραγμάτωσης των ελευθεριών ή δικαιωμάτων του αιτούντος, αλλά εκδηλώνεται απλώς το ενδιαφέρον του για την αποκατάσταση της νομιμότητας» (ΣτΕ Ολ 1639, 1640/2024, σκ. 3, Ολ 1283/2012 σκ. 22 στο τέλος, Ολ 668/2012 σκ. 26 στο τέλος). Για τις εξελίξεις και τη σύγκλιση της γαλλικής και της γερμανικής διοικητικής δικονομίας ως προς την εν λόγω προϋπόθεση του παραδεκτού, βλ., αντί πολλών, Ι. Michalis, *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs. Étude comparée des droits français et allemand*, 2021.

⁵⁷ Στο ιδιωτικό δίκαιο υφίσταται έναντι της νομικής υποχρέωσης του ενός μια νομική αξίωση του άλλου. Αυτό απορρέει από τη λειτουργία του ιδιωτικού δικαίου το οποίο εξισορροπεί και οριοθετεί τα δικαιώματα των πολιτών μεταξύ τους. Οι υποχρεώσεις και οι περιορισμοί του ενός υφίστανται προς το συμφέρον του άλλου. Επομένως, ο ιδιώτης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προβάλλει τα αναγνωριζόμενα και προστατευόμενα από τον νόμο συμφέροντά του ως δικαιώματα.

⁵⁸ Επομένως, κατ' αρχήν, όχι τη συναλλακτική διοίκηση.

χρέωση της Διοίκησης) δεν εξυπηρετεί μόνο το δημόσιο συμφέρον αλλά τουλάχιστον και το συμφέρον κάποιου ιδιώτη⁵⁹.

Θα έλεγε κανείς ότι στο πλαίσιο του ελληνικού δικαίου η παραπάνω διάκριση έχει μικρή σημασία. Τούτο διότι δυσχερώς θα μπορούσε να εντοπιστεί διάταξη που εξυπηρετεί αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον χωρίς, ταυτόχρονα, να προάγει και κάποιο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Χαρακτηριστική στο πλαίσιο αυτό είναι η ρύθμιση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, που αναφέρεται σε διάταξη η οποία έχει τεθεί αποκλειστικά προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Η εν λόγω αρνητική για τη στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου προϋπόθεση έχει καταστεί κενό γράμμα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έχει διαμορφώσει μια μικρή και συνεχώς μειούμενη λίστα διατάξεων που έχουν τεθεί αποκλειστικά χάριν του γενικού συμφέροντος και μια τεράστια (συνεχώς αυξανόμενη) των διατάξεων που σκοπούν παραλλήλως στην προστασία του γενικού αλλά και του ιδιωτικού συμφέροντος⁶⁰.

Ένα άλλο ζήτημα που προβληματίζει είναι η διάκριση μεταξύ δικαιώματος και έννομου συμφέροντος υπό ουσιαστική και όχι δικονομική έννοια⁶¹. Στοιχείο της έννομης σχέσης μπορεί να είναι το έννομο συμφέρον, δηλαδή το προστατευόμενο συμφέρον, η ωφέλεια που αναγνωρίζει ο νόμος, έστω και αν δεν την έχει αναγάγει σε πλήρες δικαίωμα⁶². Με άλλα λόγια, κάθε εξατομικευμένο βιοτικό συμφέρον που κρίνεται άξιο προστασίας από την έννομη τάξη δεν κατοχυρώνεται απαραίτητως και ως δικαίωμα. Είναι κάτι λιγότερο από δικαίωμα αλλά και προϋπόθεση για τη θεμελίωση του δικαιώματος⁶³. Πάντως, οι διαφορές μεταξύ των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων είναι ασήμαντες, αφού και οι δύο κατηγορίες παρέχουν δικαστικώς επιδιώξιμες αξιώσεις, διαφορετικού, έστω, δικονομικού τύπου (με την άσκηση διαπλαστικών, καταψηφιστικών ή αναγνωριστικών ένδικων βοηθημάτων). Δεν εντάσσονται στις κατηγορίες αυτές τα λεγόμενα αντανakλαστικά δικαιώματα ή η αντανakλάσεις δικαιωμάτων, δηλαδή οι ευμενείς επιρροές κανόνων αντικειμενικού δικαίου στην υποκειμενική κατάσταση του ιδιώτη. Το δημόσιο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον πρέπει να στηρίζεται σε κανόνα δικαίου που δεν ετέθη μόνο χάριν του δημόσιου (γενικού ή ειδικού) συμφέροντος, αλλά κυρίως χάριν του ενδιαφερομένου ιδιώτη⁶⁴.

Τέλος, ενδιαφέρον έχει η διάκριση μεταξύ δημόσιων και συνταγματικών δικαιωμάτων. Θα έλε-

⁵⁹ Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 188.

⁶⁰ Εύστοχα ο Δ. Πυργάκης, «Η έννοια του γενικού συμφέροντος εις το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου», σε: Στράγγα/Χάνου/Παπαχαλαράμους/Τσούκα (επιμ.), *Αγαθό, συμφέρον και δίκαιο*, 2011, σελ. 977, αναφέρεται στο «φάντασμα» των διατάξεων που έχουν τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, επισημαίνοντας ότι η απαλλακτική ρήτρα υπέρ του Δημοσίου δεν εφαρμόζεται σχεδόν ποτέ.

⁶¹ Έννομο συμφέρον υπό δικονομική έννοια, ως προϋπόθεση του παραδεκτού διαπλαστικού ένδικου βοηθήματος, υφίσταται όταν η άσκηση του ένδικου βοηθήματος κρίνεται αναγκαία για την προστασία των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων που αναγνωρίζει το ουσιαστικό δίκαιο. Βλ. αναλυτικά Α. Σκιαδά, *Η ενεργητική νομιμοποίηση ως προϋπόθεση του παραδεκτού στην αίτηση ακύρωσης*, 2016, σελ. 28 επ.

⁶² Το συμφέρον του επιχειρηματία για χορήγηση άδειας επέκτασης του εργοστασίου του, το συμφέρον του κυρίου ακινήτου για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας, το συμφέρον του υποψήφιου για την κατάληψη θέσης συγκεκριμένων προσόντων στο Δημόσιο κ.λπ., το συμφέρον μέλους ΝΠΔΔ όσον αφορά τη σειρά προβαδίσματος των, κατά τις επίσημες εορτές και τελετές, προσκαλουμένων από τις δημόσιες αρχές, οργανισμούς και ιδρύματα, κ.λπ.

⁶³ Βενιζέλος, *Το Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., σελ. 83.

⁶⁴ Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., αρ. περ. 454.

γε κανείς ότι, κατά κανόνα, κάθε δημόσιο δικαίωμα, διαδικαστικό ή ουσιαστικό, αποτελεί απόρροια κάποιου ευρύτερου συνταγματικού δικαιώματος⁶⁵. Το ελληνικό Σύνταγμα προφανώς δεν περιέχει γενική διάταξη υποχρεώνουσα τη Διοίκηση να τηρήσει συγκεκριμένη διαδικασία⁶⁶. Τέτοιες επιταγές θα μπορούσαν, ωστόσο, να αντληθούν από την αρχή του κράτους δικαίου, από την οποία απορρέουν τα δικαιώματα ακρόασης, η υποχρέωση αιτιολόγησης και διαφάνειας των σύνθετων διοικητικών διαδικασιών και, βεβαίως, η απαίτηση να μην καθίσταται αδύνατη ή να μη δυσχεραίνεται υπέρμετρα η μεταγενέστερη δικαστική προστασία⁶⁷. Είναι ενδιαφέρον ότι το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας ανέπτυξε την έννοια της προστασίας των ουσιαστικών θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω πτυχών της διοικητικής διαδικασίας, συνδυάζοντας έτσι τη διοικητική νομιμότητα με την ελευθερία⁶⁸. Με άλλα λόγια, τα συνταγματικά δικαιώματα περιλαμβάνουν και μια διαδικαστική διάσταση, υπό την έννοια ότι απαιτούν τη νομοθετική διαμόρφωση της διοικητικής διαδικασίας κατά τρόπο που να προάγει την προστασία του οικείου δικαιώματος⁶⁹. Τούτο δεν σημαίνει οπωσδήποτε δημιουργία νέων κανόνων, αλλά την ερμηνεία και κατάλληλη διάπλαση των υφισταμένων υπό το παραπάνω πρίσμα⁷⁰.

Ως γνωστόν, το ελληνικό Σύνταγμα περιέχει μεμονωμένους κανόνες σχετικά με κατ' ιδίαν διαδικαστικά δικαιώματα. Επιπλέον, πολλοί από τους διαδικαστικούς κανόνες που αποτυπώθηκαν στον

⁶⁵ Ένα συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα δεν είναι οπωσδήποτε και θεμελιώδες. Ως χαρακτηριστική περίπτωση θα μπορούσε να αναφερθεί το δικαίωμα του άρθρου 10 παρ. 1 Σ., η διατύπωση του οποίου χαρακτηρίζεται από ασύμμετρη προς συνταγματικό κείμενο φλυαρία: «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δώση εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή. 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Από την αντίστροφη πλευρά, τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι συνταγματικά δικαιώματα ή δικαιώματα συνταγματικού δικαίου στα οποία προστίθεται και η διάσταση της διεθνούς και της ενωσιακής προστασίας και ως τέτοια υπερβαίνουν τη διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (Βενιζέλος, *Το Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., σελ. 91).

⁶⁶ Σε αντιδιαστολή προς το Σύνταγμα των ΗΠΑ με τις εγγυήσεις της Due Process στην Πέμπτη και Δέκατη Τέταρτη Τροποποίηση του 1791. Βλ. συναφώς E. Schmidt-Aßmann, *Due Process und Grundrechtsschutz durch Verfahren. Eine vergleichende Untersuchung zum amerikanischen und deutschen Verwaltungsverfahren*, AöR, Bd. 142 (2017), σελ. 325 (338). Ως προς τη σημασία της Administrative Procedure Act (APA) για την οργάνωση και λειτουργία του Διοικητικού Κράτους στις ΗΠΑ και του χαρακτηρισμού της ως οιονεί Συντάγματος του Διοικητικού Κράτους, βλ. Μ.-Χρ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, «Ο δικαστικός έλεγχος του Διοικητικού Κράτους στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής», σε: Α. Ράντος/Ε. Πρεβεδούρου (επιμ.), *Η αίτηση ακυρώσεως*, 2023, σελ. 75.

⁶⁷ Βλ. διεξοδικά, για το γερμανικό δίκαιο, E. Schmidt-Aßmann/A.-K. Kaufhold, §27. *Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, ό.π., αρ. περ. 31.

⁶⁸ J. Held, *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens*, 1984, σελ. 64 επ.· H.-W. Laubinger, *Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens*, VerwArch, Bd. 73 (1982), σελ. 60 (62)· E. Schmidt-Aßmann, *Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, ό.π., αρ. περ. 33-36. Βλ. και Κ. Γώγο, *Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων*, 2017, σελ. 59 επ.

⁶⁹ Χαρακτηριστική συναφώς η απόφαση για τον πυρηνικό σταθμό του Mülheim-Kärlich, BVerfG, 53, 30 (65 επ.)

⁷⁰ Για τη σχετική προβληματική στη Γαλλία, η οποία οψίμως άρχισε να απασχολεί τη θεωρία, βλ. M. Morales, *La constitutionnalisation de la procédure administrative non contentieuse*, RFDA 2021, σελ. 1077

Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (στο εξής: ΚΔΔιαδ) συνδέονται με συνταγματικές διατάξεις, τις οποίες εξειδικεύουν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ.⁷¹ και αναλύεται στο άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ⁷². Ενδιαφέρουσα είναι και η εξέλιξη της καθιέρωσης του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα, που ρυθμίζεται στο άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ και αναβαθμίσθηκε μέσω της σύνδεσής του με πλείονες συνταγματικές διατάξεις⁷³. Στο ίδιο πνεύμα, η αρχή της αμεροληψίας, που διασφαλίζεται μέσω αποχής από τη συμμετοχή στις συνεδριάσεις προσώπων τα οποία συνδέονται με το θέμα της συζήτησης και αποτελεί βασικό κανόνα της σύνθεσης των συλλογικών οργάνων, είναι απόρροια της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου αλλά και της αρχής της δίκαιης δίκης που θεσπίζει το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ⁷⁴. Όσον αφορά τη ρυθμιζόμενη στο άρθρο 17 του ΚΔΔιαδ υποχρέωση αιτιολόγησης των ατομικών διοικητικών πράξεων, που δεν τυγχάνει γενικής συνταγματικής κατοχύρωσης, όπως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, προβλέπεται σε δύο περιπτώσεις: α) στο άρθρο 10 παρ. 1 Σ., που κατοχυρώνει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές και ορίζει ότι οι τελευταίες υποχρεούνται να απαντούν αιτιολογημένα σε όσους υποβάλλουν αναφορά και β) στο άρθρο 11 Σ., που κατοχυρώνει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και ορίζει στην παρ. 2 ότι οι υπαίθριες συναθροί-

⁷¹ Ν. Νικολάκης, «Άρθρο 20 παρ. 2», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Ερμ. Συντ.*, 2017· Η. Κουβαράς, «Άρθρο 20 παρ. 2», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, πλεκτρ. έκδ., 2023.

⁷² Ο Ν. Νικολάκης, «Άρθρο 6», σε: Γκέρτσος/Πρεβεδούρου/Πυργάκης (επιμ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2019, αρ. περ. 5, επισημαίνει ότι η φύση της προηγούμενης ακρόασης είναι διττή, καθόσον αυτή κατοχυρώνεται τόσο ως ατομικό (διαδικαστικό) δικαίωμα (ΣτΕ 555/2019, σκ. 10, 2703/2017, σκ. 16) όσο και ως ουσιαστικής τύπου της διαδικασίας (ΣτΕ Ολ 869/2018, σκ. 7, 598/2020, σκ. 15).

⁷³ Ι. Συμεωνίδης, *Η πρόσβαση στα έγγραφα και λοιπά στοιχεία της Διοίκησης*, 2018, σελ. 30 επ. Όπως εκθέτει η Χ. Τζέμου, «Άρθρο 5» σε: Γκέρτσος/Πρεβεδούρου/Πυργάκης (επιμ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη [ως προς τη νομολογία πρβλ. και αποφάσεις ΑΠ 148/2013, ΔΕφΑθ 1258/2009, 1473/2009, 368/2011], το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ερείδεται πλέον ρητώς στη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Σ. σε συνδυασμό με το άρθρο 5Α Σ., ενώ εντάσσεται στην κατηγορία των ονομαζόμενων και δικαιωμάτων διαδικασίας [Χρυσόγονος, 2006, σελ. 413, δικαιώματα αναφοράς, δικαστικής προστασίας και προηγούμενης ακρόασης]. Κατ' άλλη γνώμη [Μουζουράκη σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Ερμ. Συντ.*, ό.π., σελ. 245], η παρ. 3 του άρθρου 10 Σ. αποτελεί ειδικότερη περίπτωση του δικαιώματος της αναφοράς της παρ. 1 του ίδιου άρθρου και κατοχυρώνει μόνο την υποχρέωση απάντησης και όχι κατ' αρχήν ικανοποίησης, επί των αιτημάτων για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων [πρβλ. ΣτΕ 1590/2012, Ολ 94/2013], ενώ το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται με πιο θεμελιακό τρόπο σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος, στην αρχή του κράτους δικαίου, ως επιμέρους έκφανση της αρχής της φανεράς δράσης της Διοίκησης και της δημοσιότητας της δράσης των κρατικών οργάνων, στη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 Σ.), στα δικαιώματα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1), αναφοράς (άρθρο 10 παρ. 1), έκφρασης (άρθρο 14 παρ. 1), δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1), προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2) και πληροφόρησης (άρθρο 5Α). Βλ. και γνωμ. ΝΣΚ 19/2017, καθώς και ΕγκΕισΑΠ 6/2006, όπου παρατίθεται το σύνολο των συνταγματικών διατάξεων και αρχών, επί των οποίων ερείδεται το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα.

⁷⁴ ΣτΕ 2251/2013, 2243/2011 7μ, 894, 2318/2007, 2364/2006, 620/2004 7μ σκ. 8, 664/2006, 1165, 1555/2004, 2522/2001 7μ, 1117/2000 7μ, 915/2014. Οι κανόνες αυτοί διατυπώθηκαν πολύ πριν τη νομοθετική κατοχύρωση της αρχής της αμεροληψίας [ήδη με την ΣτΕ 1187/1950], η οποία αποτελούσε γενική αρχή του δικαίου (βλ. αιτιολογική έκθεση του άρθρου 7 ΚΔΔιαδ). Πριν την απόφαση αυτή, δεν αναγνωριζόταν η αρχή της αμεροληψίας στην Ελλάδα [ΣτΕ 609-610/1945 κατά τις οποίες οι κανόνες περί εξαιρέσεως των διοικητικών οργάνων ετύγχαναν εφαρμογής «μόνο όταν και όπου ο νόμος ειδικώς προβλέπει λόγους εξαιρέσεως από της συμμετοχής εις επιτροπές ή συμβούλια ωρισμένων προσώπων, οπότε και καθορίζονται και οι όροι ως και η διαδικασία της εξαιρέσεως και αναπληρώσεως αυτών»]. Αναλυτικά, Ι. Μαθιουδάκης, *Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης*, 2008.

σεις μπορούν υπό συγκεκριμένες ουσιαστικές προϋποθέσεις να απαγορευτούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής⁷⁵. Πέρα από τις παραπάνω ειδικές συνταγματικές διατάξεις, η νομολογία αποδίδει, κατά περίπτωση, πλείονα άλλα συνταγματικά ερείσματα στην υποχρέωση αιτιολόγησης των ατομικών διοικητικών πράξεων, ιδίως στο πλαίσιο υποθέσεων σχετικών με διαδικασίες στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης ή με ζητήματα του δικαίου αλλοδαπών⁷⁶. Τέλος, οι διατάξεις για τις διοικητικές προσφυγές των άρθρων 24-27 του ΚΔΔιαδ⁷⁷ ανάγονται στο δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 10 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι οι έννομες σχέσεις δεν εξαντλούνται σε δικαιώματα ή υποχρεώσεις αλλά περιλαμβάνουν και σημαντικές για το δίκαιο ιδιότητες πραγμάτων ή υποκειμένων δικαίου⁷⁸. Έννομη σχέση είναι η ιδιότητα ενός εμπόρου ως μέλους επιμελητηρίου ή η απαλλαγή από υποχρέωση άδειας για την εκτέλεση συγκεκριμένων οικοδομικών εργασιών ήσσονος σημασίας⁷⁹. Και στις περιπτώσεις αυτές, πάντως, υπάρχει η συγκροτούσα το περιεχόμενο μιας έννομης σχέσης δέσμη δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων μεταξύ υποκειμένων δικαίου, όπως το δικαίωμα του ιδιοκτήτη ακινήτου να προβεί στις συγκεκριμένες εργασίες χωρίς οικοδομική άδεια και η υποχρέωση της αρμόδιας οικοδομικής αρχής να ανευθεί τις εν λόγω ενέργειες. Επομένως, αντικείμενο μιας έννομης σχέσης είναι όλες οι εξουσίες ή υποχρεώσεις που υφίστανται μεταξύ υποκειμένων δικαίου τα οποία μετέχουν σε αυτήν.

Την ποικιλία και ευρύτητα της συνολικής διοικητικής δράσης επιχειρεί να εντάξει στην έννοια της έννομης σχέσης ο Παπαχατζής, προτείνοντας ενδιαφέρουσες ταξινομήσεις και αντιστοιχίες. Ειδικότερα, στις διάφορες εκφάνσεις της αρμοδιότητας των δημόσιων αρχών, όπως είναι η υποχρέωση αποχής, η υποχρέωση ή η διακριτική ευχέρεια επέμβασης ή η επιβολή απαγορεύσεων στη δράση των ιδιωτών, αντιστοιχούν είτε ανάλογα δικαιώματα των ιδιωτών να αποκλεισθεί ή να επιχειρηθεί η δημόσια επέμβαση, είτε υποχρεώσεις τους για θετική ενέργεια ή για παράλειψη (σε

⁷⁵ Συναφώς βλ. ΣτΕ 4635/1977 7μ. Πρβλ. και ΠΕ 186/2013. Αναλυτικά, Β. Καψάλη, «Άρθρο 17», σε: Γκέρτσος/Πρεβεδούρου/Πυργάκης (επιμ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π.

⁷⁶ Ειδικότερα, η εν λόγω υποχρέωση θεμελιώνεται στην αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Σ.) και στην αρχή της νομιμότητας ως ειδικότερη έκφανση της προηγούμενης, καθώς και στην αρχή της φανεράς δράσης και της διαφάνειας της διοίκησης (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.). ερείδεται επίσης στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας και στην ίδια την εγγύηση της αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ (άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 εδ. α' Σ.), ενώ συνδέεται με τις αρχές της ισότητας, της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της αξιοκρατίας (άρθρο 4 παρ. 1 και 4 και άρθρο 5 παρ. 1 Σ.) και, σπανιότερα, με την αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.).

⁷⁷ Το δικαίωμα άσκησης των διοικητικών προσφυγών, που δεν προβλέπονται από ειδικές διατάξεις νόμων, απορρέει από το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 Σ. [βλ. Κ. Ρέμελη, *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, σελ. 17 και ΣτΕ 3826/2007 σκ. 6]. Για το εύρος του δικαιώματος αναφοράς βλ., αντί πολλών, Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Ερμ.Συντ.*, ό.π. αρ. 1 επ. Η συνταγματική θεμελίωσή τους συνεπάγεται την αδυναμία κατάργησης του δικαιώματος άσκησης τους με νομοθετική διάταξη, αφού το ίδιο το Σύνταγμα επιτάσσει ένα *minimum* προστασίας του διοικουμένου έναντι της Διοίκησης. Το μόνο που μπορεί να πράξει ο νομοθέτης είναι να επαυξήσει την παρεχόμενη προστασία με τη νομοθετική πρόβλεψη της δυνατότητας άσκησης των λεγόμενων τυπικών προσφυγών, που ρυθμίζονται στο άρθρο 25 ΚΔΔιαδ. Βλ. Σ. Κυβέλο, *Η ενδικοφανής προσφυγή*, 2016, σελ. 47.

⁷⁸ Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 200.

⁷⁹ Βλ., πάντως, τη διάκριση του Γεωργιάδη, *Γενικές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 225, κατά τον οποίο η ιδιότητα αυτή αποτελεί νομική κατάσταση.

περίπτωση επιβολής απαγόρευσης) ή για ανοχή των ενεργειών της δημόσιας εξουσίας⁸⁰. Πάντως, δεν πρέπει να παροράται ότι και στο ενδιαφέρον αυτό σχήμα, ακόμη, δηλαδή, και αν οι αρμοδιότητες της Διοίκησης και τα δικαιώματα των ιδιωτών εξετάζονται υπό το πρίσμα της έννοιας της έννομης σχέσης, η άσκησή τους υλοποιείται μέσω της έκδοσης διοικητικών πράξεων. Σε τελική ανάλυση, η έννομη σχέση καταλήγει να αποτελεί μια ευρεία και συμπεριληπτική κατηγορία που δεν αποκλείει τίποτα: καταλαμβάνει όλες τις έννοιες κλειδιά του διοικητικού δικαίου, όπως σκοπούς και λειτουργίες της διοικητικής δράσης, εξουσίες και υποχρεώσεις της Διοίκησης και των ιδιωτών, μορφές δράσης και οργάνωσης, καθήκοντα και αξιώσεις⁸¹.

2. ΤΟ ΘΕΜΕΛΙΟ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Το έρεισμα μιας έννομης σχέσης είναι νομικές ρυθμίσεις. Στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, οι έννομες σχέσεις πηγάζουν είτε απευθείας από τον νόμο (όπως ο γάμος) είτε άμεσα από την ιδιωτική βούληση και έμμεσα από τον νόμο (όπως η πώληση, η μίσθωση κ.λπ.), πράγμα που αποτελεί εκδήλωση της αυτονομίας της ιδιωτικής βούλησης⁸². Στο δημόσιο δίκαιο, το έρεισμα πρέπει να αναζητηθεί σε κρατικές αποφάσεις που παράγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες, δηλαδή σε κανόνες δικαίου που περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα, σε τυπικούς νόμους, ή σε κανονιστικές πράξεις, όπως επίσης και σε ατομικές διοικητικές πράξεις και δημόσιες ή διοικητικές συμβάσεις. Ορθή βάση για τη διάκριση έννομης σχέσης ιδιωτικού και διοικητικού δικαίου είναι η ύπαρξη εκφάνσεων δημόσιας εξουσίας στην έννομη σχέση είτε αυτές οι εκδηλώσεις εμφανίζονται και από τις δύο πλευρές είτε μόνο στο ένα εκ των μερών⁸³. Πράξεις χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα, δηλαδή μη εκτελεστές πράξεις, δεν θεμελιώνουν, κατ' αρχήν, έννομες σχέσεις, τουλάχιστον στην ελληνική έννομη τάξη. Εξαίρεση θα μπορούσε να γίνει δεκτή για τις πράξεις του ήπιου δικαίου που συνιστούν αυτοδέσμευση της Διοίκησης, έστω και αν στερούνται υποχρεωτικού χαρακτήρα έναντι των ιδιωτών⁸⁴.

Οστόσο, έννομες σχέσεις φαίνεται ότι μπορούν να δημιουργηθούν και από τη συμπεριφορά διοικητικής αρχής ή από τη συμπεριφορά πολιτών, π.χ. μέσω δηλώσεων ή αιτήσεων. Η παραδοχή αυτή δεν είναι απολύτως ακριβής. Μια υλική ενέργεια διοικητικής αρχής ή μια αίτηση ιδιώτη μπορεί να δημιουργήσει νομική υποχρέωση για την τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς από μια διοικητική αρχή και αντίστοιχες αξιώσεις του ιδιώτη. Νομική βάση της υποχρέωσης καθώς και της αξίωσης

⁸⁰ Παπαχατζή, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 1003-1011.

⁸¹ H. Bauer, "Verwaltungsrechtsverhältnisse", σε: W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Handbuch*, ό.π., § 98, σελ. 257, με πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές.

⁸² Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 223.

⁸³ Παπαχατζή, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 1001.

⁸⁴ Με τις οδηγίες ή κατευθυντήριες γραμμές και τις πράξεις που εξομοιώνονται με αυτές, η ίδια η διοικητική αρχή θέτει, για τον εαυτό της ή για τα όργανα που υπάγονται σε αυτήν, κανόνες συμπεριφοράς οι οποίοι τη δεσμεύουν. Η διοίκηση επιλέγει να αυτοδεσμευτεί σε τομείς δράσης, στους οποίους οι εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου της παρέχουν διακριτική εξουσία, δηλαδή την ευχέρεια να καθορίσει το περιεχόμενο των ατομικών αποφάσεων που οφείλει να εκδώσει. Αναλυτικά, P. Pavlopoulos, *La directive en droit administratif*, LGDJ 1978, σελ. 76 επ., ο οποίος εκθέτει τη σχετική θεωρητική συζήτηση της εποχής· ο ίδιος, «Σχόλιο στο κείμενο του Β. Ρώτη, *Περί την αυτοδέσμευσιν των διοικητικών αρχών*», σε: Β. Ρώτη, *Νομικά κείμενα. Δικαιοσύνη και Σύνταγμα*, 1989, σελ. 539 (545-549). Για τις πρόσφατες εξελίξεις, βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Οι ελάχιστονες πηγές του διοικητικού δικαίου*, nomarchia.gr 12.07.2024.

είναι, όμως, μια κανονιστική ρύθμιση η οποία αναγνωρίζει συνέπειες στην επίδικη υλική ενέργεια ή στην αίτηση. Εάν, για παράδειγμα, ο φορέας δημόσιας εξουσίας, εν προκειμένω το αστυνομικό όργανο, βλάψει μέσω υλικής ενέργειας, η οποία στηρίζεται σε κανόνα δημόσιου δικαίου, το δικαίωμα ενός πολίτη, όπως το δικαίωμα στη ζωή, στην προσωπικότητα ή στην περιουσία, αυτό μπορεί να γεννήσει υποχρέωση αποκατάστασης ή αποζημίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ⁸⁵. Νομική βάση για τις υποχρεώσεις αυτές και τις αντίστοιχες αξιώσεις είναι, στο πλαίσιο αυτό, όχι η ζημιογόνος υλική ενέργεια, αλλά ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου που τη διέπει. Το ίδιο ισχύει και με τις αιτήσεις των πολιτών. Επομένως, απλές ενέργειες της Διοίκησης ή των πολιτών, οι οποίες πληρούν το πραγματικό ενός κανόνα (δηλαδή τις προϋποθέσεις εφαρμογής του), μπορούν να αποτελέσουν τον καταλύτη για τη γένεση μιας έννομης σχέσης, όχι όμως και το έρεισμά της⁸⁶.

Έτσι, βάσει ενός κανόνα δικαίου (τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης) ή μιας ατομικής διοικητικής πράξης, ένας πολίτης μπορεί να έχει τη νομική υποχρέωση να τηρήσει ορισμένη συμπεριφορά, π.χ. να εμβολιαστεί για να προστατευθεί από την ανάπτυξη σοβαρών λοιμωδών νοσημάτων⁸⁷ ή για να συμβάλει στην καταπολέμηση μιας πανδημίας⁸⁸, να καταβάλει μια κοινωνικοασφαλιστική εισφορά ή να πληρώσει ένα πρόστιμο. Μπορεί, επίσης, επί τη βάση μιας διοικητικής ή δημόσιας σύμβασης, να υπέχει την υποχρέωση κατασκευής έργου ή προμήθειας αγαθού και, αντίστοιχα, αξίωση πληρωμής έναντι του φορέα δημόσιας εξουσίας που είναι συμβαλλόμενο μέρος. Μπορεί, κατόπιν ειδοποίησης της αρμόδιας αρχής⁸⁹, να ενημερωθεί για την επέλευση μιας φυσικής καταστροφής και να λάβει οδηγίες προστασίας, ή, κατόπιν υλικών ενεργειών της αστυνομικής δύναμης, να τραυματιστεί ή να υποστεί υλικές ζημιές⁹⁰. Οι παραπάνω σχέσεις είναι έννομες σχέσεις

⁸⁵ Ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις αστυνομικών οργάνων για τις υλικές ζημιές που προκλήθηκαν είτε παρανόμως είτε στο πλαίσιο σύννομης δράσης σε ιδιώτες.

⁸⁶ Remmert, "Verwaltungsrechtsverhältnis", ό.π., σελ. 788. Πρβλ. H. Bauer, "Verwaltungsrechtsverhältnisse", ό.π., σελ. 278 επ.

⁸⁷ ΣτΕ 622/2021.

⁸⁸ Ενδεικτικά, Κεφάλαιο Γ' «Επείγουσες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση του κορωνοϊού COVID-19», του Ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α' 130).

⁸⁹ Ο ενιαίος Ευρωπαϊκός Αριθμός Έκτακτης Ανάγκης 112, που αποτελεί μια ολοκληρωμένη υπηρεσία επικοινωνιών, την οποία χειρίζεται η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας έχει, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα μαζικής ειδοποίησης πολιτών σε περιπτώσεις που αναμένεται ή βρίσκεται σε εξέλιξη κάποια φυσική καταστροφή ή επικίνδυνη κατάσταση, η οποία θα μπορούσε να απειλήσει τη ζωή, την υγεία ή την ασφάλειά τους. Οι πολίτες λαμβάνουν προειδοποιητικά μηνύματα, με κατευθύνσεις και οδηγίες προστασίας μέσω διαφόρων καναλιών επικοινωνίας.

⁹⁰ ΔΕφαΘ 1793/2021: ασκήθηκε αγωγή αποζημίωσης λόγω των υλικών ζημιών που προκλήθηκαν σε κατάστημα της ενάγουσας από τη χρήση πυροβόλων όπλων αστυνομικών οργάνων κατά την επιχείρηση καταδίωξης, καθώς και χρηματική ικανοποίηση για ηθική βλάβη, την οποία δοκίμασε όταν αντίκρισε τις εκτεταμένες φθορές του καταστήματός της μετά την ολοκλήρωση της αστυνομικής επιχείρησης. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι σε περίπτωση που, συνεπεία συνταγματικώς θεμιτής και νόμιμης πραγματοποίησης αστυνομικής επιχείρησης για τη σύλληψη επικίνδυνων κακοποιών, επέλθει ευθέως βλάβη της προστατευόμενης από το άρθρο 17 Σ. και το άρθρο 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ ιδιοκτησίας, ανακύπτει ευθέως εκ του άρθρου 4 παρ. 5, σε συνδυασμό και με το άρθρο 25 παρ. 4 Σ., με το οποίο καθιερώνεται η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης των πολιτών, ευθύνη του κράτους προς εύλογη αποκατάσταση της ζημίας του παθόντος, μάλιστα δε τόσο της τυχόν υλικής όσο και, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 ΑΚ, της ηθικής βλάβης του. Τούτο διότι, στις περιπτώσεις αυτές, η προκαλούμενη από την πραγματοποίηση της αστυνομικής επιχείρησης βλάβη συνιστά υπέρμετρη θυσία για τον βλαβέντα (προσβολή του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και της προσωπικότητας), χάριν του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου, δηλαδή της κοινωνικής ειρήνης και ασφάλειας

διοικητικού δικαίου, εφόσον απορρέουν από νομική ρύθμιση και συνδέουν τουλάχιστον δύο υποκείμενα δικαίου, εκ των οποίων το ένα είναι διοικητική αρχή, η οποία ενεργεί ως τέτοια, δηλαδή ασκεί δημόσια εξουσία.

Όπως συνάγεται από τα παραπάνω, η θεμελίωση των έννομων σχέσεων διοικητικού δικαίου ποικίλλει. Οι σχέσεις που στηρίζονται σε κανόνα δικαίου γεννώνται μόλις πληρωθεί το πραγματικό του κανόνα. Οι συνθήκες πλήρωσης διαφέρουν. Αυτό μπορεί να συμβεί όταν, με τη συμπεριφορά του ενδιαφερομένου αλλά και τη συνδρομή των προϋποθέσεων του κανόνα δικαίου, επομένως με την υποβολή αίτησης για οικοδομική άδεια αφορώσα άρτιο οικόπεδο εντός οικιστικής ζώνης για το οποίο ο αιτών διαθέτει νόμιμους τίτλους κυριότητας, επέρχεται ως συνέπεια η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής, δηλαδή της πολεοδομικής υπηρεσίας, να κινήσει τη σχετική διοικητική διαδικασία και να εκδώσει την αιτούμενη άδεια. Τα ίδια χαρακτηριστικά παρουσιάζει και ο διορισμός υπαλλήλου⁹¹. Αντίθετα, μια άλλη σχέση διοικητικού δικαίου μπορεί να δημιουργηθεί μέσω ιδιωτικής συμπεριφοράς, που δεν αποσκοπεί πρωτίστως στη δημιουργία έννομης σχέσης. Εδώ εντάσσεται η χρήση από τους κατοίκους ενός Δήμου των δημοτικών εγκαταστάσεων σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις. Η θεμελίωση έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου σε υλική ενέργεια συντρέχει, για παράδειγμα, στην περίπτωση πρόσβασης ενός δημότη σε δημοτική εγκατάσταση, οπότε γεννάται σχέση χρήσης με εκατέρωθεν υποχρεώσεις και δικαιώματα για τον χρήστη και τον Δήμο⁹². Και στην περίπτωση αυτή, πάντως, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μερών της έννομης σχέσης ρυθμίζονται από τους κανόνες δικαίου που διέπουν τη χρήση των δημοτικών εγκαταστάσεων ως κοινόχρηστων πραγμάτων. Ομοίως, η πλήρωση του πραγματικού ενός κανόνα δικαίου που θεμελιώνει έννομη σχέση μπορεί να προκληθεί από κρατική συμπεριφορά, η οποία δεν είναι αναγκαίο να αποσκοπεί οπωσδήποτε στη γέννηση έννομης σχέσης. Η εκπομπή περιβαλλοντικών ρύπων κινητοποιεί μια περιβαλλοντική οργάνωση που ζητεί από τη Διοίκηση να λάβει μέτρα. Αυτό δημιουργεί έννομη σχέση διοικητικού δικαίου ήδη πριν από την έκδοση διοικητικής πράξης και ανεξαρτήτως αυτής.

III. Η ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΝΝΟΜΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Σύμφωνα με τον μέχρι τώρα ορισμό, κάθε συγκεκριμένη νομικώς σημαντική σχέση μεταξύ υποκειμένων δικαίου που θεμελιώνεται σε κανόνα δικαίου συνιστά έννομη σχέση. Το ακριβές περιεχόμενο κάθε σχέσης, δηλαδή οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που εμπεριέχει, καθορίζονται από τον κανόνα στον οποίο στηρίζεται και ο οποίος ερμηνεύεται κατά τις γνωστές ερμηνευτικές μεθόδους. Αντικείμενο έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου είναι μόνον ό,τι επιτρέπεται από τον νόμο. Η βασική διάκριση των σχέσεων διοικητικού δικαίου είναι στις στιγμιαίες και τις διαρκείς, με τις δεύτερες να παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον και να δικαιολογούν τη θεωρητική ενασχόληση με αυτή τη νομική κατηγορία.

από τη σύλληψη των κακοποιών, ενώ το Σύνταγμα δεν ανέχεται να παραμένουν χωρίς αποκατάσταση ζημιές που κάποιος υφίσταται από ενέργειες κρατικού οργάνου, παράνομες ή νόμιμες.

⁹¹ Διεξοδικά Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 309.

⁹² Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 200.

Οι στιγμιαίες σχέσεις γεννώνται από μια συγκεκριμένη και μοναδική αφορμή και περιορίζονται σε αυτή ακόμη και αν έχουν ορισμένες περαιτέρω συνέπειες. Τέτοια έννομη σχέση δημιουργείται όταν ο ιδιοκτήτης ετοιμόρροπης οικοδομής υποχρεούται, μετά από διαταγή της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, να ενισχύσει την οικοδομή⁹³, οπότε οφείλει να παράσχει πληροφορίες ή δικαιούται να απαιτήσει στοιχεία, διασφαλίζει πρόσβαση στα έγγραφα, πρέπει να ανεχθεί έλεγχο της στατικής και δομικής επάρκειας της οικοδομής από την αρμόδια υπηρεσία και δικαιούται να προβάλει αποζημιωτικές αξιώσεις⁹⁴.

Οι σχέσεις διαρκείας είναι πολύ σημαντικές και θα μπορούσαν να διακριθούν σε διάφορες κατηγορίες, με βάση το στοιχείο στο οποίο εστιάζουν. Έτσι, στην κατηγορία των προσωποπαγών σχέσεων εντάσσεται η ιδιότητα μέλους που αποκτά επαγγελματίας του αρμοδίου για την άσκηση εποπτείας της σχετικής δραστηριότητας ΝΠΔΔ, όπως είναι οι Δικηγορικοί Σύλλογοι, το ΤΕΕ, οι Ιατρικοί και οι Φαρμακευτικοί Σύλλογοι⁹⁵. Πρόκειται για έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, η οποία περιλαμβάνει την υποχρέωση του επαγγελματία να δηλώσει τη δραστηριότητά του στην αρμόδια αρχή και την εξουσία της αρχής αυτής να απαγορεύσει την άσκηση της οικείας δραστηριότητας χωρίς εγγραφή στα μητρώα της. Το ίδιο ισχύει για τη σχέση του μαθητή με το δημόσιο σχολείο πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης όπου φοιτά και του φοιτητή με το αντίστοιχο ΑΕΙ, καθώς και για την εκπλήρωση της στρατεύσιμης στρατιωτικής υποχρέωσης⁹⁶.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο πεδίο των προσωποπαγών σχέσεων διαρκείας έχει η δημοσιοϋπαλληλική σχέση⁹⁷, όπου «δοκιμάζεται» η αυτονομία και, επομένως, η πρακτική αποτελεσματικότητα της εξεταζόμενης έννοιας. Το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ. 1-7) διαμορφώνει μια έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, η οποία ιδρύεται με την πράξη διορισμού σε νομοθετημένη οργανική θέση, που αποτελεί την τελική πράξη σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η οποία ρυθμίζεται επίσης από τον νόμο⁹⁸ και εξελίσσεται μέσα στον χρόνο. Ειδικότερα, η σχέση αυτή εξελίσσεται σε μισθολογικό και βαθμολογικό επίπεδο με την έκδοση διοικητικών πράξεων, περιλαμβάνει μεταθέσεις και προαγωγές και μπορεί να λήξει είτε με την αποχώρηση λόγω ηλικίας, είτε με την οριστική παύση. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των δημόσιων υπαλλήλων και οι αντίστοιχες εξουσίες ή ακριβέστερα αρμοδιότητες της Δημόσιας Διοίκησης απέναντί τους, συμπεριλαμβανομένης της πειθαρχικής, ρυθμίζονται διεξοδικά στον Υπαλληλικό Κώδικα⁹⁹. Πρόκειται για την «καθαρότερη» έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, η οποία διαθέτει, επιπλέον, ισχυρό συνταγματικό έρεισμα, ακόμη και

⁹³ Άρθρο 423 του ΚΒΠΝ, με τίτλο «Έλεγχος επικινδυνότητας οικοδομών» (άρθρο 2 του ΠΔ 13/22.4.1929), ΣτΕ 247/2017.

⁹⁴ Βλ. παραδείγματα σε Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 200.

⁹⁵ Πρβλ. Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 310. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως νομική κατάσταση, σύμφωνα με τον ορισμό του Γεωργιάδη, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 225.

⁹⁶ Ν. 3421/2005, Στρατολογία των Ελλήνων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 302).

⁹⁷ Τη σχέση αυτή, ως διοικητική νομική κατάσταση, αναλύει και ο Yannakopoulos, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, ό.π., σελ. 309 επ.

⁹⁸ Ν. 4765/2021, Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ Α' 6).

⁹⁹ Ν. 3528/2007, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (ΦΕΚ Α' 26).

ως προς τη δικονομική μεταχείρισή της¹⁰⁰. Όλες οι πτυχές της διέπονται από το διοικητικό δίκαιο, ειδικότερα δε από τον παλαιότερο κλάδο αυτού, δηλαδή το υπαλληλικό δίκαιο, και οι διαφορές που προκαλεί η διατάραξή της υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.

Εκτός, όμως, από τη στελέχωση της Διοίκησης με μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους, προβλέπονται παράλληλα οι περιπτώσεις, στις οποίες είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή και η απασχόληση σε αυτήν προσωπικού που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου (άρθρο 103 παρ. 2 εδ. β' Σ., για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, παρ. 3 για το ειδικό επιστημονικό, τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό) καθώς και οι όροι (χρονική διάρκεια, καθήκοντα και απαγορεύσεις) υπό τους οποίους διέπεται η απασχόληση αυτή (άρθρο 103 παρ. 8). Κατά τον δικονομικό νομοθέτη¹⁰¹, οι διαφορές που αναφύονται από την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων σχετικά με την πρόσληψη ή την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, «ανεξάρτητα από τη φύση της σχέσης που το συνδέει»¹⁰². Τούτο σημαίνει ότι, ακόμη και στο πλαίσιο μιας έννομης σχέσης ιδιωτικού δικαίου, στις περιπτώσεις, στις οποίες, σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, επιτρέπεται η απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση προσωπικού με σχέση ή σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, εκδίδονται ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών εφετείων. Με άλλα λόγια, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η σχέση που συνδέει το προσωπικό με το Δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ ανήκει στη σφαίρα, όχι του δημόσιου δικαίου (όπως συμβαίνει με τους μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους), αλλά του ιδιωτικού δικαίου, κάποιες πτυχές της ρυθμίζονται από διοικητικές πράξεις, οι οποίες γεννούν διοικητικές διαφορές που εκδικάζονται από τα διοικητικά εφετεία¹⁰³.

Σε πρόσφατες αποφάσεις του, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχθηκε ότι η διαφορά που αναφύεται από πράξη, εκδοθείσα από δημόσια αρχή κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, με αντικείμενο τη μονομερή ρύθμιση ζητημάτων που αναφύονται κατά την πρόσληψη ή από την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου και με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην ομαλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, ανήκει στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου και δεν εντάσσεται στην υπαγόμενη στο ιδιωτικό δίκαιο σχέση εργασίας που συνδέει το προσωπικό αυτό με το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ¹⁰⁴. Το ενδιαφέρον στοιχείο εν προκειμένω έγκειται στο γεγονός ότι το Δικαστήριο εστιάζει στη φύση της εκάστοτε μεμονωμένης πράξης¹⁰⁵ για να προσδιορίσει τη δικαιοδοσία του, χωρίς να εξετάζει ολιστικά την

¹⁰⁰ Βλ. άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει την υπαλληλική προσφυγή, διαπλαστικό ένδικο βοήθημα πλήρους δικαιοδοσίας, για τις πειθαρχικές ποινές της οριστικής παύσης και του υποβιβασμού.

¹⁰¹ Άρθρο 1 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 702/1977, Περί υπαγωγής, υποθέσεων εις τα διοικητικά δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του Ν.Δ. 170/1973 περί του Συμβουλίου της Επικρατείας ΦΕΚ Α' 68), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

¹⁰² Η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 περ. α' του ν. 702/1977 αναφέρεται στις διαφορές σχετικά με τον διορισμό και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των συνδεόμενων με σχέση δημοσίου δικαίου λειτουργών ή υπαλλήλων (πολιτικών, στρατιωτικών και δικαστικών) του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ.

¹⁰³ ΣτΕ 541/2022, 1002/2019, 464/2018, 3983/2014, 722/1985· πρβλ. ΣτΕ 1491/2021.

¹⁰⁴ ΣτΕ 2174/2024 7μ, κατόπιν της παραπεμπτικής ΣτΕ 2127/2023 (με αναφορά σε ΣτΕ Ολ 983/2012, 3167/2007 7μ).

¹⁰⁵ Στην υπό εξέταση υπόθεση, επρόκειτο για την απόφαση του ΔΣ του ΝΠΔΔ «Πολιτισμού & Αθλητισμού Δήμου Ζωγράφου», με την οποία αυξήθηκαν για καθηγήτρια ΤΕ Πιάνου συνδεόμενη με το εκκαλούν ΝΠΔΔ με σχέση εργα-

έννομη σχέση στο πλαίσιο της οποίας εκδίδεται η πράξη. Επιπλέον, και στο πλαίσιο μιας έννομης σχέσης αμιγώς ιδιωτικού δικαίου, όπως η σχέση του προσωπικού των ΝΠΙΔ που ανήκουν στον δημόσιο τομέα, είναι δυνατή η έκδοση διοικητικής πράξης κατόπιν ειδικής διοικητικής διαδικασίας, κάτι που έχει ως δικονομική συνέπεια τη φύση της σχετικής διαφοράς ως δημοσίου δικαίου και, συνακολούθως, τη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων¹⁰⁶. Το ενδιαμέσο συμπέρασμα που συνάγεται από τη νομολογία αυτή είναι ότι η έννοια της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου δεν έχει αυτοτελή και αυτόνομη (δικονομική) σημασία, αλλά ότι κριτήριο παραμένει η φύση της μεμονωμένης πράξης.

Μια άλλη ευρεία κατηγορία διαρκών έννομων σχέσεων διοικητικού δικαίου είναι η φορολογική ενοχή, η οποία συγκροτείται, αφενός, από την αξίωση του Δημοσίου για την επιβολή φόρου και, αφετέρου, από την αντίστοιχη υποχρέωση του φορολογουμένου προς καταβολή του οφειλόμενου φόρου¹⁰⁷. Ο ορισμός αυτός θυμίζει την ενοχή του αστικού δικαίου, δηλαδή τη συγκεκριμένη εξουσία του δανειστή να απαιτήσει από τον οφειλέτη συγκεκριμένη παροχή. Κατά τη νομολογία του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η φορολογική ενοχή γεννάται με τη συνδρομή των οριζόμενων στον νόμο προϋποθέσεων και διαπιστώνεται με την αντίστοιχη καταλογιστική πράξη της φορολογικής αρχής¹⁰⁸. Επομένως, η ατομική διοικητική πράξη επιβολής φόρου συνιστά πράξη διαπιστωτικού (και όχι διαπλαστικού) χαρακτήρα, δεν δημιουργεί το πρώτον την έννομη σχέση της φορολογικής υποχρέωσης, αλλά διαπιστώνει την ύπαρξή της¹⁰⁹.

Έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου γεννά η πράξη με πρόσθετο ορισμό, η οποία διαμορφώνει σύνθετες πραγματικές καταστάσεις¹¹⁰. Η έννοια της έννομης σχέσης επιτρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της πράξης με όρο, δηλαδή η χρονική της διάσταση, η πολυμέρεια των υποκειμένων και η σύμπραξη του ιδιώτη. Πράγματι, η πράξη που συνοδεύεται από πρόσθετο ορισμό δεν αποτυπώνει μόνο τη νομική και πραγματική κατάσταση της στιγμής της έκδοσής της, αλλά και την εξέλιξη των πραγματικών συνθηκών, την τήρηση, δηλαδή, του τεθέντος ορισμού. Διαμορφώνει, επομένως, μια έννομη σχέση με διάρκεια. Περαιτέρω, η θέση πρόσθετων ορισμών σε πράξη με ορισμένο αποδέκτη δημιουργεί έννομη σχέση διοικητικού δικαίου μεταξύ, αφενός, των τρίτων

σίας ΙΔΑΧ οι εβδομαδιαίες ώρες εργασίας της, με την ανάθεση σε αυτήν προσθέτων καθηκόντων.

¹⁰⁶ Άρθρο 1 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 702/1977. Η μειωηφούσα γνώμη, πάντως, που εμμένει στην ανάγκη ειδικής διοικητικής διαδικασίας για την υπαγωγή της σχετικής διαφοράς στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου, δίνει έμφαση στην έννομη σχέση του ιδιωτικού δικαίου (σύμβαση εξηρημένης εργασίας) και στον εξαιρετικό χαρακτήρα της θέσπισης διοικητικής διαδικασίας με την οποία εκδηλώνεται η μέριμνα του νομοθέτη για την πραγμάτωση σκοπών δημοσίου συμφέροντος (όπως η πραγμάτωση των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της ισότητας).

¹⁰⁷ Β. Ανδρουλάκη (επιμ.), *Παραγραφές υπέρ και κατά του Δημοσίου*, 2019, σελ. 6 επ.

¹⁰⁸ ΣτΕ 320/2020, 951/2018 7μ. ΣτΕ 2021/2010.

¹⁰⁹ Αντίθετα, η φορολογική κύρωση (δηλαδή, κακό που επιβάλλεται στον παραβάτη φορολογικής νομοθεσίας, με σκοπό την αποτροπή και την τιμωρία της παράβασης) επιβάλλεται με πράξη διαπλαστικού χαρακτήρα (ΣτΕ 2021/2010: επιβολή πρόσθετου φόρου, λόγω υποβολής ανακριβούς εκκαθαριστικής δήλωσης ΦΠΑ). Επομένως, η αντίστοιχη οικονομική ενοχή γεννάται με την έκδοση της καταλογιστικής της κύρωσης πράξης (σε αντίθεση με την περίπτωση του φόρου, στην οποία θεωρείται ότι η οικεία χρηματική ενοχή έχει γεννηθεί ήδη με τη συνδρομή των οριζόμενων στο νόμο προϋποθέσεων). Βλ. και διαδικτυακή μελέτη του Ι. Δημητρακόπουλου, *Σύγχρονοι προβληματισμοί για την έννοια, τη σημασία και τις συνέπειες της παραγραφής σε βάρος του Δημοσίου στο φορολογικό δίκαιο*, humanrightscaselaw.gr.

¹¹⁰ Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στην διοικητική πράξη*, ό.π., σελ. 142.

που επωφελούνται ή επηρεάζονται από τους ορισμούς και, αφετέρου, της Διοίκησης, η οποία τοποθετείται δίπλα στη βασική σχέση Διοίκησης και κύριου αποδέκτη της πράξης. Τέλος, η έννοια της έννομης σχέσης επιτρέπει την πληρέστερη αποτύπωση της σύμπραξης του ιδιώτη, ο οποίος έχει δικαίωμα να απολαύει των πλεονεκτημάτων που του παρέχει η διοικητική πράξη, υπό τον όρο τήρησης ορισμένης συμπεριφοράς. Αυτή η συμπεριφορά προστίθεται ως παρεπόμενη υποχρέωση στις άλλες κύριες υποχρεώσεις του ιδιώτη.

Οι διαρκείς έννομες σχέσεις που διαμορφώνονται στο πεδίο της παροχικής διοίκησης είναι διοικητικού δικαίου μόνον εφόσον ο πάροχος είναι ΝΠΔΔ και ασκεί δημόσια εξουσία, όπως οι σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης. Όταν όμως οι φορείς των δημόσιων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια έχουν τη νομική μορφή ΝΠΙΔ, συνήθως ΑΕ, οι σχέσεις τους με τους χρήστες διέπονται, ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους¹¹¹, από το ιδιωτικό δίκαιο, έστω και αν τελούν υπό την εποπτεία και εγγύηση του κράτους, προκειμένου να διασφαλιστεί η ικανοποίηση των ζωτικών αναγκών των πολιτών¹¹².

IV. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Η έννομη σχέση εξελίσσεται τόσο λόγω μεταβολής του ερείσματός της, όσο και των πραγματικών συνθηκών που την επηρεάζουν. Σκοπός, άλλωστε, της θεωρητικής ενασχόλησης με την έννομη σχέση είναι η ανάδειξη και η μελέτη, αφενός, των περισσότερων πτυχών της επαφής και της επικοινωνίας Διοίκησης και ιδιώτη και, αφετέρου, του χρονικού-δυναμικού στοιχείου του διοικητικού φαινομένου¹¹³, κάτι που επιτρέπει τον εντοπισμό του νομικού καθεστώτος κάθε διάστασης και κάθε φάσης της ζωής μιας σχέσης και, συνακολούθως, την κατάλληλη έννομη προστασία.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της χρησιμότητας της προσέγγισης αυτής είναι οι περιπτώσεις αμφισβητούμενης δικαιοδοσίας. Όπως προαναφέρθηκε, στο ελληνικό θετικό δίκαιο, η έννοια της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου αξιοποιείται σχεδόν αποκλειστικά σε δικονομικό επίπεδο για τον καθορισμό της διοικητικής δικαιοδοσίας. Διοικητική διαφορά είναι κάθε διατάραξη έννομης

¹¹¹ Του αν δηλαδή ανήκουν εν όλω ή εν μέρει στο Δημόσιο ή εν όλω σε ιδιώτες.

¹¹² Πρβλ. γερμανικό δίκαιο, Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ό.π., σελ. 200. Στην Ελλάδα, στο πεδίο της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, οι διαφορές στο πλαίσιο των συμβάσεων της ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ή άλλων ΑΕ στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση πτυχών της λειτουργίας της αγοράς, όπως η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ) με τους παραγωγούς θεωρούνται, συνήθως, ιδιωτικές. Ακόμη και αν με τις συμβάσεις αυτές επιδιώκονται σκοποί δημόσιου συμφέροντος, αναγόμενοι, μεταξύ άλλων, στην προστασία του περιβάλλοντος, την ενίσχυση της οικονομίας και τη συμβολή στη βιώσιμη ανάπτυξη, το Δικαστήριο εστιάζει στη συμβατική σχέση, η οποία αποτελεί σύμβαση ιδιωτικού δικαίου κατά το κρατούν οργανικό κριτήριο. Έτσι, με τις αποφάσεις ΣτΕ 1874-1879/2020 και 1880-1885/2020 7μ του Δ' Τμήματος κρίθηκε ότι η αμφισβήτηση των ενημερωτικών σημειωμάτων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου πρώτου παρ. ΙΓ υποπαρ. ΙΓ.1 ή ΙΓ.3 του Ν. 4254/2014 προκαλεί διαφορά υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, καθόσον ανακύπτει στο πλαίσιο σύμβασης ιδιωτικού δικαίου. Ομοίως, με τις αποφάσεις ΣτΕ ΟΛ 1944-1947/2021 κρίθηκε ότι οι πράξεις της ΛΑΓΗΕ ΑΕ, με τις οποίες προσδιορίζεται το οφειλόμενο στον παραγωγό τίμημα για την ηλεκτρική ενέργεια από ΑΠΕ ή ΣΗΘΥΑ, εκδίδονται στο πλαίσιο της σύμβασης που καταρτίζεται μεταξύ του κατόχου της οικείας άδειας παραγωγής και της ΛΑΓΗΕ ΑΕ και προκαλούν, στην περίπτωση ένδικης αμφισβήτησής τους, διαφορές του ιδιωτικού δικαίου. Κατά την έκδοση των παραπάνω πράξεων, η ΛΑΓΗΕ ΑΕ δρα ως αντισυμβαλλόμενος σε σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας, όπως, αντιθέτως, ενεργεί κατά την επιβολή της έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης.

¹¹³ Για τη μεταβολή και κατάλυση των εννόμων σχέσεων διοικητικού δικαίου, ιδίως δε των δημόσιων δικαιωμάτων, βλ. διεξοδική ανάλυση σε Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 198 επ.

σχέσης διοικητικού δικαίου εκ μέρους της Διοίκησης¹¹⁴. Έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, στο πεδίο αυτό, είναι το πλέγμα δικαιωμάτων, υποχρεώσεων, βαρών και καταστάσεων που συνδέουν Διοίκηση και ιδιώτη σε συγκεκριμένη βιοτική σχέση, κατά τρόπον ώστε η Διοίκηση να βρίσκεται σε σχέση υπεροχής έναντι του ιδιώτη. Ενώ οι ιδιωτικού δικαίου σχέσεις μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Διοίκησης και ιδιωτών στηρίζονται στη νομική ισότητα των μερών, οι σχέσεις διοικητικού δικαίου βασίζονται στην υπερέχουσα νομική θέση της Διοίκησης. Η διατάραξη πρέπει να προέρχεται από πράξη που καταλογίζεται στη Διοίκηση –ατομική, κανονιστική, υλική ενέργεια ή οποιαδήποτε άλλη μορφή διοικητικής δράσης– και όχι από πράξη του ιδιώτη¹¹⁵. Επομένως, εάν στην ίδια έννομη σχέση η διατάραξη προέρχεται από τον ιδιώτη, η διαφορά, κατά κανόνα¹¹⁶ είναι ιδιωτικού δικαίου, ενώ αν προέρχεται από τη Διοίκηση η διαφορά είναι διοικητικού δικαίου. Ήδη η δικονομική αυτή προσέγγιση καταδεικνύει τις δυνατότητες της έννοιας της έννομης σχέσης να παράσχει πληρέστερη κατανόηση του διοικητικού φαινομένου και να αποτυπώσει ολιστικά το αποτέλεσμα της διοικητικής επέμβασης στη ζωή του ιδιώτη. Τόσο στα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής όσο και στα πρωτόκολλα αποζημίωσης για την αυθαίρετη χρήση δημόσιων κτημάτων καθίσταται σαφές ότι σημασία για την έννομη προστασία δεν έχει η διοικητική πράξη του πρωτοκόλλου που είναι στατικό στοιχείο, αλλά η έννομη σχέση μεταξύ Διοίκησης και δημόσιου κτήματος, η οποία αποτελεί το αντικείμενο έννομης προστασίας. Η έννομη αυτή σχέση έγκειται στην κυριότητα του Δημοσίου, η οποία, κατά ρητή νομολογιακή κρίση, συνιστά «εμπράγματο δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου επί δημόσιας ή και κοινόχρηστης έκτασης», το οποίο διατάραξε με την κατάληψη ή την αυθαίρετη χρήση ο ιδιώτης και για τον λόγο αυτόν το αρμόδιο όργανο τον αποβάλλει ή του επιβάλλει αποζημίωση με την έκδοση διοικητικής πράξης¹¹⁷. Όταν όμως η έννομη σχέση είναι διοικητικού δικαίου,

¹¹⁴ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2012, αρ. περ. 135· Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2023, αρ. περ. 42· Γ. Παπαχατζής, *Μελέται επί του δικαίου των διοικητικών διαφορών*, 1961, σελ. 162· Ράικος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 34· Β. Σκουρής, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Ι, 1996, σελ. 77· Ε. Σπηλιωτοπούλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, 2024, αρ. περ. 409-410· Μ. Στασινοπούλος, *Δίκαιον των διοικητικών διαφορών*, 1980, σελ. 63.

¹¹⁵ Πράγματι, στο άρθρο 71 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας ορίζεται ότι: «1. Αγωγή μπορεί να ασκήσει εκείνος ο οποίος έχει, κατά του Δημοσίου ή άλλου ΝΠΔΔ, χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου». Κατά πάγια νομολογία, ένα ΝΠΔΔ μπορεί να ασκήσει αγωγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και να επιδιώξει την είσπραξη απαίτησής του, η οποία πηγάζει από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου, μόνο αν η νομοθεσία, η οποία το διέπει, δεν περιέχει διατάξεις για την αναγκαστική είσπραξη των διεκδικούμενων με αγωγή απαιτήσεων του ούτε είναι εφαρμοστέες για το νομικό αυτό πρόσωπο, κατά την ίδια ή άλλη νομοθεσία, οι διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (πρβ. ΣτΕ [2321/2023](#), [2575/2020](#), [2801/2006](#), [1052 - 1053/2004](#) 7μ.). Βλ. και ΣτΕ 915/2024.

¹¹⁶ Ως εξαιρετικές περιπτώσεις διοικητικής διαφοράς στην περίπτωση διατάραξης της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου εκ μέρους του ιδιώτη σε συμβατικές σχέσεις μπορούν να αναφερθούν, ενδεικτικά, οι αποφάσεις ΣτΕ 1622/2003, 1528/2004, 2087/2005. Το ΣτΕ δέχθηκε, πάντως, ότι ναι μεν οι δικονομικές διατάξεις κάνουν λόγο για άσκηση αγωγής κατά του Δημοσίου ή άλλων νηδδ, αυτές όμως αναφέρονται στο συνήθως συμβαίνον και δεν αποκλείουν την από μέρους των διοικητικών δικαστηρίων επίλυση διαφορών που δημιουργούνται από την άσκηση αγωγής του Δημοσίου ή των λοιπών νηδδ κατά ιδιώτη ή νηδδ όταν με την αγωγή επιδιώκεται η ικανοποίηση αξιώσεως προερχόμενης από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου (ΣτΕ 3077/2013).

¹¹⁷ ΣτΕ 506/2024, 2590, 662/2019, 1152/2015 7μ., 4749/2013, 2327/2000, 1741/1997, 352/1984 κ.ά.· ΑΠ 929/2014· πρβ. ΑΕΔ 7/1989, 85/1991· πρβλ. ΣτΕ 529/2008. Όσον αφορά τα πρωτόκολλα αποζημίωσης για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος βλ. ΑΕΔ 10/1993. Το ΑΕΔ υπογράμμισε ότι οι διαφορές που δημιουργούνται από τα πρωτόκολλα αυτά δεν διαφέρουν ουσιωδώς από τη μίσθωση ιδιωτικών ακινήτων, για τη χρήση των οποίων οφείλεται μίσθωμα στον εκμισθωτή. Το γεγονός ότι την αποζημίωση ορίζει ο οικονομικός έφορος χωρίς τη συμμετοχή του θιγόμενου ιδιώτη δεν θεωρείται ικανό να μετατρέψει τη διαφορά από ιδιωτική σε διοικητική. Το πρωτόκολλο διοικητικής

όπως η παραχώρηση στον ιδιώτη της χρήσης κοινοχρήστων, π.χ. του αιγιαλού ή στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως το σπήλαιο των Πετραλώνων, βάσει σχετικής σύμβασης ή μονομερούς πράξης που είναι διοικητική¹¹⁸, η διατάραξη υπάγεται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.

Πάντως, το παραπάνω συμπέρασμα σχετικοποιείται, αν ληφθούν υπόψη οι νομολογιακές διακυμάνσεις όσον αφορά τη δικαιοδοσία στις διαφορές που ανακύπτουν από την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού που συνδέεται με το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ με σχέση ιδιωτικού δικαίου¹¹⁹.

V. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ «ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ»

Στον πυρήνα του διοικητικού δικαίου βρίσκονται αναμφίβολα οι μορφές δράσης της Διοίκησης (μονομερής, συμβατική, υλική, άτυπη). Η παραδοχή αυτή προκάλεσε το ερώτημα αν η εν λόγω κατεύθυνση του διοικητικού δικαίου είναι, αφενός, αντικειμενική και, αφετέρου, επαρκής. Οι θεωρίες που εστιάζουν στην έννομη σχέση αναπτύχθηκαν ως εναλλακτικές προσεγγίσεις. Υποστηρίχθηκε, μάλιστα, ότι βρέθηκε έτσι ένα νέο «αρχιμήδειο σημείο»¹²⁰ του διοικητικού δικαίου, μια έννοια που θα δώσει νέα πνοή στη δογματική, στη νομολογία και στη νομοθεσία¹²¹, ενώ άλλη μερίδα της θεωρίας απαξίωσε τη μέθοδο αυτή, θεωρώντας ότι η αναδιάρθρωση του κλάδου με το εργαλείο της έννομης σχέσης ισοδυναμεί με την «κοτσίδα του Μυνχάουζεν» (Münchhausens Zopf)¹²². Ανεξαρτήτως των δύο ακραίων αυτών θέσεων, δεν πρέπει να παροράται ότι το θετικό δίκαιο σπάνια χρησιμοποιεί τον όρο της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου, από τον οποίο δεν φαίνεται να μπορούν να αντληθούν άμεσα έννομες συνέπειες. Η ίδια η έννομη σχέση δεν είναι λόγος γένεσης εξουσιών ή υποχρεώσεων και πολλά νομικά ζητήματα που συνδέονται με αυτή μπορούν να απαντηθούν με αναγωγή στις διάφορες νομικές μορφές της διοικητικής δράσης και μέσω ερμηνείας των νομικών ρυθμίσεων που τις διέπουν. Επομένως, φαίνεται ότι το διοικητικό δίκαιο θα εξακολουθεί και στο μέλλον να στηρίζεται πρωτίστως στις μορφές δράσης της Διοίκησης. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ενασχόληση με την έννομη σχέση στερείται παντελώς σημασίας, αλλά ότι αυτή θα πρέπει να εξετάζεται συμπληρωματικά προς τη διοικητική πράξη και τις άλλες μορφές διοικητικής δράσης¹²³. Η έννομη σχέση επιτελεί μια διευκρινιστική και ευαισθητοποιητική λειτουργία, στο μέτρο που καλεί σε συνολική θεώρηση των συμπεριφορών και βιοτικών σχέσεων, αποδομεί την

αποβολής, που εκδίδεται κατά του αυτογνωμόνως επιλαμβανομένου οιοδήποτε δημοσίου κτήματος, αποσκοπεί στην προστασία, τη διασφάλιση και την αποκατάσταση των δικαιωμάτων διαχείρισης του Δημοσίου στην ακίνητη περιουσία του, οπότε από την αμφισβήτηση της νομιμότητάς του προκαλείται ιδιωτική διαφορά. Βλ. για τα θέματα αυτά και Β. Καραγκούνη, *Η Άμυνα κατά των Πρωτοκόλλων του Δημοσίου*, 2020.

¹¹⁸ ΣτΕ Ολ 88/2011, 1152/2015.

¹¹⁹ Βλ. πρόσφατες αποφάσεις ΣτΕ 2127-2129/2023, παραπεμπτικές στην 7μελή σύνθεση του Γ' Τμήματος και ΣτΕ 2172-2174/2024 7μ.

¹²⁰ Remmert, "Verwaltungsrechtsverhältnis", ό.π., σελ. 799: «δῶς μοι πᾶ στῶ καὶ τὰν γᾶν κινάσω».

¹²¹ Ένθερμος υποστηρικτής της θεωρίας της έννομης σχέσης, ο οποίος βλέπει την έννομη τάξη ως σύστημα έννομων σχέσεων, είναι ο N. Achterberg, *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, 1982, σελ. 18 επ., 50 επ.

¹²² H. Meyer, *Diskussionsbeitrag*, VVDStRL 45, 1987, σελ. 272 και ο ίδιος, *Diskussionsbeitrag*, VVDStRL 47, 1989, σελ. 241: «πρόκειται για το πλέον κενό περιεχομένου νομικό εργαλείο που προτάθηκε ποτέ».

¹²³ Έτσι ο H. Bauer, "Verwaltungsrechtsverhältnisse", ό.π., § 98· ο ίδιος, *Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis*, 2022.

παραδοσιακή σχέση εξουσίας μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων (Gewaltverhältnis), αναδεικνύει την αμοιβαιότητα εξουσιών και υποχρεώσεων, αποτυπώνει τις κύριες και παρεπόμενες υποχρεώσεις καθώς και τις πολυπολικές σχέσεις (Διοίκηση-αποδέκτης της πράξης-τρίτοι) και αποσαφηνίζει τον διαδικαστικό χαρακτήρα της διοικητικής δράσης¹²⁴.

Όπως προαναφέρθηκε, μερίδα της θεωρίας του διοικητικού δικαίου επιχείρησε να αναγάγει την έννομη σχέση διοικητικού δικαίου σε βάση του συστήματος του δικαίου αυτού, απομειώνοντας τον κομβικό μέχρι σήμερα ρόλο της διοικητικής πράξης. Ωστόσο, οι προσδοκίες που στηρίχθηκαν στην έννοια αυτή ως εναλλακτική του δόγματος της διοικητικής πράξης απεδείχθησαν υπερβολικά υψηλές. Εγγύτερη μελέτη καταδεικνύει ότι, στην πραγματικότητα, δεν υπάρχει η σχέση διοικητικού δικαίου, αλλά μια πλειάδα εντελώς διαφορετικά ρυθμιζόμενων και διαμορφωμένων σχέσεων σε ειδικά πεδία του διοικητικού δικαίου. Το στοιχείο ακριβώς που καθιστά τη σχέση διοικητικού δικαίου τόσο ελκυστική, δηλαδή οι διαφοροποιήσεις της με αναφορά στις εκάστοτε συγκεκριμένες καταστάσεις, καθιστά αμφίβολη την προσφορότητά της ως θεμελιώδους έννοιας του γενικού διοικητικού δικαίου. Άλλωστε, η έννομη σχέση διοικητικού δικαίου ρυθμίζεται στη νομοθεσία ή εξετάζεται διεξοδικά στη θεωρία σε ειδικούς τομείς της διοικητικής δράσης, όπως η φορολογία, η κοινωνική ασφάλεια ή το δίκαιο των ενισχύσεων. Επομένως, δεν συνιστά δογματική έννοια του διοικητικού δικαίου από την οποία θα ήταν δυνατόν να συναχθούν ακριβείς και σταθερές παραδοχές και συνέπειες ούτε μπορεί να λειτουργήσει ως κεντρικός πόλος ενός συστήματος διοικητικού δικαίου. Η διοικητική πράξη παραμένει το νομικώς αισθητό μόρφωμα ή το νομικό σημείο προσανατολισμού κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της διαδικασίας σε όλα τα πεδία της διοικητικής δράσης: είναι το σημείο στο οποίο καταλήγει η διοικητική διαδικασία, όπως συμβαίνει με τη σύμβαση στο αστικό δίκαιο. Η έννομη σχέση διοικητικού δικαίου συγκροτείται από αυτόνομες νομικές έννοιες, όπως, κυρίως, διοικητικές πράξεις, εκτελεστές ή μη, που υπόκεινται σε συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, με συνέπεια η ίδια να στερείται, στο παρόν στάδιο της εξέλιξής της, αυτοτελούς και αυτόνομης πρακτικής σημασίας. Τέτοια σημασία πιθανόν να αποκτήσει εάν ορισθεί με μεγαλύτερη ελαστικότητα, ως η εν γένει επικοινωνία και επαφή της Διοίκησης με τον πολίτη, έστω και αν αυτή στηρίζεται σε διατάξεις που δεν είναι νομικώς δεσμευτικές. Θα αποτύπωνε, έτσι, τη διεύρυνση τόσο των αποστολών όσο και των εργαλείων της Διοίκησης, ιδίως δε τον προσανατολισμό της σε μια προοπτική κατεύθυνσης και καθοδήγησης των ιδιωτών (Steuerungsperspektive), όπως προτείνει η γερμανική «Νέα Επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου» (Neue Verwaltungsrechtswissenschaft)¹²⁵. Τον επικουρικό, επί του παρόντος, χαρακτήρα της υπό εξέταση έννοιας πιστοποιεί το γεγονός ότι οι θεμελιωτές της εν λόγω Σχολής δεν αφιέρωσαν, στο εμβληματικό έργο τους *Grundlagen des Verwaltungsrechts*¹²⁶, χωριστή ανάλυση στη νομική κατηγορία της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου. Αυτό δεν σημαίνει, φυσικά, ότι η νομική επιστήμη έχει θέσει τη σχετική συζήτηση στο αρχείο.

¹²⁴ Idem, "Verwaltungsrechtsverhältnisse", ό.π., σελ. 294.

¹²⁵ Για τον προσανατολισμό της Σχολής αυτής βλ., αντί πολλών, Κ. Γώγος, *Βιβλιοπαρουσίαση: E. Schmidt-Aßmann*, ό.π. και, σε γαλλική οπτική, Jaquemet-Gauché, *Penser une science du droit administratif*, ό.π., σελ. 1205.

¹²⁶ W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hg), *GVwR*, Bde I και II 2012, Bd. III, 2013.