



«ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ»

«Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση»

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

«Η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και ο έλεγχος νομιμότητας
των Διοικητικών πράξεων»

«Μηνάς Κωστάκης»

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: «Χριστίνα Ακριβοπούλου»

Πάτρα, «Ιούλιος» «2026»

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία του φοιτητή, Μηνά Κωστάκη που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης η συγγραφέας/δημιουργός εκχωρεί στο ΕΑΠ, μη αποκλειστική άδεια χρήσης του δικαιώματος αναπαραγωγής, προσαρμογής, δημόσιου δανεισμού, παρουσίασης στο κοινό και ψηφιακής διάχυσής τους διεθνώς, σε ηλεκτρονική μορφή και σε οποιοδήποτε μέσο, για διδακτικούς και ερευνητικούς σκοπούς, άνευ ανταλλάγματος και για όλο το χρόνο διάρκειας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Η ανοικτή πρόσβαση στο πλήρες κείμενο για μελέτη και ανάγνωση δεν σημαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο παραχώρηση δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας του συγγραφέα/δημιουργού ούτε επιτρέπει την αναπαραγωγή, αναδημοσίευση, αντιγραφή, αποθήκευση, πώληση, εμπορική χρήση, μετάδοση, διανομή, έκδοση, εκτέλεση, «μεταφόρτωση» (downloading), «ανάρτηση» (uploading), μετάφραση, τροποποίηση με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά της εργασίας, χωρίς τη ρητή προηγούμενη έγγραφη συναίνεση του συγγραφέα/δημιουργού. Ο συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.

«Η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και ο έλεγχος νομιμότητας
των Διοικητικών πράξεων»

«Μηνάς Κωστάκης»

Επιτροπή Επίβλεψης Διπλωματικής Εργασίας

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
«Χριστίνα Ακριβοπούλου»
«Επίκουρη Καθηγήτρια στο
Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
(Ε.Α.Π.) Πάτρας»

Συν-Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
«Ελισάβετ Αθανασία Αλεξιάδου»
«ΣΕΠ στο Ελληνικό Ανοικτό
Πανεπιστήμιο (Ε.Α.Π.) Πάτρας»

Πάτρα, «Ιούλιος» «2026»

«Ευχαριστίες & Αφιέρωση»

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες προς τις επιβλέπουσες καθηγήτριές μου, κυρία Χριστίνα Ακριβοπούλου και κυρία Ελισάβετ Αλεξιάδου, για την πολύτιμη επιστημονική καθοδήγηση και την υποστήριξή τους κατά τη εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στη σύζυγό μου Κατερίνα, και στα παιδιά μου, για την κατανόηση, την υπομονή και τη συμπαράστασή τους καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου. Η συμβολή τους υπήρξε καθοριστική στην ολοκλήρωση αυτής της προσπάθειας.

Περίληψη

Η παρούσα ΔΕ εξετάζει τη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και τον δικαστικό έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ως θεμελιώδη στοιχεία του διοικητικού δικαίου. Η διακριτική ευχέρεια συνίσταται στην ελευθερία επιλογής που αναγνωρίζεται από τον νομοθέτη στα διοικητικά όργανα κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου, με σκοπό την αποτελεσματική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, η ευχέρεια αυτή δεν ασκείται ανεξέλεγκτα, αλλά υπόκειται σε νομικά δεσμευτικά όρια, τα οποία απορρέουν από την αρχή της νομιμότητας και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

Σκοπός της εργασίας είναι η διερεύνηση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας και η ανάλυση του τρόπου με τον οποίο ο δικαστικός έλεγχος διασφαλίζει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, χωρίς να υπεισέρχεται στον έλεγχο σκοπιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται οι θεωρητικές προσεγγίσεις της διακριτικής ευχέρειας, η διάκρισή της από τη δέσμια αρμοδιότητα, καθώς και τα όρια που τίθενται από την αρχή της αναλογικότητας, την υποχρέωση αιτιολόγησης και την απαγόρευση κατάχρησης εξουσίας.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στη συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), ιδίως ως προς τον έλεγχο της πλάνης περί τα πράγματα και της επάρκειας της αιτιολογίας, καθώς και στις σύγχρονες τάσεις εντατικοποίησης του δικαστικού ελέγχου. Περαιτέρω, αναλύεται η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η διακριτική ευχέρεια αποτελεί αναγκαίο εργαλείο της διοικητικής δράσης, το οποίο, ωστόσο, λειτουργεί εντός ενός πλαισίου πολυεπίπεδου ελέγχου, διασφαλίζοντας την ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας της Διοίκησης και προστασίας των δικαιωμάτων του διοικουμένου.

Λέξεις - Κλειδιά: Διοικητικές Πράξεις, Τεκμήριο νομιμότητας, Εκτελεστικότητα διοικητικών πράξεων, διακριτική ευχέρεια, δέσμια αρμοδιότητα, Αρχή της Αναλογικότητας, Κατάχρηση Εξουσίας, Πλάνη περί τα πράγματα.

«The discretion of the Administration and the control of the legality of Administrative acts»

«Minas Kostakis»

Abstract

This thesis examines administrative discretion and judicial review of the legality of administrative acts as fundamental components of administrative law. Administrative discretion refers to the margin of choice granted by the legislator to administrative authorities in the application of legal rules, aiming at the effective pursuit of the public interest. However, this discretion is not exercised without limits, but is subject to binding legal constraints deriving from the principle of legality and the general principles of administrative law.

The purpose of this study is to investigate the limits of administrative discretion and to analyze the way in which judicial review ensures the legality of administrative action, without extending to the review of expediency. In this context, the thesis explores the theoretical approaches to administrative discretion, its distinction from bound competence, and the limits imposed by the principle of proportionality, the obligation to provide reasoning, and the prohibition of abuse of power.

Particular emphasis is placed on the contribution of the case law of the Council of State, especially regarding the review of errors of fact and the adequacy of reasoning, as well as on contemporary trends towards the intensification of judicial review. Furthermore, the influence of European law is examined, with particular reference to the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights.

The thesis concludes that administrative discretion constitutes a necessary tool of administrative action, which operates within a framework of multi-level control, ensuring a balance between administrative effectiveness and the protection of individual rights.

Keywords: Administrative acts, Presumption of legality, Enforceability of administrative acts, Administrative discretion, Bound competence, Principle of proportionality, Abuse of power, Error of fact.

Περιεχόμενα

Περίληψη	v
Abstract	vi
Περιεχόμενα	viii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1. Θεωρητικό Πλαίσιο & Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί.....	5
1.1 Έννοια της Διακριτικής Ευχέρειας: Ορισμός, ιστορική εξέλιξη και δικαιολογητική βάση.	6
1.2 Δέσμια Αρμοδιότητα και Διακριτική Ευχέρεια: Η κρίσιμη διαχωριστική γραμμή9	
1.2.1 Η δέσμια αρμοδιότητα.....	10
1.2.2 Η διακριτική ευχέρεια	11
1.2.3 Η διαχωριστική γραμμή και τα όρια του δικαστικού ελέγχου.....	13
1.3 Διακριτική Ευχέρεια και Αόριστες Νομικές Έννοιες: Η διάκριση ανάμεσα στην ερμηνεία και την επιλογή.....	14
1.4 Η Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών ως Συνταγματικό Θεμέλιο του Δικαστικού Ελέγχου	15
2. Τα Όρια της Διακριτικής Ευχέρειας.....	16
2.1 Η δογματική θεμελίωση της αρχής της νομιμότητας και τα όρια της διοικητικής ευχέρειας	16
2.2 Η αρχή της επιφύλαξης του νόμου ως εξωτερικό κανονιστικό πλαίσιο	17
2.3. Η αρχή της υπεροχής του νόμου και οι εσωτερικοί περιορισμοί της διακριτικής κρίσης.....	18
2.4 Έννοια και Ορισμός της Αιτιολογίας στο Πλαίσιο της Διακριτικής Ευχέρειας	20
2.5. Τα Ερείσματα της Υποχρέωσης Αιτιολόγησης.....	21
2.5.1 Το Συνταγματικό Έρεισμα.....	21
2.5.2 Το Ενωσιακό Έρεισμα	22
2.5.3 Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ)	22
2.6 Οι Πράξεις Διακριτικής Ευχέρειας ως «Εκ Φύσεως Αιτιολογητέες»	22
2.7 Ποιοτικά Χαρακτηριστικά και Διακρίσεις της Αιτιολογίας	23
2.8 Οι Συνέπειες της Έλλειψης της Νόμιμης Αιτιολογίας.....	24
2.9 Η Αναγκαιότητα και η Τελολογική Εξυπηρέτηση της Αιτιολογίας.....	25
3. Ο Δικαστικός Έλεγχος (Νομολογιακή Προσέγγιση).....	26
3.1. Έλεγχος Νομιμότητας και Έλεγχος Σκοπιμότητας: Τα όρια της δικαστικής παρέμβασης	28
3.2. Η Πλάνη περί τα Πράγματα	32
3.3. Ο Έλεγχος της Αιτιολογίας	34
3.4. Η Κακή Χρήση της Διακριτικής Ευχέρειας	35
4. Σύγχρονες Τάσεις & Η Αρχή της Αναλογικότητας.....	37
4.1. Η Αρχή της Αναλογικότητας και οι Ειδικότερες Εκφάνσεις της: Αναγκαιότητα και Επικουρικότητα	38
4.1.1 Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας.	38
4.1.2 Υπερεθνική διάσταση της αρχής της αναλογικότητας.....	39
4.1.3 Η Μεθοδολογική Λειτουργία της Αναλογικότητας: Κριτήρια Στάθμισης και Πεδία Εφαρμογής	39
4.1.4 Η αρχή της αναγκαιότητας και επικουρικότητας.....	40

4.2. Ευρωπαϊκές Επιρροές: Πώς το ΔΕΕ και το ΕΔΔΑ "πιέζουν" για πιο αυστηρό έλεγχο.....	41
4.3. Προβληματισμοί: Η μετάβαση προς έναν πιο "πυκνό" δικαστικό έλεγχο	42
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	45
Βιβλιογραφία.....	47
Νομολογία.....	50

Συντομογραφίες & Ακρωνύμια

ΑΚ (ή Α.Κ.)	Αστικός Κώδικας
Άρθρ.	Άρθρο
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕ	Διπλωματική Εργασία
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔιΔικ.	Διοικητική Δίκη
ΕΑΠ	Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Ν.	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.	Σύνταγμα

Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης

ΧΘΔΕΕ Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΦΕΚ Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η λειτουργία του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου προϋποθέτει την ύπαρξη μιας Δημόσιας Διοίκησης ικανής να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις σύνθετες και διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Η διοικητική δράση δεν εξαντλείται στην απλή εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, αλλά περιλαμβάνει τη διαμόρφωση κρίσεων, τη στάθμιση συγκρουόμενων συμφερόντων και την επιλογή των κατάλληλων μέσων για την επίτευξη των σκοπών που θέτει ο νομοθέτης. Στο πλαίσιο αυτό, η διάκριση μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας αποτελεί θεμελιώδη έννοια του Διοικητικού Δικαίου και καθορίζει το εύρος της ελευθερίας δράσης των διοικητικών οργάνων.

Στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας, ο νομοθέτης προσδιορίζει με σαφήνεια και πληρότητα τόσο τις προϋποθέσεις όσο και το περιεχόμενο της διοικητικής ενέργειας, δεσμεύοντας πλήρως το αρμόδιο όργανο ως προς την απόφαση που οφείλει να εκδώσει όταν συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Αντιθέτως, η διακριτική ευχέρεια αναγνωρίζεται όταν ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα της κοινωνικής πραγματικότητας και την αδυναμία πρόβλεψης κάθε πιθανής περίπτωσης, παρέχει στη Διοίκηση τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων, οι οποίες θεωρούνται πρόσφορες για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η διακριτική ευχέρεια αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της σύγχρονης διοικητικής λειτουργίας, καθώς επιτρέπει στη Διοίκηση να προσαρμόζει τη δράση της στις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης. Παράλληλα, διευκολύνει την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών σε τομείς που χαρακτηρίζονται από τεχνική πολυπλοκότητα, ταχύτητα εξελίξεων και αυξημένη ανάγκη εξειδικευμένης κρίσης. Ωστόσο, η διακριτική ευχέρεια δεν ταυτίζεται με την αυθαιρεσία ούτε συνιστά ανεξέλεγκτη εξουσία. Αντιθέτως, η άσκησή της οριοθετείται από το Σύνταγμα, τις νομοθετικές διατάξεις και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, ενώ τελεί υπό τον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας.

Η ανάγκη οριοθέτησης της διακριτικής ευχέρειας αναδεικνύεται ως ιδιαίτερα κρίσιμη σε ένα κράτος δικαίου, όπου η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης οφείλει να συνυπάρχει με την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η Διοίκηση καλείται να ασκεί τις αρμοδιότητές της με τρόπο που να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, χωρίς να παραβιάζει τις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας, της αναλογικότητας και της χρηστής διοίκησης. Κατά

συνέπεια, η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελεί πεδίο ελεύθερης πολιτικής ή προσωπικής επιλογής, αλλά θεσμικά οργανωμένη δυνατότητα λήψης αποφάσεων εντός προκαθορισμένων νομικών ορίων.

Σημαντικό ρόλο στην εξασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης διαδραματίζει ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων. Στην ελληνική έννομη τάξη, ο έλεγχος αυτός ασκείται κυρίως από τα διοικητικά δικαστήρια και ιδίως από το ΣτΕ στο πλαίσιο της ακυρωτικής διαδικασίας. Η ιδιαιτερότητα του ελέγχου των πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια έγκειται στο γεγονός ότι ο δικαστής καλείται να διασφαλίσει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης χωρίς να υποκαταστήσει την κρίση της Διοίκησης με τη δική του. Ο έλεγχος περιορίζεται στη διαπίστωση της τήρησης των νομικών ορίων της διακριτικής ευχέρειας και δεν εκτείνεται στην αξιολόγηση της σκοπιμότητας της επιλεγείσας λύσης.

Η διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και ελέγχου σκοπιμότητας αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους άξονες της θεωρίας και της νομολογίας του διοικητικού δικαίου. Από τη μία πλευρά, η υπέρμετρη διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου ενδέχεται να περιορίσει αδικαιολόγητα την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης και να θίξει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Από την άλλη πλευρά, η ανεπαρκής δικαστική προστασία μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα αυθαιρεσίας και να υπονομεύσει την ασφάλεια δικαίου και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη Διοίκηση. Η αναζήτηση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ των δύο αυτών απαιτήσεων αποτελεί διαχρονικό ζητούμενο του κράτους δικαίου.

Η σημασία του ζητήματος καθίσταται ακόμη μεγαλύτερη στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον. Η ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η αξιοποίηση ψηφιακών συστημάτων λήψης αποφάσεων, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημόσιων πολιτικών και η διεύρυνση των κανονιστικών παρεμβάσεων του κράτους δημιουργούν νέες προκλήσεις για την άσκηση και τον έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας. Παράλληλα, η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου και η ενδυνάμωση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχουν συμβάλει στην ανάπτυξη αυστηρότερων προτύπων δικαστικού ελέγχου, ιδίως μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η παρούσα ΔΕ επιδιώκει να διερευνήσει τη φύση, το περιεχόμενο και τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτή,

ελέγχεται από τα διοικητικά δικαστήρια. Βασικό ερευνητικό ερώτημα αποτελεί το κατά πόσο είναι δυνατή η αποτελεσματική δικαστική προστασία του διοικουμένου, χωρίς να αναιρείται η λειτουργική αυτονομία της Διοίκησης και η ανάγκη αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Για την προσέγγιση του ζητήματος υιοθετείται συνδυασμός δογματικής, νομολογιακής και συγκριτικής μεθόδου. Αρχικά εξετάζονται οι σχετικές συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, καθώς και οι βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις, που έχουν αναπτυχθεί στη νομική επιστήμη σχετικά με τη διακριτική ευχέρεια και τα όριά της. Παράλληλα, αναλύεται η νομολογία του ΣτΕ και των διοικητικών δικαστηρίων, η οποία έχει συμβάλει καθοριστικά στη διαμόρφωση των κριτηρίων ελέγχου της διοικητικής δράσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται σε αποφάσεις που αφορούν την πλάνη περί τα πράγματα, την επάρκεια της αιτιολογίας, την κατάχρηση εξουσίας και την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

Επιπλέον, η έρευνα λαμβάνει υπόψη τις εξελίξεις που παρατηρούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εξετάζοντας την επίδραση της νομολογίας του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ στη διαμόρφωση των σύγχρονων προτύπων δικαστικού ελέγχου. Η συγκριτική αυτή διάσταση κρίνεται απαραίτητη, καθώς η ελληνική έννομη τάξη δεν λειτουργεί απομονωμένα, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο ευρωπαϊκό νομικό περιβάλλον, που επηρεάζει ουσιαστικά τη διοικητική λειτουργία και τη δικαστική προστασία.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα κύρια κεφάλαια, πέραν της παρούσας εισαγωγής και των τελικών συμπερασμάτων.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο της έρευνας. Εξετάζεται η έννοια της διακριτικής ευχέρειας, η ιστορική της εξέλιξη και η διάκρισή της από τη δέσμια αρμοδιότητα. Παράλληλα, αναλύεται η σχέση της με τις αόριστες νομικές έννοιες και αναδεικνύεται η σημασία της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών ως θεσμικού θεμελίου του δικαστικού ελέγχου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται τα όρια της διακριτικής ευχέρειας. Ειδικότερα, εξετάζονται η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της ισότητας, η χρηστή διοίκηση, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η υποχρέωση επαρκούς αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων. Παράλληλα, διερευνάται το φαινόμενο της κατάχρησης εξουσίας, ως χαρακτηριστική περίπτωση υπέρβασης των ορίων της διοικητικής ευχέρειας.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια. Αναλύονται οι μορφές και τα στάδια του ακυρωτικού ελέγχου, καθώς και τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η νομολογία για τη διαπίστωση παραβίασης των ορίων της νομιμότητας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην πλάνη περί τα πράγματα, στην επάρκεια της αιτιολογίας και στην κατάχρηση εξουσίας.

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζονται οι σύγχρονες εξελίξεις, που επηρεάζουν τη σχέση μεταξύ διακριτικής ευχέρειας και δικαστικού ελέγχου. Κεντρική θέση καταλαμβάνει η αρχή της αναλογικότητας, ως βασικό εργαλείο ελέγχου της διοικητικής δράσης, ενώ παράλληλα αναλύονται οι επιδράσεις του ευρωπαϊκού δικαίου και οι νέες προκλήσεις που ανακύπτουν στο πλαίσιο της ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, στην ενότητα των συμπερασμάτων, επιχειρείται η σύνθεση των βασικών πορισμάτων της έρευνας και η συνολική αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο ο σύγχρονος δικαστικός έλεγχος, κατορθώνει να εξισορροπήσει την ανάγκη αποτελεσματικής διοικητικής δράσης με την προστασία της νομιμότητας και των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

1. Θεωρητικό Πλαίσιο & Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί

Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων αποτελεί τη νομικά κατοχυρωμένη εξουσία τους, να ενεργούν και να εκδίδουν διοικητικές πράξεις, στο πλαίσιο που καθορίζει η έννομη τάξη. Η έννοια της αρμοδιότητας, συνδέεται άμεσα με τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς προσδιορίζει τόσο το πεδίο δράσης των διοικητικών οργάνων, όσο και τα όρια της νόμιμης άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Η άσκηση της αρμοδιότητας δεν αποτελεί απλώς δικαίωμα αλλά και υποχρέωση του διοικητικού οργάνου, το οποίο οφείλει να ενεργεί εντός των ορίων που προβλέπει ο νόμος^{1 2}.

Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων διακρίνεται σε διάφορες κατηγορίες, ανάλογα με το κριτήριο προσδιορισμού της: α) Καθ' ύλη αρμοδιότητα: Αφορά το αντικείμενο ή τον τομέα δράσης του διοικητικού οργάνου, δηλαδή τα ζητήματα που δύναται να ρυθμίσει ή να διαχειριστεί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών Υπουργείων ή δημόσιων υπηρεσιών. β) Κατά τόπο αρμοδιότητα: Αναφέρεται στη γεωγραφική έκταση μέσα στην οποία το διοικητικό όργανο μπορεί να ασκήσει νόμιμα τις εξουσίες του. Ενδεικτικά, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, ασκούν αρμοδιότητες εντός συγκεκριμένων διοικητικών ορίων. γ) Αποφασιστική και γνωμοδοτική αρμοδιότητα: Η αποφασιστική αρμοδιότητα παρέχει στο διοικητικό όργανο τη δυνατότητα έκδοσης της τελικής διοικητικής πράξης. Αντίθετα, η γνωμοδοτική ή συμβουλευτική αρμοδιότητα περιορίζεται στη διατύπωση γνώμης, πρότασης ή γνωμοδότησης προς το αρμόδιο αποφασιστικό όργανο, χωρίς αυτοτελή λήψη απόφασης. δ) Κατά χρόνο αρμοδιότητα: Αφορά το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου το διοικητικό όργανο δύναται ή υποχρεούται να ασκήσει την αρμοδιότητά του. Σε ορισμένες περιπτώσεις ο νόμος θέτει αποκλειστικές προθεσμίες, μετά την παρέλευση των οποίων το όργανο χάνει τη δυνατότητα νόμιμης ενέργειας, ε) Αποκλειστική, συντρέχουσα και συλλογική αρμοδιότητα: Η αρμοδιότητα είναι αποκλειστική όταν ανατίθεται σε ένα μόνο όργανο, συντρέχουσα όταν περισσότερα όργανα μπορούν να επιληφθούν του ίδιου ζητήματος και συλλογική όταν απαιτείται η σύμπραξη περισσότερων οργάνων για την έκδοση της διοικητικής πράξης. στ) Επιστημονική και τεχνική όταν

¹ Ακριβοπούλου Χ.&Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. ΑΘΗΝΑ: Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Ανάκτηση Νοέμβριος 10, 2025, από <https://dx.doi.org/10.57713/kallipos-768> σσ. 81-82

² Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαίτης, Σ. (2018). *ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ* (Δ εκδ.). ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: ΣΑΚΚΟΥΛΑ. σσ.105-110

αναφέρεται σε επιστημονικό ή τεχνικό ζήτημα σχετικό με την τεχνική ή τεχνολογική κρίση του οργάνου και ζ) Δέσμια και κατά διακριτική ευχέρεια του οργάνου που θα δούμε αναλυτικά παρακάτω³.

1.1 Έννοια της Διακριτικής Ευχέρειας: Ορισμός, ιστορική εξέλιξη και δικαιολογητική βάση.

Ιδιαίτερη σημασία για τη μελέτη της διακριτικής ευχέρειας παρουσιάζει η διάκριση μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας, καθώς από αυτήν εξαρτάται ο βαθμός ελευθερίας που διαθέτει η Διοίκηση κατά την έκδοση των πράξεών της και η έκταση του δικαστικού ελέγχου επί αυτών. Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου συνιστά τη νομικά κατοχυρωμένη εξουσία του να εκδίδει διοικητικές πράξεις και να ρυθμίζει ζητήματα που υπάγονται στο πεδίο δράσης του. Από την άποψη του τρόπου άσκησής της, η διοικητική αρμοδιότητα διακρίνεται σε: α) δέσμια αρμοδιότητα και β) διακριτική ευχέρεια⁴. Η έννοια της διακριτικής ευχέρειας συνδέεται άμεσα με τη λειτουργική ανάγκη προσαρμογής της διοικητικής δράσης στις ιδιαιτερότητες των πραγματικών περιστάσεων. Σε αντίθεση με τη δέσμια αρμοδιότητα, όπου η συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου προκαθορίζεται πλήρως από τον νόμο, η διακριτική ευχέρεια προϋποθέτει την ύπαρξη ενός κανονιστικού πλαισίου που επιτρέπει στη Διοίκηση να διαμορφώσει την κρίση της και να προβεί σε στάθμιση των δεδομένων της συγκεκριμένης υπόθεσης. Η ευχέρεια αυτή δεν συνεπάγεται αποδέσμευση από την αρχή της νομιμότητας, αλλά αποτελεί ειδική μορφή εφαρμογής της, δεδομένου ότι η ίδια η εξουσία επιλογής απορρέει από τον νόμο. Όπως επισημαίνει η Πρεβεδούρου, η διακριτική ευχέρεια δεν συνιστά πεδίο αυθαίρετης δράσης, αλλά θεσμικά κατοχυρωμένη δυνατότητα επιλογής, η οποία ασκείται εντός των ορίων που θέτει η έννομη τάξη⁵. Όταν ο κανόνας δικαίου αρκείται στο να βρίσκεται η διοικητική ρύθμιση σε «αρμονία» με αυτόν (και όχι σε απόλυτη ταυτότητα/συμφωνία), η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια. Στην περίπτωση αυτή, το δίκαιο περιορίζεται στη χάραξη του πλαισίου, των ορίων εντός των οποίων κινείται η

³ Τάχος, Ι. (1998). *ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ* (Δεύτερη εκδ.). Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σσ. 254-255

⁴ Ακριβοπούλου Χ.&Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. ΑΘΗΝΑ: Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Ανάκτηση Νοέμβριος 10, 2025, από <https://dx.doi.org/10.57713/kallipos-768> σ. 82

⁵ Ε. Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%AD%CF%83%CE%BC%CE%B9%CE%B1-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B5%CF%85/> (ανάκτηση 10-5-2026)

διοικητική δραστηριότητα και την τήρηση των οποίων ελέγχει ο διοικητικός δικαστής. Η διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν οι κανόνες που διέπουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν επακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του αφήνουν ελευθερία δράσης⁶.

Η επιλογή μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων που παρέχει ο νόμος δεν είναι νομικά ουδέτερη ούτε ανεξέλεγκτη. Αντιθέτως, κάθε διοικητική απόφαση οφείλει να εναρμονίζεται με τον σκοπό της νομοθετικής διάταξης που παρέχει τη σχετική εξουσιοδότηση και να εξυπηρετεί αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον. Υπό την έννοια αυτή, η διακριτική ευχέρεια περιορίζεται από τα λεγόμενα εσωτερικά όριά της, τα οποία απορρέουν από τον σκοπό του νόμου, τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις απαιτήσεις ορθολογικής και αντικειμενικής διοικητικής δράσης. Η Διοίκηση υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη τα πραγματικά δεδομένα κάθε υπόθεσης και να προβαίνει σε στάθμιση των σχετικών συμφερόντων σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας, της χρηστής διοίκησης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου⁷.

Η ιστορική εξέλιξη της διακριτικής ευχέρειας αποτυπώνει την πορεία μετάβασης από την απόλυτη διοικητική ελευθερία στον συστηματικό δικαστικό έλεγχο, αποτελώντας κεντρικό πυλώνα του σύγχρονου Κράτους Δικαίου. Η έννοια γεννήθηκε στη Γαλλία κατά τον 19ο αιώνα, στενά συνδεδεμένη με το δόγμα της κρατικής κυριαρχίας, και αρχικά θεωρούνταν ένας «ελεύθερος χώρος» δράσης της Εκτελεστικής εξουσίας. Οι επιλογές της Διοίκησης βασιζόνταν σε καθαρά πολιτικά ή διοικητικά κριτήρια σκοπιμότητας και παρέμεναν απόλυτα ανέλεγκτες από τον δικαστή, ο οποίος περιόριζε τον έλεγχό του αποκλειστικά στο εξωτερικό περίβλημα της πράξης, δηλαδή στην αρμοδιότητα και τον τύπο. Με τη μετάβαση όμως στο κοινωνικό Κράτος Δικαίου και την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, το γαλλικό *Conseil d'État* και αντίστοιχα το ελληνικό ΣτΕ, ανέτρεψαν αυτή την παραδοσιακή ισορροπία. Ο ακυρωτικός δικαστής άρχισε να μετατρέπει ζητήματα σκοπιμότητας σε ζητήματα νομιμότητας, σφυρηλατώντας το δόγμα των «άκρων ορίων» της διακριτικής

⁶ Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης», σε *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, επιμ. Θεοδώρα Αντωνίου (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013), σ. 180, διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf> (ανάκτηση 8-5-2026).

⁷ Ε. Πρεβεδούρου, «Λέσματα αρμοδιότητας και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%AD%CF%83%CE%BC%CE%B9%CE%B1-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B5%CF%85/> (ανάκτηση 10-5-2026)

ευχέρειας. Η διείσδυση στον εσωτερικό πυρήνα της διοικητικής κρίσης επιτεύχθηκε ιστορικά, πρώτον, μέσω του ελέγχου του σκοπού με τον λόγο της κατάχρησης εξουσίας και, δεύτερον, μέσω της επιβολής των γενικών αρχών ως ανώτατων κανόνων συμπεριφοράς. Στη σύγχρονη φάση, η εξέλιξη αυτή ολοκληρώνεται με την καθιέρωση του οριακού ελέγχου του πρόδηλου σφάλματος εκτίμησης, υποτάσσοντας ακόμη και τις πιο ευρείες τεχνικές ή οικονομικές κρίσεις της Διοίκησης στα όρια της λογικής και του δικαίου⁸.

Η δικαιολογητική βάση της διακριτικής ευχέρειας ερείδεται στη θεσμική και λειτουργική ανάγκη εξασφάλισης μιας ευέλικτης, αποτελεσματικής και ορθολογικής διοικητικής δράσης, η οποία θα ήταν αδύνατη υπό ένα καθεστώς καθολικής δέσμιας αρμοδιότητας. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου των Ακριβοπούλου και Ανθόπουλου (2015), η ανάγκη αυτή πηγάζει από τη λειτουργική ανάγκη προσαρμογής της διοικητικής δραστηριότητας στις ιδιαιτερότητες των εκάστοτε πραγματικών περιστατικών. Η γενική και αφηρημένη φύση των κανόνων δικαίου καθιστά εγγενώς αδύνατη την εκ των προτέρων και εξαντλητική πρόβλεψη ή ρύθμιση της πολυπλοκότητας και των διαρκών μεταβολών της ζώσας κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας από τον νομοθέτη. Κατά συνέπεια, η Δημόσια Διοίκηση δεν αντιμετωπίζεται ως ένας μηχανικός εκτελεστής άκαμπτων κανόνων, αλλά ως ένας ζωντανός οργανισμός στον οποίο η έννομη τάξη αναγνωρίζει το απαραίτητο περιθώριο επιλογής και την ελευθερία ελιγμών, προκειμένου να αποφευχθεί η θεσμική παράλυση και να εξασφαλιστεί η ευελιξία της εκτελεστικής λειτουργίας. Η δογματική αυτή επιλογή ενισχύεται περαιτέρω από την ανάγκη αξιοποίησης της εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής, οργανωτικής και οικονομικής γνώσης που διαθέτουν τα διοικητικά όργανα, στα οποία ο νόμος αναθέτει σκόπιμα –μέσω της χρήσης αόριστων και τεχνικών εννοιών– το προνόμιο της ουσιαστικής αξιολόγησης και της συγκεκριμενοποίησης των κανονιστικών προϋποθέσεων στο πεδίο της καθημερινής πρακτικής. Στο πλαίσιο αυτό, πραγματοποιείται μια ουσιαστική στάθμιση των δεδομένων με βάση κριτήρια διοικητικής σκοπιμότητας, ώστε να προκρίνεται κάθε φορά η προσφορότερη λύση για τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η ευχέρεια αυτή, ωστόσο, δεν συνιστά πεδίο αυθαιρεσίας ή νομικής αποδέσμευσης, αλλά αποτελεί ειδική εκδοχή εφαρμογής

⁸ Ε. Πρεβεδούρου, « Ιστορικό και οργανωτικό πλαίσιο της διοικητικής δικαιοσύνης», (2020), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF-6-%CE%BF%CE%BA%CF%84%CF%89%CE%B2%CF%81/>, (ανάκτηση 10-5-2026).

της ίδιας της αρχής της νομιμότητας, καθώς η Διοίκηση παραμένει αυστηρά δεσμευμένη από τα άκρα όρια που θέτουν οι γενικές αρχές του δικαίου^{9 10}.

Η κατανόηση της έννοιας και της λειτουργίας της διακριτικής ευχέρειας προϋποθέτει, ωστόσο, τη σαφή διάκρισή της από τη δέσμια αρμοδιότητα. Η διάκριση αυτή δεν παρουσιάζει μόνο θεωρητικό ενδιαφέρον, αλλά επηρεάζει άμεσα την έκταση της ελευθερίας δράσης της Διοίκησης και, κατ' επέκταση, την ένταση του δικαστικού ελέγχου που ασκείται επί των διοικητικών πράξεων. Για τον λόγο αυτό, κρίνεται αναγκαία η εξέταση των βασικών κριτηρίων που επιτρέπουν τη διάκριση μεταξύ των δύο μορφών διοικητικής αρμοδιότητας.

1.2 Δέσμια Αρμοδιότητα και Διακριτική Ευχέρεια: Η κρίσιμη διαχωριστική γραμμή

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας η οποία διέπει το σύνολο της διοικητικής δράσης, η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται από τους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της. Τούτο σημαίνει ότι τα διοικητικά όργανα μπορούν να προβούν μόνο στις ενέργειες που προβλέπουν οι ως άνω κανόνες και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που αυτοί τάσσουν. Ωστόσο, η μορφή και η ένταση της δέσμευσης αυτής δεν είναι ενιαίες, αλλά διαφοροποιούνται ανάλογα με το περιεχόμενο του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου και ειδικότερα ανάλογα με τον βαθμό εξειδίκευσης και πληρότητας των στοιχείων του πραγματικού του καθώς και τον τρόπο καθορισμού των αντίστοιχων έννομων συνεπειών¹¹.

Βάσει των ανωτέρω, η συμμόρφωση των πράξεων της Διοίκησης προς τους ανώτερης τυπικής ισχύος κανόνες που τις διέπουν μπορεί να λάβει δύο μορφές. Στο πλαίσιο της πρώτης, απαιτείται απόλυτη συμφωνία της διοικητικής ρύθμισης προς τους κανόνες που την προβλέπουν, επιφέροντας τη λεγόμενη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης. Στο πλαίσιο της δεύτερης, αρκεί η διοικητική ρύθμιση να βρίσκεται σε απλή αρμονία και συμβατότητα με τον κανόνα δικαίου, περίπτωση κατά την οποία παρέχεται στη Διοίκηση διακριτική ευχέρεια.¹²

⁹ Ε. Πρεβεδούρου, «Ιστορικό και οργανωτικό πλαίσιο της διοικητικής δικαιοσύνης», (2020), ό.π.

¹⁰ Ακριβοπούλου Χ.&Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. ό.π., σσ. 128-131.

¹¹ Ε. Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), ό.π.

¹² Ε. Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), ό.π.

1.2.1 Η δέσμια αρμοδιότητα

Όταν ο κανόνας δικαίου αναθέτει στη Διοίκηση δέσμια αρμοδιότητα, η σχέση συμφωνίας της διοικητικής πράξης προς τον εν λόγω κανόνα είναι αυστηρή και μονοσήμαντη. Απαιτεί από τη διοικητική αρχή να ασκήσει τη ρυθμιστική εξουσία που της παρέχουν οι οικείες διατάξεις, τηρώντας κατά γράμμα τις επιταγές τους. Επομένως, όταν ο νόμος επιβάλλει τη σχετική ενέργεια, η παράλειψη της Διοίκησης να ενεργήσει, καθίσταται μη σύννομη¹³. Το διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει αντικειμενικά ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τον εφαρμοστέο κανόνα πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει τη διοικητική πράξη με το περιεχόμενο που ο ίδιος ο κανόνας προκαθορίζει, χωρίς να διαθέτει περιθώρια εκτίμησης ή αξιολόγησης. Το μοναδικό καθήκον της Διοίκησης εξαντλείται στην υπαγωγή της συγκεκριμένης περίπτωσης στον κανόνα δικαίου¹⁴. Χαρακτηριστικά παραδείγματα άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας της Διοίκησης εντοπίζονται, μεταξύ άλλων, στις περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης προσδιορίζει με ακρίβεια τόσο τις προϋποθέσεις, όσο και το περιεχόμενο της διοικητικής ενέργειας. Ενδεικτικά, όταν ο νόμος προβλέπει τη χορήγηση επιδόματος σπουδών σε φοιτητές που πληρούν συγκεκριμένα και αντικειμενικά κριτήρια, όπως το ύψος του οικογενειακού εισοδήματος και η φοίτηση σε εκπαιδευτικό ίδρυμα, η Διοίκηση δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια, αλλά υποχρεούται να εκδώσει τη σχετική πράξη χορήγησης, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων. Ομοίως, σε περίπτωση που ο νόμος προβλέπει τη διαγραφή διοικητικού προστίμου λόγω συνδρομής συγκεκριμένου γεγονότος, όπως η διαπίστωση ότι αυτό επιβλήθηκε εκ παραδρομής ή χωρίς νόμιμη βάση, η Διοίκηση οφείλει να προβεί στη διαγραφή του, χωρίς περιθώριο στάθμισης ή επιλογής, δεδομένου ότι δεσμεύεται πλήρως από τις σχετικές διατάξεις. Η συμφωνία αυτή, πάντως, δεν ταυτίζεται με τη στείρα αναπαραγωγή του νόμου. Η διοικητική πράξη συγκεκριμενοποιεί και εφαρμόζει τον ανώτερο κανόνα στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως συμβαίνει με την ανακοίνωση του πίνακα φαρμακοποιών διευρυμένου ωραρίου¹⁵ ή τη χορήγηση άδειας ανέγερσης ευκτηρίου οίκου, η οποία εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα κατόπιν διαπίστωσης αντικειμενικών συνταγματικών προϋποθέσεων¹⁶. Κλασικές περιπτώσεις

¹³ Α.Ι. Τάχος, ό.π. σ. 256

¹⁴ Ε. Πρεβεδούρου «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), ό.π.

¹⁵ Βλ. ΣτΕ 1973/2013

¹⁶ Βλ. ΣτΕ Ολ 420/2012

αποτελούν η έκδοση οικοδομικής άδειας¹⁷, η χορήγηση σύνταξης, η βεβαίωση φόρου και η ανάκληση συντελεσμένης απαλλοτρίωσης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.¹⁸

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προσφέρει πληθώρα χαρακτηριστικών παραδειγμάτων δέσμιας ενέργειας. Ενδεικτικά, έχει κριθεί ότι η ανάκληση άδειας ίδρυσης φαρμακείου λόγω αυθαίρετης αργίας πέραν του τριμήνου χωρεί κατά δέσμια αρμοδιότητα¹⁹, όπως και η ανάκληση άδειας εργασίας αλλοδαπού όταν προκύπτει από το ποινικό μητρώο η τέλεση αξιόποινης πράξης, καθώς η Διοίκηση ερείδεται στο αντικειμενικό δεδομένο της έλλειψης νόμιμης προϋπόθεσης²⁰. Αντίστοιχα, η κήρυξη μιας έκτασης ως αναδασωτέας κατ' εφαρμογή του Άρθρ. 117 παρ. 3 του Σ. συνιστά δέσμια ενέργεια²¹, όπως και η υποχρέωση της Διοίκησης να διατάζει την κατεδάφιση αυθαίρετων κτισμάτων εντός δασικών εκτάσεων²². Χαρακτηριστική του απόλυτου χαρακτήρα της δέσμιας αρμοδιότητας είναι η θέση της νομολογίας ότι το Α.Σ.Ε.Π. υποχρεούται εκ του νόμου να μην δέχεται εκπρόθεσμα δικαιολογητικά, χωρίς να δύναται να επικαλεστεί τις αρχές της χρηστής διοίκησης ή της αναλογικότητας για να παρεκκλίνει από τη γραμματική διατύπωση του νόμου²³. Ομοίως, ο προσδιορισμός του κρίσιμου χρόνου κατάθεσης για τη φορολόγηση προσάυξης περιουσίας διενεργείται κατά δέσμια αρμοδιότητα²⁴, ενώ και η αφαίρεση ή μη χορήγηση διαβατηρίου σε περίπτωση άσκησης ποινικής δίωξης για κακούργημα συνιστά δέσμια ενέργεια, καθώς το διοικητικό όργανο απλώς διαπιστώνει τη συνδρομή της δικαστικής απόφασης²⁵.

1.2.2 Η διακριτική ευχέρεια

Στον αντίποδα, η διακριτική ευχέρεια χαρακτηρίζεται από μια πιο χαλαρή σχέση μεταξύ του κανόνα δικαίου και της διοικητικής πράξης, η οποία καταλείπει στη Διοίκηση ελευθερία κινήσεων και επιλογής²⁶. Δεν υφίσταται σχέση «υποταγής», αλλά σχέση αρμονικής

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 2231/2018

¹⁸ Βλ. ΣτΕ 1557/2012

¹⁹ Βλ. ΣτΕ 286/2012

²⁰ Βλ. ΣτΕ 4720/2012

²¹ Βλ. ΣτΕ 175/2012

²² Βλ. ΣτΕ 2211/2015

²³ Βλ. ΣτΕ 1606/2015

²⁴ Βλ. ΣτΕ 271/2020

²⁵ Βλ. ΣτΕ Ολ 357, 358/2020

²⁶ Ι.Α. Τάχος, ο.π. σ.256 -257

«συννύπαρξης» μεταξύ της διοικητικής ρύθμισης και του νόμου²⁷. Η Διοίκηση δύναται, αλλά δεν υποχρεούται, να εκδώσει μια πράξη, να επιλέξει τον χρόνο έκδοσής της ή να προκρίνει μία μεταξύ περισσοτέρων, εξίσου νόμιμων λύσεων, με διαφορετικό περιεχόμενο.

Το κατ' εξοχήν πεδίο εφαρμογής της διακριτικής ευχέρειας εντοπίζεται στις κανονιστικές πράξεις, όπου η Διοίκηση ασκεί την εξουσία της στο πρόσφορο κατά την κρίση της χρονικό σημείο, επιδιώκοντας τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, εντός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης²⁸. Στις ατομικές πράξεις, τυπικό παράδειγμα αποτελεί η πειθαρχική εξουσία, όπου το όργανο εκτιμά αν θα ασκήσει δίωξη ή αν θα επιλέξει την κατάλληλη ποινή, συνεκτιμώντας τη βαρύτητα του παραπτώματος και τις προσωπικές συνθήκες του υπαλλήλου²⁹.

Για τον χαρακτηρισμό της αρμοδιότητας, καθοριστικό κριτήριο αποτελεί η γραμματική διατύπωση της διάταξης. Η χρήση επιτακτικών όρων όπως «οφείλει» ή «υποχρεούται» υποδηλώνει δέσμια αρμοδιότητα, ενώ όροι όπως «δύνатаι», «κρίνει» ή «κατά την κρίση της» εισάγουν διακριτική ευχέρεια. Συχνά τα δύο είδη συμπλέκονται, όπως στις διοικητικές κυρώσεις, όπου η επιβολή του προστίμου είναι δέσμια, αλλά η επιμέτρηση του ύψους του διενεργείται κατά διακριτική ευχέρεια³⁰.

Η ανάθεση διακριτικής εξουσίας πραγματοποιείται κατά κανόνα μέσω της χρήσης αόριστων νομικών εννοιών (π.χ. «δημόσιο συμφέρον», «σπουδαίος λόγος», «σοβαρός κίνδυνος») ή τεχνικών εννοιών (π.χ. «αισθητική αξία κτιρίου», «στατική επάρκεια»)³¹. Σε αντιδιαστολή προς τις ακριβείς έννοιες των θετικών επιστημών ή τις εμπειρικές έννοιες, οι αόριστες αξιολογικές έννοιες χρήζουν εξειδίκευσης στη συγκεκριμένη περίπτωση. Στο σημείο αυτό, η συλλογιστική λειτουργία της Διοίκησης παύει να αποτελεί απλή νομική ερμηνεία και μετατρέπεται σε ουσιαστική αξιολόγηση βάσει κοινωνικών, οικονομικών ή επιστημονικών αρχών.³²

²⁷ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π.

²⁸ Βλ. ΣτΕ Ολ 95/2013.

²⁹ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π.

³⁰ Βλ. ΣτΕ 452/2012, 1399, 4145/2009, 2289-2290, 2292, 2293/2008, 1251, 2861/2006, 1867/2005

³¹ Βλ. ΣτΕ 452/2012.

³² Ε. Πρεβεδούρου, ό.π.

1.2.3 Η διαχωριστική γραμμή και τα όρια του δικαστικού ελέγχου

Η θεμελιώδης διαχωριστική γραμμή μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας εντοπίζεται στο βαθμό ελευθερίας που ο νόμος παραχωρεί στη Διοίκηση και, κατ' επέκταση, στο εύρος και την ένταση του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου³³. Επί δέσμιας αρμοδιότητας, ο έλεγχος είναι πλήρης και εξαντλείται στην ορθότητα του διοικητικού συλλογισμού: εξετάζεται η ορθότητα ερμηνεία του κανόνα (μείζων πρόταση), η ανυπαρξία πλάνης περί τα πράγματα (ελάσσων πρόταση) και η ορθότητα της υπαγωγής³⁴. Αντιθέτως, στη διακριτική ευχέρεια, η Διοίκηση έχει την ελευθερία να αξιολογήσει τις συνθήκες και να επιλέξει αν θα δράσει, πότε θα δράσει ή ποια μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων με διαφορετικό περιεχόμενο θα εφαρμόσει (π.χ. σε προαγωγές, πολεοδομικές τροποποιήσεις ή επιμέτρηση πειθαρχικών ποινών). Ο δικαστής δεν μπορεί να υποκαταστήσει την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης (δηλαδή να επιλέξει εκείνος την «καλύτερη» ή προσφορότερη λύση), αλλά περιορίζεται αυστηρά στο να ελέγξει αν η Διοίκηση υπερέβη τα εξωτερικά της όρια (ουσιαστικά, τοπικά, χρονικά), ή αν υπέπεσε σε κακή χρήση και υπέρβαση των εσωτερικών (άκρων) ορίων της διακριτικής ευχέρειας³⁵.

Τα άκρα αυτά όρια καθορίζονται από τον σκοπό του νόμου, τα διδάγματα της κοινής πείρας και της επιστήμης³⁶, καθώς και από γενικές αρχές συνταγματικής περιωπής, όπως η αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας³⁷ και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης³⁸. Σε αυτές προστίθεται η αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία στην ελληνική νομολογία εκφράζει την επιείκεια και την αγαθή κρίση της Διοίκησης³⁹, διαφοροποιούμενη από το ενωσιακό διαδικαστικό δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση (Άρθρ. 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.).

Σε περίπτωση ασάφειας ή αμφιβολίας του νόμου, η νομολογία δέχεται τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας στο πεδίο της παροχικής διοίκησης και γενικότερα στις πράξεις που εκδίδονται προς όφελος του διοικουμένου⁴⁰, μετατοπίζοντας τη διαχωριστική γραμμή υπέρ της διοικητικής αυτονομίας⁴¹ το οποίο όμως ανατρέπεται πλήρως όταν πρόκειται για

³³ Α. Γέροντας κ.α., *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σσ. 109-110

³⁴ Βλ. ΣτΕ 201/2019

³⁵ Α. Γέροντας κ.α., *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σσ. 109-110

³⁶ Βλ. ΣτΕ 828/2012

³⁷ Βλ. ΣτΕ 1315/2012

³⁸ Βλ. ΣτΕ 2403/2019

³⁹ Βλ. ΣτΕ 1378/2018

⁴⁰ Ε. Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», (2020), ό.π.

⁴¹ Α. Γέροντας κ.α., *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π. σσ. 109-110

περιορισμό ατομικού δικαιώματος⁴². Στο πεδίο αυτό, η Ολομέλεια του ΣτΕ, με μια ιστορική στροφή, έκρινε αντισυνταγματικές τις «άδειες σκοπιμότητας» για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, τονίζοντας ότι θεμελιώδη επιδίωξη του κράτους δικαίου αποτελεί ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας στο αυστηρώς αναγκαίο μέτρο⁴³.

Τέλος, η πλέον δραστική διείσδυση του δικαστή στον εσωτερικό πυρήνα της διακριτικής ευχέρειας επιτυγχάνεται μέσω του λόγου ακυρώσεως της κατάχρησης εξουσίας. Αυτή στοιχειοθετείται όταν μια πράξη είναι τυπικά νόμιμη, αλλά εκδίδεται για σκοπό προδήλως διάφορο από εκείνον για τον οποίο θεσπίστηκε η αρμοδιότητα⁴⁴, είτε αυτός αφορά αλλότριο δημόσιο σκοπό είτε την εξυπηρέτηση ιδιωτικού συμφέροντος. Η κατάχρηση εξουσίας, ωστόσο, προϋποθέτει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας και δεν νοείται σε πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας, καθώς στην τελευταία περίπτωση η Διοίκηση δεν είχε άλλη νομική επιλογή παρά την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης^{45 46}.

1.3 Διακριτική Ευχέρεια και Αόριστες Νομικές Έννοιες: Η διάκριση ανάμεσα στην ερμηνεία και την επιλογή

Διακριτική ευχέρεια ή εξουσία παραχωρείται από τον κανόνα δικαίου με εκφράσεις όπως η Διοίκηση «δύναται», «δικαιούται», «επιλέγει», «κρίνει», ενεργεί «κατά την κρίση της».

Η ανάθεση από τον νόμο διακριτικής εξουσίας πραγματοποιείται συχνά «διά της χρήσεως αορίστων εννοιών ή γενικών ρητρών χρηζουσών προσδιορισμού διά της συμπληρώσεως» (Νομολογία: ΣτΕ 2313/1976, ΣτΕ 4198/2012, 715/2012, 4028/2011). Στην κατηγορία αυτή υπάγονται:

- **Αόριστες έννοιες:** «δημόσιο συμφέρον», «σπουδαίος λόγος», «σοβαρός κίνδυνος», «αναγκαία μέτρα», «επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη», «εύλογος χρόνος» κ.λπ.
- **Τεχνικές έννοιες:** «αισθητική αξία κτιρίου», «σεισμική αντοχή και στατική επάρκεια», «αδήριτη πολεοδομική ανάγκη», «επικινδύνως ετοιμόρροπη οικοδομή» κ.λπ.

⁴² Ε. Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης» ό.π.

⁴³ ΣτΕ Ολ 3037/2008. Βλ. και το σχετικό σχόλιο του Κωνσταντίνου Γιαννακόπουλου, «Η αντισυνταγματικότητα των "αδειών σκοπιμότητας" ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001;», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 5 (2006) σ. 575

⁴⁴ Βλ. ΣτΕ Ολ 110/2020, ΣτΕ 65/2020

⁴⁵ Βλ. ΣτΕ 2133, 2134/2018.

⁴⁶ Α. Γέροντας κ.α., *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σ.109-110

Οι έννοιες αυτές χρήζουν προσδιορισμού και εξειδίκευσης στη συγκεκριμένη περίπτωση, η οποία ανατίθεται από τον κανόνα δικαίου στην ίδια τη Διοίκηση. Το περιθώριο εκτίμησης και ελιγμών της Διοίκησης είναι αντιστρόφως ανάλογο της ακρίβειας των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου. Η δέσμευση αμβλύνεται και η διακριτική ευχέρεια αρχίζει στο σημείο όπου ο καθορισμός των αορίστων εννοιών εκ μέρους της Διοίκησης δεν είναι πλέον ερμηνεία, αλλά γίνεται αξιολόγηση.

Ωστόσο, ο συντακτικός νομοθέτης, με τη φράση «ατομικά διοικητικά μέτρα» στο Άρθρ. 5 του Σ., θέλησε να αποκλείσει την ανάθεση στη Διοίκηση οποιασδήποτε διακριτικής ευχέρειας (μέσω αορίστων εννοιών) για την έκδοση ατομικών πράξεων που περιορίζουν την προσωπική ελευθερία και την ελεύθερη κίνηση (Νομολογία: ΣτΕ Ολ 357, 358/2020)⁴⁷.

1.4 Η Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών ως Συνταγματικό Θεμέλιο του Δικαστικού Ελέγχου

Η δικαστική εποπτεία της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης θεμελιώνεται συνταγματικά στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Σύμφωνα με το Άρθρ. 26 του Σ., η κρατική εξουσία οργανώνεται σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική λειτουργία, οι οποίες ασκούνται από διακριτά όργανα με διαφορετική θεσμική αποστολή. Ειδικότερα, η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια και αποβλέπει στην εφαρμογή και προστασία της έννομης τάξης μέσω της επίλυσης διαφορών και του ελέγχου της νομιμότητας των κρατικών ενεργειών. Η αρχή αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πεδίο του διοικητικού δικαίου και ειδικότερα κατά τον έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων. Η Διοίκηση, ως φορέας της εκτελεστικής λειτουργίας, διαθέτει σε ορισμένες περιπτώσεις περιθώριο επιλογής κατά την εφαρμογή του νόμου, προκειμένου να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, η αναγνώριση της διακριτικής ευχέρειας δεν συνεπάγεται ανεξέλεγκτη δράση ούτε αποκλείει την παρέμβαση του δικαστή. Το Άρθρ. 87 παρ. 1 του Σ. κατοχυρώνει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών, διασφαλίζοντας ότι ο δικαστικός έλεγχος ασκείται με γνώμονα αποκλειστικά το Σύνταγμα και τους νόμους. Παρά ταύτα, η συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών επιβάλλει ταυτόχρονα όρια στη δικαστική παρέμβαση. Ο διοικητικός δικαστής δεν δύναται να υποκαταστήσει τη Διοίκηση ως προς την επιλογή της καταλληλότερης λύσης, ούτε να αξιολογήσει τη σκοπιμότητα της διοικητικής

⁴⁷ Ε. Πρεβεδούρου, *Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*, ό.π.

κρίσης. Κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και ειδικότερα στην εξέταση του αν η Διοίκηση κινήθηκε εντός των ορίων της διακριτικής της ευχέρειας, σεβόμενη τον σκοπό του νόμου, τις γενικές αρχές του δικαίου και τις συνταγματικές εγγυήσεις προστασίας του διοικουμένου⁴⁸.

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών αποτυπώνεται και στην έκταση του δικαστικού ελέγχου που ασκείται επί των διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια. Ειδικότερα, ως προς τις ατομικές διοικητικές πράξεις, ο έλεγχος που ασκεί ο διοικητικός δικαστής είναι κατ' αρχήν ακυρωτικός και όχι υποκαταστατικός, ακριβώς προκειμένου να αποτραπεί η αντικατάσταση της διοικητικής κρίσης από τη δικαστική. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δεχθεί ότι ο δικαστής δεν επιλέγει ο ίδιος την καταλληλότερη λύση, αλλά εξετάζει αν η Διοίκηση κινήθηκε εντός των νόμιμων ορίων της ευχέρειας που της αναγνώρισε ο νομοθέτης⁴⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστικός έλεγχος εκτείνεται στον έλεγχο της ορθής άσκησης της διακριτικής ευχέρειας και ειδικότερα στην εξέταση τυχόν υπέρβασης των άκρων ορίων της. Ενδεικτικά, ελέγχεται αν ο νόμος πράγματι παρείχε διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση, αν το διοικητικό όργανο αντιλήφθηκε ορθά την έκταση της εξουσίας του, αν κινήθηκε εντός του σκοπού της νομοθετικής εξουσιοδότησης και αν υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας. Αντιθέτως, ως προς τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ο έλεγχος δεν εκτείνεται στην καλή ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, αλλά επικεντρώνεται στην τήρηση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης (ΣτΕ 350/2013)⁵⁰.

2. Τα Όρια της Διακριτικής Ευχέρειας

2.1 Η δογματική θεμελίωση της αρχής της νομιμότητας και τα όρια της διοικητικής ευχέρειας

Η διοικητική δράση συνιστά το κατ' εξοχήν πεδίο εκδήλωσης της κρατικής ισχύος. Καθώς το νομοθετικό σώμα απολαμβάνει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, η υπαγωγή της δημόσιας

⁴⁸ Ακριβοπούλου, ό.π., σ.130-131

⁴⁹ Βλ. ΣτΕ Ολ 3919/2010, ΣτΕ Ολ 618-623/2013

⁵⁰ Ε. Πρεβεδούρου, *Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*, ό.π.

διοίκησης στους νόμους διασφαλίζει ότι η εκτελεστική εξουσία υποτάσσεται εμμέσως στη λαϊκή βούληση⁵¹. Η Διοίκηση δεσμεύεται από ένα διευρυμένο «κανονιστικό πλέγμα», το οποίο περιλαμβάνει τόσο γραπτούς κανόνες (Σύνταγμα, νόμοι, κανονιστικά διατάγματα, διεθνές δίκαιο) όσο και άγραφους (γενικές αρχές, διοικητικό έθιμο, πάγια νομολογία). Υπό την έννοια αυτή, η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης προϋποθέτει την ύπαρξη μιας προγενέστερης, εξουσιοδοτικής νόμιμης βάσης. Ως εκ τούτου, η εσωτερική λογική της αρχής της νομιμότητας συνδέεται άρρηκτα με τις συνταγματικές επιταγές της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος και δικαίως συνιστά τον κεντρικό δογματικό πυλώνα πάνω στον οποίο οικοδομείται το σύγχρονο κράτος δικαίου. Η κανονιστική βάση της αρχής της νομιμότητας εντοπίζεται σε μια σειρά συνταγματικών ρυθμίσεων: το Άρθρ. 1 παρ. 3 Σ, το οποίο ορίζει τον λαό ως πηγή και δικαιούχο όλων των εξουσιών, το Άρθρ. 26 παρ. 2 Σ, που εγκαθιδρύει τη διάκριση των λειτουργιών, καθώς και τα άρθρα 43, 50 και 81-83 Σ, τα οποία προσδιορίζουν τις παραμέτρους δράσης της εκτελεστικής και κανονιστικής εξουσίας. Την αρχιτεκτονική αυτή συμπληρώνουν τα άρθρα 94 και 95 Σ, αναθέτοντας τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το ΣτΕ. Αν και η αρχή αυτή κυριαρχούσε διαχρονικά στη νομολογία, η πρώτη ρητή θετική της αποτύπωση σε τυπικό νόμο έλαβε χώρα με το Άρθρ. 19 παρ. 1 και 2 του Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος. Η συγκεκριμένη νομοθετική παρέμβαση υποχρεώνει τη Διοίκηση να δρα εντός των ορίων του Συντάγματος, των εθνικών νόμων, καθώς και του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου, θωρακίζοντας την ασφάλεια δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας εκδηλώνεται σε δύο επίπεδα:

2.2 Η αρχή της επιφύλαξης του νόμου ως εξωτερικό κανονιστικό πλαίσιο

Η αρχή της επιφύλαξης του νόμου καθορίζει τις τυπικές προϋποθέσεις και την εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης, ρυθμίζοντας ζητήματα αρμοδιότητας, τύπου και ακολουθούμενης διαδικασίας⁵². Η υποχρέωση τήρησης του νόμου δεν είναι αρκετή· αντιθέτως απαιτείται η ίδρυση, η διάρθρωση, οι αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων και τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής διαδικασίας να ρυθμίζονται από τον νόμο⁵³. Κατά συνέπεια, η προσβολή της εξωτερικής νομιμότητας μιας πράξης δεν επικεντρώνεται στο περιεχόμενο ή

⁵¹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (15η έκδ.) Τόμος Ι, Αθήνα : Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σ.76

⁵² Ε. Πρεβεδούρου, *Αρχή της νομιμότητας*, σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.) *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα : Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2014, σ.196

⁵³ Α. Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ.98

στη σκοπιμότητα της ουσιαστικής ρύθμισης, αλλά εντοπίζεται αποκλειστικά στις πλημμέλειες της παραγωγικής της διαδικασίας. Υπό την έννοια αυτή, η αρχή της επιφύλαξης του νόμου μετουσιώνεται σε μια θεμελιώδη εγγύηση προστασίας έναντι των κινδύνων της διοικητικής αυθαιρεσίας, οριοθετώντας αφενός το πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ κράτους και διοικουμένων και καθορίζοντας αφετέρου την εσωτερική οργάνωση και λειτουργική δράση των διοικητικών οργάνων. Εάν το όργανο ενεργήσει καθ' υπέρβαση των ορίων της αρμοδιότητάς του, ή παραβιάσει ουσιώδεις διαδικαστικούς κανόνες (όπως η υποχρέωση κλήσης σε προηγούμενη ακρόαση ή η σύμπραξη γνωμοδοτικών οργάνων), η πράξη ακυρώνεται. Συνεπώς, η επιφύλαξη του νόμου λειτουργεί ως θεσμικό ανάχωμα, διασφαλίζοντας ότι η ελευθερία επιλογής ασκείται μόνο από τα θεσμοθετημένα όργανα και μέσω των προβλεπόμενων διαδικασιών. Ωστόσο, η τήρηση της νομιμότητας δεν μετατρέπει τη Διοίκηση σε έναν τυφλό μηχανισμό εφαρμογής κανόνων. Αντιθέτως λειτουργεί ως μηχανισμός γέννησης της διακριτικής ευχέρειας. Η ευχέρεια αυτή συνίσταται στην ελευθερία επιλογής ανάμεσα σε περισσότερες, εξίσου νόμιμες εναλλακτικές, με σκοπό τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η Διοίκηση δεν διαθέτει αυθαίρετη ή αυτόνομη εξουσία επιλογής· η ευχέρεια πρέπει να απονέμεται ρητά ή να προκύπτει αναγκαία από τον κανόνα δικαίου.

2.3. Η αρχή της υπεροχής του νόμου και οι εσωτερικοί περιορισμοί της διακριτικής κρίσης

Ενώ η επιφύλαξη ορίζει το εξωτερικό περίβλημα, η αρχή της υπεροχής του νόμου καθορίζει το εσωτερικό περιεχόμενο και την ουσιαστική δέσμευση της διακριτικής ευχέρειας. Η Διοίκηση υποχρεούται να ενεργεί πάντοτε εντός των ορίων που τίθενται και υπόκειται σε στενό έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος επικεντρώνεται στην ορθολογική ερμηνεία των κανονιστικών διατάξεων, στη νόμιμη θεμελίωση της αιτιολογικής βάσης της πράξης, καθώς και στη διάγνωση ενδεχόμενης νομικής ή πραγματικής πλημμέλειας (πλάνης). Κατά τη διεξαγωγή της συγκεκριμένης ελεγκτικής διαδικασίας, αξιολογείται εξονυχιστικά το σύνολο των εγγράφων και των στοιχείων που συγκροτούν τον διοικητικό φάκελο, με σκοπό να επιβεβαιωθεί η ουσιαστική ορθότητα και η βασιμότητα των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε η Διοίκηση⁵⁴. Όσον αφορά τη διακριτική ευχέρεια, η υπεροχή του νόμου επιβάλλει τη συμμόρφωση όχι μόνο με τους δικαιικούς κανόνες, αλλά και με τις θεμελιώδεις αρχές του

⁵⁴ Ε. Πρεβεδούρου, *Αρχή της νομιμότητας*, σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.) *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα : Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2014, σ.195

διοικητικού δικαίου, οι οποίες αποτελούν ανυπέρβλητα εσωτερικά όρια της διοικητικής δράσης⁵⁵:

- Η αρχή της αναλογικότητας: Απαγορεύει τη λήψη μέτρων που συνεπάγονται δυσανάλογη επιβάρυνση για τον πολίτη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο δημόσιο σκοπό, επιτάσσοντάς τη χρήση του ηπιότερου και προσφορότερου μέσου. Λειτουργεί ως ο βασικός μετρητής της έντασης της διοικητικής δράσης κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.
- Η αρχή της ισότητας: Επιβάλλει την ενιαία μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων, αποκλείοντας κάθε μορφή αδικαιολόγητης ευνοιοκρατίας ή δυσμενούς διάκρισης. Απαγορεύει στη Διοίκηση να χρησιμοποιεί το περιθώριο της διακριτικής της ευχέρειας για να εισάγει αυθαίρετες διαφοροποιήσεις ή προνομιακές μεταχειρίσεις.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης: Υποχρεώνει τα όργανα να ενεργούν με καλή πίστη, εμποδίζοντας την αιφνίδια ανατροπή σταθερών καταστάσεων που η ίδια η Διοίκηση είχε προκαλέσει.
- Η αρχή της αμεροληψίας: Επιτάσσει τη διοικητική δράση μακριά από προκαταλήψεις, προσωπικές εμπάθειες ή πολιτικές συμπάθειες των οργάνων. Δεσμεύει τη Διοίκηση, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, να αποφασίζει με βάση αντικειμενικά και ουδέτερα κριτήρια, διασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση και την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων.
- Η αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας: Επιβάλλει την πλήρη ορατότητα των διοικητικών διαδικασιών και τη δυνατότητα ελέγχου των κινήτρων της Διοίκησης από τους πολίτες. Στο πεδίο της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή αυτή επιτάσσει την ύπαρξη σαφούς, επαρκούς αιτιολογίας, ώστε να καθίσταται εφικτός ο καταλογισμός ευθυνών και ο δικαστικός έλεγχος της απόφασης.
- Η αρχή της αποτελεσματικότητας: Υποχρεώνει τη Διοίκηση να επιλέγει, ανάμεσα στις διαθέσιμες νόμιμες λύσεις, εκείνη που εγγυάται την ταχύτερη, οικονομικότερη και βέλτιστη εκπλήρωση των διοικητικών στόχων. Η αρχή αυτή εξορθολογίζει τη διακριτική ευχέρεια, εμποδίζοντας τη γραφειοκρατική αδράνεια ή την άσκοπη σπατάλη δημόσιων πόρων.

⁵⁵ Ακριβοπούλου, Χ. κ.α., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σ.24

- Η αρχή της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος: Αποτελεί τον υπέρτατο τελολογικό προσανατολισμό κάθε διοικητικής ενέργειας. Η διακριτική ευχέρεια απονέμεται στη Διοίκηση για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, γεγονός που σημαίνει ότι οποιαδήποτε επιλογή εκτρέπεται από τον γενικό αυτό σκοπό προς όφελος ατομικών επιδιώξεων στοιχειοθετεί άμεσα κατάχρηση εξουσίας.

Συμπερασματικά, η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελεί εξαίρεση από την αρχή της νομιμότητας, αλλά μια ιδιαίτερη μορφή εφαρμογής της, όπου το δίκαιο παύει να λειτουργεί ως άκαμptos καταναγκασμός και μετατρέπεται σε ένα ευρύ πλαίσιο αρχών, διασφαλίζοντας την ισορροπία ανάμεσα στην ευελιξία και την εφαρμογή του νόμου.

2.4 Έννοια και Ορισμός της Αιτιολογίας στο Πλαίσιο της Διακριτικής Ευχέρειας

Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας από τη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί έναν νευραλγικό μηχανισμό για την επίτευξη των σκοπών του δημοσίου συμφέροντος, επιτρέποντας στο διοικητικό όργανο να επιλέξει την καταλληλότερη λύση μεταξύ περισσοτέρων έννομων εναλλακτικών. Ωστόσο, η ελευθερία αυτή δεν ταυτίζεται σε καμία περίπτωση με την αυθαιρεσία. Το μεθοδολογικό και δικαιοκρατικό αντίβαρο στην άσκηση της διακριτικής ευχέρειας εντοπίζεται στην υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί τις πράξεις της. Ως αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης ορίζεται η σαφής και εξαντλητική παράθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην έκδοσή της, καθώς και η ρητή αναφορά των κριτηρίων βάσει των οποίων η διοίκηση άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια⁵⁶. Πιο αναλυτικά, η αιτιολογία συνιστά την αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της πράξης, της ερμηνείας τους, της διαπίστωσης ότι συντρέχουν πράγματι οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις που επιβάλλουν ή επιτρέπουν την έκδοση της πράξης, καθώς και την ενδελεχή αποτύπωση των σκέψεων και της συλλογιστικής του διοικητικού οργάνου που οδήγησαν στην τελική δικανική του κρίση⁵⁷. Η αιτιολογία, συνεπώς, αποτελεί τον «καθρέφτη» της εσωτερικής διεργασίας της Διοίκησης, μέσω του οποίου

⁵⁶ Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα, 1992, σ.283

⁵⁷ Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%B1%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CF%89%CE%BD/> (ανάκτηση 10-5-2026)

αποκαλύπτεται ο τρόπος με τον οποίο το όργανο μετουσίωσε τη διακριτική του ευχέρεια σε δεσμευτική νομική πράξη.

2.5. Τα Ερείσματα της Υποχρέωσης Αιτιολόγησης

Η νομική θεμελίωση της υποχρέωσης αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων και κατ' επέκταση του ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας, διακλαδώνεται σε τρία επίπεδα: το συνταγματικό, το ενωσιακό και το επίπεδο της κοινής νομοθεσίας.

2.5.1 Το Συνταγματικό Έρεισμα.

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων δεν κατοχυρώνεται γενικά σε συνταγματικό επίπεδο, ωστόσο η νομολογία την έχει αναγνωρίσει ως ουσιώδη προϋπόθεση της διοικητικής δράσης, αντλώντας σχετικά συνταγματικά ερείσματα από θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου⁵⁸. Το βασικότερο έρεισμα εντοπίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου (Άρθρ. 25 παρ. 1 του Σ.) και στην ειδικότερη έκφασή της, την αρχή της νομιμότητας. Από τις αρχές αυτές απορρέουν περαιτέρω η αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης και της διαφάνειας, οι οποίες επιβάλλουν τον έλεγχο των επιλογών της διοίκησης. Επιπροσθέτως, η υποχρέωση της αιτιολογίας θεμελιώνεται στο δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας (Άρθρ. 20 παρ. 1 του Σ.), καθώς χωρίς γνώση των λόγων έκδοσης μιας πράξης καθίσταται αδύνατη η αποτελεσματική προσφυγή στη δικαιοσύνη. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται, επίσης, στη σύνδεση της αιτιολογίας με τις αρχές της ισότητας (Άρθρ. 4 Σ.) και της αξιοκρατίας (Άρθρ. 5 Σ.), ειδικά σε διαδικασίες όπου η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης αφορά την αξιολόγηση προσώπων. Επιπλέον, στο Σ. υπάρχουν ειδικές προβλέψεις, όπως το Άρθρ. 10 παρ. 1 του Σ., το οποίο επιβάλλει την αιτιολογημένη απάντηση στις αναφορές των πολιτών, και το Άρθρ. 11 παρ. 2, το οποίο απαιτεί αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής για την απαγόρευση υπαίθριων συναθροίσεων, από τις οποίες όμως δεν δύναται να συναχθεί ένας καθολικός κανόνας⁵⁹.

⁵⁸ Βάγιας Ι., κ.α., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας: Ερμηνεία κατ' Άρθρ.*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2019 σελ.567

⁵⁹ Ε. Πρεβεστούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), ό.π.

2.5.2 Το Ενωσιακό Έρεισμα

Σε επίπεδο δικαίου της Ε.Ε., η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της έχει αναχθεί σε θεμελιώδες δικαίωμα. Εντάσσεται στον πυρήνα της αρχής της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ). Ειδικότερα, το Άρθρ. 41 παρ. 1 περ. γ' του ΧΘΔΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός εύλογου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την προηγούμενη ακρόαση, την πρόσβαση στα έγγραφα και την υποχρέωση της διοίκησης για αιτιολόγηση των αποφάσεων της. Παράλληλα, το Άρθρ. 296 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) επιβάλλει την υποχρέωση αιτιολόγησης των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

2.5.3 Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ)

Στο πεδίο του εσωτερικού διοικητικού δικαίου, η θέσπιση του Άρθρ. 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) κωδικοποίησε και τυποποίησε δεκαετίες νομολογιακών αποφάσεων του ΣτΕ, επιβάλλοντας ρητά την υποχρέωση αιτιολόγησης όλων των ατομικών διοικητικών πράξεων. Το εν λόγω Άρθρ. προβλέπει ρητώς ότι η ατομική διοικητική πράξη οφείλει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση της. Περαιτέρω, η αιτιολογία αυτή οφείλει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου.

Η νομοθετική αυτή πρόβλεψη θωρακίζει τον διοικούμενο έναντι της καταχρηστικής άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, εξασφαλίζοντας ότι κάθε επιλογή της Διοίκησης βασίζεται σε απτά, ελέγξιμα και σύννομα κριτήρια.

2.6 Οι Πράξεις Διακριτικής Ευχέρειας ως «Εκ Φύσεως Αιτιολογητέες»

Η νομολογία του ΣτΕ προέβη, πολύ πριν από τη θέσπιση του ΚΔΔ, σε μια κρίσιμη κατηγοριοποίηση, διαπλάθοντας την έννοια των «εκ φύσεως αιτιολογητέων πράξεων». Σε αυτή την αυστηρή κατηγορία εντάσσονται πρωτίστως οι πράξεις διακριτικής ευχέρειας, καθώς και οι δυσμενείς διοικητικές πράξεις ή όσες εξειδικεύουν αόριστες νομικές έννοιες⁶⁰. Όσον αφορά ειδικά τη διακριτική ευχέρεια, η απαίτηση για αιτιολογία είναι ιδιαιτέρως αυξημένη.

⁶⁰ Ε. Πρεβεσδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), ό.π.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα πράξεων διακριτικής ευχέρειας εκ φύσεως αιτιολογητέων αποτελεί η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος, όπου η Διοίκηση, κινούμενη εντός των ορίων του νόμου, υποχρεούται να αιτιολογεί ειδικώς την επιλογή της, είτε αυτή συνίσταται στην αποδοχή είτε στην απόρριψη του αιτήματος. Ο λόγος είναι προφανής καθώς μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας αποτρέπεται η αυθαίρετη χρήση της εξουσίας του οργάνου. Όταν η Διοίκηση δεν δεσμεύεται από τον νόμο να δράσει με έναν μόνο συγκεκριμένο τρόπο (δέσμια αρμοδιότητα), αλλά καλείται να σταθμίσει περιστάσεις και να επιλέξει, οφείλει να αναδείξει πλήρως τη διαδικασία στάθμισης. Αντιστοίχως, στις δυσμενείς πράξεις (π.χ. επιβολή κυρώσεων, ανάκληση ευμενών πράξεων), η βλάβη στα έννομα συμφέροντα του διοικουμένου απαιτεί αυξημένο βαθμό ειδικότητας στην αιτιολογία, προκειμένου να καθίστανται απολύτως ελέγξιμες οι πραγματικές και νομικές παραδοχές της Διοίκησης.

2.7 Ποιοτικά Χαρακτηριστικά και Διακρίσεις της Αιτιολογίας

Για να επιτελέσει η αιτιολογία τον δικαιοκρατικό της ρόλο κατά τον έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας, δεν αρκεί να υφίσταται τυπικά. Το Άρθρ. 17 του ΚΔΔ, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ορίζει ότι η αιτιολογία οφείλει να διαθέτει τρία δομικά χαρακτηριστικά: να είναι σαφής, ειδική και επαρκής. Η απλή διατύπωση με τρόπο που να καθιστά αντιληπτό το περιεχόμενο στον αποδέκτη δεν πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου· απαιτείται η παράθεση των συγκεκριμένων στοιχείων που επιτρέπουν τον δικαστικό έλεγχο.

- **Σαφήνεια:** Η αιτιολογία κρίνεται σαφής όταν καταγράφονται με διαυγή και εύληπτο τρόπο οι σκέψεις του οργάνου. Επιβάλλεται η χρήση των κατάλληλων διατυπώσεων επί τη βάση των κανόνων της νεοελληνικής γλώσσας σε επίπεδο γραμματικής και συντακτικού (λεκτική λειτουργία)⁶¹. Απαγορεύεται η χρήση αντιφατικών στοιχείων ή η απλή, μηχανική επανάληψη στερεότυπων εκφράσεων του νόμου χωρίς εξειδίκευση. Η Διοίκηση οφείλει να κάνει ρητή μνεία των συγκεκριμένων στοιχείων που θεμελιώνουν το πόρισμά της, αποτρέποντας την αοριστία.
- **Ειδικότητα:** Το χαρακτηριστικό αυτό λειτουργεί ως ασπίδα έναντι της γενικότητας και της αοριστίας. Η ειδικότητα επιβάλλει η αιτιολογία να είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με

⁶¹ Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), ό.π.

τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης περίπτωσης. Στην άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, και ιδίως σε δυσμενείς πράξεις, απαιτείται αυξημένος βαθμός ειδικότητας. Εάν η υπόθεση διαθέτει σύνθετο επιστημονικό/τεχνικό περιεχόμενο ή εάν η πράξη επιφέρει εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες, η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε ενδελεχή επεξεργασία δεδομένων για να αποδείξει, μεταξύ άλλων, και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Παρομοίως, ειδική αιτιολογία απαιτείται για την απόκρουση των ισχυρισμών του διοικουμένου κατόπιν άσκησης προσφυγής.

- **Επάρκεια:** Αποτελεί το επιστέγασμα της ορθής αιτιολόγησης. Η επαρκής αιτιολογία περιέχει με σαφήνεια όλα τα στοιχεία της και δεν αφήνει κενά ούτε γεννά αμφιβολίες για την ορθότητα της κρίσης (συνθετική λειτουργία της επάρκειας). Συγκεκριμένα, σε αυτό το στάδιο κρίνεται η ικανότητα της Διοίκησης να εντοπίζει, ερμηνεύει και εφαρμόζει τον κρίσιμο κανόνα δικαίου (νομικό σκέλος της πράξης, ορθή ερμηνεία του περιεχομένου του κανόνα δικαίου)⁶². Η επάρκεια πάσχει όταν το όργανο παραλείπει να ερευνήσει ουσιώδεις ισχυρισμούς του ενδιαφερομένου ή όταν απλώς αναφέρει τις προϋποθέσεις του νόμου χωρίς να αποδεικνύει τον αναγκαίο σύνδεσμο με τη συγκεκριμένη περίπτωση. Ειδικά στον έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας, η επάρκεια εξασφαλίζει ότι το όργανο στάθμισε όλα τα κρίσιμα δεδομένα πριν καταλήξει στην απόφασή του.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, εάν δεν προβλέπεται ρητά από τον νόμο η αναγραφή της αιτιολογίας στο σώμα της πράξης, αυτή μπορεί να προκύπτει από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου (π.χ. προπαρασκευαστικές πράξεις, πρακτικά). Ωστόσο, τα στοιχεία του φακέλου δεν δύνανται να αναπληρώσουν εξ ολοκλήρου μια παντελώς αναιτιολόγητη πράξη.

2.8 Οι Συνέπειες της Έλλειψης της Νόμιμης Αιτιολογίας

Η αιτιολογία της διοικητικής πράξης, όπως αυτή τυποποιείται στο Άρθρ. 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσής της. Κατά συνέπεια, η πλήρης παράλειψή της ή η πλημμελής διατύπωσή της συνεπάγεται την ακυρότητα της πράξης. Ειδικότερα, όταν η αιτιολογία επιβάλλεται να εμπεριέχεται στο ίδιο το σώμα της

⁶² Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), ό.π.

πράξης, η απουσία της στοιχειοθετεί λόγο ακύρωσης για παράβαση ουσιώδους τύπου. Στο πλαίσιο αυτό, η αιτιολογία λειτουργεί ως το κανονιστικό υπόβαθρο μέσω του οποίου ο ακυρωτικός δικαστής ασκεί τον έλεγχο της ουσιαστικής νομιμότητας. Αυτό επιτυγχάνεται με την επαλήθευση της ορθής ερμηνείας των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου από τη Διοίκηση, τη διακρίβωση της υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών, καθώς και τον έλεγχο των ορίων της διακριτικής ευχέρειας και της εξειδίκευσης των αορίστων νομικών εννοιών.

2.9 Η Αναγκαιότητα και η Τελολογική Εξυπηρέτηση της Αιτιολογίας

Η αιτιολογία θεωρείται «ακρογωνιαίος λίθος» του σύγχρονου Διοικητικού Δικαίου και δεν συνιστά απλώς έναν τυπικό κανόνα καλής συμπεριφοράς. Ως ο κρισιμότερος μηχανισμός εγγύησης της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης, συνιστά το ισχυρότερο ανάχωμα απέναντι σε φαινόμενα διοικητικής αυθαιρεσίας.

Σε διαδικαστικό και προληπτικό επίπεδο, η ανάγκη δημιουργίας ενός συνεκτικού νομικού συλλογισμού δρα εξορθολογιστικά για την ίδια τη Διοίκηση. Το διοικητικό όργανο εξαναγκάζεται να μελετήσει σε βάθος τον φάκελο, να ελέγξει τα πραγματικά περιστατικά και να εφαρμόσει ορθά τον νόμο. Παράλληλα, ικανοποιεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, αφού ο διοικούμενος αντιλαμβάνεται εάν οι ισχυρισμοί του ελήφθησαν πράγματι υπόψη. Σχετίζεται δε άμεσα και με το βάρος απόδειξης των πραγματικών περιστατικών (Άρθρ. 17 παρ. 3 ΚΔΔ)⁶³.

Σε δικαιοδοτικό επίπεδο, η αιτιολογία αποτελεί το όχημα μέσω του οποίου επιτυγχάνεται ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων. Η αιτιολογία πρέπει να παρέχει εκείνα τα ειδικά στοιχεία ώστε να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος νομιμότητας από τον δικαστή. Η σημασία αυτού του ελέγχου αναδεικνύεται εντονότερα στην άσκηση διακριτικής ευχέρειας. Μέσω της αιτιολογίας, ο ακυρωτικός δικαστής, ο οποίος δεν υποκαθιστά τη Διοίκηση αλλά κρίνει τη σκοπιμότητα, διαθέτει το απαραίτητο εργαλείο για να διευρύνει τα όρια του ελέγχου του. Δύναται πλέον να υπεισέλθει στα ζητήματα ουσιαστικής παρανομίας, ελέγχοντας τα ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας (κακή χρήση, υπέρβαση), την εφαρμογή των κανόνων και την πλάνη περί τα πράγματα. Ως δικονομική συνέπεια, η έλλειψη ή η πλημμέλεια της

⁶³ Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*, (2014), ό.π.

αιτιολογίας οδηγεί στην ακύρωση της πράξης για παράβαση ουσιώδους τύπου ή για παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, επιβεβαιώνοντας τη βαρύτητά της⁶⁴.

Η δυναμική αυτή αποτυπώνεται στη νομολογία του ΣτΕ. Είναι χαρακτηριστικό πως, υπό το πρίσμα της ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης, η απόφαση ΣτΕ 1206/2024 υπογράμμισε ότι ούτε καν οι ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται μέσω αυτοματοποιημένης ηλεκτρονικής επεξεργασίας δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωση της Διοίκησης να εκθέτει την πλήρη νομική συλλογιστική και τα πραγματικά δεδομένα. Η ψηφιακή μορφή δεν αναιρεί την υποχρέωση του ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου. Ομοίως, σε περιπτώσεις πράξεων με δυσμενείς συνέπειες (όπως ο αποκλεισμός συμμετεχόντων από διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων), το ΣτΕ τηρεί απολύτως αυστηρή στάση ως προς την επάρκεια της αιτιολογίας (ΣτΕ 811/2024).

Εν κατακλείδι, η υποχρέωση αιτιολόγησης δεν νοείται στο σύγχρονο Διοικητικό Δίκαιο ως μια τυπολατρική επιταγή, αλλά ως ο δομικός άξονας εξισορρόπησης της διοικητικής εξουσίας. Κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, όπου ο νόμος παρέχει ελευθερία κινήσεων στη Διοίκηση για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, η σαφής, ειδική και επαρκής αιτιολογία διασφαλίζει ότι η ελευθερία αυτή δεν θα εκπέσει σε αυθαιρεσία και κατάχρηση εξουσίας. Προστατεύει τον πολίτη, οριοθετεί το διοικητικό όργανο και παρέχει στον δικαστή το απαιτούμενο γνωστικό υλικό, ώστε να ελέγξει τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης, κατοχυρώνοντας εν τέλει την ίδια την έννοια του Κράτους Δικαίου.

3. Ο Δικαστικός Έλεγχος (Νομολογιακή Προσέγγιση)

Ο δικαστικός έλεγχος συνιστά τη σημαντικότερη και αποτελεσματικότερη μορφή ελέγχου της διοικητικής δράσης, καθώς λειτουργεί ως θεμελιώδης μηχανισμός εγγύησης του Κράτους δικαίου και ως θεσμικό αντίβαρο απέναντι στην κρατική εξουσία, διασφαλίζοντας ότι η εκτελεστική λειτουργία παραμένει εντός των ορίων που θέτει η έννομη τάξη για την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Πρόκειται κατά βάση για έναν κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος ενεργοποιείται μετά την έκδοση της εκτελεστής διοικητικής πράξης ή

⁶⁴Ε. Πρεβεδούρου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων* (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα), (2014), ό.π.

την εκδήλωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, και ο οποίος κατανέμεται σε ένα σύνθετο πλέγμα εθνικών και υπερεθνικών δικαιοδοτικών οργάνων ανάλογα με τη φύση της εκάστοτε διαφοράς.

Στο εγχώριο νομικό σύστημα, η αρχιτεκτονική αυτού του ελέγχου περιλαμβάνει τα τακτικά πολιτικά και ποινικά δικαστήρια που εξετάζουν τις διοικητικές πράξεις αποκλειστικά παρεμπιπτόντως χωρίς ακυρωτική εξουσία, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (Πρωτοδικεία και Εφετεία) που εκδικάζουν τις διοικητικές διαφορές ουσίας κατά το Άρθρ. 94 παρ. 1 του Σ., το ΣτΕ ως το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας βάσει του Άρθρ. 95 Σ., καθώς και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ασκεί τις ειδικές δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες επί συνταξιοδοτικών υποθέσεων και δημοσιονομικών ελέγχων σύμφωνα με το Άρθρ. 98 Σ. Το δικαστικό αυτό πλέγμα συμπληρώνεται και διευρύνεται οργανικά σε διεθνές επίπεδο, αφενός από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), το οποίο διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή, την ομοιόμορφη ερμηνεία και την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών διοικητικών πρακτικών, και αφετέρου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο παρεμβαίνει ως τελικός εγγυητής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επιλαμβανόμενο ατομικών προσφυγών για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών από τα κρατικά όργανα⁶⁵.

Ο δικαστικός έλεγχος των ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια φέρει χαρακτήρα αυστηρά ακυρωτικό και διαπνέεται από την αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού, προκειμένου να αποτραπεί η συνταγματικά ανεπίτρεπτη υποκατάσταση της διοικητικής κρίσης από τη δικαστική⁶⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η πρωταρχική μεθοδολογική πρόκληση του ακυρωτικού δικαστή εντοπίζεται στη διατήρηση της λεπτής ισορροπίας μεταξύ

⁶⁵ Ακριβοπούλου κ.α. ό.π. σ. 95

⁶⁶ Σταυρούλα Κτιστάκη, «ΣΥΝΤΑΓΜΑ ερμηνεία κατ' Άρθρ. Άρθρ. 95», www.syntagmawatch.gr (2023) <https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/10/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-95-me-cover-%CE%BD%CE%B5%CE%BF.pdf#:~:text=%CE%A0%CE%BB%CE%AC%CE%BD%CE%B7%20%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF%20%CF%84%CE%B1%20%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%AF%20%CE%B7%20%CE%B5%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B7%20%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CF%8D%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%BE%CE%B7&text=%CE%95%CE%AC%CE%BD%20%CE%BF%20%CE%B1%CF%81%CE%BC%CF%8C%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CF%82%20%CF%83%CF%87%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%95%CF%84%20%CE%A4%CE%BC%CE%AF%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82%20%CE%AC%CE%B3%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%20%CF%83%CE%B5%20%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7%20%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF> (ανάκτηση 1-06-2026)

του ελέγχου νομιμότητας και του ανέλεγκτου ελέγχου σκοπιμότητας, ο οποίος ανήκει αποκλειστικά στη σφαίρα της Εκτελεστικής λειτουργίας. Για να επιτευχθεί η προστασία του διοικουμένου χωρίς να θιγεί η αυτονομία της Διοίκησης, ο έλεγχος κλιμακώνεται σε διαδοχικά, σε θεσμικά στάδια: ξεκινά από τη διακρίβωση της φύσης της αρμοδιότητας και την εξέταση της πραγματικής βάσης της πράξης προς αποφυγή πλάνης περί τα πράγματα⁶⁷, επεκτείνεται στον έλεγχο της εσωτερικής διαφάνειας της διοικητικής κρίσης μέσω της επάρκειας της αιτιολογίας⁶⁸ και κορυφώνεται στην έρευνα για την κακή χρήση ή την υπέρβαση των άκρων ορίων της ευχέρειας. Τα εσωτερικά αυτά όρια οριοθετούνται από το λογικό περιεχόμενο των αορίστων εννοιών, τα διδάγματα της κοινής πείρας, τα πορίσματα της επιστήμης, τις γενικές αρχές συνταγματικής περιωπής (ισότητα, αναλογικότητα, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη) και τη χρηστή διοίκηση⁶⁹, ενώ ο έλεγχος συμπληρώνεται δογματικά από τη διερεύνηση της κατάχρησης εξουσίας καθώς και από τις περιπτώσεις παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά την άσκηση της διοικητικής αρμοδιότητας.

3.1. Έλεγχος Νομιμότητας και Έλεγχος Σκοπιμότητας: Τα όρια της δικαστικής παρέμβασης

Η δημόσια διοίκηση, ως ο κατεξοχήν φορέας υλοποίησης της εκτελεστικής λειτουργίας, εκδιπλώνει τη δραστηριότητά της μέσα από την έκδοση διοικητικών πράξεων και τη διενέργεια υλικών ενεργειών. Οι διοικητικές πράξεις –είτε ενέχουν γενικό (κανονιστικό) είτε εξατομικευμένο (ατομικό) χαρακτήρα– αποτελούν το βασικό εργαλείο νομικής εξωτερίκευσης της διοικητικής βούλησης. Η συνολική αυτή δραστηριότητα τελεί υπό την αυστηρή εγγύηση των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, με μόνιμο προσανατολισμό τη συμπόρευση του δημοσίου συμφέροντος με την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων⁷⁰. Αυτή ακριβώς η θεσμική αποστολή της εκτελεστικής λειτουργίας επιβάλλει τη χορήγηση προνομίων δημόσιας εξουσίας, τα οποία όμως οριοθετούν αυστηρά το πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου, διαχωρίζοντας τον έλεγχο νομιμότητας από την ανέλεγκτη κρίση σκοπιμότητας.

⁶⁷ Όπως αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στη νομολογιακή προσέγγιση της ΣτΕ 1974/2019 <https://nomosphysis.org.gr/19826/ste-1974-2019-nomimi-apofasi-egkrisis-sxooap/> (ανάκτηση 1-06-2026)

⁶⁸ Ακριβοπούλου κα., ό.π., σσ.131-132

⁶⁹ Ευγενία Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», ό.π.

⁷⁰ Ακριβοπούλου Χ.&Ανθόπουλος, 2015, σ. 104

Ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων συνιστά κατεξοχήν έλεγχο νομιμότητας και όχι έλεγχο σκοπιμότητας. Ο δικαστής εξετάζει αν η Διοίκηση ενήργησε εντός των ορίων της αρμοδιότητάς της, αν τήρησε τον νόμο και τις γενικές αρχές του δικαίου, αν η πράξη αιτιολογείται επαρκώς και αν η διακριτική ευχέρεια ασκήθηκε σύμφωνα με τον σκοπό του νόμου. Αντίθετα, δεν υποκαθιστά την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης ούτε αξιολογεί ποια διοικητική επιλογή ήταν περισσότερο πρόσφορη ή συμφέρουσα για το δημόσιο συμφέρον.

Η φύση, ο ρόλος, αλλά και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής πράξης προσδιορίζονται από δύο θεμελιώδη γνωρίσματα: το τεκμήριο νομιμότητας και την εκτελεστότητα. Το τεκμήριο νομιμότητας, ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, επιτάσσει ότι κάθε διοικητική πράξη λογίζεται ως έγκυρη και παράγει έννομα αποτελέσματα από την έκδοσή της, μέχρις ότου ακυρωθεί δικαστικά ή ανακληθεί από το αρμόδιο διοικητικό όργανο. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ενώ το τεκμήριο αυτό καλύπτει το σύνολο των διοικητικών πράξεων, οι κανονιστικές πράξεις διαφοροποιούνται κατά τον δικαστικό έλεγχο, καθώς, σε αντίθεση με τις ατομικές, υπόκεινται παρεμπιπτόντως σε έλεγχο νομιμότητας από τον δικαστή, χωρίς χρονικό περιορισμό, επ' ευκαιρίας της προσβολής μιας ατομικής πράξης που στηρίχθηκε σε αυτές⁷¹. Το γεγονός ότι η πράξη εξοπλίζεται με το τεκμήριο αυτό επιτάσσει στον ακυρωτικό δικαστή να περιορίζεται αυστηρά στη διάγνωση νομικών σφαλμάτων (έλεγχος νομιμότητας), χωρίς να δύναται να υπεισέλθει στην ουσιαστική, τεχνική ή πολιτική καταλληλότητα της διοικητικής επιλογής (έλεγχος σκοπιμότητας).

Η εκτελεστότητα, από την άλλη πλευρά, αποτελεί κοινό γνώρισμα τόσο των ατομικών όσο και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, αντανakλώντας τη δυνατότητα της Διοίκησης να τις εφαρμόζει άμεσα, χωρίς την ανάγκη προηγούμενης δικαστικής μεσολάβησης. Αυτό το εξαιρετικό προνόμιο της δημόσιας εξουσίας πραγματώνεται μέσω της μονομερούς δράσης της, καθιστώντας τις ρυθμίσεις της δεσμευτικές για τους διοικουμένους από τη στιγμή της έκδοσης, της δημοσίευσής ή της κοινοποίησής τους. Η εν λόγω ιδιότητα προσδίδει στη διοικητική πράξη άμεση εκτελεστική δύναμη, γεγονός που σημαίνει ότι, σε περίπτωση άρνησης συμμόρφωσης του διοικουμένου, η υλοποίηση της πράξης μπορεί να επιβληθεί αναγκαστικά με τη λήψη μέτρων διοικητικού καταναγκασμού.

Ο διοικητικός καταναγκασμός αποτελεί το έσχατο μέσο υλικής επιβολής της διοικητικής βούλησης και μπορεί να ασκηθεί είτε με έμμεσο τρόπο (πρόστιμα) είτε με άμεσο τρόπο (υλική

⁷¹ Ακριβοπούλου Χ.&Ανθόπουλος, 2015, σ. 105

βία). Ο έμμεσος καταναγκασμός πραγματώνεται με τη χρήση μέσων πίεσης, όπως η επιβολή χρηματικών κυρώσεων ή διοικητικών ποινών, προκειμένου να καμφθεί η άρνηση του διοικουμένου και να εξαναγκαστεί σε συμμόρφωση. Αντίθετα, ο άμεσος καταναγκασμός συνίσταται στην απευθείας χρήση υλικής βίας από τα όργανα της Διοίκησης (με κατεξοχήν παράδειγμα τη λήψη αστυνομικών μέτρων) και επιστρατεύεται είτε για την αναγκαστική εκτέλεση μιας διοικητικής πράξης είτε αυτόνομα, υπό εξαιρετικές και επείγουσες περιστάσεις, με σκοπό την άμεση διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας⁷². Η επιλογή της Διοίκησης να ενεργοποιήσει τους μηχανισμούς αυτούς ανάγεται στην κυρίαρχη εκτίμησή της για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, με τον διοικητικό δικαστή να ελέγχει αν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις δράσης, απέχοντας από το να κρίνει αν η λύση αυτή ήταν η «βέλτιστη» δυνατή.

Παρ' όλα αυτά, η εκτελεστότητα διαφοροποιείται ουσιαστικά από τον διοικητικό καταναγκασμό ως προς το περιεχόμενο και τη λειτουργική της αποστολή· η πρώτη συνιστά σύμφυτη ιδιότητα της διοικητικής πράξης, ενώ ο δεύτερος αποτελεί τον υλικό μηχανισμό εξαναγκασμού προς συμμόρφωση. Επιπλέον, η νόμιμη επιστράτευση του καταναγκασμού τελεί υπό αυστηρούς όρους, απαιτώντας είτε ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση είτε τη συνδρομή κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Το θεσμικό αντίβαρο στην άμεση εφαρμογή των διοικητικών μέτρων αποτελεί η αναστολή εκτελέσεως, η οποία λειτουργεί ως καίριος θεσμός προσωρινής δικαστικής προστασίας (σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρ. 200 και επόμενα του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας). Η δικαστική αυτή αναστολή αποσκοπεί στην αποτροπή ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης του διοικουμένου μέχρι την κρίση επί της κύριας προσφυγής. Αξίζει, τέλος, να υπογραμμιστεί ότι η δυνατότητα αναστολής περιορίζεται κατ' αρχήν στις ατομικές πράξεις, καθώς η αναστολή ισχύος κανονιστικών ρυθμίσεων αποκλείεται γενικά, με εξαίρεση ελάχιστες, ειδικά προβλεπόμενες περιπτώσεις⁷³.

Δυνάμει του τεκμηρίου νομιμότητας, ακόμη και μια ελαττωματική (ακυρώσιμη) διοικητική πράξη παράγει πλήρη δεσμευτικότητα τόσο για τα όργανα της Διοίκησης όσο και για τον διοικούμενο, μέχρι την έκδοση ακυρωτικής απόφασης και την οριστική της εξοβελισμό από την έννομη τάξη. Η ίδια η Διοίκηση μπορεί να παρέμβει αυτεπάγγελα για τον έλεγχο της νομιμότητας μιας πράξης της μόνο μέσω του θεσμού της ανακλήσεως —ο οποίος για τις ατομικές πράξεις οριοθετείται από το Άρθρ. 21 του ΚΔΔ και τις σχετικές γενικές αρχές του

⁷² Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος, 2015, σσ. 105-106

⁷³ Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος, 2015, σ. 106

διοικητικού δικαίου— ή εφόσον υφίσταται ρητή ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Παράλληλα, οι διοικητικές πράξεις αναπτύσσουν άμεση ισχύ, οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται, βάσει παγίας γενικής αρχής, να αναγνωρίζουν, να σέβονται και να εφαρμόζουν τις πράξεις που εκδίδονται από άλλα διοικητικά όργανα, εφόσον αυτές περιβάλλονται εξωτερικά με τα κατά νόμο γνωρίσματα μιας έγκυρης υπόστασης. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται ακόμη και αν οι πράξεις πάσχουν εσωτερικά, μέχρι τη νόμιμη ανάκληση ή τη δικαστική τους ακύρωση (ΟλΣτΕ 32/1947, ΟλΣτΕ 2120/1953, ΟλΣτΕ 1555/1980, ΣτΕ 927/1982, 2519/1982, 4074/2001, 1287/2004, 264/2005, 1327/2008, 2074/2008, 354/2013, 3192/2015, 1288/2017).

Το τεκμήριο της νομιμότητας διέπει κατά κύριο λόγο τις ατομικές διοικητικές πράξεις, συνοδεύοντάς τες από τη στιγμή της έκδοσής τους έως και την οριστική τους εξαφάνισή της. Κατά συνέπεια, μετά την άπρακτη παρέλευση της νόμιμης προθεσμίας προσβολής μιας ατομικής πράξης, αποκλείεται πλέον η δυνατότητα παρεμπόπτοντος ελέγχου του κύρους της στο πλαίσιο μεταγενέστερης αντιδικίας που αφορά άλλη διοικητική πράξη. Αντίθετα, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις παρουσιάζουν μια σημαντική δικονομική ιδιαιτερότητα: μολονότι η ευθεία ακύρωσή τους προϋποθέτει την εμπρόθεσμη προσβολή τους, αυτές υπόκεινται σε παρεμπόπτοντα έλεγχο νομιμότητας από τον δικαστή χωρίς χρονικό περιορισμό. Έτσι, εάν διαπιστωθεί η παρανομία μιας κανονιστικής ρύθμισης, οι ατομικές διοικητικές πράξεις που ερείδονται σε αυτήν καθίστανται ομοίως ακυρωτέες (ΣτΕ 39/2009, ΣτΕ 379/2007)⁷⁴. Αυτή η δικονομική διαφοροποίηση αποδεικνύει ότι ο δικαστής, ενώ σέβεται την κυριαρχική επιλογή της Διοίκησης να θεσπίζει γενικούς κανόνες σκοπιμότητας, παραμένει ο απόλυτος εγγυητής της νομιμότητας, ελέγχοντας παρεμπιπτόντως το κανονιστικό έρεισμα των ατομικών κρίσεων.

Συμπερασματικά, δυνάμει του τεκμηρίου νομιμότητας, η διοικητική πράξη παράγει το σύνολο των έννομων αποτελεσμάτων της καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος της, ακόμη και αν πάσχει από παρανομία, μέχρι τη νόμιμη ανάκληση, κατάργηση ή δικαστική ακύρωσή της. Απόλυτη εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελούν οι ανυπόστατες διοικητικές πράξεις, οι οποίες, λόγω της πλήρους έλλειψης των κατά νόμον εξωτερικών γνωρισμάτων τους, δεν εξοπλίζονται με το τεκμήριο αυτό και θεωρούνται νομικά ανύπαρκτες. Στον αντίποδα, η εκτελεστικότητα λειτουργεί ως το έτερο δομικό γνώρισμα που χαρακτηρίζει οριζόντια τόσο τις ατομικές όσο και τις κανονιστικές πράξεις. Η ιδιότητα αυτή πραγματώνει τη μονομερή και δεσμευτική φύση

⁷⁴ Ευγενία Πρεβεδούρου, «*Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*», Prevedourou.gr (2023), ό.π.

της διοικητικής δράσης, επιτρέποντας την άμεση εφαρμογή των θεσπιζόμενων κανόνων χωρίς να απαιτείται η συναίνεση του διοικουμένου ή η προηγούμενη δικαστική μεσολάβηση. Η εκτελεστή αυτή ισχύς κάμπτεται και παύει να παράγει αποτελέσματα μόνο στην περίπτωση που η πράξη ανακληθεί από τη Διοίκηση ή ακυρωθεί δικαστικά, κατόπιν άσκησης των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.^{75 76}

Ιδίως στις περιπτώσεις άσκησης διακριτικής ευχέρειας, ο δικαστικός έλεγχος παραμένει ακυρωτικός, ώστε να αποφεύγεται η υποκατάσταση της κρίσης της Διοίκησης από τον δικαστή. Η νομολογία έχει δεχθεί ότι ο έλεγχος εκτείνεται στην ορθή ή μη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας και ειδικότερα στην υπέρβαση των άκρων ορίων της⁷⁷. Στο πλαίσιο αυτό ο δικαστής ελέγχει: α) αν ο νόμος πράγματι παρέχει διακριτική ευχέρεια, β) αν η Διοίκηση αντιλήφθηκε ορθά ότι διαθέτει περιθώριο επιλογής, γ) αν υπερέβη τα άκρα όρια της ευχέρειας και δ) αν υπήρξε κατάχρηση εξουσίας. Αντίθετα, επί κανονιστικών πράξεων ο έλεγχος δεν αφορά την καλή ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, αλλά την τήρηση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης (ΣτΕ 350/2013).

Συνεπώς, η ύπαρξη των ισχυρών αυτών προνομίων της εκτελεστότητας και του τεκμηρίου νομιμότητας καθιστά τη δικαστική παρέμβαση αυστηρώς οριοθετημένη: ο δικαστής καλείται να λειτουργήσει ως αντίβαρο προστασίας του πολίτη, ελέγχοντας αν η Διοίκηση υπερέβη το νομικό πλαίσιο που διέπει τη δράση της, χωρίς όμως να μετατρέπεται σε «υπέρ-διοίκηση» που θα ακύρωνε τις πράξεις με κριτήριο τη δική του αντίληψη για την κοινωνική ή οικονομική σκοπιμότητα του μέτρου.

3.2. Η Πλάνη περί τα Πράγματα

Η πλάνη περί τα πράγματα αποτελεί ειδικότερη μορφή πλημμέλειας της διοικητικής κρίσης και συντρέχει όταν η Διοίκηση σχηματίζει εσφαλμένη αντίληψη ως προς τα πραγματικά δεδομένα ή ως προς τη συνδρομή των πραγματικών προϋποθέσεων εφαρμογής του κανόνα δικαίου. Στην περίπτωση αυτή, το διοικητικό όργανο θεμελιώνει την απόφασή του σε εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών δεδομένων της υπόθεσης, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της πράξης. Ο σχετικός λόγος ακύρωσης δεν τεκμαίρεται αλλά πρέπει

⁷⁵ Ιωάννης Κοϊμτζόγλου, *Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου* (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2017), σ. 64

⁷⁶ Ευγενία Πρεβεδούρου, «*Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*», Prevedourou.gr (2023), ό.π.

⁷⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ 3919/2010, Ολ 618–623/2013

να αποδεικνύεται ειδικώς από τον προσφεύγοντα, διαφορετικά απορρίπτεται ως αναποδείκτως προβαλλόμενος. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δεχθεί ότι η πλάνη περί τα πράγματα μπορεί να διαπιστωθεί, μεταξύ άλλων, όταν η διοικητική κρίση στηρίζεται σε ανύπαρκτα ή ανακριβή πραγματικά δεδομένα ή όταν προκύπτει πρόδηλο σφάλμα κατά την αξιολόγηση των στοιχείων του φακέλου⁷⁸.

Η πλάνη περί τα πράγματα αποκτά ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις άσκησης διακριτικής ευχέρειας, καθώς επιτρέπει στον διοικητικό δικαστή να ελέγξει αν η διοικητική κρίση στηρίχθηκε σε ορθά πραγματικά δεδομένα, χωρίς να υποκαταστήσει την εκτίμηση σκοπιμότητας της Διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα οριακού δικαστικού ελέγχου επί σύνθετων τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 1974/2019, η οποία αφορούσε τη νομιμότητα καθορισμού των ορίων οικισμού στο πλαίσιο έγκρισης ενός Σχεδίου Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι διοικούμενοι προσέφυγαν κατά της πράξης σχεδιασμού, ισχυριζόμενοι ότι η Διοίκηση υπέπεσε σε πλάνη περί τα πράγματα και εξέδωσε μια αναιτιολόγητη απόφαση, καθώς εξαίρεσε από τα όρια του προϋφιστάμενου του 1923 οικισμού μια κρίσιμη παραλιακή ζώνη. Το ΣτΕ, ωστόσο, απέρριψε την αίτηση ακυρώσεως, υπενθυμίζοντας τη δογματική διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η τεχνική επιλογή της Διοίκησης παρέμενε νόμιμη και επαρκώς αιτιολογημένη, καθώς στηρίχθηκε σε αντικειμενικά μορφολογικά και πληθυσμιακά δεδομένα της περιοχής, ενώ παράλληλα αποδείχθηκε ότι τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας είχαν συνεκτιμήσει και απορρίψει τεκμηριωμένα τις αντίθετες απόψεις του οικείου Ο.Τ.Α. και των κατοίκων.

Παράλληλα, η απόφαση αναδεικνύει τα όρια της παρέμβασης του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος αρνείται να υποκαταστήσει την ουσιαστική πολεοδομική κρίση της Διοίκησης με τις δικές του εκτιμήσεις. Το ΣτΕ ξεκαθάρισε ότι προβαλλόμενα επιχειρήματα οικονομικής ή πραγματικής φύσεως, όπως το ύψος των αντικειμενικών αξιών, η ύπαρξη μελετών για δίκτυο αποχέτευσης ή η αόριστη επίκληση της ύπαρξης κατοικιών στην εξαιρεθείσα ζώνη, δεν είναι ικανά να κλονίσουν την επιστημονική και τεχνική στάθμιση των αρμόδιων διοικητικών οργάνων. Επιπλέον, το Δικαστήριο τόνισε ότι το Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π (Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης) συνιστά το πρώτο, εισαγωγικό στάδιο του ευρύτερου πολεοδομικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό καθιστά τη σχετική ρύθμιση συνταγματικά

⁷⁸ Σταυρούλα Κτιστάκη, «ΣΥΝΤΑΓΜΑ ερμηνεία κατ' Άρθρ. Άρθρ. 95», www.syntagmawatch.gr (2023) ό.π.

ανεκτή, καθώς καταλείπει στη Διοίκηση την απαραίτητη ευελιξία και διακριτική ευχέρεια να επανεξετάσει και να ανατρέψει τις αρχικές της προβλέψεις στο επόμενο στάδιο της εξειδικευμένης πολεοδομικής μελέτης, μέσω της υποβολής και εξέτασης διοικητικών ενστάσεων από τους ενδιαφερόμενους πολίτες⁷⁹.

3.3. Ο Έλεγχος της Αιτιολογίας

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων συνιστά θεμελιώδη εγγύηση για τον διοικούμενο και αποτελεί το κατεξοχήν όργανο διαφάνειας της διοικητικής κρίσης. Η σημασία της αιτιολογίας καθίσταται έτι εντονότερη στην περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια. Επειδή στο πεδίο αυτό το διοικητικό όργανο διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης και ελιγμών, ο δικαστικός έλεγχος φέρει χαρακτήρα αυστηρά ακυρωτικό προς αποφυγή του ενδεχομένου υποκατάστασης του δικαστή στην κυριαρχική κρίση της Διοίκησης⁸⁰.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, μέσω της αιτιολογίας, αποκτά ορατότητα στο εσωτερικό της πράξης, ελέγχοντας όχι μόνο τα τυπικά στοιχεία της νομιμότητας, αλλά και την καλή ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας. Κακή χρήση της ευχέρειας συντρέχει όταν η ουσιαστική ρύθμιση που θεσπίζει η διοικητική πράξη δεν βρίσκεται σε αρμονία με τον κανόνα δικαίου που παρείχε τη σχετική εξουσία.

Η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου εκδηλώνεται, ειδικότερα, ως υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας. Τα όρια αυτά καθορίζονται, κατ' αρχάς, από το λογικό περιεχόμενο των αορίστων αξιολογικών εννοιών που περιέχει ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου. Ο ακυρωτικός δικαστής ελέγχει την εξειδίκευση των εννοιών αυτών επιστρατεύοντας τα διδάγματα της λογικής και την κοινή πείρα του μέσου συνετού ανθρώπου, καθώς και τα ειδικά πορίσματα της επιστήμης και της τέχνης, όπου αυτό απαιτείται.

Περαιτέρω, τα όρια της ευχέρειας καθορίζονται από ορισμένες γενικές αρχές συνταγματικής περιωπής, τις οποίες οφείλει να τηρεί απαρέγκλιτα το διοικητικό όργανο κατά τη στάθμισή του, όπως οι αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Σε αυτές προστίθεται και η αρχή της χρηστής διοίκησης, στην

⁷⁹ Όπως αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στη νομολογιακή προσέγγιση της ΣτΕ 1974/2019

⁸⁰ Βλ. ΣτΕ Ολ 3919/2010, Ολ 618–623/2013. Βλ. επίσης Σταυρούλα Κτιστάκη, «ΣΥΝΤΑΓΜΑ ερμηνεία κατ' Άρθρ. Άρθρ. 95», *Syntagmawatch.gr* (2023), διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/> (ανάκτηση 01-06-2026).

οποία πάντως το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει αναγνωρίσει αυξημένη συνταγματική ισχύ, αλλά τη μεταχειρίζεται ως γενική αρχή του δικαίου.

Μέσα από το πρίσμα του ελέγχου της αιτιολογίας, τα στάδια της δικαστικής εποπτείας επί της διακριτικής ευχέρειας μπορούν να συνοψιστούν συστηματικά ως εξής: **α)** Έλεγχος του αν ο νόμος παραχώρησε πράγματι διακριτική ευχέρεια ή δέσμια αρμοδιότητα στο όργανο. **β)** Έλεγχος του αν όντως η Διοίκηση συνειδητοποίησε και άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια (και δεν εκτίμησε εσφαλμένως ότι δεσμεύεται από τον νόμο να ενεργήσει μονοσήμαντα). **γ)** Έλεγχος του αν η Διοίκηση διέπραξε κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας κατά τη στάθμιση των συμφερόντων. **δ)** Έλεγχος του αν η εκτελεστική εξουσία υπέπεσε στην πλημμέλεια της κατάχρησης εξουσίας⁸¹.

Η παράθεση μιας σαφούς, ειδικής και επαρκούς αιτιολογίας στο σώμα της πράξης ή στα στοιχεία του φακέλου είναι εκείνη που αποδεικνύει κατά πόσο η Διοίκηση διήλθε επιτυχώς από τα ανωτέρω στάδια, καθιστώντας τον δικαστικό έλεγχο εφικτό χωρίς να διαρρηγνύεται η διάκριση των λειτουργιών.

3.4. Η Κακή Χρήση της Διακριτικής Ευχέρειας

Όταν η Διοίκηση δρα με διακριτική ευχέρεια, η διαπίστωση της κακής χρήσης ή της τυχόν υπέρβασης των ακραίων νόμιμων ορίων της αποτελεί αντικείμενο ελέγχου τόσο από τα εσωτερικά και εξωτερικά όργανα της ίδιας της Διοίκησης, όσο και από τον διοικητικό δικαστή. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος που διενεργείται από το δικαστήριο διακρίνεται σε εξωτερικό και εσωτερικό. Ο εξωτερικός έλεγχος αφορά τη διαπίστωση αν το διοικητικό όργανο άσκησε την αρμοδιότητά του κατά διακριτική ευχέρεια και αν, κατά την άσκηση αυτή, υπερέβη τα ακραία όριά της, συμπεριλαμβανομένης και της αρχής της ισότητας. Αντίθετα, ο εσωτερικός έλεγχος επικεντρώνεται στη διαπίστωση τυχόν υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και ιδιαίτερα της αρχής της ισότητας, εξετάζοντας ουσιαστικά τη νομιμότητα της πράξης εκ των έσω⁸².

Στην περίπτωση που υπάρχει ο ρητός ορισμός του νόμου ότι «όταν... πράξεις... φέρει μεν καθ' εαυτήν πάντα τα στοιχεία της νομιμότητος, γίνεται όμως προς σκοπόν καταδήλως άλλον παρά

⁸¹ Ευγενία Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», *Prevedourou.gr* (2020), ό.π.

⁸² Ι.Α. Τάχος, ό.π. σ.258

τον δι' ον ενομοθετήθη», θεμελιώνεται η έννοια της κατάχρησης εξουσίας (Άρθρ. 48 παρ. 4 ΝΔ 170/1973 και ΣτΕ 1095/1987). Η κατάχρηση εξουσίας, η οποία αποτελεί την κατ' εξοχήν εκδήλωση κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, εμφανίζεται όταν η επιδίωξη του διοικητικού οργάνου είναι ξένη προς τον αντικειμενικό σκοπό του νόμου, προσβάλλοντας έτσι την ειλικρίνεια και τη χρηστότητα της διοικητικής δράσης. Η μορφή αυτή της κακής χρήσης μπορεί να εμφανιστεί υπό τις ακόλουθες εκδοχές: είτε ως επιδίωξη σκοπού ιδιωτικού, δηλαδή για την εξυπηρέτηση ορισμένου ιδιωτικού συμφέροντος (όπως το παράδειγμα της προσωρινής χρησιμοποίησης ιδιωτικού ακινήτου αντί της νόμιμης διαδικασίας της επίταξης, ΣτΕ 1252/1977), είτε ως επιδίωξη ενός δημόσιου σκοπού, ο οποίος όμως είναι προδήλως διαφορετικός από εκείνον που προβλέπει ο νόμος για τη συγκεκριμένη περίπτωση. Κοινό γνώρισμα σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός εντάσσεται στο δημόσιο συμφέρον, πλην όμως είναι διαφορετικός από εκείνον που θέλει να θεραπεύσει ο νόμος.

Στο σημείο αυτό, γεννάται το κρίσιμο θεωρητικό ερώτημα σχετικά με τη δυνατότητα ανάλογης εφαρμογής της αρχής που καθιερώνει η διάταξη του Άρθρ. 281 του ΑΚ- η οποία απαγορεύει την κατάχρηση δικαιώματος- και στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου. Ανεξαρτήτως των επιμέρους θεωρητικών απόψεων και της σχετικής νομολογιακής εξέλιξης, γίνεται δεκτό ότι η άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων δεν πρέπει να αποκλείει τη θεραπεία του κοινού συμφέροντος, το οποίο αποτελεί και τον μοναδικό τελικό σκοπό της αποστολής της δημόσιας διοίκησης. Συνεπώς, η άσκηση αυτή απαγορεύεται αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλουν η καλή πίστη, τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός και οικονομικός σκοπός του δικαιώματος, σύμφωνα με την έννοια του Άρθρ. 281 ΑΚ. Η δογματική αυτή θεμελίωση προκύπτει μέσα από τον ενιαίο συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 25 παρ. 3 του Συντάγματος, του Άρθρ. 48 παρ. 4 του ΝΔ 170/1973 «περί ΣτΕ» και του Άρθρ. 281 ΑΚ, οι οποίες διαμορφώνουν τους κανόνες που διέπουν τόσο τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (οριζόντια επίδραση / τριτενέργεια) όσο και τις σχέσεις μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένου. Υπό το πρίσμα αυτό, η γενική αρχή της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας (άρθρα 281 ΑΚ, 48 παρ. 4 ΝΔ 170/1973 και 25 παρ. 3 Σ.) λειτουργεί ως ένας ουσιαστικός και αντικειμενικός περιορισμός στη δράση της Διοίκησης⁸³. Έτσι ο ακυρωτικός δικαστής, επιστρατεύοντας αυτά τα αντικειμενικά κριτήρια ορθολογικότητας, προβαίνει σε έναν οριακό έλεγχο της ουσίας της υπόθεσης, αποδοκιμάζοντας επιλογές που παρίστανται παράλογες, αντιφατικές ή απρόσφορες

⁸³ Ι.Α. Τάχος, ό.π. σσ.258-260

για την εκπλήρωση του νομοθετικού σκοπού, χωρίς ωστόσο να θίγει τον πυρήνα της διοικητικής σκοπιμότητας.

Στο δογματικό αυτό πλαίσιο εντάσσεται οργανικά και η περίπτωση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία συνδέεται στενά με το ζήτημα της διοικητικής αρμοδιότητας. Στις περιπτώσεις όπου ο νόμος παρέχει στη Διοίκηση διακριτική ευχέρεια να εκδώσει ή όχι μια πράξη (ευχέρεια αποφασίσεως), η αδράνεια ή η άρνηση της εκτελεστικής εξουσίας να επιληφθεί μιας υπόθεσης στοιχειοθετεί παράνομη παράλειψη όταν παραβιάζονται τα άκρα όρια της ορθολογικότητας και της χρηστής διοίκησης. Η Διοίκηση υποχρεούται εκ του νόμου να ασκεί την αρμοδιότητά της· ως εκ τούτου, η άρνησή της να εισέλθει στο στάδιο της ουσιαστικής στάθμισης των πραγματικών περιστατικών, ή η εμμονή της σε μια παθητική στάση όταν οι περιστάσεις επιτάσσουν τη λήψη μέτρων για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, συνιστά αρνητική υπέρβαση των ορίων της ευχέρειάς της⁸⁴. Συνεπώς, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας στο πεδίο της διακριτικής ευχέρειας δεν ελέγχεται ως προς τη σκοπιμότητα της μη έκδοσης της πράξης, αλλά ως προς την παράνομη άρνηση του διοικητικού οργάνου να ενεργοποιήσει τη νόμιμα ανατεθείσα αρμοδιότητά του και να ασκήσει ορθολογικά το περιθώριο επιλογής του.

4. Σύγχρονες Τάσεις & Η Αρχή της Αναλογικότητας

Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στις σύγχρονες τάσεις που αναδιαμορφώνουν το πεδίο της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης και επαναπροσδιορίζουν τα μεθοδολογικά όρια του δικαστικού ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων. Στο σύγχρονο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, η άσκηση της διακριτικής κρίσης δεν μπορεί πλέον να ελέγχεται με όρους ενός στείρου νομικού φορμαλισμού που εξαντλείται στην παθητική «αποφυγή λαθών» και στην τυφλή προσήλωση στους τύπους, καθώς μια τέτοια προσέγγιση οδηγεί στην οργανωτική ακινησία. Αντίθετα, υπό την επίδραση των σύγχρονων προτύπων του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (New Public Management), η έκδοση των διοικητικών πράξεων κατ' ενάσκηση ευχέρειας αποκτά έναν έντονα λειτουργικό προσανατολισμό, όπου η νομιμότητα συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματικότητα και την ουσιαστική εκπλήρωση του

⁸⁴ Ευγενία Πρεβεδούρου, «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης», ό.π.

δημοσίου σκοπού. Μέσα σε αυτή τη δυναμική τροχιά, η αρχή της αναλογικότητας αναδεικνύεται στο κατεξοχήν σύγχρονο δικανικό εργαλείο και θεσμικό αντίβαρο. Εντασσόμενη οργανικά στον εσωτερικό έλεγχο των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, η αναλογικότητα προσφέρει στον ακυρωτικό δικαστή τη μεθοδολογική φαρέτρα, μέσω της τεχνικής των ουσιαστικών σταθμίσεων, να εγγυηθεί έναν «πυκνότερο» έλεγχο της διοικητικής πράξης, διασφαλίζοντας ότι η επιχειρησιακή ευελιξία της Διοίκησης θα τελεί πάντοτε σε απόλυτη αρμονία με τις αξίες του Κράτους Δικαίου.

4.1. Η Αρχή της Αναλογικότητας και οι Ειδικότερες Εκφάνσεις της: Αναγκαιότητα και Επικουρικότητα

Εντασσόμενη οργανικά στον εσωτερικό έλεγχο των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί δομικό συστατικό του κράτους δικαίου και θεμέλιο της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας, καθώς αναχωματίζει την αυθαίρετη ή δυσανάλογη διείδυση της κρατικής εξουσίας στο πεδίο των συνταγματικών ελευθεριών. Στο πλαίσιο της εγχώριας δογματικής, η αρχή αυτή προσεγγίζεται ως ο «περιορισμός των περιορισμών», υπογραμμίζοντας ότι κάθε θεσμικός φραγμός στα ατομικά δικαιώματα πρέπει να τελεί υπό αυστηρό μέτρο⁸⁵. Συνεπώς, δεν αποτελεί μια απλή κατευθυντήρια διακήρυξη πολιτικής βούλησης, αλλά έναν κανόνα υπέρτερης τυπικής ισχύος με απόλυτη κανονιστική δεσμευτικότητα.

4.1.1 Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας.

Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας αποτυπώνεται στο Άρθρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο δεσμεύει τα κρατικά όργανα να σέβονται την εν λόγω αρχή κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Μέσω των διατάξεων του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος Ν. 4622/2019 (Άρθρ. 19), η αρχή της αναλογικότητας απέκτησε νομοθετική κατοχύρωση, καθώς εντάχθηκε πλέον στο πλαίσιο των γενικών αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης.

⁸⁵ Ρ.Ε Παπαδοπούλου, *Η κοινοτική αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του εθνικού δικαστή*, Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα 2006, σ.283

4.1.2 Υπερεθνική διάσταση της αρχής της αναλογικότητας.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η σημασία της αρχής της αναλογικότητας ξεπερνάει τα στενά εθνικά όρια, καθώς συνιστά θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου. Το Άρθρ. 5 παρ. 4 ΣΕΕ εισάγει ως απαραίτητο όρο ότι το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα αναγκαία για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Περαιτέρω, το Άρθρ. 52 παρ.1 ΧΘΔΕΕ κατοχυρώνει ρητώς την εν λόγω αρχή, ορίζοντας ότι βάσει της αρχής της αναλογικότητας, οι περιορισμοί στα δικαιώματα επιτρέπονται μόνο όταν είναι απολύτως αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση σκοπών γενικού συμφέροντος της Ένωσης ή για την προστασία των δικαιωμάτων των τρίτων.

4.1.3 Η Μεθοδολογική Λειτουργία της Αναλογικότητας: Κριτήρια Στάθμισης και Πεδία Εφαρμογής

Στο ειδικότερο επίπεδο της στενής της έκφανσης, η αρχή της αναλογικότητας συνιστά το κατ' εξοχήν μεθοδολογικό όργανο για τη διενέργεια δικαστικών σταθμίσεων. Μέσω αυτής, επιβάλλεται *ad hoc* (*in concreto*) η στάθμιση ανάμεσα στα επαχθή βάρη που συνεπάγεται η περιστολή ενός δικαιώματος και στο προσδοκώμενο όφελος που εξυπηρετεί ο εκάστοτε νομοθετικός σκοπός. Πρόκειται, ουσιαστικά, για έναν έλεγχο συμμετρίας ανάμεσα στη σπουδαιότητα του προστατευόμενου έννομου αγαθού (που λειτουργεί ως σκοπός) και στη σφοδρότητα του επεμβατικού μέτρου (που λειτουργεί ως μέσο)⁸⁶.

Αντιθέτως, υπό την ευρεία της εκδοχή, η αναλογικότητα στο σύγχρονο θετικό δίκαιο αναλύεται σε τρία διαδοχικά στάδια δικαστικής κρίσης⁸⁷:

- α) στην εξακρίβωση του κατά πόσο το θεσπισθέν μέτρο ερείδεται επί ενός θεμιτού συνταγματικά σκοπού (όπως, επί παραδείγματι, η διασφάλιση των δικαιωμάτων τρίτων προσώπων),
- β) στον έλεγχο της καταλληλότητας / προσφορότητας του μέτρου να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, και
- γ) στην εξέταση της αναγκαιότητας του μέτρου, με την έννοια της επιλογής του ηπιότερου δυνατού μέσου για την επίτευξη του ίδιου σκοπού.

⁸⁶ Β. Γ. Τζέμος, *Η «ώριμη» αναλογικότητα: Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ*. Περιοδικό ΔιΔικ, 2/2019 σ.13

⁸⁷ Τζέμος, ο.π., σ.11

Η κανονιστική εμβέλεια της αρχής είναι καθολική, καθώς αναπτύσσει τριπλή δεσμευτική ενέργεια έναντι όλων των κρατικών λειτουργιών. Συγκεκριμένα, οριοθετεί τη νομοθετική εξουσία κατά την παραγωγή των κανόνων δικαίου, ενώ παράλληλα καθοδηγεί την εκτελεστική εξουσία κατά την ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας κατά την έκδοση των ατομικών ή κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Τέλος, η αρχή επιτάσσει τη συμμόρφωση και της δικαστικής λειτουργίας, αποτελώντας αναγκαίο ερμηνευτικό γνώμονα για την άρση των αντινομιών που ανακύπτουν κατά την άσκηση της κρατικής επιβολής, δεδομένου ότι η αναλογικότητα αναδεικνύει την πραγματική της αξία κυρίως σε περιβάλλοντα σύγκρουσης καθηκόντων ή δικαιωμάτων⁸⁸.

Η πρακτική αξία της αρχής της αναλογικότητας αποτυπώνεται ανάγλυφα στην πλούσια εγχώρια νομολογία, καθώς ένας σημαντικός αριθμός ακυρωτικών αποφάσεων έχει οδηγήσει στην ανατροπή διοικητικών πράξεων και νομοθετικών επιλογών λόγω δυσαναλογίας μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και των επιβαλλόμενων βαρών. Χαρακτηριστική αποτύπωση αυτής της δικαστικής στάσης αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 2192/2014 (Ολ.), η οποία ακύρωσε τις αναδρομικές περικοπές στις αποδοχές των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις του Ν. 4093/2012 θεσπίστηκαν κατά παρέκκλιση του συνταγματικού πλαισίου που εγγυάται την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των εν λόγω λειτουργών. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, ο νομοθέτης κινήθηκε εκτός των ορίων της συνταγματικής νομιμότητας, καθώς επέβαλε τα εν λόγω επαχθή μέτρα στερούμενος μιας εμπεριστατωμένης και ειδικά αιτιολογημένης στάθμισης, παραβιάζοντας καίρια τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, οι οποίες συγκροτούν τον σκληρό πυρήνα του κράτους δικαίου.

4.1.4 Η αρχή της αναγκαιότητας και επικουρικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας τελεί σε οργανική συνάφεια με τις αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας, οι οποίες αποτελούν ειδικότερες δογματικές εκδοχές της. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναγκαιότητας επιτάσσει η διοικητική δράση να περιορίζεται αποκλειστικά στα απολύτως απαραίτητα μέτρα για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Αντιστοίχως, η αρχή της επικουρικότητας οριοθετεί το πλαίσιο κατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας, υπαγορεύοντας ότι η ενεργοποίηση

⁸⁸ Παπαδοπουλου, ο.π., σ. 283

της υπέρτερης βαθμίδας χωράει μόνον εφόσον η υποδεέστερη αδυνατεί να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της.

Στο πεδίο της θεωρίας, η επικουρικότητα έλκει την καταγωγή της από το ενωσιακό διοικητικό δίκαιο και βρίσκει τη θεμελίωσή της στο Άρθρ. 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το οποίο προβλέπει τη θεσμική παρέμβαση των οργάνων της Ένωσης μόνον όταν οι επιδιωκόμενοι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα ίδια τα κράτη μέλη.

Η υποδοχή της εν λόγω αρχής στην ελληνική έννομη τάξη πραγματοποιήθηκε με τη διάταξη του Άρθρ. 19 παρ. 5 του Ν. 4622/2019 (νόμος για το Επιτελικό Κράτος). Βάσει της ρύθμισης αυτής, η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να περιορίζει το εύρος των δραστηριοτήτων της στις απολύτως αναγκαίες για την υλοποίηση του έργου της ενέργειες, οι οποίες εξ αντικειμένου δεν είναι εφικτό να αναληφθούν από τα χαμηλότερα κλιμάκια της διοικητικής δομής.

Όπως, άλλωστε, υπογραμμίζεται και στην Αιτιολογική Έκθεση του ανωτέρω νόμου, οι συγκεκριμένες προβλέψεις αποτυπώνουν τον σταδιακό συγχρονισμό της εγχώριας διοικητικής οργάνωσης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα της χρηστής διακυβέρνησης, αναδεικνύοντας την επικουρικότητα σε κεντρικό βάθρο της αρχιτεκτονικής του επιτελικού μοντέλου διοίκησης

4.2. Ευρωπαϊκές Επιρροές: Πώς το ΔΕΕ και το ΕΔΔΑ "πιέζουν" για πιο αυστηρό έλεγχο

Το εγχώριο δικαστικό σύστημα συμπληρώνεται και διευρύνεται οργανικά σε διεθνές επίπεδο από ένα ισχυρό δικαστικό πλέγμα. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) αποτελούν τους κεντρικούς πυλώνες προστασίας του κράτους δικαίου στην Ευρώπη. Μέσω της νομολογίας τους, τα δύο ευρωπαϊκά δικαστήρια περιορίζουν την εθνική αυθαιρεσία και υποχρεώνουν τα κράτη να συμμορφώνονται με τα δημοκρατικά πρότυπα⁸⁹. Αυτή η θεσμική αρχιτεκτονική εισάγει στην πράξη την έννοια του «πολυεπίπεδου συνταγματισμού», καθώς η προστασία των δικαιωμάτων δεν εγκλωβίζεται στα στενά εθνικά σύνορα, αλλά θωρακίζεται από ένα υπερεθνικό δίκτυο ασφαλείας.

⁸⁹ Ακριβοπούλου κ.α. ό.π. σ. 95

Από τη μία πλευρά, το ΔΕΕ διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή, την ομοιόμορφη ερμηνεία και την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών διοικητικών πρακτικών. Αξιοποιώντας δομικά το Άρθρ. 19 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) σχετικά με την αποτελεσματική δικαστική προστασία, το ΔΕΕ παρεμβαίνει δυναμικά όταν διακυβεύεται η διάκριση των εξουσιών. Η πίεση αυτή δεν περιορίζεται σε θεωρητικό επίπεδο, καθώς συνδέεται πλέον άμεσα με τον σύγχρονο μηχανισμό οικονομικής αιρεσιμότητας, ο οποίος επιτρέπει το πάγωμα ευρωπαϊκών κονδυλίων σε περιπτώσεις συστημικής υπονόμευσης της δικαστικής ανεξαρτησίας.

Από την άλλη πλευρά, το ΕΔΔΑ παρεμβαίνει ως τελικός εγγυητής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επιλαμβανόμενο ατομικών προσφυγών για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών από τα κρατικά όργανα. Μέσα από αυτή τη διαδικασία, το ΕΔΔΑ λειτουργεί ως ανάχωμα στην κρατική αυθαιρεσία και περιορίζει δραματικά το λεγόμενο «εθνικό περιθώριο εκτίμησης» των κυβερνήσεων, ξεκαθαρίζοντας ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς και η αμεροληψία των δικαστών δεν είναι υπό διαπραγμάτευση. Σε αυτό το πλαίσιο, αναπτύσσεται ένας δημιουργικός διάλογος μεταξύ των δύο δικαστηρίων· το ΔΕΕ ενσωματώνει τα πρότυπα της ΕΣΔΑ στη δική του νομολογία, ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιοποιεί τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις ετήσιες εκθέσεις της για το κράτος δικαίου, μπλοκάροντας κάθε τάση δημοκρατικής οπισθοδρόμησης.⁹⁰

4.3. Προβληματισμοί: Η μετάβαση προς έναν πιο "πυκνό" δικαστικό έλεγχο

Η σύγχρονη τάση προς έναν ολοένα και πιο «πυκνό» δικαστικό έλεγχο των πράξεων διακριτικής ευχέρειας φέρνει στο προσκήνιο έναν έντονο δογματικό προβληματισμό σχετικά με τα όρια και τη φύση της ίδιας της διοικητικής νομιμότητας. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Αντώνης Μανιτάκης, η ελληνική δημόσια διοίκηση εμφανίζεται παραδοσιακά εγκλωβισμένη σε έναν ασφυκτικό ιστό πολυνομίας, κακονομίας και νομικού φορμαλισμού⁹¹. Η κατάσταση αυτή καλλιεργεί μια παγιωμένη κουλτούρα τυπολατρίας, η οποία οδηγεί τη

⁹⁰ Κατρούγκαλος, Γ., *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Εθνικά Συντάγματα*, (2023), από Constitutionalism.gr, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/evropaiki-simvasi-dikaiomaton-tou-anthropou-kai-ethnika-sintagmata/> (ανάκτηση 10-6-2026)

⁹¹ Α. Μανιτάκης, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, 2015, σσ. 1-2

διοικητική πράξη στην ακινησία και ωθεί τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας στην τυφλή προσήλωση στην τυπική νομιμότητα ως αυτοσκοπό, προκειμένου απλώς να αποφύγουν την ανάληψη ευθυνών⁹². Αυτός ο ακραίος νομικισμός νεκρώνει τη διοικητική δράση, στερώντας της κάθε ικμάδα πρωτοβουλίας, καθώς οι λεπτομερειακές νομοθετικές διατάξεις μετατρέπονται συχνά σε τροχοπέδη για την πραγμάτωση των δημοσίων πολιτικών⁹³. Υπό το πρίσμα αυτό, η μετάβαση προς έναν ουσιαστικότερο δικαστικό έλεγχο επιτάσσει μια ριζική αναθεώρηση: η διοικητική δράση πρέπει να παύσει να προσεγγίζεται στατικά και δομικά - ως ένα απλό σύνολο αρμοδιοτήτων- και να αποκτήσει έναν σαφή λειτουργικό προσανατολισμό, όπου η νομιμότητα μιας πράξης θα κρίνεται όχι μόνο από την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων, αλλά κυρίως από την ικανότητά της να πραγματώνει αποτελεσματικά τη δημόσια αποστολή της⁹⁴.

Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Ιωάννης Κοϊμτζόγλου συνδέει αυτή την παθογένεια με το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, το οποίο λειτουργεί φοβικά στη βάση της «αποφυγής λαθών» προς αποτροπή του καταλογισμού ευθύνης, παραγνωρίζοντας την ανάγκη για ουσιαστική αποτελεσματικότητα. Η σύγχρονη απάντηση σε αυτή την ακινησία επιχειρείται να δοθεί μέσω των αρχών του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (New Public Management), το οποίο εισάγει στη διοικητική δράση τις έννοιες της αποδοτικότητας, της ποιότητας και του μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού. Η μετάβαση αυτή, όπως τονίζεται, δεν ακυρώνει το Κράτος Δικαίου, αλλά εμπλουτίζει τη συνταγματική νομιμότητα και την αρχή της αξιοκρατίας, μετατοπίζοντας την έμφαση από τις άκαμπτες, τυπολατρικές διαδικασίες στα ουσιαστικά αποτελέσματα της διοικητικής δράσης⁹⁵. Η εξέλιξη αυτή δεν επηρεάζει μόνο τον τρόπο άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας, αλλά και την ίδια τη δικαστική λειτουργία, καθώς ο έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας μετατοπίζεται σταδιακά από την αποκλειστική διαπίστωση τυπικών πλημμελειών προς την αξιολόγηση της επάρκειας της αιτιολογίας, της στάθμισης των συμφερόντων και της αναλογικότητας της επιλεγείσας λύσης. Η προβληματική αυτή επιβεβαιώνεται και στη σύγχρονη θεωρία του συνταγματικού δικαίου. Ειδικότερα, ο Βενιζέλος υποστηρίζει ότι η αυξημένη απαίτηση αιτιολόγησης λειτουργεί ως μέσο μετάβασης

⁹² Α. Μανιτάκης, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, ό.π., σσ. 3-4

⁹³ Α. Μανιτάκης, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, ό.π., σσ. 4-5

⁹⁴ Α. Μανιτάκης, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, ό.π., σσ. 11-12

⁹⁵ Ι. Κοϊμτζόγλου, *Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης*, 2005,

από έναν οριακό προς έναν περισσότερο διεισδυτικό δικαστικό έλεγχο. Συγκεκριμένα η αυξημένη σημασία της αιτιολογίας ως αντικειμένου δικαστικής αξιολόγησης δεν αποτελεί φαινόμενο περιορισμένο αποκλειστικά στο πεδίο των διοικητικών πράξεων. Στη σύγχρονη θεωρία του συνταγματικού δικαίου έχει υποστηριχθεί ότι η αιτιολογία του νόμου λειτουργεί πλέον ως σημείο εισόδου για την άσκηση πυκνότερου δικαστικού ελέγχου, ιδίως μέσω της αρχής της αναλογικότητας. Υπό την οπτική αυτή, η απαίτηση τεκμηρίωσης του σκοπού, της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας της κανονιστικής επιλογής αντανakλά τη σταδιακή ενίσχυση του ελέγχου αναλογικότητας και μια ευρύτερη μετατόπιση από την απλή διαπίστωση τυπικής νομιμότητας προς την αξιολόγηση της ουσιαστικής επάρκειας της αιτιολογίας. Η εξέλιξη αυτή δεν συνεπάγεται υποκατάσταση της διοικητικής ή νομοθετικής κρίσης από τον δικαστή, αλλά αναδεικνύει την αιτιολογία ως βασικό μηχανισμό λογοδοσίας και ελέγχου της άσκησης δημόσιας εξουσίας⁹⁶.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο διοικητικός δικαστής οφείλει, ασκώντας τον έλεγχο νομιμότητας, να προσαρμόσει τα δικανικά του εργαλεία κατά τρόπο που να επιτρέπει τον αποτελεσματικό έλεγχο της διοικητικής δράσης, χωρίς να αναιρεί τον λειτουργικό πυρήνα της διακριτικής ευχέρειας και την ικανότητα της Διοίκησης να εκπληρώνει τον δημόσιο σκοπό με ευελιξία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Μια μονοδιάστατη προσέγγιση της νομιμότητας κινδυνεύει να ακυρώσει την ουσιαστική νομιμότητα, μετατρέποντας το νομικό πλαίσιο από ασφάλιδα δικαίου σε τροχοπέδη για την άσκηση της διοικητικής κρίσης. Η σύγχρονη προσέγγιση της διακριτικής ευχέρειας επιτάσσει μια ριζική αλλαγή νοοτροπίας, τόσο από την πλευρά της Διοίκησης όσο και από τη διοικητική δικαιοσύνη, προκειμένου να διαμορφωθεί μια νέα κουλτούρα ουσιαστικής νομιμότητας. Έτσι, ο ακυρωτικός δικαστής καλείται να υπερβεί μια αποκλειστικά τυπική πρόσληψη της νομιμότητας και να εγκύψει τελολογικά στον έλεγχο του σκοπού και της δημόσιας αποστολής της διοικητικής δράσης, αναγνωρίζοντας ότι η διακριτική ευχέρεια δεν συνιστά χώρο αυθαιρεσίας, αλλά ένα απαραίτητο, νομοθετικά δοσμένο περιθώριο επιλογής και στάθμισης των εξατομικευμένων περιστάσεων κάθε υπόθεσης. Στη νομολογία διαφαίνεται πλέον η τάση αναγνώρισης ότι η ορθολογική και δικαιότερη άσκηση της διακριτικής κρίσης δεν κείται εκτός της νομιμότητας, αλλά συνιστά εσωτερικό, δικαστικά αξιολογήσιμο στοιχείο μιας νομιμότητας προσανατολισμένης στη

⁹⁶ Βενιζέλος, Ευ., «Η αιτιολογία του νόμου ως σημείο εισόδου για διεισδυτικότερο δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων», ΕφημΔΔ, 2025, σ. 629–632, διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/conferencespeech2025/7312-ev-venizelos-i-aitiologia-tou-nomou.html> (ανάκτηση 15-5-2026)

στάθμιση και στην αποτελεσματική πραγμάτωση του δημοσίου σκοπού, η οποία ελέγχεται μέσω της συστηματικής ερμηνείας, της χρηστής διοίκησης και, κατεξοχήν, της αρχής της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια, η έκδοση μιας πράξης κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας δεν αξιολογείται πλέον μόνο από την παθητική και τυφλή εκτέλεση των τύπων, αλλά από τον λειτουργικό της προσανατολισμό και τη συμβολή της στην αποτελεσματική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η νομιμότητα, σε τελική ανάλυση, συνιστά το απαραίτητο επιχειρησιακό μέσο για την ορθολογική πραγμάτωση του προορισμού της διακριτικής ευχέρειας και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να μετατρέπεται σε έναν αποστεωμένο, γραφειοκρατικό αυτοσκοπό που παραλύει τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας⁹⁷.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα ΔΕ ολοκληρώνεται με την επιβεβαίωση ότι η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας των διοικητικών πράξεων συνιστούν δύο από τα πλέον κρίσιμα και δυναμικά μεγέθη του σύγχρονου Διοικητικού Δικαίου. Η ανάλυση ανέδειξε ότι η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελεί ένα πεδίο ανέλεγκτης κρατικής αυθαιρεσίας ή κυριαρχίας, αλλά μια έννομη εξουσία επιλογής και επιχειρησιακής ελευθερίας, η οποία απορρέει από την ίδια την ανάγκη για μια αποτελεσματική, ευέλικτη και προσαρμοστική δημόσια διοίκηση. Η κρίσιμη διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στη δέσμια αρμοδιότητα και τη διακριτική κρίση, σε συνδυασμό με τη δογματική διάκριση από τις αόριστες νομικές έννοιες, επιτάσσει τη διατήρηση μιας λεπτής θεσμικής ισορροπίας, η οποία θεμελιώνεται συνταγματικά στην αρχή της διάκρισης των εξουσιοδοτημένων λειτουργιών.

Μέσα από τη συστηματική διερεύνηση των ορίων της διοικητικής δράσης, αποδείχθηκε ότι η αρχή της νομιμότητας, η επιφύλαξη και η υπεροχή του νόμου θέτουν το απαρέγκλιτο εξωτερικό και εσωτερικό κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινείται η εκτελεστική εξουσία. Στο πλαίσιο αυτό, η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων αναγνωρίζεται ως ο κατεξοχήν θεσμικός πυλώνας διαφάνειας και ως μια «εκ φύσεως» αναγκαία προϋπόθεση για τις πράξεις διακριτικής ευχέρειας. Έχοντας στέρεα συνταγματικά, ενωσιακά και νομοθετικά ερείσματα (ΚΔΔ), η νόμιμη, σαφής και επαρκής αιτιολογία

⁹⁷ Α. Μανιτάκης, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*, ό.π., σσ. 4-5, 11-13

λειτουργεί ως ο απαραίτητος διάυλος που επιτρέπει στον δικαστή να αποκτήσει ορατότητα στο εσωτερικό της διοικητικής κρίσης, μετατρέποντας τον έλεγχο από τυπικό σε ουσιαστικό.

Η νομολογιακή προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνει ότι ο δικαστικός έλεγχος παραμένει αυστηρά ακυρωτικός, προσηλωμένος στην αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού, ώστε να αποφεύγεται η συνταγματικά ανεπίτρεπτη υποκατάσταση της Διοίκησης από τον δικαστή. Ωστόσο, ο έλεγχος νομιμότητας κλιμακώνεται αποτελεσματικά απέναντι στην κρίση σκοπιμότητας, επιστρατεύοντας αντικειμενικά κριτήρια ορθολογικότητας. Είτε μέσω της διάγνωσης της πλάνης περί τα πράγματα, είτε μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας και της αποδοκιμασίας της κακής χρήσης (κατάχρησης) εξουσίας και της παράνομης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, ο ακυρωτικός δικαστής κατορθώνει να οριοθετήσει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας χωρίς να θίγει τον πυρήνα της.

Τέλος, η παρούσα μελέτη καταδεικνύει ότι το εγχώριο σύστημα διοικητικού ελέγχου βρίσκεται σε μια φάση σημαντικής μετάβασης, τελώντας υπό τη διαρκή και γόνιμη «πίεση» των ευρωπαϊκών επιρροών του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ. Η ανάδυση της αρχής της αναλογικότητας ως κυρίαρχου εργαλείου ελέγχου οδηγεί νομολογιακά προς έναν ολοένα και πιο «πυκνό» δικαστικό έλεγχο. Αυτή η σύγχρονη τάση εντάσσει οργανικά τα αντικειμενικά κριτήρια της προσφορότητας, της αναγκαιότητας και της εν στενή εννοία αναλογικότητας στη δικαστική φαρέτρα, διασφαλίζοντας ότι η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας δεν θα εξυπηρετεί απλώς μια τυπική νομιμότητα, αλλά θα πραγματώνει ουσιαστικά τις αξίες του Κράτους Δικαίου σε μια σύγχρονη, ανθρωποκεντρική κοινωνία.

Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Κάλλιπος, 2015

Βάγιας Ι., κ.α., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας: Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2019.

Βενιζέλος, Ευ., «*Η αιτιολογία του νόμου ως σημείο εισόδου για διεισδυτικότερο δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*», ΕφημΔΔ, 2025, σ. 629–632, διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/conferencespeech2025/7312-evenizelos-i-aitiologia-tou-nomou.html> (ανάκτηση 15-5-2026).

Γιαννακόπουλου, Κ., «*Η αντισυνταγματικότητα των "αδειών σκοπιμότητας" ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001;*», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 5 (2006).

Γέροντας Α., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, (2η εκδ.), Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 2020.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαΐτης, Σ., *Διοικητικό Δίκαιο* (Δ' έκδ.). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 2018.

Γέροντας Α., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο* (5η έκδ.), Αθήνα: Σάκκουλα, 2022.

Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα, 1992.

Κατρούγκαλος, Γ., *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Εθνικά Συντάγματα*, (2023), από Constitutionalism.gr, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/evropaiki-simvasi-dikaionaton-tou-anthropou-kai-ethnika-sintagma/> (ανάκτηση 10-6-2026).

Κοϊμτζόγλου Ι., *Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα: Νομική βιβλιοθήκη, 2017.

Κτιστάκη, Στ., «ΣΥΝΤΑΓΜΑ ερμηνεία κατ' Άρθρο. Άρθρο 95», από www.syntagmawatch.gr,
(2023), διαθέσιμο στο [https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/10/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-95-me-cover-%CE%BD%CE%B5%CE%BF.pdf#:~:text=%CE%A0%CE%BB%CE%AC%CE%BD%CE%B7%20%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF%20%CF%84%CE%B1%20%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%AF%20%CE%B7%20%CE%B5%](https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/10/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-95-me-cover-%CE%BD%CE%B5%CE%BF.pdf#:~:text=%CE%A0%CE%BB%CE%AC%CE%BD%CE%B7%20%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF%20%CF%84%CE%B1%20%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%AF%20%CE%B7%20%CE%B5%C)

[F%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B7%20%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CF%8D%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%BE%CE%B7&text=%CE%95%CE%AC%CE%BD%20%CE%BF%20%CE%B1%CF%81%CE%BC%CF%8C%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CF%82%20%CF%83%CF%87%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%95%C2%B4%20%CE%A4%CE%BC%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82%20%CE%AC%CE%B3%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%20%CF%83%CE%B5%20%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7%20%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF](#), (ανάκτηση 1-06-2026).

Μανιτάκης, Α. (2016). *Δημόσια διοίκηση και διοικητική μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: Προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*. 2025, από Constitutionalism.gr, διαθέσιμο στο: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf (ανάκτηση 10-06-2026).

Παπαδοπούλου Ρ.Ε., *Η κοινοτική αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του εθνικού δικαστή*, Αθήνα- Κομοτηνή : Σάκκουλα, 2006.

Πρεβεδούρου Ε., «*Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης*», σε *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, επιμ. Θεοδώρα Αντωνίου (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013), σ. 180, διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf> (ανάκτηση 8-5-2026).

Πρεβεδούρου Ε., *Αρχή της νομιμότητας*, σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.) *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα : Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2014.

Πρεβεδούρου Ε., «*Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*», (2020), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%AD%CF%83%CE%BC%CE%B9%CE%B1-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9->

[%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B5%CF%85/](#) (ανάκτηση 10-5-2026).

Πρεβεδούρου Ε., «*Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)*», (2014), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%B1%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CF%89%CE%BD/> (ανάκτηση 1-6-2026).

Πρεβεδούρου Ε., «*Ιστορικό και οργανωτικό πλαίσιο της διοικητικής δικαιοσύνης*», (2020), διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF-6-%CE%BF%CE%BA%CF%84%CF%89%CE%B2%CF%81/>, (ανάκτηση 10-5-2026).

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (15η έκδ.), Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ). *Απόφαση 1974/2019 (Τμήμα Ε'). Νόμος + Φύση*. Δημοσιεύτηκε 2019. Διαθέσιμο από: <https://nomosphysis.org.gr/19826/ste-1974-2019-nomimi-apofasi-egkrisis-sxooap/>, (ανάκτηση 1-6-2026).

Τάχος, Ι. (1998). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* (Δεύτερη εκδ.). Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Τζέμος Β., *Η «όριμη» αναλογικότητα: Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ.*, Περιοδικό ΔιΔικ, τευχ.2/2019.

Νομολογία

- **Αποφάσεις ΣτΕ**

1973/2013.

Ολ 420/2012.

2231/2018.

1557/2012.

286/2012.

4720/2012.

175/2012.

2211/2015.

1606/2015.

271/2020.

Ολ 357, 358/2020.

Ολ 95/2013.

452/2012.

1399/2009.

4145/2009.

2289-2290, 2292, 2293/2008.

1251. 2861/2006.

1867/2005.

201/2019.

828/2012.

1315/2012.

2403/2019.

1378/2018.

Ολ 3037/2008.

Ολ 110/2020.

65/2020.

2133. 2134/2018.

1974/2019.

Ολ 3919/2010.

Ολ 618–623/2013

2313/1976.

4198/2012.

715/2012.

4028/2011.

Ολ. 2192/2014.

350/2013.

1206/2024.

811/2024.

Ολ 32/1947.

Ολ. 2120/1953.

Ολ. 1555/1980.

927/1982.

2519/1982.

4074/2001.

1287/2004.

264/2005.

1327/2008.

2074/2008.

354/2013.

3192/2015.

1288/2017.

39/2009.

379/2007.

1095/1987.

1252/1977.

- **Νομοθεσία**

A. Σύνταγμα της Ελλάδος

B. Νόμος 2690/1999. Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας. Φ.Ε.Κ. Α' 45/1999.

Νόμος 4622/2019. Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019.

Νόμος 4093/2012. Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016. ΦΕΚ Α' 222/12.12.2012.

Νομοθετικό Διάταγμα: ΝΔ 170/1973. ΦΕΚ Α' 229/26.09.1973.

Υπεύθυνη Δήλωση Συγγραφέα:

Δηλώνω ρητά ότι, σύμφωνα με το άρθρ. 8 του Ν.1599/1986, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής μου εργασίας, δεν προσβάλλει κάθε μορφής δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, προσωπικότητας και προσωπικών δεδομένων τρίτων, δεν περιέχει έργα/εισφορές τρίτων για τα οποία απαιτείται άδεια των δημιουργών/δικαιούχων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής, οι πηγές δε που χρησιμοποιήθηκαν περιορίζονται στις βιβλιογραφικές αναφορές και μόνον και πληρούν τους κανόνες της επιστημονικής παράθεσης.