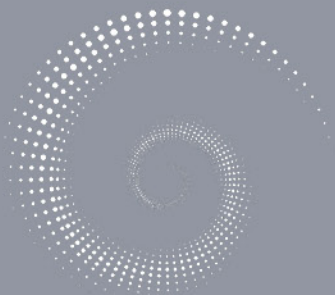


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 94

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ Ν. ΗΛΙΑΔΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Νοέμβριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΟΜΗΣ ΤΥΧΕΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 94

1. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
2. Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει.
3. Σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια.
4. Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει.

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ Ν. ΗΛΙΑΔΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βεγλερής Φ., *Η Διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα*, 1960· Ο ίδιος, *Η Διοικητική δικαιοσύνη και τα προβλήματά της*, 1977· Βενιζέλος Ευ., *Το Αναθεωρητικό κεκτημένο-Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, 2002*· Δαγτόγλου Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014· Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον, Τομ. Γ', Διοικητική δικαιοσύνη*, 1965· Δημακόπουλος Γ./Δημακοπούλου Χ., *Η οργάνωση της Διοικητικής δικαιοσύνης κατά την περίοδο 1833-1844 – Συμβολή εις την Ιστορίαν του Διοικητικού Δικαίου*, 2018· Λαζαράτος Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2023· Μαρινάκης Π. (επιμ.), *Δικαιοδοσία και αρμοδιότητα Διοικητικών δικαστηρίων*, 2017· Νικολάκης Ν., «Άρθρο 94», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Γ. Παπαχατζής, *Μελέται επί του δικαίου των διοικητικών διαφορών*, 1961· Πικραμένος Μ., «Η οργάνωση των δικαστηρίων: ο νομοθέτης και τα όρια του δικαστικού ελέγχου των επιλογών του», σε: Το Σύνταγμα, *Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975*, 1998· Σκουρής Β., «Η δικαστική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα του 1975», σε: ΔΠΘ, *Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος 1975*, 1981·

Ο ίδιος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 1996· Σοϊλεντάκης Π., *Η παροχή δικαστικής προστασίας επί διαφορών και υποθέσεων-Υπό το πρίσμα των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος*, 2021· Σπηλιωτόπουλος Ε./Κονδύλης Β., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Τομ. 2), 2022· Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιον των διοικητικών διαφορών – αρμοδιότης και διαδικασία των Διοικητικών δικαστηρίων – ένδικα μέσα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1980· Συμεωνίδης Ι., *Τα όρια της δικαιοδοσίας διοικητικών και πολιτικών δικαστηρίων*, 1995· Τσούτσος Αθ., *Οργάνωσις και λειτουργία των Τακτικών Διοικητικών δικαστηρίων*, 1957.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγή.....	5
1. Αντικείμενο	5
2. Συγκριτικά δεδομένα	5
3. Συστηματική θέση στην εθνική έννομη τάξη.....	8
II. Ιστορική εξέλιξη.....	8
III. Κανονιστικό περιεχόμενο.....	13
1. Σύστημα χωριστών δικαιοδοσιών.....	14
Α. Έννοια δικαιοδοσίας.....	14
Β. Ratio	16
Γ. Περιγραφή.....	18
Δ. Σημασία.....	18
Ε. Προβλήματα.....	20
2. Κατανομή δικαιοδοσιών.....	22
Α. Διοικητική δικαιοσύνη.....	22
α. Διοικητικές διαφορές.....	24
β. Κατηγορίες διοικητικών διαφορών.....	28
Β. Πολιτικά δικαστήρια.....	35
α. Ιδιωτικές διαφορές.....	37
β. Υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας.....	40
3 Διασταύρωση δικαιοδοσιών.....	42
4. Μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιότητες των δικαστηρίων.....	47
Α. Ανάθεση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσεως στα δικαστήρια.....	47
α. Γενικά.....	47
β. Διοικητικής φύσεως μέτρα συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις.....	48
Β. Αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου.....	51
IV. Αντί επιλόγου.....	53

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Αντικείμενο

Το κύριο ζήτημα, το οποίο ρυθμίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 94 Σ., είναι ο καθορισμός και η κατανομή της δικαιοδοσίας μεταξύ των διοικητικών, πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων, χάριν της εφαρμογής του συστήματος των χωριστών δικαιοδοσιών το οποίο καθιερώνεται στο άρθρο 93 παρ. 1 Σ. Με την αναθεώρηση 2001 το κείμενο των διατάξεων του άρθρου 94 Σ. άλλαξε ουσιαστικά, το δε κανονιστικό περιεχόμενό του διευρύνθηκε¹. Καινοτόμες αλλαγές έγιναν στην παράγραφο 3 του ισχύοντος άρθρου 94 Σ., κατά την οποία ρυθμίζεται πλέον ρητά η δυνατότητα τυποποιημένης διασταύρωσης των δικαιοδοσιών, και περαιτέρω στην παράγραφο 4, στην οποία έχουν περιληφθεί ρητώς κανόνες σχετικά με τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και με την αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων σε βάρος του Δημοσίου, των ΟΤΑ και εν γένει των ΝΠΔΔ.

Τα ζητήματα τα οποία ρυθμίζονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 94 Σ. αποτελούν νέα ύλη για το Σύνταγμα. Δεν απαντάται δηλαδή αντίστοιχο προηγούμενο της παραγράφου αυτής στην ιστορική πορεία εξέλιξης των συνταγματικών κειμένων της Ελλάδας. Αντιθέτως, το κατεξοχήν θεματικό αντικείμενο του άρθρου 94 Σ., δηλαδή το ζήτημα της καθορισμού της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων ρυθμιζόταν και από παλαιότερους καταστατικούς χάρτες της χώρας, συνδέεται δε με την εφαρμογή του συστήματος χωριστών δικαιοδοσιών (δυναμικό σύστημα), όπως επιλέχθηκε με σαφήνεια και αποφασιστικότητα από τον συντακτικό νομοθέτη να εφαρμοστεί στη χώρα από τη θέσπιση του Σ. 1975 και εφεξής. Νέα διάταξη στο πλαίσιο αυτό είναι η παράγραφος 3 του άρθρου 94 Σ., η οποία λειτουργεί ως *ρήτρα ευελιξίας* που επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να οργανώνει την κατανομή της ύλης κατά βέλτιστο τρόπο χάριν του ενιαίου της κρίσης².

2. Συγκριτικά δεδομένα

Το σύστημα των χωριστών δικαιοδοσιών, το οποίο αποτελεί την ουσία των ρυθμίσεων του άρθρου 94 Σ., θεωρείται γαλλικής προελεύσεως, η δε ιστορία του ανατρέπει

¹ Ευχαριστώ τον κ. Ι. Αγγέλου, Πρωτοδίκη ΔΔ και Μεταδιδάκτορα της Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, για την ουσιαστική συνδρομή του κατά την επεξεργασία και τεκμηρίωση του κειμένου.

Για τη λογική των νέων ρυθμίσεων βλ. Ευ. Βενιζέλο, *Η συναινετική αναθεώρηση*, 1996, σελ. 115.

² Ευ. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κείμενο*, 2002, σελ. 350 επ.

στην εποχή του τέλους της απολυταρχίας, στη δυσπιστία των επαναστατών απέναντι στα υφιστάμενα (κοινά) δικαστήρια³. Παρά πάντως τη μακρά παράδοση διαχρονικά απουσίαζαν από τα συνταγματικά κείμενα της Γαλλίας ρητές αναφορές στη διοικητική δικαιοσύνη κατά τρόπο παρόμοιο με τις σχετικές διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος. Έτσι, το δυαδικό σύστημα οργάνωσης της δικαιοδοσίας στη Γαλλία θεμελιώθηκε στην αναγνωρισμένη από τους νόμους της Δημοκρατίας συνταγματικής περιωπής αρχή, κατά την οποία επιβάλλεται η ύπαρξη διοικητικής δικαιοδοσίας και η ανάθεση βάσει συνταγματικών κανόνων των διοικητικών διαφορών σε αυτήν⁴, όπως τεκμηριώνεται από τη μακρόχρονη νομοθετική και διοικητική πρακτική. Ήδη, το δυαδικό σύστημα της δικαιοσύνης στη Γαλλία έχει ρητό θεμέλιο στο άρθρο 61-1 του Συντάγματος της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958, όπως αναθεωρήθηκε με τον συνταγματικό νόμο υπ' αριθμ. 2008-724 της 23.07.2008 για τον εκσυγχρονισμό των θεσμών της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας⁵.

- 4 Αντίστοιχη προς το άρθρο 94 Σ. διάταξη απουσιάζει και από τον θεμελιώδη Νόμο (ΘΝ) της Βόννης. Κατά τη γερμανική νομική παράδοση, η κλασική αντίληψη για το έργο της δικαστικής εξουσίας συνδέεται με την απαγόρευση της αυτοδικίας και την καθιέρωση του κρατικού μονοπωλίου βίας⁶. Η δικαστική προστασία έναντι του ίδιου του κράτους είναι μεταγενέστερη κατάκτηση και η ανάγκη διακριτής δικαιοδοσίας για τα ζητήματα αυτά ανακύπτει όταν επιβάλλεται περιορισμός, οριοθέτηση της εξουσίας του

³ Βλ. κατωτέρω υπό III.1.B.

⁴ βλ. την απόφαση αρχής του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου n° 86-224 DC, απόφαση της 23.01.1987, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 05.11.2023).

⁵ «*Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé*». (ΕΕ της Γαλλικής Δημοκρατίας υπ' αριθμ. 0171 της 24.07.2008). Σχετικά βλ. την απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 03.12.2009, n° 2009-595 DC, σκ. 3: «*Considérant, d'une part, que le constituant a ainsi reconnu à tout justiciable le droit de soutenir, à l'appui de sa demande, qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit; qu'il a confié au Conseil d'État et à la Cour de cassation, juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution, la compétence pour juger si le Conseil constitutionnel doit être saisi de cette question de constitutionnalité, qu'il a, enfin, réservé au Conseil constitutionnel la compétence pour statuer sur une telle question et, le cas échéant, déclarer une disposition législative contraire à la Constitution*».

⁶ Schmidt-Aßmann, "Art. 19 Abs. 4", σε: Dürig/Herzog/Scholz, *GG-Kommentar*, 2020, αριθμ. περιθ. 16.

κυρίαρχου κράτους. Έτσι η διοικητική δικαιοσύνη είναι νεότερη απόρροια της ιδέας του κράτους δικαίου⁷; ρητό δε θεμέλιο αυτής ανευρίσκεται στη διάταξη του άρθρου 19 παρ. 4 ΘΝ⁸. Σημειώνεται πάντως ότι στη Γερμανία ακολουθείται σύστημα οργάνωσης της δικαιοσύνης αρκετά πιο πολύπλοκο από το ελληνικό δυαδικό σύστημα. Ειδικότερα, πέραν από τη βασική διάκριση μεταξύ πολιτικών δικαστηρίων και διοικητικής δικαιοσύνης, υφίστανται επιμέρους εξειδικευμένοι κλάδοι ειδικής δικαιοδοσίας, όπως προβλέπεται ειδικότερα στο άρθρο 95 παρ. 1 ΘΝ⁹.

Από συγκριτική άποψη γενικότερα παρατηρείται μεγάλη ανομοιομορφία στον τρόπο κατά τον οποίο οργανώνεται η δικαιοσύνη σε κράτη μέλη της ΕΕ και γενικότερα στην Ευρώπη¹⁰. Άλλωστε, το ζήτημα της οργάνωσης της δικαιοσύνης δεν ρυθμίζεται σε επίπεδο δικαίου ΕΕ, καθώς πρόκειται για θέμα που συνδέεται με τον στενό πυρήνα του κράτους και την έννοια της κυριαρχίας. Από την άλλη πλευρά, τα εθνικά δικαστήρια είναι ταυτόχρονα και ενωσιακοί δικαστές¹¹: Συμμετέχουν στο σύστημα απόδοσης δικαιοσύνης και επίλυσης διαφορών που οργανώνεται κατά τη ΣΛΕΕ, υποχρεούμενα σε εφαρμογή του δικαίου ΕΕ και ασκώντας την αρμοδιότητα προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ (άρθρο 267 ΣΛΕΕ)¹². Λειτουργούν έτσι σε πλαίσιο άμεσου και έμμεσου «διαλόγου των δικαστών», χάριν της διασφάλισης της ενότητας και υπεροχής του

5

⁷ Hillgruber, "Art. 92", σε: Dürig/Herzog/Scholz, *GG-Kommentar*, 2023, αριθμ. περιθ. 22.

⁸ BVerfGE 149, σελ. 346 επ. (349), αρ. περ. 33: «*Zum im Rahmen zwischenstaatlicher Einrichtungen zu sicherndem Mindestmaß an Grundrechtsschutz gehört die Garantie eines wirkungsvollen Rechtsschutzes. Sie sichert das grundlegende Recht, sich gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt vor einem Gericht zur Wehr setzen zu können*».

⁹ Jachmann-Michel, "Art. 95", σε: Dürig/Herzog/Scholz, *GG-Kommentar*, 2019, αριθμ. περιθ. 66 επ.

¹⁰ Ενδεικτικά βλ. J.-M. Lemoyné de Forges, *Dualité ou unité de juridiction ? Aperçu de droit comparé*, Cahiers Portalis 1/2020 (N° 7), σελ. 127-138, (DOI 10.3917/capo.007.0127), διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 11.11.2023). Σχετική πληροφορία παρέχεται στον [σύνδεσμο](#) (τελευταία πρόσβαση: 11.11.2023).

¹¹ Β. Σκουρής, «Άρθρα 251-280», σε: Idem, *Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον*, 2020, σελ. 1704.

¹² Για τον διάλογο των δικαστών βλ. εκτενώς V. Kondylis, *Forms of cooperation and dialogue between national and European judges*, EPLD 2013 (passim); Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013 (passim); C. Yannakopoulos, "Un «dialogue vivant» des juges hante le droit européen!", σε: E. Saulnier-Cassia (επιμ.), *Jurisprudences nationales intéressant le droit de l'Union européenne*, RTDeur 1/2017, σελ. 89 επ., ιδίως σελ. 103 επ. Επίσης, Κ. Μπακόπουλο, *Η προδικαστική παραπομπή στο ΔΕΕ*, 2020, (passim).

δικαίου ΕΕ¹³. Κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις του Τίτλου V του Τρίτου Μέρους (άρθρα 67 επ.) ΣΛΕΕ για τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

3. Συστηματική θέση στην εθνική έννομη τάξη

- 6 Το άρθρο 94 Σ. εντάσσεται στο Δεύτερο Κεφάλαιο (με τίτλο: «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων») του Τμήματος Ε' (με τίτλο: «Δικαστική εξουσία») του Συντάγματος. Η ερμηνεία και κατανόηση των διατάξεων του συναρτάται με τα λοιπά άρθρα του ίδιου Κεφαλαίου, στα οποία περιλαμβάνονται και ειδικές ρυθμίσεις για συγκεκριμένα δικαστήρια και κατηγορίες δικαστηρίων, αλλά και με τις διατάξεις του Πρώτου Κεφαλαίου του Τμήματος Ε' του Συντάγματος, όπου περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων οι θεσμικές εγγυήσεις της δικαστικής εξουσίας (άρθρα 87 επ. Σ.).
- 7 Περαιτέρω, η ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 94 Σ. συνδυάζεται συστηματικά με την αρχή του νόμιμου δικαστή, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 παρ. 1 Σ., και κυρίως με την εγγύηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας κατά άρθρο 20 παρ. 1 Σ.¹⁴ και κατ' επέκταση με το άρθρο 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ν. 2462/1997, Α' 25), με τα άρθρα 6 και 13 ΕΣΔΑ, καθώς και με το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ για το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη (άρθρο 51 ΧΘΔΕΕ)¹⁵.
- 8 Σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας ουσιώδη σημασία για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 94 Σ. έχουν οι βασικοί δικονομικοί κανόνες περί δικαιοδοσίας, οι οποίοι περιλαμβάνονται συνήθως στα αρχικά άρθρα των δικονομικών νομοθετημάτων, όπως ιδίως τα άρθρα 1 και 2 ΚΠολΔ (ΠΔ 503/1985, Α' 182) και 1 και 2 ΚΔΔ (ν. 2717/1999, Α' 97). Σε ό,τι αφορά στα θέματα εκτέλεσης κατά του Δημοσίου και συμμόρφωσης του Δημοσίου προς τις δικαστικές αποφάσεις, το άρθρο 94 παρ. 4 Σ. συνδυάζεται με το άρθρο 95 παρ. 5 Σ. και σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας με τις διατάξεις του ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, κ.λπ.» (Α' 274).

II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

- 9 Η αφαίρεση από το πεδίο δικαιοδοσίας των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων των διαφορών που αναφέρονται από τη δράση της δημόσιας διοίκησης προκρίθηκε

¹³ Β. Σκουρής, «Άρθρο 267», ό.π., σελ. 1758.

¹⁴ Στ. Κουτνατζής, *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου: Δικαστής και δικαστική προστασία*, 2019, σελ. 46.

¹⁵ Βλ. κατωτέρω υπό III.1.Α.

για πρώτη φορά κατά την περίοδο της Βαυαρικής Αντιβασιλείας¹⁶. Ειδικότερα, με τα διατάγματα της 3/15.04.1833 «περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του» και 26.4/04.05.1833 «περί της αρμοδιότητος των νομαρχών και περί της κατά νομαρχίας υπηρεσίας», η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ανατέθηκε στα (πρωτόκλητα) διοικητικά δικαστήρια, τα οποία ορίστηκε ότι θα συγκροτούνταν στην έδρα κάθε νομαρχίας, με πρόεδρο τον οικείο νομάρχη και συμμετοχή του διευθυντή της εκάστοτε νομαρχίας καθώς και λοιπών μελών που θα ορίζονταν μεταγενέστερα, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητος του προβλεπόμενου να συσταθεί Συμβουλίου της Επικρατείας για την κρίση επί των εν λόγω διαφορών σε δεύτερο βαθμό. Ακολούθως, με τα διατάγματα της 18/30.09.1835 και 12.10.1835 συστάθηκε τυπικώς το Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁷, στο οποίο ανατέθηκαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικές ως προς τα σχέδια διαταγμάτων («*Συμβούλιο του Στέμματος*»), εν γένει νομοπαρασκευαστικές και συμβουλευτικές, αλλά και δικαστικές για επίλυση συγκεκριμένων υποθέσεων «*αμφισβητούμενου διοικητικού*» («*contentieux administratif*»)¹⁸, οι οποίες εκάστοτε υπάγονταν από τον νομοθέτη στο δικαστήριο αυτό, καθώς και αρμοδιότητες εκδίκασης ενδίκων μέσων (εφέσεων) κατά των αποφάσεων του ήδη ιδρυθέντος από το 1833 Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην πράξη, λόγω της καθυστέρησης ίδρυσης των διοικητικών δικαστηρίων και της αδυναμίας των πολιτικών δικαστηρίων να επιληφθούν των διοικητικών διαφορών εξαιτίας του άρθρου 3 της Πολιτικής Δικονομίας (ν. της 2/14 Απριλίου 1834), οι διαφορές οι οποίες δεν είχαν υπαχθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας από τον νομοθέτη επιλύονταν από τις διοικητικές αρχές χωρίς εγγυήσεις αμερόληπτης και ανεξάρτητης κρίσης (σύστημα «*administration-juge*», ήτοι *διοίκησης-δικαστή*).

¹⁶ Για την περίοδο πριν την Αντιβασιλεία βλ. Ι. Συμεωνίδη, *Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: 14.11.2023]. Χ. Δημακοπούλου, «Η διοικητική δικαιοσύνη πριν από την ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε: Π. Τσούκας/Μ. Τσαπόγας (επιμ.), *Εννέα Δεκαετίες Συμβούλιο της Επικρατείας*, 2022, σελ. 71 επ.

¹⁷ Μιχ. Στασινόπουλος, *Ιστορία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε: *Δίκαιο των Διοικητικών Διαφορών*, ανατ. 1989, σελ. 129 επ., αναδημοσίευση σε: Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και το Συμβούλιο της Επικρατείας*, 2001, σελ. 161 επ.

¹⁸ Όπως αναφέρεται σε Φ. Βεγλερή, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα*, 1960, σελ. 53, υποσημ. 57, η έκφραση προέρχεται από τις παραγράφους 50 και 51 του Διατάγματος της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 1835 «περί συστάσεως του ΣτΕ». Κατά τον ίδιο, ο όρος δεν φαίνεται να χρησιμοποιήθηκε σε άλλο νομοθέτημα πριν το Σ1844.

Ακολούθως, με το ΒΔ της 7/14.05.1837 καθορίστηκαν οι υποθέσεις οι οποίες εξαιρέθηκαν ρητώς από την αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων και υπάγονταν στην αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών και των πολιτικών δικαστηρίων. Τομή αποτέλεσε το ΒΔ της 9/19.07.1838, με το οποίο καθορίστηκε ενιαία διαδικασία για την απόδοση δικαιοσύνης επί διοικητικών διαφορών και ιδρύθηκαν τα πρωτόκλιτα και δευτερόκλιτα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία δίκασαν αντιστοίχως πρωτοδίκως και κατ' έφεση βαθμό φορολογικές διαφορές, ενώ παράλληλα προβλέφθηκε αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας να δικάζει κατ' αναίρεση τις διαφορές αυτές.

- 10 Με τα άρθρα 101 και 102 Σ. 1844 καταργήθηκαν τα υφιστάμενα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας ως θεσμοί που συνδέθηκαν με την απολυταρχική περίοδο, και περαιτέρω ανατέθηκε στα πολιτικά δικαστήρια η αρμοδιότητα για την εκδίκαση όχι μόνο των ιδιωτικών αλλά και των διαφορών από τη δράση της δημόσιας διοίκησης, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων διαφόρων διοικητικών επιτροπών ειδικής δικαιοδοσίας (βλ. και Ψήφισμα Στ' της Α' Εθνικής Συνέλευσης). Με την επιφύλαξη της παρ. 3 του άρθρου 101 Σ. 1844 κατά την οποία προβλεπόταν αρμοδιότητα του νομοθέτη να συστήνει δικαιοδοσία *αμφισβητούμενου διοικητικού*, κατ' ουσίαν με το μοναρχικό Σ. 1844 εισήχθη σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας, κατά το οποίο όλες οι διαφορές, ανεξαρτήτως του είδους αυτών, εκδικάζονται από τα ίδια δικαστήρια, επιδιώκοντας να εξασφαλίζεται ενότητα ως προς την ερμηνεία του νόμου. Στην πράξη κατά την περίοδο που ακολούθησε μέχρι το Σ. 1864 εφαρμόστηκε σύστημα *«επιλύσεως των διοικητικών διαφορών ετερόκλιτον, πολύπλοκον και εστερημένον ενότητος»* τόσο ως προς τη συγκρότηση και την αρμοδιότητα των δικαιοδοσιών όσο και ως προς την εφαρμοστέα διαδικασία¹⁹.
- 11 Με το άρθρο 101 παρ. 1 Σ. 1864 οι διοικητικές επιτροπές που είχαν συσταθεί υπό την ισχύ του Σ. 1844 αντικαταστάθηκαν από ειδικά διοικητικά δικαστήρια, τα οποία ωστόσο ιδρύθηκαν χωρίς να ακολουθείται συγκεκριμένο σύστημα ή να προβλέπονται επαρκείς εγγυήσεις σχετικά με το έργο απόδοσης δικαιοσύνης. Ακόμη με τα άρθρα 83-86 Σ. 1864 συστάθηκε εκ νέου το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως νομοπαρασκευαστικό σώμα, οι σχετικές διατάξεις ωστόσο καταργήθηκαν πολύ σύντομα με τον Ν. ΡΙΒ' του 1865.
- 12 Με το Σ. 1911 ιδρύθηκε εκ νέου το Συμβούλιο της Επικρατείας με αρμοδιότητα την ακύρωση των πράξεων των διοικητικών αρχών όταν ασκούν δημόσια εξουσία και

¹⁹ Μ. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον, Τόμ. Γ΄, Διοικητική Δικαιοσύνη*, 1965, σελ. 39 επ.

ρυθμίστηκαν οι εγγυήσεις διασφάλισης ανεξάρτητης και αμερόληπτης κρίσεως που διέπουν το δικαιοδοτικό έργο εν γένει και άρα και το δικαιοδοτικό έργο των διοικητικών δικαστηρίων (άρθρα 87-97 Σ. 1911), και ειδικότερα προβλέφθηκε μεταξύ άλλων δημοσιότητα συνεδριάσεων και υποχρέωση αιτιολογίας των δικαστικών αποφάσεων. Ειδικές ρυθμίσεις για την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας περιλήφθηκαν στη συνέχεια στα άρθρα 102 και 105 Σ. 1927²⁰.

Από το Σ. 1952 και εφεξής το σύστημα των χωριστών δικαιοδοσιών υιοθετήθηκε χωρίς 13 παλινδρομήσεις. Ειδικότερα, με το άρθρο 82 Σ. 1952, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί πρόδρομος διάταξη του άρθρου 94 Σ. 1975, προβλέφθηκε ότι: *«Άπασαι αι διοικητικά διαφοραί (αμφισβητούμενου διοικητικού) εκδικάζονται υπό των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια δύνανται να συνιστώνται εκάστοτε δι' ειδικών νόμων, οίτινες καθορίζουσι και τας εις αυτά υπαγομένας υποθέσεις. Αι διατάξεις του άρθρου 90 εφαρμόζονται και δια τους τακτικούς διοικητικούς δικαστές, του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου συγκροτούμενου εκ μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας ως νόμος ορίσει»*. Ακόμη, κατά το άρθρο 83 παρ. 1 Σ. 1952 διατηρήθηκε η αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ωστόσο, με το άρθρο 86 Σ. 1952 ορίστηκε ότι το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας διατηρείται μέχρι τη σύσταση των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Υπό την ισχύ των διατάξεων του Σ. 1952 ιδρύθηκαν τα φορολογικά δικαστήρια (ΝΔ 3845/1958, Α' 149), τα οποία μετά το Σ. 1975 μετεξελίχθηκαν στα σύγχρονα τακτικά διοικητικά δικαστήρια²¹.

Με το άρθρο 94 Σ. 1975 ως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του έτους 2001, ορίστηκε 14 ότι: *«1. Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας ανήκει στα υφιστάμενα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Από τις διαφορές αυτές όσες δεν έχουν ακόμη υπαχθεί στα δικαστήρια αυτά πρέπει να υπαχθούν υποχρεωτικά στη δικαιοδοσία τους μέσα σε πέντε έτη από την ισχύ του Συντάγματος. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται με νόμο. 2.*

²⁰ Σχετικά με την ιστορική εξέλιξη μέχρι το Σ1927 βλ. Π. Τσοούκα, «Ο δικαστικός έλεγχος της Διοικήσεως υπό το Σύνταγμα του 1864/1911 και το Σύνταγμα του 1927», σε: Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, *Διοικητικά Δικαστήρια: 60 Χρόνια Λειτουργίας (1962-2022)*, 2022, σελ. 66-93. Επίσης, βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, «Η ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πλαίσιο των Συνταγμάτων 1911 και 1927. Η πολιτειακή ομαλότητα ως προϋπόθεση των μεγάλων μεταρρυθμιστικών τομών στη Δικαιοσύνη», σε: Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», ό.π., σελ. 79 επ.

²¹ Σχετικά βλ. Ι. Αγγέλου, «Τα φορολογικά δικαστήρια υπό το Σύνταγμα του 1952 – Επιτυχώς πρόδρομα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων», σε: Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, *Διοικητικά Δικαστήρια*, ό.π., σελ. 94-109.

Εωσότου υπαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια και οι υπόλοιπες ουσιαστικές διοικητικές διαφορές, είτε στο σύνολο είτε κατά κατηγορίες, εξακολουθούν να υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια, εκτός από εκείνες για τις οποίες ειδικοί νόμοι συνέστησαν ειδικά διοικητικά δικαστήρια, στα οποία τηρούνται οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 4 του άρθρου 93. 3. Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται όλες οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας που τους ανατίθεται με νόμο. 4. Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, που ορίζει ο νόμος. Ερμηνευτική δήλωση: Ως τακτικά διοικητικά δικαστήρια νοούνται μόνο τα τακτικά φορολογικά δικαστήρια που έχουν συσταθεί με το νομοθετικό διάταγμα 3845/1958». Βάσει των κανόνων αυτών επιβεβαιώθηκε η βασική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη για το σύστημα των χωριστών δικαιοδοσιών, προσβλέποντας στη δημιουργία ολοκληρωμένου συστήματος διοικητικής δικαιοσύνης. Βάσει των διατάξεων των Σ. 1975 και κατόπιν αλληπάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων η μεταφορά των διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ολοκληρώθηκε τελικά βάσει των διατάξεων του ν. 1406/1983 στις 11.06.1985, δέκα χρόνια μετά τη θέσπιση του νέου Συντάγματος.

- 15 Ενόψει των δομικών αλλαγών που επιτεύχθηκαν κατά τη δεκαετία του 1980 και κατέστησαν εν πολλοίς τις διατάξεις του αρχικού άρθρου 94 ξεπερασμένες, με το από 6 Απριλίου 2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων αναθεωρήθηκε ουσιαστικά το άρθρο 94 Σ. 1975. Πέρα από την ορολογία, οι αλλαγές οι οποίες επήλθαν με την αναθεώρηση 2001 στο κείμενο του άρθρου 94 Σ. συνοψίζονται στα εξής: Κατ' αρχήν αναδιατυπώθηκε η παράγραφος 1 του άρθρου 94 Σ., έτσι ώστε να ρυθμίζεται πλέον η συνολική κατανομή των διοικητικών διαφορών μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, λαμβανομένης υπόψη της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ακόμη, από την παρ. 1 του άρθρου 94 Σ. απαλείφθηκε η μεταβατικού χαρακτήρα ρύθμιση για τον χρόνο μεταφοράς των διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Περαιτέρω, η παράγραφος 3 του αρχικού άρθρου 94 Σ. 1975 αναριθμήθηκε και αναδιατυπώθηκε ως παράγραφος 2 της νέας διάταξης, αφορά δε στον καθορισμό της δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων. Η αρχική παράγραφος 2 του άρθρου 94 Σ. 1975 που περιείχε μεταβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις απαλείφθηκε, επειδή στο μεταξύ είχε πλέον καταστεί σαφές ποια είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ακόμη, εισήχθη νέα παράγραφος 3 κατά την οποία ρυθμίζεται το ζήτημα της τυποποιημένης διασταύρωσης των δικαιοδοσιών. Πρόκειται για μια πρωτοποριακή διάταξη που εφόσον αξιοποιηθεί επαρκώς από τον νομοθέτη, έχει τη

δυναμική να διασφαλίσει το ενιαίο της κρίσης σε σχέση με κατηγορίες υποθέσεων. Οι διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 94 Σ. 1975 συμπληρώθηκαν με την προσθήκη νέων εδαφίων σχετικά με την αρμοδιότητα των δικαστηρίων να λαμβάνουν μέτρα για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και την αναγκαστική εκτέλεση των εν λόγω αποφάσεων κατά του δημοσίου και των επιμέρους φορέων οργάνωσης της διοίκησης που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο. Τέλος, απαλείφθηκε η ερμηνευτική δήλωση που περιλαμβανόταν στην αρχική διάταξη, καθώς και αυτή έχασε τη σημασία της ενόψει της ολοκλήρωσης της μεταφοράς των διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια²².

III. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Το άρθρο 94 Σ. αποτυπώνει τους βασικούς κανόνες του συστήματος των χωριστών 16 δικαιοδοσιών, όπως εφαρμόζεται στην Ελλάδα, και περαιτέρω ρυθμίζει την ανάθεση μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε όργανα της δικαστικής εξουσίας. Με άξονα τη διάκριση μεταξύ δικαστικών και λοιπών (διοικητικής φύσεως) αρμοδιοτήτων, βάσει του περιεχομένου των επιμέρους παραγράφων του άρθρου 94 Σ., ως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του 2001, με το άρθρο 94 Σ. ρυθμίζονται δύο κύκλοι θεμάτων, βάσει των οποίων δομείται και η ανάλυση που ακολουθεί: Ειδικότερα, στις παραγράφους 1 έως και 3 του άρθρου 94 Σ. ρυθμίζονται τα ζητήματα *του συστήματος χωριστών δικαιοδοσιών*. Από τις παραγράφους αυτές, η πρώτη παράγραφος αφορά στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων της διοικητικής δικαιοσύνης, η δεύτερη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, ενώ στην τρίτη παράγραφο ρυθμίζεται το ζήτημα της διασταύρωσης των δύο αυτών δικαιοδοσιών. Από την άλλη πλευρά, κατά την παράγραφο 4 του άρθρου 94 Σ. ρυθμίζονται *ζητήματα ανάθεσης μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιοτήτων* στα δικαστήρια, μεταξύ των οποίων καταγράφονται ρητώς στο σώμα της διάταξης η λήψη μέτρων συμμόρφωσης της διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις, καθώς και ζητήματα αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ.

Σημειώνεται ότι με νομικό θεμέλιο το άρθρο 94 παρ. 1 και 3 Σ. η νομολογία αντιμετώπισε το ζήτημα εάν επιτρέπεται να προβλέπεται κατά τον νόμο η δυνατότητα υπαγωγής 17 διοικητικών διαφορών σε διαιτητικά δικαστήρια κατόπιν σχετικής συμφωνίας. Με την

²² Ευ. Βενιζέλος, *Το Σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος, Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, έκδοση εργασίας*, 2000, σελ. 71 επ.

υπ' αριθμ. 24/1993 απόφαση του ΑΕΔ επί της άρσης αμφισβητήσεως για τη συνταγματικότητα νόμου που προέκυψε μετά από την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων των ΑΠ και ΣτΕ, κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 94 παρ. 1 Σ. «κατά την αληθή της έννοια, δεν απαγορεύει στον κοινό νομοθέτη να επιτρέψει στη Διοίκηση και στον φορολογούμενο να υπάγουν, με συμφωνία τους, σε διαιτησία συγκεκριμένη φορολογική διαφορά ή φορολογικές διαφορές που θα προέλθουν από ορισμένη έννομη σχέση, αφού άλλωστε το Σύνταγμα (άρθρο 78 παρ. 4) δεν απαγορεύει στον κοινό νομοθέτη να προβλέψει την εξαίρεση ή απαλλαγή από τη φορολογία. Η δικαιοδοσία δε του διαιτητικού οργάνου δεν περιλαμβάνει και εξουσία ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως επιβολής φορολογικού βάρους, εξουσία που επιφυλάσσεται από το Σύνταγμα υπέρ των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία, εξάλλου, δύνανται, εν πάση περιπτώσει να ελέγχουν την υπέρβαση των ορίων της δικαιοδοσίας του διαιτητικού οργάνου»²³. Στη θεωρία επισημαίνεται ότι κρίσιμη συνταγματική διάταξη εν προκειμένω θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι είναι το άρθρο 8 παρ. 1 Σ. και όχι το άρθρο 94 Σ.²⁴. Το ζήτημα άλλωστε της δυνατότητας υπαγωγής στη διαιτησία ιδιωτικών διαφορών αντιμετωπίζεται από συνταγματική σκοπιά με άξονα το άρθρο 8 παρ. 1 Σ.²⁵.

1. Σύστημα χωριστών δικαιοδοσιών

Α. Έννοια δικαιοδοσίας

- 18 Η κατανόηση του κανονιστικού περιεχομένου των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου 94 Σ. προϋποθέτει εξοικείωση με την έννοια της δικαιοδοσίας (*jurisdictio*). Στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών κατά το άρθρο 26 Σ., η δικαιοδοσία συναρτάται με την άσκηση του δικαιοδοτικού έργου από τα δικαστήρια, σημαίνει δε την αρμοδιότητά τους να *τέμνουν διαφορές*, δηλαδή να επιλύουν τις αμφισβητούμενες από τους διαδίκους βιοτικές σχέσεις, αποφαινόμενα κυριαρχικώς βάσει προκαθορισμένων μορφών ένδικης προστασίας (ένδικα βοηθήματα και μέσα). Με άλλα λόγια η δικαιοδοσία αφορά στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων να αποφασίζουν κατά τρόπο δεσμευτικό για τα μέρη περί του «*δέοντος κατά δίκαιον γενέσθαι επί των εις αυτά υπαγομένων υποθέσεων*»²⁶. Όπως προκύπτει από τους ορισμούς αυτούς, κεντρική

²³ Βλ. παρομοίως ΣτΕ (Β' Τμ.) 1069/2013, σκ. 3, 3248/2014, σκ. 5 για θέματα φορολογίας και ΔεφΑθ 2999/2017, σκ. 2 για θέματα διοικητικών συμβάσεων.

²⁴ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2011, σελ. 29 επ.

²⁵ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2023, σελ. 604 επ.

²⁶ Ενδεικτικώς Γ. Ράμμος, *Στοιχεία Ελληνικής Πολιτικής Δικονομίας*, Τόμ. Πρώτος, Τεύχος Α', 1961,

σημασία για την κατανόηση της δικαιοδοσίας έχει ο τεχνικός όρος «διαφορά», κατά τον οποίο περιγράφονται οι έννομες σχέσεις που έχουν διαταραχθεί και χρήζουν δικαστικής προστασίας²⁷.

Η άσκηση του δικαιοδοτικού έργου βασίζεται στη λογική διεργασία της υπαγωγής των διαφορών σε κανόνες δικαίου, η οποία επιτυγχάνεται βάσει δικανικού συλλογισμού, δηλαδή συλλογισμού που ακολουθεί τα βήματα μείζων πρόταση –ελάχισων πρόταση– συμπέρασμα²⁸. Σύμφωνα με την αρχή του κράτους δικαίου, η άσκηση του δικαιοδοτικού έργου περιβάλλεται από ειδικές εγγυήσεις, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 93 Σ. και αφορούν ιδίως στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων και κυρίως, στην αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων²⁹.

Κατ' επιταγή της αρχής του κράτους δικαίου και του δικαιώματος πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βάσει του άρθρου 20 παρ. 1 Σ., 6 παρ. 1³⁰ και 13³¹ ΕΣΔΑ και 47 ΧΘΔΕΕ³² (για το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη κατά το άρθρο 51 ΧΘΔΕΕ), όλες οι διαφορές πρέπει να είναι δυνατόν να μπορεί να άγονται ενώπιον δικαστηρίου. Με την έννοια αυτήν δεν καταλείπεται πεδίο αρνησιδικίας, πεδίο για το οποίο καμία δικαιοδοσία δεν είναι αρμόδια να αποφανθεί. Έτσι, οι θετικές και αποθετικές συγκρούσεις, οι οποίες τυχόν ανακύπτουν, επιλύονται αρμοδίως από το ΑΕΔ (άρθρο 100 παρ. 1 δ' Σ). Στην Ελληνική έννομη τάξη ωστόσο εξακολουθούν να υφίστανται θύλακες δημόσιας εξουσίας που εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου. Χαρακτηριστική

σελ. 13· Γ. Μητσόπουλος, *Πολιτική Δικονομία*, Τόμ. Α', 1972, σελ. 104.

²⁷ Για το ιδιωτικό δίκαιο βλ. Ν. Νίκα, *Εγχειρίδιο Πολιτικής Δικονομίας*, 2022, σελ. 53.

²⁸ Γ. Μητσόπουλος, *Πολιτική Δικονομία*, ό.π., σελ. 10 επ.· Απ. Γεωργιάδης, *Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη*, 2020, σελ. 181 επ.

²⁹ Φ. Σπυρόπουλος, *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1999, σελ. 37.

³⁰ Υπενθυμίζεται ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 ΕΣΔΑ αφορά σε κατηγορίες ποινικής φύσεως και σε αμφισβητήσεις επί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής φύσεως. Η έννοια αμφισβητήσεις επί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής φύσεως ερμηνεύεται αυτόνομα από τη νομολογία του ΕΔΔΑ, λαμβάνοντας υπόψη τον χαρακτηρισμό του εκάστοτε εφαρμοστέου εθνικού δικαίου (ΕΔΔΑ απόφαση της 23.06.1973, υπόθ. 6232/73, *Koenig/Germany*, παρ. 88 επ. Έτσι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 ΕΣΔΑ εμπίπτουν και σειρά διαφορών που κατά την Ελληνική έννομη τάξη κατατάσσονται ως διοικητικές διαφορές. Σχετικά βλ. Κ. Γώγο, «Άρθρο 6 παρ. 1», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2021, σελ. 251 επ.· Λ.-Α. Σισιλιάνος, «Άρθρο 6», σε: *Idem*, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 2017, σελ. 234 επ.

³¹ Για το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 13 ΕΣΔΑ και τη σχέση με το άρθρο 6 παρ. 1 βλ. Β. Καψάλη, «Άρθρο 13», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ*, ό.π., σελ. 714 επ.

³² Δ. Σαρμάς, «Άρθρο 47», σε: Ευ. Σαχπεκίδου/Χ. Ταγαράς, *Κατ' άρθρο ερμηνεία του ΧΘΔΕΕ*, 2020, σελ. 482 επ.

τέτοια περίπτωση είναι οι κανόνες που αφορούν στην εσωτερική λειτουργία της Βουλής (*interna corporis*), για την τήρηση των οποίων δεν αποφαινόνται τα δικαστήρια³³. Δικαιολογητικός λόγος εν προκειμένω είναι η διασφάλιση της αυτονομίας του Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών³⁴.

B. Ratio

- 21 Όπως προαναφέρθηκε, το δικαιοδοτικό έργο κατανέμεται σε χωριστές δικαιοδοσίες, το δε ελληνικό σύστημα χωριστών δικαιοδοσιών, το οποίο κατοχυρώνεται κατ' αρχήν στο άρθρο 93 Σ., εξειδικεύεται με τις διατάξεις του άρθρου 94 παρ. 1 έως 3 Σ. Το εν λόγω σύστημα εμπνέεται εν πολλοίς από το γαλλικό πρότυπο οργάνωσης της δικαιοσύνης, σύμφωνα με το οποίο οι διαφορές μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων αποσπάστηκαν ήδη από την περίοδο της Γαλλικής Επανάστασης 1789 από το πεδίο δικαιοδοσίας των κοινών (πολιτικών) δικαστηρίων³⁵, για λόγους που ανάγονται στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών, με την έννοια ότι τα δικαστήρια δεν θα πρέπει να αναμειγνύονται στις υποθέσεις της εκτελεστικής εξουσίας³⁶. Άλλωστε, η άσκηση δικαστικού ελέγχου επί των πράξεων της διοίκησης θεωρείτο άσκηση κατ' ουσίαν διοικητικού έργου³⁷. Αντιπαραβάλλεται δε το εν λόγω σύστημα παραδοσιακά προς το σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας, το οποίο απαντάται στην αγγλοσαξονική παράδοση.

³³ Σχετικά βλ. ΣτΕ 1726/2016, με παραπομπή σε ΣτΕ (Ολ) 1852/1977· ΣτΕ (Ολ) 902-3/1981· ΣτΕ (Ολ) 2151/2015· ΣτΕ 4129/1980· ΣτΕ 1721/1991· ΣτΕ 444/1995· ΣτΕ 2927/2004· ΣτΕ 444/1995· ΣτΕ 1913/2003· ΣτΕ 309/2010. Κριτική για το θέμα βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, constitutionalism.gr (τελευταία πρόσβαση: 11.09.2023).

³⁴ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 158 επ.· Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 211.

³⁵ Νόμος 16^{ος} και 24^{ος} Αυγούστου 1790 για την οργάνωση της δικαιοσύνης.

³⁶ Ενδεικτικώς βλ. J. Waline, *Droit Administratif*, 2020, σελ. 633 επ. Από την Ελληνική βιβλιογραφία βλ. Μ. Δένδια, *Διοικητικόν Δίκαιον*, ό.π., σελ. 25· Αθ. Τσούτσο, *Οργάνωσις και λειτουργία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, 1957, σελ. 3 επ. Σύμφωνα με τη θεωρία του Montesquieu, η δικαστική εξουσία που αποφασίζει για ιδιωτικές υποθέσεις και επιβάλλει ποινές είναι προϋπόθεση της ελευθερίας, απαιτείται δε να διαχωρίζεται από τη νομοθεσία και την εκτελεστική εξουσία. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, Βιβλίο XI, Κεφάλαιο 6, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 07.11.2023).

³⁷ Κατά το κλασικό αξίωμα «*juger l'administration, c'est encore administrer*», το οποίο αποδίδεται στον Henrion de Pansay, μεταγενεστέρως Πρόεδρο της Γαλλικής Cour de Cassation: B. Pacteau, "Les conflits entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, avant et donc sans le tribunal des conflits...", σε: J. Krynen/J.-C. Gaven, *Les Désunions de la Magistrature*; 2012, σελ. 355 επ., διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 18.11.2023), με παραπομπή σε: R. Laude, *Henrion de Pansey*, thèse Paris, 1941.

Από δικαιοπολιτική άποψη η θεμελιώδης απόφαση δημιουργίας ειδικής δικαιοδοσίας για την επίλυση των διοικητικών διαφορών και η αφαίρεση των διαφορών αυτών από τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων αιτιολογείται κατ' επίκληση της πληθώρας των υποθέσεων διοικητικής φύσεως που φέρονται προς δικαστική επίλυση, στην ανάγκη εξειδίκευσης των δικαστικών λειτουργιών που επιλαμβάνονται των υποθέσεων αυτών και στην ανάγκη επίλυσης των συγκεκριμένων διαφορών κατ' εφαρμογή δικονομικών αρχών, οι οποίες προσιδιάζουν στην επίλυση των διοικητικών διαφορών (ανακριτική ή εξεταστική αρχή), έτσι ώστε να επιτυγχάνεται δίκαιη δικαστική κρίση και να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας³⁸. Ταχύτερη και ασφαλέστερη απονομή της δικαιοσύνης, εξειδίκευση των δικαστών και κατάλληλη κατανομή του φόρτου, διαρρύθμιση μέσων προστασίας, συστήματος μέσων αποδείξεων και ερμηνείας του δικαίου είναι συνοπτικά οι λόγοι που αιτιολογούν την ύπαρξη της διοικητικής δικαιοσύνης³⁹. Για να επιτυγχάνονται πάντως τα οφέλη τα οποία επιδιώκονται, χρειάζεται ένα σύστημα σαφούς και εκ των προτέρων οριοθέτησης των δικαιοδοσιών για την αποφυγή σφαλμάτων, καθυστερήσεων και αναποτελεσματικότητας.

Εάν πάντως η εξειδίκευση και το πολυάριθμο των υποθέσεων δικαιολογεί τη διακριτή δικαιοδοσία της διοικητικής δικαιοσύνης, τίθεται το ερώτημα μήπως καθώς στη σύγχρονη εποχή εντείνονται οι απαιτήσεις εξειδίκευσης και πολλαπλασιάζονται οι διαφορές κυρίως στα πεδία των αγορών που απελευθερώνονται, θα έπρεπε για τον λόγο αυτό να γίνεται κατ' αντικείμενο εσωτερική οργάνωση της δικαιοσύνης, με τη δημιουργία ειδικών τμημάτων⁴⁰.

22

³⁸ Φ. Βεγληρής, *Η διοικητική Δικαιοσύνη*, ό.π., σελ. 33 επ. Βλ. σχετικά την ομιλία του Κωνσταντίνου Ρακιτιβάν κατά την πρώτη συνεδρίαση της 17ης Μαΐου 1929 σε: Π. Τσούκας, *Καινοτόμος θεμελιωτής του κράτους δικαίου*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 11.11.2023).

³⁹ Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 15.

⁴⁰ Βλ. χαρακτηριστικά άρθρο 360 παρ. 6 ν. 4700/2020 (Α' 127): «6. Στα διοικητικά πρωτοδικεία και τα διοικητικά εφετεία, στα οποία λειτουργούν τρία (3) τουλάχιστον τμήματα, είναι δυνατή η σύσταση ειδικών τμημάτων με βάση το αντικείμενο και τον αριθμό συγκεκριμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών, καθώς και η κατ' αποκλειστικότητα ή μη, εισαγωγή σε αυτά των υποθέσεων των εν λόγω κατηγοριών, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 17 του παρόντος, μετά από πρόταση του τριμελούς συμβουλίου διεύθυνσης ή του δικαστή που διευθύνει το δικαστήριο, προς την Ολομέλεια του οικείου δικαστηρίου, η οποία αποφασίζει επί της πρότασης εντός διμήνου από την υποβολή της. Τα ως άνω τμήματα στελεχώνουν με τριετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί, κατά προτίμηση, δικαστές με εξειδίκευση ή ιδιαίτερη εμπειρία στη συγκεκριμένη κατηγορία διαφορών, η οποία προκύπτει είτε από σχετικούς μεταπτυχιακούς ή διδακτορικούς τίτλων σπουδών είτε από προγενέστερη συναφή δραστηριότητα».

Γ. Περιγραφή

- 23 Βάσει του συστήματος των χωριστών δικαιοδοσιών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 94 παρ. 1 και 2 Σ., στην ελληνική έννομη τάξη οι διαφορές διακρίνονται σε διοικητικές και σε ιδιωτικές και αντιστοιχίζονται στους δύο διακριτούς κλάδους της δικαιοσύνης με την επιφύλαξη της περίπτωσης τυποποιημένης διασταύρωσης των δικαιοδοσιών, θέμα το οποίο ρυθμίζεται ειδικά στο άρθρο 94 παρ. 3 Σ. Ιδιαίτερη κατηγορία συνιστά η ποινική δικαιοδοσία, η οποία ρυθμίζεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 96 και 97 Σ. και έχει ως αντικείμενο τη δίωξη και διερεύνηση των εγκλημάτων και τη λήψη αποφάσεων για την τιμωρία των εγκλημάτων ή τυχόν άλλων μέτρων που προβλέπουν οι ποινικοί νόμοι⁴¹. Με αυτό το περιεχόμενο, η ποινική δικαιοδοσία αφορά σε ένα πεδίο απονομής δικαιοσύνης σαφές και *ex ante* προσδιορισμένο.
- 24 Κατά τη γαλλική θεωρία, δομικό στοιχείο του συστήματος χωριστών δικαιοδοσιών, πέραν της θεσμοθέτησης διακριτών δικαιοδοτικών οργάνων, αποτελεί η οργάνωση της διοικητικής δικαιοσύνης με κανόνες ιεραρχίας στην κορυφή της οποίας τίθεται ανώτατο δικαστήριο κατά το πρότυπο του γαλλικού Conseil d'Etat, το οποίο είναι διαφορετικό από το ανώτατο πολιτικό και ποινικό δικαστήριο, όπως είναι στην Ελλάδα το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ως λογικό επακόλουθο της συνύπαρξης των δύο κλάδων επιβάλλεται επιπροσθέτως η ίδρυση και λειτουργία δικαστηρίου, το οποίο έχει την αρμοδιότητα να επιλύει συγκρούσεις δικαιοδοσίας, όπως είναι για την Ελλάδα το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100 παρ. 1 περ. δ' Σ.). Εάν ελλείπουν αντίστοιχοι μηχανισμοί θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ακολουθείται κατ' ουσίαν σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας, ακόμη και εάν υφίστανται εξειδικευμένα δικαιοδοτικά όργανα για την επίλυση διοικητικών διαφορών.

Δ. Σημασία

- 25 Η διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών αναλογεί εν πολλοίς στη *summa divisio* της έννομης τάξης, στην παραδοσιακή δηλαδή διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, η οποία ανατρέχει στο ρωμαϊκό δίκαιο. ίσως μάλιστα αυτή να είναι και η *ratio* της εφαρμογής του συστήματος δυαδικού συστήματος οργάνωσης της δικαιοσύνης⁴².

⁴¹ Αρ. Καρράς, *Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 3 επ.

⁴² J. Rivero, "Le juge administratif, gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité?", *Mélanges Marcel WALINE*, 1974, σελ. 701.

Ο θεμελιώδης χαρακτήρας του χωρισμού των δικαιοδοσιών αναδεικνύεται από τις 26 διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται σε σχέση με τις θεμελιώδεις δικονομικές αρχές αναλόγως της δικαιοδοσίας. Έτσι για παράδειγμα, ενώ στο πεδίο παροχής δικαστικής προστασίας επί διοικητικών διαφορών προκρίνεται η ανακριτική αρχή⁴³, σύμφωνα με την οποία το αρμόδιο δικαστήριο λαμβάνει όλα τα κατά την κρίση του πρόσφορα μέτρα για τη διακρίβωση της αλήθειας και την ταχύτερη επίλυση της διαφοράς⁴⁴, στην περίπτωση των πολιτικών δικαστηρίων εφαρμόζονται οι δικονομικές αρχές της διάθεσης και της συζήτησης (άρθρο 106 ΚΠολΔ), κατά τις οποίες το «δικαστήριο ενεργεί μόνο ύστερα από αίτηση διαδίκου και αποφασίζει με βάση τους πραγματικούς ισχυρισμούς που προτείνουν και αποδεικνύουν οι διάδικοι και τις αιτήσεις που υποβάλλουν, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά»⁴⁵.

Η θεμελιώδης πρακτική σημασία της διάκρισης καθίσταται πασιφανής από το απο- 27 τέλεσμα στο οποίο οδηγεί τυχόν λάθος επιλογή δικαιοδοσίας από τον προσφεύγοντα στη δικαιοσύνη, και που είναι η απόρριψη του ενδίκου βοηθήματος λόγω έλλειψης δικαιοδοσίας⁴⁶. Η έλλειψη δικαιοδοσίας είναι «μείζον ζήτημα δημόσιας τάξης», το οποίο εξετάζεται και αυτεπαγγέλτως από τα δικαστήρια (βλ. άρθρο 12 ΚΔΔ)⁴⁷. Άλλωστε, η υπέρβαση δικαιοδοσίας ιδρύει λόγο αναίρεσης από τη διάταξη του αριθμού 4 του άρθρου 559 ΚΠολΔ για την περίπτωση κατά την οποία τα Πολιτικά δικαστήρια

⁴³ ΣτΕ 4445-4446/2012, σκ. 13 και 14, αντιστοίχως, 1701/1987, 2247/1966· ΔΕφθεσ 333/2022, σκ. 3· ΔΕφΑθ 1881-1882/2014, σκ. 3.

⁴⁴ ΣτΕ 3035/2014, 4518/2011.

⁴⁵ Ν. Κλαμαρής/Σ. Κουσουλής/Σ. Πανταζόπουλος, *Πολιτική Δικονομία*, 2023, σελ. 491 επ.

⁴⁶ Το αποτέλεσμα αυτό πάντως δεν αποστερεί από τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας καθώς προβλέπεται στον νόμο δυνατότητα επανάσκλησης των ενδίκων βοηθημάτων. Βλ. άρθρο 9 παρ. 4 του ν. 1649/1986 (Α' 149), οι διατάξεις του οποίου επαναλήφθηκαν αυτούσιες στο άρθρο 41 του ν. 3659/2008 (Α' 77): «Αν ένδικο βοήθημα απορριφθεί τελεσιδικώς για έλλειψη δικαιοδοσίας του δικαστηρίου, το αντίστοιχο ένδικο βοήθημα που προβλέπει ο νόμος, εφόσον ασκηθεί ενώπιον του κατά δικαιοδοσία αρμόδιου δικαστηρίου εντός ανατρεπτικής προθεσμίας δύο (2) μηνών από την επίδοση της τελεσιδικής απορριπτικής απόφασης στον ενδιαφερόμενο ή αφότου καταστεί τελεσιδική η επιδοθείσα πρωτόδικη απόφαση, λογίζεται, ως προς όλες τις έννομες συνέπειες, ότι ασκήθηκε κατά το χρόνο της άσκησης εκείνου που απορρίφθηκε. Αν η απορριπτική απόφαση είχε επιδοθεί ή είχε καταστεί τελεσιδική πριν από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, η παραπάνω προθεσμία αρχίζει από τη δημοσίευση του νόμου. Το δικαστικό ένσημο, που τυχόν έχει καταβληθεί για το ένδικο βοήθημα που απορρίφθηκε, συνυπολογίζεται και για το ένδικο βοήθημα που ασκείται ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου».

⁴⁷ ΣτΕ (Α' Τμ.) 1355/2019, σκ. 7. Σχετικά βλ. Γ. Κόντη, *Διασταυρώσεις πολιτικής και διοικητικής δίκης*, 2020, σελ. 80 επ.

«επιλαμβάνονται υπόθεσης, η οποία, κατά το νόμο, ανήκει στη δικαιοδοσία άλλου δικαστηρίου, ποινικού ή διοικητικού ή στη δικαιοδοσία διοικητικής αρχής (Ολ.Α.Π. 5/1995, Α.Π. 159/2021, Α.Π. 356/2020, Α.Π. 1666/2014, Α.Π. 1524/2013)»⁴⁸. Αντίστοιχα, ο σχετικός λόγος αναίρεσεως στο πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης θεμελιώνεται στο άρθρο 56 παρ. 1 περ. α' ΠΔ 18/1989⁴⁹.

- 28 Σύμφωνα πάντως με τη νομολογία, η σημασία του συστήματος χωριστών δικαιοδοσιών είναι ευρύτερη και η αξία της δεν περιορίζεται στον σωστό από δικονομική άποψη χειρισμό των υποθέσεων. Αντιθέτως, έχει δομική σημασία για την κατάστρωση της δικαστικής προστασίας. Ειδικότερα, όπως έγινε δεκτό σε πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, «ενόψει του προβλεπόμενου από το Σύνταγμα οργανωτικού σχήματος των χωριστών δικαιοδοσιών, ο έλεγχος των αποφάσεων και λοιπών διαδικαστικών πράξεων ενεργείται υποχρεωτικά από όργανα που ανήκουν στον ίδιο δικαιοδοτικό κλάδο. Εξ αυτών δε παρέπεται ότι ο νομοθέτης οφείλει να εκπληρώσει την (εκτεθείσα στην προηγούμενη σκέψη) υποχρέωση θέσπισης του νομοθετικού πλαισίου για τον καθορισμό των όρων του παρανόμου των πράξεων ή και παραλείψεων των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, σε αρμονία με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις που καθιερώνουν το προαναφερθέν οργανωτικό σύστημα χωριστών δικαιοδοσιών, ήτοι ρυθμίζοντας τα σχετικά ζητήματα χωριστά ανά δικαιοδοτικό κλάδο»⁵⁰.

Ε. Προβλήματα

- 29 Παρά τη θεμελιώδη σημασία της διάκρισης ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών, στην πράξη διαχρονικά υφίστανται αμφισβητήσεις ως προς την ορθή ταξινόμηση αρκετών κατηγοριών διαφορών. Ίσως μάλιστα τέτοιες αμφισβητήσεις να είναι αναπόφευκτες, εάν ληφθεί υπόψη ότι και η ίδια η διάκριση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, η οποία είναι εγγενής στην επιλογή του δυαδικού συστήματος, είναι διαχρονικά αρκετά ρευστή⁵¹.
- 30 Στη σύγχρονη εποχή η ρευστότητα της διάκρισης δημοσίου-ιδιωτικού δικαίου είναι ιδιαίτερα εμφανής στο πεδίο της άσκησης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε σχέση με τομείς δραστηριότητας που απελευθερώνονται, δηλαδή σε σχέση με τομείς οι οποίοι

⁴⁸ ΑΠ 283/2022.

⁴⁹ ΣτΕ (Α' Τμ.) 1355/2019, ό.π.

⁵⁰ ΣτΕ (Ολ) 800/2021, σκ. 6, με ενδιαφέρουσα μειοψηφία.

⁵¹ Φ. Βεγληρής, *Η διοικητική δικαιοσύνη*, ό.π., σελ. 17 επ.

είχαν κατά το παρελθόν οργανωθεί κατά το σύστημα του δημοσίου μονοπωλίου (καθετοποιημένη, μονοπωλιακή δημόσια επιχείρηση) και πλέον λειτουργούν βάσει κανόνων ελεύθερου ανταγωνισμού. Οι τομείς αυτοί αφορούν κατεξοχήν στην παραγωγή και διάθεση αγαθών και υπηρεσιών με σημαντικές διαστάσεις κοινής ωφέλειας (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, μεταφορές, κ.ά.), και έτσι η απελευθέρωσή τους συνοδεύεται από εξειδικευμένες διαδικασίες και μηχανισμούς δημόσιας παρέμβασης στην αγορά, όπως είναι η σύσταση και λειτουργία ρυθμιστικών αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΑΕΥ, κ.ά.). Η ρυθμιστική παρέμβαση σε τομείς ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας οδηγεί σε έντονη συνάρθρωση της δημόσιας και της ιδιωτικής δράσης⁵². Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης είναι η περίπτωση των αποφάσεων της πρώην Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ) νυν Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) που εκδίδονται επί καταγγελίας βάσει του άρθρου 34 ν. 4001/2011 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 του ν. 4986/2022 (Α' 204) και με το άρθρο 17 ν. 5037/2023 (Α' 78)⁵³. Οι ίδιοι τομείς επιπλέον περιλαμβάνουν δραστηριότητες που κατατάσσονται ως φυσικά μονοπώλια για λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας, όπως είναι κατεξοχήν οι δραστηριότητες των δικτύων, οι οποίες αντιστοιχίζονται σε νομικά μονοπώλια, εταιρείες δηλαδή που εκ του νόμου περιβάλλονται με μονοπωλιακά πρόνομια για την άσκηση της δραστηριότητας που τους ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα χάριν της επιδίωξης βέλτιστου οικονομικού αποτελέσματος. Όπως προκύπτει από τη σχετική νομολογία, οι διαφορές που ανακύπτουν από τη δράση τέτοιων εταιρειών είναι δύσκολο να διακριθεί εάν είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου⁵⁴.

Πεδία δραστηριότητας τα οποία χαρακτηρίζονται από την έντονη συνάρθρωση ιδιω- 31
τικής δράσης και δημόσιας εξουσίας ίσως πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποτελούν τον κατεξοχήν χώρο, ο οποίος προσφέρεται για την αξιοποίηση της δυνατότητας διασταύρωσης των δικαιοδοσιών, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 94 Σ.⁵⁵.

⁵² Ενδεικτικώς ΔΕφΑθ 1578/2014, 1575/2021.

⁵³ ΔΕφΑθ 2151/2016. Σχετικά βλ. Αικ. Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος στον τομέα της ενέργειας*, ΕφΔΔ 2020, σελ. 5 επ.

⁵⁴ Ενδεικτικώς βλ. ΣτΕ 132/2021 σκ. 14 επ. Αναλυτική παράθεση και αξιολόγηση της σχετικής νομολογίας σε: Χρ. Λεονάρδου, *Το οργανικό κριτήριο στη νομολογία για την οργάνωση και τη λειτουργία αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, 2022, διαθέσιμη στο [link](#).

⁵⁵ Πρβλ. άρθρο 40 παρ. 9 ν. 4994/2022 (Α' 215), όπου ρητά ορίζεται ότι οι διαφορές που ανακύπτουν από την επιβολή έκτακτης εισφοράς σε προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας στο πλαίσιο του Προσωρινού Μηχανισμού Επιστροφής Μέρους Εσόδων (υπερβάλλοντα έσοδα) υπάγονται στη δικαιοδοσία των Διοικητικών Δικαστηρίων, ακριβώς γιατί ο νομοθέτης επιδιώκει να αποφύγει

Ενόσω αυτό δεν γίνεται με συστηματικότητα, έχει μεγάλη αξία η ρύθμιση του άρθρου 41 ν. 3659/2008 (Α' 77)⁵⁶.

2. Κατανομή δικαιοδοσιών

A. Διοικητική δικαιοσύνη

- 32 Στη διοικητική δικαιοσύνη⁵⁷ εντάσσονται τα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία προβλέπονται στο Σύνταγμα και σε σχετικές δικονομικής φύσεως διατάξεις, με βάση τις οποίες ρυθμίζεται ειδικότερα η οργάνωση, δικαιοδοσία, αρμοδιότητα και λειτουργία των δικαστηρίων αυτών⁵⁸. Όπως προκύπτει από το κείμενο του άρθρου 94 παρ. 1 Σ., στη διοικητική δικαιοσύνη εντάσσονται ειδικότερα:
- 33 (1) Το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι αρμοδιότητες του οποίου προβλέπονται στο άρθρο 95 Σ. Οι βασικοί δικονομικοί κανόνες που εφαρμόζονται σε σχέση με το Συμβούλιο της Επικρατείας περιλαμβάνονται στο ΠΔ 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Η οργάνωση του δικαστηρίου ρυθμίζεται περαιτέρω με την απόφαση ΣτΕ 19/2013 (σε Ολομέλεια και Συμβούλιο) «Κωδικοποίηση διατάξεων Κανονισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας» (Β' 2462/2013), ενώ οι αρμοδιότητες των Τμημάτων με την απόφαση ΣτΕ (Ολομέλεια) 8/2019 (Β' 2933/2019).
- 34 (2) Το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι αρμοδιότητες του οποίου ως ανώτατου δικαστηρίου ειδικής δικαιοδοσίας προβλέπονται στο άρθρο 98 Σ. Οι δικονομικοί κανόνες για το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνονται στον ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (Α' 127), ενώ ο Οργανικός Νόμος περί Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο ν. 4820/2021 (Α' 130).
- 35 (3) Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα οποία σύμφωνα με το άρθρο 1 περ. β' ν. 4938/2022 «Κώδικας Οργανισμού δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών και λοιπές διατάξεις» (Α' 109) είναι τα Διοικητικά Πρωτοδικεία και τα Διοικητικά

δικονομικές δυσκολίες ταξινόμησης των υποθέσεων, όταν η δράση του κράτους συναρθρώνεται με τη δράση του φυσικού μονοπωλίου.

⁵⁶ Για τη διάταξη βλ. ανωτέρω υποσημείωση 46. Περαιτέρω βλ. ΣτΕ 465/2020.

⁵⁷ Ο όρος «Διοικητική Δικαιοσύνη» δεν απαντάται στο Σύνταγμα, χρησιμοποιείται ωστόσο στη θεωρία ως καθιερωμένος τεχνικός όρος, ο οποίος με οργανική εννοιολογική προσέγγιση περιγράφει το σύνολο των διοικητικών δικαστηρίων που ελέγχουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2023, σελ. 5. Για τις επιμέρους εκδοχές της έννοιας βλ. Φ. Βεγλερή, *Η διοικητική δικαιοσύνη και τα προβλήματά της*, 1977, σελ. 17 επ.

⁵⁸ Επ. Σπηλιωτόπουλος/Β. Κονδύλης, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Τόμ. 2, 2022, σελ. 15.

Εφετεία. Η λειτουργία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων διέπεται από τις διατάξεις του ΚΔΔ, όταν δικάζουν διαφορές ουσίας. Από την άλλη πλευρά, για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών που έχουν υπαχθεί στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του ΠΔ 18/1989 (Α' 8), όπως προβλέπεται στο άρθρο 4 ν. 702/1977 (Α' 268).

Σημειώνεται περαιτέρω ότι παρότι δεν προκύπτει ευθέως από τις διατάξεις του άρθρου 94 Σ., στη διοικητική δικαιοσύνη εντάσσεται και το ειδικής δικαιοδοσίας ειδικό δικαστήριο που προβλέπεται στο άρθρο 88 παρ. 2 Σ. («*Μισθοδικείο*»), το οποίο επιλύει τις διαφορές ουσίας σχετικά με τις κάθε είδους αποδοχές και τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών, εφόσον «*η επίλυση των σχετικών νομικών ζητημάτων μπορεί να επηρεάσει τη μισθολογική, συνταξιοδοτική ή φορολογική κατάσταση ευρύτερου κύκλου προσώπων*». Ακόμη, στη διοικητική δικαιοσύνη εντάσσεται σύμφωνα με τη βιβλιογραφία και το ΑΕΔ (άρθρο 100 Σ.), τουλάχιστον κατά το μέτρο κατά το οποίο ενεργεί ως εκλογοδικείο και ως δικαστήριο επίλυσης των συγκρούσεων δικαιοδοσίας⁵⁹.

Η διοικητική δικαιοσύνη διακρίνεται από μηχανισμούς ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που είναι εσωτερικοί, ενδοδιοικητικοί και κινητοποιούνται είτε κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής (άρθρα 24-27 ΚΔΔιαδ, ν. 2690/1999, Α' 45) είτε και αυτεπαγγέλτως, όπως ενδεικτικώς προβλέπεται στο άρθρο 226 ν. 3852/2010 για τις πράξεις των ΟΤΑ (Α' 87)⁶⁰. Διακρίνεται ακόμη από την περίπτωση άσκησης δικαιοδοτικών καθηκόντων κατά την έννοια του άρθρου 89 παρ. 2 Σ. από ανεξάρτητες αρχές που εντάσσονται στην εκτελεστική λειτουργία, ακόμη και εάν συγκροτούνται αποκλειστικά από τακτικούς δικαστές⁶¹.

⁵⁹ Ενδεικτικά Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 7.

⁶⁰ Σχετικά βλ. Π. Ευστρατίου, *Συστηματικά θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, 2013, σελ. 131 επ.· Αικ. Ηλιάδου, «Ελεγκοί στη δημόσια διοίκηση», σε: Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα της Ελλάδας*, 2021, σελ. 217 επ. Ειδικά για την Εθνική Αρχή Διαφάνειας βλ. Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη, *Έλεγχος διοίκησης*, 2020 (passim).

⁶¹ Ενδιαφέρον είναι το ακόλουθο απόσπασμα για το ζήτημα αυτό: «*οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών (ΑΕΠ) δεν αποτελούν δικαστήρια, κατά την έννοια του Συντάγματος (ΣτΕ Ολομ. 189/2007, 825/1998), ούτε συνιστούν πρώτο βαθμό δικαιοδοσίας, για την επίλυση των διαφορών των οποίων επιλαμβάνονται κατά το νόμο, αλλά ανεξάρτητες αρχές (εντασσόμενες στη δομή) της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους. Ασκούν, πάντως, αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 89 παρ. 2 του Συντάγματος (ΣτΕ 2347-8/2017 Ολομ., 1694/2018 Ολομ.). Συγκεκριμένα, οι αποφάσεις των ΑΕΠ εκδίδονται κατ' ενάσκηση αρμοδιότητας "δικαιοδοτικού χαρακτήρα", διότι (α) ανάγονται στον έλεγχο του νόμου και ουσία βάσιμου της προσβαλλόμενης με την ενδικοφανή προσφυγή πράξης, ώστε είτε να επιλυθεί η διαφορά ταχέως, είτε, τουλάχιστον, να εκκαθαριστούν*

α. Διοικητικές διαφορές

- 38 Στη διοικητική δικαιοσύνη υπάγεται κατεξοχήν η επίλυση των διοικητικών διαφορών. Με αφητηρία τον γενικό ορισμό του τεχνικού όρου «διαφορά»⁶², μπορεί να υποστηριχθεί ότι διοικητικές είναι οι διαφορές οι οποίες αναφύονται σε όσες περιπτώσεις η διατάραξη της έννομης σχέσης ή κατάστασης συναρτάται με τη δράση δημοσίου νομικού προσώπου, δηλαδή του Κράτους ή ΝΠΔΔ κάθε μορφής ή διφυούς νομικού προσώπου εφόσον σε δεδομένη περίπτωση ενεργεί κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, η δε έννομη σχέση ή κατάσταση που διαταράσσεται διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου.

επαρκώς τα λυσιτελώς τιθέμενα νομικά ή/και πραγματικά ζητήματα, προκειμένου, αφενός, να μην επιβαρύνεται ασκόπως ο φόρτος των διοικητικών δικαστηρίων και, αφετέρου, να εξυπηρετείται η οικονομία και η αποτελεσματικότητα της οικείας ένδικης διαδικασίας επίλυσης της διαφοράς (πρβλ. ΣτΕ 2465/2018 επταμ.) και β) συνάπτονται προς το δικαίωμα παροχής ένδικης προστασίας και την άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια όχι μόνο για τον παραπάνω λόγο αλλά και καθόσον (i) το παραδεκτό της ένδικης προσφυγής προϋποθέτει την προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, (ii) ο δικαιοδοτικός έλεγχος αφορά στη νομιμότητα της απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής και, συνακόλουθα, (iii) η έκταση του δικαιοδοτικού ελέγχου συναρτάται, κατ' αρχήν, με την έκταση του ασκούμενου από τις ΑΕΠ ελέγχου. Επομένως, ο "δικαιοδοτικός" χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων των ΑΕΠ απορρέει από το ότι η άσκησή τους, αφενός μεν, κατατείνει στην επίλυση των διαφορών που υποβάλλονται στις ΑΕΠ κατά το νόμο, αφετέρου δε, συνδέεται στενά με την άσκηση του δικαιώματος ένδικης προστασίας και την παροχή αυτής από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, οι αποφάσεις των ΑΕΠ δεν συνιστούν άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας, η οποία επιφυλάσσεται από το Σύνταγμα (άρθρο 26) στα δικαστήρια, αλλά αναγκαίο προστάδιο της ένδικης διαδικασίας, για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων. Εξάλλου, να μεν οι ΑΕΠ συγκροτούνται (πλέον αποκλειστικά) από δικαστές των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, αλλά τα πρόσωπα αυτά στελεχώνουν τις ΑΕΠ και ασκούν (συλλογικά και με καθεστώς προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας) τις αρμοδιότητες των ΑΕΠ όχι υπό την ιδιότητά των ως δικαστικών λειτουργών, αλλά ως κρατικοί λειτουργοί-μέλη ανεξάρτητων αρχών της εκτελεστικής λειτουργίας. Τούτων έπεται ότι, στο πλαίσιο του δικαιοδοτικού ελέγχου των αποφάσεων των ΑΕΠ από τα διοικητικά πρωτοδικεία, δεν κρίνεται η νομιμότητα αποφάσεων δικαστηρίων ή αποφάσεων δικαιοδοτικών, ήτοι εκδοθεισών κατ' ενάσκηση της προβλεπόμενης στο Σύνταγμα δικαστικής λειτουργίας, ούτε, άλλωστε, ελέγχονται κρίσεις δικαστικών λειτουργών, εξενεχθείσες υπό την ιδιότητά τους αυτή, αλλά κρίσεις συλλογικών οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Εξάλλου, ο ως άνω δικαιοδοτικός έλεγχος ασκείται από δικαστικούς λειτουργούς των διοικητικών πρωτοδικείων, οι οποίοι απολαύουν των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα και το νόμο αυξημένων εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, η οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπονομεύεται ή αποδυναμώνεται συνεπεία της έκδοσης των υπό έλεγχο πράξεων από όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας στα οποία συμμετέχουν άλλοι δικαστικοί λειτουργοί (πρβλ. ΣτΕ 2347-8/2017 Ολομ.)». [ΣτΕ (Ολ) 1580/2021, σκ. 14].

⁶² Βλ. ανωτέρω υπό ΙΙΙ.1.Α.

Ο σύγχρονος ορισμός της διοικητικής διαφοράς απομακρύνεται από το κριτήριο της **39** δημόσιας υπηρεσίας (κατά το οργανικό κριτήριο), το οποίο είχε χρησιμοποιηθεί κατά το παρελθόν από τη θεωρία⁶³. Αυτό είναι μάλλον εύλογο, ενόψει της πολυπλοκότητας του συστήματος οργάνωσης και των εργαλείων δράσης της δημόσιας διοίκησης, επειδή όπως είναι γνωστό συχνά υιοθετούνται τύποι ιδιωτικού δικαίου σε σχέση με τη δημόσια υπηρεσία (κατά λειτουργική έννοια), δηλαδή για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους διοικούμενους⁶⁴.

Βάσει του ανωτέρω ορισμού, στη θεωρία καταγράφονται συχνά τα στοιχεία της διοικητικής διαφοράς, τα οποία συνοψίζονται στα εξής: (1) Η σχέση που διαταράσσεται **40** απαιτείται να διέπεται από το διοικητικό δίκαιο, (2) η διατάραξη της έννομης σχέσης πρέπει να οφείλεται σε πράξη ή παράλειψη εν στενή ή εν ευρεία έννοια οργάνου δημοσίου νομικού προσώπου, και (3) θα πρέπει να υπάρχει ανάγκη για παροχή έννομης προστασίας ώστε να αποκατασταθεί η διατάραξη που δημιουργήθηκε⁶⁵. Παρά ωστόσο την προσπάθεια συστηματικής καταγραφής των επιμέρους κριτηρίων που οδηγούν στην ταξινόμηση μίας διαφοράς ως διοικητικής, λαμβάνοντας υπόψη την πολυμορφία της δράσης της δημόσιας διοίκησης και την ανάμειξή της σε διάφορες έννομες σχέσεις, οι οποίες μπορεί να διέπονται όχι μόνο από το διοικητικό αλλά και από το ιδιωτικό δίκαιο ή ακόμη και κυρίως από το τελευταίο, στην πράξη ανακύπτουν αμφισβητήσεις ως προς την ταξινόμηση των αναφερόμενων ως *διφορούμενων* άλλως *οριακών* περιπτώσεων διαφορών. Η νομολογία του ΑΕΔ επί θεμάτων κατανομής της δικαιοδοσίας σε σχέση με τέτοιες διφορούμενες ή αμφισβητούμενες περιπτώσεις είναι πλούσια, στη δε θεωρία ενίοτε γίνεται καταγραφή των επιμέρους περιπτώσεων στο πλαίσιο προσπάθειας συστηματοποίησης⁶⁶.

⁶³ Αντί πολλών βλ. Μ. Στασινόπουλο, *Δίκαιον των διοικητικών διαφορών – αρμοδιότης και διαδικασία των Διοικητικών Δικαστηρίων – ένδικα μέσα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1980, σελ. 63. Γ. Παπαχατζή, *Μελέται επί του δικαίου των διοικητικών διαφορών*, 1961, σελ. 162.

⁶⁴ Επ. Σπηλιωτόπουλος/Β. Κονδύλης, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 36, αρ. περ. 409, υποσημ. 65. Για την έννοια «ιδιωτικό διοικητικό δίκαιο», μετάφραση του Γερμανικού όρου «Verwaltungsprivatrecht», βλ. Σπ. Φλογαίτη, «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», σε: Απ. Γέροντας/Πρ. Παυλόπουλος/Γλ. Σιούτη/Σπ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 34 επ. Για το διακριτό ζήτημα της άσκησης διοικητικού έργου από ιδιώτες μέσω συμβατικής σχέσης βλ. Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, 2021 (passim).

⁶⁵ Επ. Σπηλιωτόπουλος/Β. Κονδύλης, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 36, αρ. περ. 410.

⁶⁶ Για μία εκτενή καταγραφή επιμέρους «οριακών» περιπτώσεων βλ. Π. Λαζαράτο, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 33 επ.· Ν. Νίκα, *Εγχειρίδιο Πολιτικής Δικονομίας*, ό.π., σελ. 98 επ.

- 41 Ιδιαίτερη σημασία για την κατανομή της δικαιοδοσίας αποδίδεται κατά τη νομολογία στο κριτήριο της υποκείμενης σχέσης στο πλαίσιο της οποίας αναφύεται η εκάστοτε διαφορά. Για τη σημασία της υποκείμενης σχέσης ως κριτήριο ταξινόμησης των διαφορών, σε πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του ΕΛΣυν έγινε δεκτό ότι: «[...] είναι μεν ακριβές ότι ο ιδιωτικός ή διοικητικός χαρακτήρας της υποκείμενης σχέσης χρησιμοποιείται από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο για τον χαρακτηρισμό μιας διαφοράς ως διοικητικής ή ιδιωτικής (ΑΕΔ 53/1995, 3/2004, 18/2009), όμως το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο αυτό μόνον στις περιπτώσεις όπου δεν υφίσταται εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη προς θεραπεία δημόσιου σκοπού, αλλά ειδική έννομη σχέση, όπως απαίτηση διοικουμένου λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού του Δημοσίου από ιδιωτική απαίτηση (ΑΕΔ 2/1993), κατάληψη ακινήτου που ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (ΑΕΔ 10/1993, 8/2002) ή αναγκαστική εκτέλεση για την ικανοποίηση ιδιωτικής απαίτησης του Δημοσίου (ΑΕΔ 23/1999, σκέψη 3)»⁶⁷.
- 42 Μεγάλης πρακτικής σημασίας ομάδα διαφορών σε σχέση με τις οποίες ανακύπτουν αμφισβητήσεις ως προς την ορθή ταξινόμησή τους αποτελείται από τις διαφορές που αναφέρονται στο πεδίο της συμβατικής δράσης της δημόσιας διοίκησης, ένα πεδίο με μεγάλη σημασία για τη σύγχρονη δημόσια διοίκηση⁶⁸. Κατά πάγια νομολογία του ΑΕΔ έχουν προσδιοριστεί οι προϋποθέσεις κατάταξης ορισμένης σύμβασης ως «διοικητικής». Δυνάμει της νομολογίας αυτής πιο συγκεκριμένα συνδυάζεται το οργανικό κριτήριο με λειτουργικές διαστάσεις της δράσης της δημόσιας διοίκησης: «*Θεωρείται δε η σύμβαση διοικητική εάν πληρούνται, σωρευτικώς, οι εξής προϋποθέσεις: α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, β) με τη σύναψη της συμβάσεως επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού, τον οποίο ο νόμος έχει αναγάγει σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, και γ) το Ελληνικό Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, είτε βάσει του κανονιστικού καθεστώτος που διέπει τη σύμβαση είτε βάσει ρητρών, οι οποίες προβλέπονται κανονιστικώς και έχουν περιληφθεί στη σύμβαση, αποκλίνουν δε από το κοινό δίκαιο, ευρίσκεται, προς ικανοποίηση του εν λόγω σκοπού, σε υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου του, δηλαδή σε θέση που δεν προσιδιάζει στον δυνάμει των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου συναπτόμενο συμ-*

⁶⁷ ΕΛΣυν (Ολ.) 175/2022.

⁶⁸ Από την πλούσια βιβλιογραφία βλ. συνοπτικά Απ. Γέροντα, «Δημόσιες Συμβάσεις», σε: Απ. Γέροντας/Πρ. Παυλόπουλος/Γλ. Σιούτη/Σπ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 339 επ.

Βατικό δεσμό (ΑΕΔ 1/2016, 11/2013, 3/2012, 28/2011, 21/2009, 6/2007, ΣτΕ 1989/2014, 3267/2013, ΑΠ 210/2016)»⁶⁹.

43 Η συμβατική δράση της δημόσιας διοίκησης ωστόσο δεν εξαντλείται στις διοικητικές συμβάσεις κατά την έννοια των κριτηρίων της νομολογίας του ΑΕΔ, επειδή η πολυπλοκότητα του διοικητικού συστήματος οργάνωσης της χώρας είναι αρκετά πιο περίπλοκη από την κατασκευή του ΝΠΔΔ, το οποίο ενεργεί ως συμβαλλόμενος σε διοικητική σύμβαση. ΝΠΙΔ τα οποία συστήνονται από το κράτος στο πλαίσιο της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης και εντάσσονται στον κύκλο της δημόσιας διοίκησης με ευρεία έννοια δραστηριοποιούνται και αυτά στο πεδίο των συμβάσεων και τίθεται κατ' επέκταση το ερώτημα εάν μπορούν να συνάπτουν «διοικητικές συμβάσεις» και τότε μπορεί να συμβαίνει αυτό⁷⁰. Το ίδιο ερώτημα τίθεται άλλωστε και γενικότερα σε σχέση με τη δράση των επιμέρους δημοσίων νομικών προσώπων που οργανώνονται κατά το πρότυπο ιδιωτικού δικαίου και διέπονται πρωτίστως από κανόνες ιδιωτικού δικαίου, πέραν δηλαδή του πεδίου των συμβάσεων. Απάντηση σε ανάλογους προβληματισμούς δίνει η νομολογιακή κατασκευή του διφυούς νομικού προσώπου, του νομικού προσώπου που συνδυάζει χαρακτηριστικά και κανόνες τόσο δημοσίου όσο και ιδιωτικού δικαίου. Στην περίπτωση των διφυών νομικών προσώπων διοικητικές διαφορές ανακύπτουν όταν ασκείται δημόσια εξουσία, όταν τα πρόσωπα αυτά δεν ενεργούν σε σχέση συναλλαγής⁷¹.

44 Η βασική λογική του συστήματος επίλυσης των διοικητικών διαφορών είναι να παρέχεται στους διοικουμένους πλήρης και αποτελεσματική δικαστική προστασία, όταν από την άσκηση δημόσιας εξουσίας πλήττονται κυριαρχικώς τα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντα αυτών⁷². Για τον σκοπό αυτό, η διοικητική δικαιοσύνη εξοπλίζεται, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, με τις ειδικές δικονομικές εξουσίες ακύρωσης των εκτελεστών διοικητικών πράξεων ή μεταρρύθμισής τους, ώστε χάριν της διασφάλισης της αρχής της νομιμότητας να μπορεί να αποβάλλεται από την έννομη τάξη κάθε διοικητική πράξη ή παράλειψη με την οποία η δημόσια εξουσία επεμβαίνει

⁶⁹ ΑΕΔ 2/2017 σκ. 7. Ομοίως ΑΕΔ 7/2019, σκ. 6., 7/2022, σκ. 8. Σχετικά βλ. Δ. Κόρσο, «Στη λάμψη των συμβάσεων του Διοικητικού Δικαίου», σε: *Idem*, *Μελέτες Γενικής Θεωρίας του Δικαίου, Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 381 επ.

⁷⁰ Από την πλούσια βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικώς Δ. Ράικο, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2022, σελ. 1 επ.· Δ. Τομαρά, *Δημόσιες Συμβάσεις*, 2022, σελ. 22 επ.

⁷¹ Ενδεικτικώς ΣτΕ (Ολ) 895/2008.

⁷² ΣτΕ (Ολ) 1087/1946.

παρανόμως στη σφαίρα δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων. Στο πλαίσιο αυτό, στις περιπτώσεις εξαίρεσης από τη δυνατότητα άσκησης δικαστικού ελέγχου κατά τρόπο ευθύ, με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων⁷³, η δικαστική προστασία επιβάλλεται να διασφαλίζεται με μηχανισμούς επανορθωτικής δικαιοσύνης (πχ. αγωγή αποζημιώσεως για εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ⁷⁴).

Β. Κατηγορίες διοικητικών διαφορών

- 45 Μετά τον ν. 1406/1983, οι μεταβατικού τύπου λεπτομερείς ρυθμίσεις του αρχικού άρθρου 94 παρ. 1 Σ., με τις οποίες οριζόταν προθεσμία για την κινητοποίηση του κοινού νομοθέτη έχασαν την κανονιστική αξία τους για το μέλλον. Παράλληλα, ενόψει της ολοκλήρωσης της μεταφοράς των διοικητικών διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, ως κεντρικής σημασίας ζήτημα αναδείχθηκε η οριοθέτηση της αρμοδιότητας των δικαστηρίων αυτών έναντι των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς και έναντι των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δηλαδή έναντι των δύο ανωτάτων δικαστηρίων της διοικητικής δικαιοσύνης, την οργάνωση και λειτουργία των οποίων διέπουν ειδικές συνταγματικές διατάξεις, τα άρθρα 95 και 98 Σ. αντιστοίχως.
- 46 Με την αναθεώρηση 2001 απαλείφθηκε από το κείμενο της παρ. 1 του άρθρου 94 ο όρος «*διοικητικές διαφορές ουσίας*», ο οποίος αναφέρεται σε κατηγορία διαφορών που αντιδιαστέλλονται προς τις «*ακυρωτικές διαφορές*» του άρθρου 95 παρ. 1 περ. α' Σ. Ο όρος επιβιώνει ωστόσο στο άρθρο 95 παρ. 1 γ' Σ., όπου προβλέπεται η κατ' εξαίρεση υπαγωγή διοικητικών διαφορών ουσίας στο Συμβούλιο της Επικρατείας είτε κατά το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ. 4 Σ. για την υπαλληλική προσφυγή) είτε δυνάμει διάταξης νόμου. Παρά την έλλειψη ορολογικής συστηματικότητας που ενδεχομένως παρατηρείται, από τον συνδυασμό του άρθρου 95 παρ. 1 γ' και του άρθρου 94 παρ. 1 Σ. προκύπτει ότι οι διοικητικές διαφορές εξακολουθούν να διακρίνονται σε ακυρωτικές

⁷³ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Το κριτήριο του «λειτουργικού δικασμού των οργάνων» (dédoulement fonctionnel) του Διεθνούς Δικαίου, ως κριτήριο του φαινομένου της δικαστικής ασυλίας των «κυβερνητικών πράξεων» στο Εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο*, Διδικ 1990, σελ. 257. Πιο πρόσφατα για το θέμα βλ. Στ. Κουτνατζή, *Η συνταγματοποίηση του οικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 166 επ. Από τη νομολογία βλ. ΣτΕ (Ολ.) 22/2007, (Α' Τμ.) 1942/2020.

⁷⁴ Πρ. Παυλόπουλος, «Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου», σε: Απ. Γέροντας/Πρ. Παυλόπουλος/Γλ. Σιούτη/Σπ. Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 505 επ. (509).

και διαφορές ουσίας. Η κατεξοχήν δικαιοδοσία για την επίλυση των διοικητικών διαφορών ουσίας ανήκει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, ενώ κατά κανόνα σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' Σ., η εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών γίνεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αποκλίσεις από τους κανόνες αυτούς επιτρέπονται υπό περιορισμούς κατά τον νόμο.

Η διάκριση μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και διαφορών ουσίας έχει τεράστια πρακτική σημασία επειδή πέραν του καθορισμού του δικαστηρίου στο οποίο εκάστοτε πρέπει να απευθύνεται ο προσφεύγων στη δικαιοσύνη, διαφοροποιείται το ένδικο βοήθημα ή μέσο, αναλόγως: Οι ακυρωτικές διαφορές εισάγονται με αίτηση ακυρώσεως ενώ οι διαφορές ουσίας με προσφυγή (άρθρα 63 επ. ΚΔΔ) ή αγωγή (άρθρα 71 επ. ΚΔΔ) ή ανακοπή (άρθρα 217 επ. ΚΔΔ) ή ένσταση (άρθρα 244 επ. ΚΔΔ), αναλόγως του αντικειμένου της διαφοράς⁷⁵. Ακόμη, διαφοροποιούνται και οι δικονομικές διατάξεις που

⁷⁵ Ένα ζήτημα που απασχόλησε πρόσφατα τη νομολογία είναι η επιλογή του προσήκοντος ενδίκου βοηθήματος για το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο σε περίπτωση αιτήματος αποκατάστασης ζημίας στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης. Σχετικά έγινε δεκτό ότι «κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων των άρθρων 63 παρ. 1 και 71 παρ. 1 και 4 του ΚΔΔ, ερμηνευομένων σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 73 του ΚΦΔ και του άρθρου 8 παρ. 4 του ν.δ/τος 4486/1965, οι οποίες, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 285 παρ. 1 του ΚΔΔ, εξακολουθούν να ισχύουν, εφόσον ο Κώδικας αυτός δεν περιέχει διάταξη περί προσδιορισμού της έννοιας της φορολογικής διαφοράς (βλ. ΣτΕ 834/2010 Ολομ., 2123/2015, 1941/2020, 2738-2740/2022 επταμ.), για την επίλυση των διαφορών που αναφύονται κατά τον καταλογισμό φόρων, δασμών, τελών, εισφορών και συναφών κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένων και των διαφορών που αφορούν την αναγνώριση φορολογικής απαλλαγής ή την επιστροφή φόρων κ.λπ., ο φορολογούμενος δύναται να ασκήσει ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου μόνο το ένδικο βοήθημα της προσφυγής, όχι δε και το ένδικο βοήθημα της αγωγής (ΣτΕ 1764/1994 επταμ.). Επομένως, για την αποκατάσταση της ζημίας από την παράλειψη εκ μέρους της φορολογικής αρχής επιστροφής φόρου κ.λπ., την οποία κατά νόμο δικαιούται ο φορολογούμενος, επιτρέπεται η επιδίωξη επιστροφής του καταβληθέντος ποσού με προσφυγή και όχι με αγωγή αποζημίωσης (πρβ. ΣτΕ 2950/2003, 1062/2006, 2738-2740/2022 επταμ.). Ενόψει τούτου, με την ανωτέρω διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 71 του ΚΔΔ, σύμφωνα με την οποία η αγωγή είναι απαράδεκτη, "αν πρόκειται για αξίωση φορολογικού εν γένει περιεχομένου", θεσπίζεται εξαίρεση από τον κανόνα της παραγράφου 1 του ίδιου ως άνω άρθρου 71 σχετικά με τη δυνατότητα άσκησης αγωγής για τις χρηματικές αξιώσεις κατά του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. Όπως έχει δε κριθεί (ΣτΕ 2738-2740/2022 επταμ.), η ως άνω ρύθμιση της παρ. 4 του άρθρου 71 του ΚΔΔ, με την οποία διατηρήθηκε το διαμορφωθέν κατά την εισαγωγή του Κώδικα αυτού σύστημα σχετικά με την απαγόρευση άσκησης αγωγής για τις χρηματικές αξιώσεις "φορολογικού περιεχομένου", ερείδεται σε γενικό και αντικειμενικό κριτήριο, εκείνο της φύσης των διαφορών, η επίμαχη δε διαφοροποίηση για την εκδίκαση των ως άνω χρηματικών αξιώσεων κατόπιν άσκησης προσφυγής και, συνακόλουθα, την τήρηση αυστηρότερων κατά κανόνα δικονομικών προϋποθέσεων (όπως των διατάξεων περί προθεσμίας κ.ά.) έναντι εκείνων της αγωγής, σκοπούσα στη συντομότερη

εφαρμόζονται. Ειδικότερα, η εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών γίνεται σύμφωνα με τις δικονομικές διατάξεις του ΠΔ 18/1989, ενώ οι διαφορές ουσίας εκδικάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΔΔ. Κυρίως πάντως διαφοροποιείται και η έκταση του ελέγχου που γίνεται από τα δικαστήρια. Έτσι, στις διαφορές ουσίας εξετάζεται τόσο η νομιμότητα όσο και το πραγματικό της υπόθεσης που γεννά τη διαφορά και η υπαγωγή που έγινε εκάστοτε από τη διοίκηση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της· αντιθέτως, στις ακυρωτικές διαφορές εξετάζεται μόνον η νομιμότητα (*contentieux de légalité*)⁷⁶, ενώ ζητήματα ουσίας αποκλείονται του ελέγχου καθώς στο σημείο αυτό η εξουσία του αρμοδίου δικαστηρίου συναντά το όριο που καθορίζεται από τις δικαστικές ανέλεγκτες «τεχνικές» ή «ουσιαστικές κρίσεις» άλλως «κρίσεις εκτιμήσεως» της διοίκησης⁷⁷. Αντιστοίχως, ο χαρακτηρισμός της κρινόμενης διαφοράς ως ακυρωτικής

και αποτελεσματικότερη εκδίκαση των φορολογικών-τελωνειακών διαφορών από τα διοικητικά δικαστήρια, δικαιολογείται αντικειμενικώς, ενόψει της ιδιαίτερης σημασίας των φορολογικών-τελωνειακών διαφορών, και, ως εκ τούτου, δεν προσκρούει στην επιταγή του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος για την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Εξάλλου, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 71 του ΚΔΔ, η οποία λόγω του εξαιρετικού της χαρακτήρα είναι στενώς ερμηνευτέα, η απαγόρευση άσκησης αγωγής αφορά μόνο τις αξιώσεις φορολογικού περιεχομένου, όπως αυτές οριοθετούνται με τις ως άνω προ της ενάρξεως της ισχύος του ΚΔΔ θεσπισθείσες διατάξεις. Επομένως, η αποκατάσταση κάθε άλλης ζημίας, η οποία, κατά τους ισχυρισμούς του διοικουμένου, προκαλείται από παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων της φορολογικής διοίκησης και δεν αποτελεί, κατά νόμο, αντικείμενο του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής ουσίας, όπως η αποκατάσταση της αποθετικής ζημίας ή η χρηματική ικανοποίηση λόγω της αποδιδόμενης στην ίδια αιτία ηθικής βλάβης, μπορεί να επιδιωχθεί παραδεκτώς με αγωγή (ΣτΕ 2738-2740/2022 επταμ., πρβ. ΑΠ 328/1986, 346/1996 επί αγωγών του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ σε φορολογικές εν γένει διαφορές)». (ΣτΕ Α' Τμ. Επταμελής 1524/2023 με παραπομπή στην Ολομέλεια).

⁷⁶ Π. Ευστρατίου, *Συστηματικά θεμέλια*, ό.π., σελ. 109.

⁷⁷ Ενδεικτικώς βλ. ΣτΕ (Ε' Τμ.) 51/2023, σκ. 10: «Περαιτέρω, η ευχέρεια των κρατών μελών ως προς την επιλογή της μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων διατηρήθηκε και υπό το καθεστώς της ισχύουσας Οδηγίας 2008/98/ΕΚ, στην οποία παρατίθεται ένας μη εξαντλητικός κατάλογος εργασιών διάθεσης, που περιλαμβάνει και την υγειονομική ταφή, χωρίς να προκρίνεται η επιλογή κάποιας εξ αυτών. Εκ τούτων έπεται ότι η επιλογή της καταλληλότερης μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων σε συγκεκριμένη εγκατάσταση, εναπόκειται στην τεχνική κρίση της Διοίκησης, η οποία είναι, κατ' αρχήν, ανέλεγκτη ακυρωτικά, με την προϋπόθεση, όμως, ότι τηρούνται οι ανωτέρω κανόνες και αρχές και ότι η επιλεγόμενη μέθοδος εντάσσεται στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού (πρβλ. ΣτΕ 4357/2011 7μ. σκ. 10, ΣτΕ 1815/2016)». ΣτΕ (Στ' Τμ.) 1483/2022, σκ. 24: «... η κρίση της προσβαλλόμενης απόφασης περί του ότι η προσφορά της παρεμβαίνουσας πληρούσε την ως άνω απαίτηση παρίσταται νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη, οι περί του αντιθέτου δε ισχυρισμοί της αιτούσας προβάλλονται αβασίμως, ενώ στο μέτρο που πλήττουν την ουσιαστική-τεχνική κρίση της διοίκησης ως προς την εκτίμηση τεχνικών στοιχείων της προσφοράς, προβάλλονται απαραδέκτως (πρβλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1855/2021 σκ.

ή ουσίας, διαφοροποιεί και την εξουσία του δικαστηρίου κατά την εκδίκαση του οικείου ενδίκου βοηθήματος ή μέσου: Ενώ οι ακυρωτικές διαφορές οδηγούν σε ακύρωση της πράξης που προσβάλλεται, δηλαδή στην (κατά κανόνα εξ υπαρχής) εξαφάνισή της από την έννομη τάξη, έχοντας έτσι διαπλαστικό *erga omnes* αποτέλεσμα και δη *ex tunc* (κατά κανόνα τουλάχιστον⁷⁸), στις διαφορές ουσίας δύναται το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της υπόθεσης να προβεί και σε τροποποίηση της αμφισβητούμενης πράξης της διοίκησης. Τονίζοντας αυτή τη διαφοροποίηση, οι διαφορές ουσίας αναφέρονται ενίοτε και ως «*διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας*» (*contentieux de pleine juridiction*).

Συνεπεία των ανωτέρω διαφοροποιήσεων, έχει μεγάλη σημασία η πρόσφορη, αναλόγως φύσεως κατάταξη των διοικητικών διαφορών στις επιμέρους κατηγορίες. Για τον σκοπό αυτό, κατά τη νομολογία του ΑΕΔ γίνεται δεκτό ότι «*διοικητικές διαφορές ουσίας που υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων είναι οι διαφορές που πηγάζουν είτε από διοικητικές συμβάσεις, είτε από ενέργειες διοικητικών οργάνων, οι οποίες δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και εφόσον στη δεύτερη αυτή περίπτωση ο νόμος οργανώνει κατά τέτοιο τρόπο τη δικονομική προστασία του πολίτη ώστε το αίτημά του ενώπιον του δικαστηρίου να είναι η καταψήφιση σε παροχή ή η αναγνώριση δικαιώματος ή έννομης σχέσεως που αναφέρονται στο δημόσιο δίκαιο. Επίσης, επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και ενόψει της γενικής από το Σύνταγμα (άρθρο 95 παρ. 1α) ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου Επικρατείας, διοικητικές διαφορές ουσίας που μπορούν να ανατεθούν από το νόμο στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια είναι οι διαφορές από συγκεκριμένες μόνο κατηγορίες υποθέσεων, ειδικώς από το νόμο καθοριζόμενες, και εφόσον η αρμοδιότητα που απονέμεται από το νόμο στα πιο πάνω δικαστήρια εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας. Όταν, δηλαδή, το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με το νόμο, να είναι η καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή ή η αναγνώριση ή αποκατάσταση δικαιωμάτων ή καταστάσεων που αναφέρονται στο δημόσιο δίκαιο και το δικαστήριο έχει την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής καταστάσεως. (Α.Ε.Δ. 10, 39/89)*»⁷⁹.

Παρά την πλούσια νομολογία, εξακολουθεί να ελλείπει σαφές κριτήριο οριοθέτησης 49

13, 1889/2020 σκ. 7, ΕΑ 248/2020 σκ. 9)».

⁷⁸ Βλ. άρθρο 50 παρ. 3β ΠΔ 18/1989, όπως προστέθηκε με το άρθρο 22 ν. 4274/2014 (Α' 147).

⁷⁹ ΑΕΔ 1/1991.

των ακυρωτικών διαφορών και των διαφορών ουσίας⁸⁰. Συνοψίζοντας τα δεδομένα της νομολογίας όπως έχουν διαμορφωθεί⁸¹, μπορούμε να εστιάσουμε στα ακόλουθα σημεία: Κατ' αρχήν, ο νόμος ορίζει ποιες διοικητικές διαφορές είναι διαφορές ουσίας, αρμόδια δικαστήρια για την επίλυση των οποίων είναι κατ' εξοχήν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ως εκ τούτου ό,τι δεν ορίζεται εκ νόμου ως διαφορά ουσίας, κατατάσσεται ως ακυρωτική διαφορά η οποία υπάγεται κατ' αρχήν στη γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατ' άρθρο 95 Σ. Το οικείο νομικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από έλλειψη συστηματικότητας και έτσι σε διάσπαρτες διατάξεις της νομοθεσίας, ο νομοθέτης έχει ορίσει ρητώς τις διαφορές ουσίας⁸². Κλασικά παραδείγματα διαφορών ουσίας είναι: α) οι φορολογικές διαφορές⁸³, β) οι κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές (άρθρο 7 ν. 702/1977), γ) οι διαφορές του άρθρου 1 παρ. 2 έως 4 ν. 1406/1983, δ) οι διαφορές που προκύπτουν από πράξεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων⁸⁴, και ε) οι διαφορές που αναφέρονται κατά την είσπραξη δημοσίων εσόδων με βάση τις διατάξεις του ΚΕΔΕ (άρθρο 1 παρ. 2 περ. ια' του ν. 1406/1983).

- 50 Όρια στην αρμοδιότητα του νομοθέτη να μετατρέπει κατηγορίες διοικητικών διαφορών σε διαφορές ουσίας τίθενται από το ίδιο το Σύνταγμα⁸⁵. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση της κανονιστικής δράσης της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 26 Σ. (διάκριση των εξουσιών) και 43 Σ. (κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης) έγινε δεκτό ότι δεν είναι δυνατόν ο έλεγχος των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης να οργανώνεται ως έλεγχος ουσίας, γιατί αυτό θα οδηγούσε κατ' αποτέλεσμα στην υπεισέλευση της δικαστικής εξουσίας στο πεδίο αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας: *«Ειδικότερα, στην περίπτωση προσβολής κανονιστικών διοικητικών πράξεων τούτο θα είχε ως συνέπεια τη θέσπιση*

⁸⁰ Για την αβεβαιότητα που γεννά η κατάσταση αυτή βλ. Στ. Κουτνατζή, *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 96 επ.

⁸¹ ΣτΕ (Ολ.) 3919/2010, σκ. 7.

⁸² Βλ. προσπάθεια εξαντλητικής καταγραφής και ανάλυσης των επιμέρους κατηγοριών διαφορών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων: Π. Μαρινάκης (επιμ.), *Δικαιοδοσία και αρμοδιότητα Διοικητικών Δικαστηρίων*, 2017.

⁸³ Άρθρα 1 και 73 του ΚΦΔιαδ (άρθρο πρώτο ν. 4125/1960, άρθρο μόνον π.δ/τος 331/1985), άρθρο 89 παρ. 4 ν. 4486/1965, ΣτΕ 2972/2008, σκ. 4-5, (επταμ) 1445/2016, σκ. 3-5. Εξαιρέσεις, που αν και φορολογικές, είναι ακυρωτικές οι διαφορές βλ. ΣτΕ 2226/2000, 3622/2013, (Ολ.) 4003/2014, και ήδη οι διαφορές από τη φορολογική κατοικία (ακυρωτική, ΔΠρ).

⁸⁴ Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 66 του ν. 4055/2012. Βλ. και ΣτΕ 4313/2013.

⁸⁵ Δ. Πυργάκης, σε: Αθ. Ράντος/Ευ. Πρεβεδούρου, *Η αίτηση ακυρώσεως*, 2023, σελ. 8 επ.

νέας κανονιστικής διοικητικής πράξεως, για την οποία όμως αρμόδια είναι μόνο τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του Συντάγματος όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Τούτου έπεται ότι η μετατροπή των διαφορών αυτών σε ουσιαστικές θα προσέκρουε στις συνταγματικές αυτές διατάξεις διότι θα είχε ως αποτέλεσμα την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας των ανωτέρω διοικητικών οργάνων από τα διοικητικά δικαστήρια. Ο έλεγχος, συνεπώς, των διοικητικών πράξεων, όταν προσβάλλονται ευθέως, είναι δυνατός μόνον ακυρωτικώς, κατ' αυτόν δε εξετάζεται α) αν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, β) αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από την εξουσιοδοτική διάταξη διαδικασία εκδόσεως της κανονιστικής πράξεως, γ) αν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρυθμίσεως ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως και δ) αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις (βλ. Ολομ. Σ.Ε. 3919/2010)»⁸⁶.

Οι ακυρωτικές διαφορές, που είναι οι διαφορές οι οποίες αφορούν κατεξοχήν στον έλεγχο των εκτελεστών διοικητικών πράξεων και των παραλείψεων της διοίκησης, υπάγονται κατ' αρχήν στη γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 95 Σ. Εξ αυτών των υποθέσεων, «συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας» (άρθρο 95 παρ. 3 Σ.) μπορεί κατά τον νόμο να μεταφέρονται ως ακυρωτικές διαφορές στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ή ακόμη και να μετατρέπονται σε διαφορές ουσίας⁸⁷. Άλλωστε, «οι διοικητικές πράξεις κατά των οποίων δεν έχει ή δεν θα έχει προβλεφθεί ειδικώς, δηλαδή με τη μνεία του ειδικού αντικειμένου τους, μέσο προσβολής ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, εμπίπτουν στη γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, πάντως, κατά την έννοια του Συντάγματος, δεν μπορεί να ανατραπεί ουσιαστικώς, με την επέκταση ειδικών αρμοδιοτήτων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (ΑΕΔ 2/1993, 12/1992, 85/1991, ΣτΕ Ολομ. 2754/1994, 1095/1987)»⁸⁸.

Για τη νομοθετική κατανομή της ύλης μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων πλην των διατάξεων του ν. 702/1977 γίνεται

⁸⁶ ΣτΕ 619/2013 σκ. 8 και 9. Βλ. και ΣτΕ (Ολ) 693/2003, σκ. 9-11.

⁸⁷ ΣτΕ 619/2013, ό.π.

⁸⁸ ΣτΕ (Ολ) 2559/2022, σκ. 8.

παραπομπή και στις διατάξεις του ν. 1406/1983 (Α' 182). Πέρα από το βασικό δικονομικό πλαίσιο που διαμορφώνεται με βάση τα νομοθετήματα που προαναφέρθηκαν, κανόνες περί της κατανομής της ύλης απαντώνται σε πλήθος ειδικών επιμέρους νόμων. Ενδεικτικά αναφέρονται οι διατάξεις του άρθρου 30 ν. 3959/2011 (Α' 93) για την άσκηση προσφυγής ουσίας κατά των πράξεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού και του άρθρου 33 ν. 4001/2011 (Α' 179) για τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της ΡΑΑΕΥ.

- 53** Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι διαφορές που αναφύονται από πράξεις των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών, οι οποίες συστήνονται και λειτουργούν σε διάφορους υπό απελευθέρωση τομείς της οικονομίας και δη στους τομείς των μεγάλων βιομηχανιών δικτύου, όπως είναι οι περιπτώσεις της ΡΑΑΕΥ και της ΕΕΕΤ. Στις αρχές αυτές ανατίθεται κατ' επιταγή του δικαίου ΕΕ πλέγμα αρμοδιοτήτων χάριν της επίτευξης αποτελεσματικής ρύθμισης του τομέα αρμοδιότητάς τους. Οι εν λόγω αρμοδιότητες ασκούνται με την έκδοση πράξεων, η φύση των οποίων ενίοτε μπορεί να εμφανίζει δυσκολίες κατάταξης στις παραδοσιακές ταξινομήσεις⁸⁹. Ενόσω για τον έλεγχο τέτοιων πράξεων προβλέπεται πολύπλοκο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων όπως για παράδειγμα κατά το άρθρο 33 ν. 4001/2011 (Α' 179) για την περίπτωση της ΡΑΑΕΥ, ενδέχεται να γεννάται ανασφάλεια δικαίου ή ακόμη και σημαντικές καθυστερήσεις κατά την απονομή της δικαιοσύνης, κάτι το οποίο προκαλεί αναποτελεσματικότητες για κρίσιμους τομείς της οικονομίας⁹⁰, πέραν των προβλημάτων που μπορεί να αναφύονται υπό την οπτική της διασφάλισης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.
- 54** Έχοντας υπόψη την πολυπλοκότητα του συστήματος κατανομής των υποθέσεων μεταξύ Τακτικών Διοικητικών δικαστηρίων και ΣτΕ, η οποία αυξάνει τα ενδεχόμενα σφαλμάτων και καθυστερήσεων, χάριν της διασφάλισης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας προβλέπονται μηχανισμοί παραπομπής υποθέσεων στο εκάστοτε αρμόδιο δικαστήριο, από το αναρμόδιο που επιλαμβάνεται τυχόν βάσει του αιτήματος του αιτούντος. Με το άρθρο 34 ν. 1968/1991 (Α' 150), ρυθμίστηκε ρητώς και σαφώς το ζήτημα της παραπομπής μιας υπόθεσης από αναρμόδιο διοικητικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, επιλύοντας τις ερμηνευτι-

⁸⁹ ΣτΕ (Δ' Τμ.) 1683/2018.

⁹⁰ Πρβλ. ΔΕφΑθ 289/2023. Η απόφαση αυτή αφορά στην άσκηση ελέγχου επί πράξης καθορισμού του επισίου κόστους και των χρεώσεων χρήσης του Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας του έτους 2014.

κές και πρακτικές δυσχέρειες του παρελθόντος. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 12 ΚΔΔ και το άρθρο 34 ν. 1968/1991, όταν το τακτικό διοικητικό δικαστήριο το οποίο έχει επιληφθεί ορισμένης υπόθεσης διαπιστώσει ότι για την υπόθεση αυτήν είναι αρμόδιο άλλο δικαστήριο (ΣτΕ, τακτικό διοικητικό δικαστήριο, Ελεγκτικό Συνέδριο), τότε παραπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο. Η απόφαση αυτή είναι δεσμευτική για το δικαστήριο της παραπομπής, εφόσον είναι ισόβαθμό ή κατώτερο του παραπέμποντος δικαστηρίου και δεν προσβάλλεται αυτοτελώς με ένδικο μέσο. Τέλος, με το άρθρο 34Α παρ. 2 ΠΔ 18/1989 ρυθμίζονται θέματα παραπομπής με πράξη του Προέδρου Τμήματος ΣτΕ ή με απόφαση Συμβούλου ή Παρέδρου ή δικαστικού σχηματισμού που αποφασίζει σε Συμβούλιο.

Β. Πολιτικά δικαστήρια

Βάσει της παραγράφου 2 του άρθρου 94 Σ., τα πολιτικά δικαστήρια επιλαμβάνονται των πάσης φύσεως ιδιωτικών διαφορών (*αμφισβητούμενη ή εναγώνιος δικαιοδοσία – jurisdiction contentiosa*) και των υποθέσεων εκούσιας δικαιοδοσίας (*jurisdiction voluntaria*)⁹¹. Ως τακτικά πολιτικά δικαστήρια κατά την ισχύουσα νομοθεσία προβλέπονται και λειτουργούν σε πρώτο βαθμό τα Ειρηνοδικεία και τα Μονομελή και Πολυμελή Πρωτοδικεία (άρθρο 13 ΚΠολΔ). Σε δεύτερο βαθμό οι ιδιωτικές διαφορές δικάζονται από τα μονομελή και τριμελή Εφετεία (άρθρο 19 ΚΠολΔ), ενώ το ανώτατο πολιτικό δικαστήριο, το οποίο επιλαμβάνεται αναιρέσεων, είναι ο Άρειος Πάγος (άρθρο 20 παρ. 1 ΚΠολΔ). Η καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητα των επιμέρους πολιτικών δικαστηρίων, τα οποία αντιστοιχίζονται στην περιφερειακή εδαφική οργάνωση της διοίκησης του κράτους, καθορίζεται βάσει των κανόνων του ΚΠολΔ⁹².

Πέραν των κρατικών, τακτικών πολιτικών δικαστηρίων οι ιδιωτικές διαφορές στην ελληνική έννομη τάξη επιλύονται κατά τρόπο δεσμευτικό και από ειδικά δικαστήρια όπως είναι μουφτήδες για την επίλυση οικογενειακών διαφορών και διαφορών κληρονομικού δικαίου βάσει του Ιερού Μουσουλμανικού Νόμου σύμφωνα με το άρθρο 8 ΕισΝΚΠολΔ⁹³ και τα ειδικά διαιτητικά δικαστήρια για διαφορές από συμ-

⁹¹ Γ. Ράμμος, *Στοιχεία Ελληνικής Πολιτικής Δικονομίας*, ό.π., σελ. 89.

⁹² Ν. Νίκας, *Πολιτική Δικονομία*, 2020, σελ. 54 επ.

⁹³ Η σχετική διάταξη παραπέμπει στον ν. 2345 της 24 Ιουνίου /3 Ιουλίου 1920 «περί προσωρινού αρχιμουφτή και μουφτήδων των εν τω κράτει μουσουλμάνων και περί διαχείρισεως των περιουσιών των μουσουλμανικών κοινοτήτων». Οι διατάξεις του Ν.2345/1920 καταργήθηκαν με τον ν. 1920/1991 (Α' 11) που κύρωσε την από 24.12.1990 ΠΝΠ «περί μουσουλμάνων

βάσεις που κυρώθηκαν με νόμο πριν τη θέσπιση του ΚΠολΔ σύμφωνα με το άρθρο 46 ΕισΝΚΠολΔ⁹⁴. Ακόμη, οι συνήθεις διαιτησίες κατά τα άρθρα 867-903 ΚΠολΔ, που αποβλέπουν στη δεσμευτική επίλυση αντιδικιών.

- 57 Επιπροσθέτως, στη σύγχρονη έννομη τάξη κερδίζουν έδαφος και άλλοι μηχανισμοί εναλλακτικής επίλυσης διαφορών (*alternative dispute resolution – ADR*)⁹⁵, οι οποίοι βασίζονται στην ιδέα δημιουργίας φόρουμ συνδιαλλαγής για τη διευθέτηση συγκρούσεων, όπως είναι ενδεικτικώς η διαμεσολάβηση⁹⁶, ο φιλικός διακανονισμός⁹⁷, ο Συνήγορος του Καταναλωτή⁹⁸ κ.ά. Αυτοί όμως οι εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης διαφορών δεν εμπίπτουν στο πεδίο των ρυθμίσεων του άρθρου 94 Σ.

θηρσκευτικών λειτουργιών» (Α' 182). Ωστόσο, με το άρθρο 5 παρ. 2 ν. 1920/1991 επαναλήφθηκε πανομοιότυπη η διάταξη του άρθρου 10 του καταργηθέντος ν. 2345/1920 «και συνεπώς και μετά το ν. 1920/1991 οι κληρονομικές σχέσεις των Μουσουλμάνων το θρήσκευμα Ελλήνων υπηκόων εξακολουθούν να ρυθμίζονται, ως προς τα καθαρής ιδιοκτησίας ακίνητα, από τον μουσουλμανικό νόμο» (ΑΠ 1370/2014). Πρβλ. ΕΔΔΑ απόφαση της 19.12.2018, υπόθ. 20452/14, *Molla Sali/Ελλάδος*, όπου κρίθηκε ότι η εφαρμογή του θρησκευτικού νόμου της Σαρία αντί του ΑΚ σε κληρονομική διαφορά συνιστά διακριτική μεταχείριση που απαγορεύεται κατά την ΕΣΔΑ (άρθρο 14) σε συνδυασμό με το άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ (προστασία της περιουσίας). Για το ζήτημα αυτό βλ. Στ. Κουτνατζή, *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 90.

⁹⁴ ΕφΑθ 1289/2011· ΑΠ 738/2019.

⁹⁵ Βλ. ιδίως Οδηγία 2013/11/ΕΕ για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ (ΕΕ L 165/63), η οποία είναι ήδη υπό αναθεώρηση: COM(2023) 649 final (17.10.2023) διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση 05.11.2023] και Οδηγία 2008/52/ΕΚ για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ L 136/3). Ακόμη βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) 524/2013 για την ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ (ΕΕ L 165/1) και τον Εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1051 σχετικά με τους όρους άσκησης των λειτουργιών της πλατφόρμας ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών, τις λεπτομέρειες που αφορούν το ηλεκτρονικό έντυπο καταγγελίας και τους όρους της συνεργασίας μεταξύ των σημείων επαφής που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 524/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών (ΕΕ L 171/1).

⁹⁶ Βλ. ν. 4640/2019 «Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις – Περαιτέρω εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 και άλλες διατάξεις» (Α' 190).

⁹⁷ Βλ. άρθρο 11 ν. 2251/1994 (Α' 191), το οποίο καταργήθηκε ήδη με το άρθρο 11 ν. 5019/2023 (Α' 27).

⁹⁸ Ν. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή – Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις» (Α' 259).

α. Ιδιωτικές διαφορές

Σκοπός της πολιτικής δίκης είναι κατεξοχήν η προστασία ιδιωτικών δικαιωμάτων, όπως επιτυγχάνεται με την εφαρμογή μηχανισμών επίλυσης των αμφισβητήσεων που υποβάλλονται προς κρίση κατά τη βούληση των υποκειμένων της έννομης τάξης⁹⁹. Σε αυτό το πλαίσιο η επίλυση των διαφορών εξισούται με την επιδίωξη έκδοσης απόφασης η οποία περιβάλλεται με ισχύ δεδικασμένου (άρθρο 321 επ. ΚΠολΔ), δηλαδή δέσμευση από την αναγνωριζόμενη στην απόφαση έννομη συνέπεια¹⁰⁰. Με την επίλυση άλλωστε των ιδιωτικών διαφορών, πέραν από την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ αντίθετων ιδιωτικών δικαιωμάτων βάσει των δεοντολογικών επιταγών της έννομης τάξης που πραγματώνονται, διασφαλίζεται παράλληλα και η κοινωνική ειρήνη καθώς επιτυγχάνεται ισορροπία όπως επιβάλλεται σε δεοντολογικό επίπεδο

⁹⁹ Γ. Μητσόπουλος, *Πολιτική Δικονομία*, ό.π., σελ. 34· Στ. Δεληκωστόπουλος/Λ. Σινανιώτης, *Ερμηνεία (κατ' άρθρον) Κώδικος Πολιτικής Δικονομίας*, Α', 1968, σελ. 8 επ.

¹⁰⁰ ΑΠ 98/2023: «Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 321, 322 και 324 ΚΠολΔ προκύπτει ότι δεδικασμένο, δηλαδή δέσμευση από την αναγνωριζόμενη στην απόφαση έννομη συνέπεια παράγεται από την τελεσιδικία της απόφασης. Η ύπαρξη και η έκταση του δεδικασμένου προκύπτει από το περιεχόμενο της απόφασης και όχι από αυτό της αγωγής που κρίθηκε, έστω και αν το δικαστήριο δεν εξάντησε το αντικείμενό της ή το υπερέβη ή απομακρύνθηκε από αυτό, αφού δεδικασμένο παράγεται και από εσφαλμένη απόφαση (ΟΛΑΠ 1/2005), το οποίο μπορεί να ανατραπεί μόνο με την άσκηση των έκτακτων ένδικων μέσων κατά της απόφασης από την οποία παράγεται. Το δεδικασμένο αφορά το δικαίωμα, το οποίο είχε προβληθεί με την αγωγή με βάση τη συγκεκριμένη ιστορική αιτία και τη συνακόλουθη νομική αιτία, των οποίων έγινε επίκληση, δηλαδή, το ίδιο νομικό γεγονός, το παραγωγικό, τροποποιητικό, καταργητικό ή αποσβεστικό κλπ. της συγκεκριμένης έννομης σχέσης. Για να εξεταστεί, αν υπάρχει από τελεσιδική απόφαση που προηγήθηκε δεδικασμένο, το οποίο κωλύει την έρευνα του ήδη με νέα αγωγή φερόμενου προς κρίση, με βάση ορισμένη ιστορική αιτία, αιτήματος, θα ληφθεί υπόψη η αιτιολογία της πρώτης απόφασης όσον αφορά την ιστορική αιτία επί της οποίας έκρινε και ο λόγος της απόρριψης (ΟΛΑΠ 15/1998). Η ύπαρξη, εξάλλου, ή η ανυπαρξία της καλυπτόμενης από το δεδικασμένο έννομης σχέσης αποτελεί στοιχείο του πραγματικού του ασκούμενου με τη δεύτερη αγωγή δικαίωματος (ΑΠ 1358/2010)». Ακόμη, ΑΠ 186/2023: «Το δεδικασμένο καλύπτει, ως ενιαίο σύνολο, ολόκληρο το δικανικό συλλογισμό, όπως διατυπώνεται στην απόφαση, βάσει του οποίου το δικαστήριο κατέληξε στην αναγνώριση της επίδικης έννομης σχέσης και συγκεκριμένα: α) το δικαίωμα που κρίθηκε, δηλαδή την έννομη σχέση που αναγνωρίστηκε, β) την ιστορική αιτία που έγινε δεκτή από την απόφαση, υπό την έννοια των πραγματικών περιστατικών που ήταν αναγκαία για τη διάγνωση της έννομης σχέσης και γ) τη νομική αιτία, δηλαδή το νομικό χαρακτηρισμό που δόθηκε από το δικαστήριο στα πραγματικά περιστατικά, κατά την υπαγωγή τους στη σχετική διάταξη του νόμου, την οποία εφάρμοσε (ΑΠ 893/2019, ΑΠ 1599/2017, ΑΠ 1137/2006). Έννομη σχέση κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, είναι το σύνολο των εννόμων συνεπειών, που κρίθηκαν τελεσιδικα και όχι τα πραγματικά γεγονότα που γέννησαν ή απέσβησαν τις έννομες συνέπειες (ΑΠ 1443/2017, ΑΠ 563/2017)».

βάσει των ουσιαστικών κανόνων δικαίου¹⁰¹, και κατ' επέκταση επιτυγχάνεται η επιδιωκόμενη ασφάλεια δικαίου¹⁰².

- 59 Ιδιωτικές είναι οι διαφορές οι οποίες ανακύπτουν κατεξοχήν μεταξύ ιδιωτών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το Δημόσιο συχνά ενεργεί με χρήση μεθόδων και τύπων ιδιωτικού δικαίου, ιδιωτικές διαφορές να ανακύπτουν και σε σχέση με τη δράση οργανωτικών φορέων του Δημοσίου που εφαρμόζουν τύπους ιδιωτικού δικαίου. Εδώ εμπίπτουν κατ' εξοχήν οι διαφορές που ανακύπτουν από τη δράση του κράτους ως *fiscus*¹⁰³. Παράδειγμα διαφορών ιδιωτικού δικαίου στις οποίες εμπλέκεται το κράτος και οι οποίες επιλύονται από τα πολιτικά δικαστήρια είναι οι μισθολογικές διαφορές του προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου που απασχολείται στο Δημόσιο ή ΝΠΔΔ. Σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, «κατά το άρθρο 1 § 2 εδ. θ' του ν. 1406/1983 στις διοικητικές διαφορές ουσίας που υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά, εκτός των άλλων, και στις κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού εν γένει του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ. οι οποίες ρυθμίζονται από διατάξεις κανονιστικού περιεχομένου, Ως «αποδοχές», κατά τη διάταξη αυτή, νοούνται οι αποδοχές του

¹⁰¹ Ν. Νίκας, *Πολιτική Δικονομία*, ό.π., σελ. 17 επ. Υπενθυμίζεται ότι η αντίληψη για τη λειτουργία της δικαιοσύνης ως μηχανισμού διασφάλισης της κοινωνικής ειρήνης ανάγεται στον κλασικό φιλελευθερισμό και στη σκέψη του J. Locke. Στη φυσική κατάσταση απουσιάζει ο μηχανισμός των αναγνωρισμένων και αμερόληπτων δικαστών, οι οποίοι έχουν την εξουσία να αποφασίζουν για τις αντιδικίες σύμφωνα με θεσπισμένο δίκαιο, αφού κάθε ένας κοινωνός είναι ο ίδιος και δικαστής και νομοθέτης για τον εαυτό του και επιδιώκει τα δικά του συμφέροντα. «*But though men, when they enter into society, give up the equality, liberty, and executive power they had in the state of nature, into the hands of the society, to be so far disposed of by the legislative, as the good of the society shall require; yet it being only with an intention in every one the better to preserve himself, his liberty and property; (for no rational creature can be supposed to change his condition with an intention to be worse) the power of the society, or legislative constituted by them, can never be supposed to extend farther, than the common good; but is obliged to secure every one's property, by providing against those three defects above mentioned, that made the state of nature so unsafe and uneasy. And so whoever has the legislative or supreme power of any common-wealth, is bound to govern by established standing laws, promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees; by indifferent and upright judges, who are to decide controversies by those laws; and to employ the force of the community at home, only in the execution of such laws, or abroad to prevent or redress foreign injuries, and secure the community from inroads and invasion. And all this to be directed to no other end, but the peace, safety, and public good of the people*». J. Locke, *Two Treatises on Government*, 1690, II, παρ. 131, διαθέσιμο το [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 07.11.2023).

¹⁰² Στ. Δεληκωστόπουλος/Λ. Σινανιώτης, *Ερμηνεία*, ό.π, σελ. 9.

¹⁰³ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμ. Γ', 1988, σελ. 178.

προσωπικού που συνδέεται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ ή τα Ν.Π.Δ.Δ. με σχέση δημόσιου δικαίου. Απ' αυτό γίνεται φανερό ότι οι διαφορές που αφορούν τις αποδοχές των μισθωτών που συνδέονται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ ή τα Ν.Π.Δ.Δ με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, χωρίς η ιδιότητα του εναγομένου (Δημοσίου, ΟΤΑ, Ν.Π.Δ.Δ) να μεταβάλλει σε τίποτα τη σχέση αυτή, γιατί δεν υπάρχει υπερκείμενη εξουσία βούλησης του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ., αλλά ο συμβατικός δεσμός συναρτάται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου (ΑΕΔ11/1992, ΑΠ1366/2018, ΑΠ2/2016, ΑΠ1341/2014, ΑΠ1635/2012, ΑΠ302/2011)»¹⁰⁴. Κατά τα λοιπά για την περίπτωση των αμφισβητούμενων ή οριακών ή διαφορούμενων διαφορών βλ. ανωτέρω υπό ΙΙΙ.2.Α.α.

Ιδιωτικές είναι οι διαφορές που αφορούν σε ιδιωτικού δικαίου έννομες σχέσεις οι οποίες διαταράσσονται. Κατ' επέκταση, οι ιδιωτικές διαφορές αφορούν σε οριζόντιες σχέσεις, με την έννοια ότι τα μέρη βρίσκονται από την άποψη των νομικών δυνατοτήτων στο ίδιο επίπεδο για τη διεκδίκηση της επιβολής της βούλησής τους, χρειάζονται δε την παρέμβαση των δικαστηρίων ώστε να επιλυθεί η αντίθεση που διαπιστώνεται ενόψει της απαγόρευσης της αυτοδικίας και της αναγνώρισης του κρατικού μονοπωλίου βίας¹⁰⁵. Οι ανισότητες που υφίστανται ως πραγματικό γεγονός δικαιολογούν την εφαρμογή δικονομικών μηχανισμών παροχής υποστήριξης προς τα συγκριτικά πιο αδύναμα μέρη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων κανόνων είναι τα άρθρα 194-204 ΚΠολΔ για το ευεργέτημα της πενίας.

Στις ιδιωτικές διαφορές, οι οποίες αφορούν κατά κανόνα σε ιδιωτικά δικαιώματα για τα οποία υπάρχει εξουσία διαθέσεως, ισχύει πέραν της θεμελιώδους δικονομικής αρχής της συζήτησης και η αρχή της διάθεσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 106 ΚΠολΔ: «Το δικαστήριο ενεργεί μόνο ύστερα από αίτηση διαδίκου και αποφασίζει με βάση τους πραγματικούς ισχυρισμούς που προτείνουν και αποδεικνύουν οι διάδικοι και τις αιτήσεις που υποβάλλουν, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά»¹⁰⁶.

¹⁰⁴ ΑΠ 6/2023.

¹⁰⁵ Στ. Δεληκωστόπουλος, *Η αυτονομία της ιδιωτικής βουλήσεως εν τη Πολιτική Δικονομία*, 1965, σελ. 32· Κ. Μπέης, *Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, 1981, σελ. 101 επ.

¹⁰⁶ ΑΠ 71/2023: «Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται, πλην άλλων, και η θεμελιακή δικονομική αρχή της ελεύθερης διάθεσης του αντικειμένου της δίκης, σύμφωνα με την οποία η ένδικη προστασία παρέχεται μόνο ύστερα από αίτηση των διαδίκων και μόνο κατά την έκταση που αυτή ζητείται, δηλαδή, το δικαστήριο δεν έχει εξουσία να επιληφθεί αυτεπαγγέλτως μιας διαφοράς, παρά μόνο ύστερα από σχετική αίτηση του διαδίκου, αν δε, παρά ταύτα, προβεί σε εκδίκηση και έκδοση απόφασης, τότε αυτή

β. Υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας

- 62 Οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας ορίζονται ειδικώς στον νόμο και συγκεκριμένα στα άρθρα 782 έως 866 ΚΠολΔ ή σε ειδικές κατά περίπτωση διατάξεις, όπως προβλέπεται στο άρθρο 739 ΚΠολΔ. Οι δικονομικοί κανόνες της εκούσιας δικαιοδοσίας περιλαμβάνονται στα άρθρα 741 έως 781 ΚΠολΔ. Κλασικός ορισμός της εκούσιας δικαιοδοσίας είναι ο ακόλουθος: «η αναγνωρισμένη εις τα τακτικά πολιτικά δικαστήρια εξουσία όπως ταύτα, εν καθοριστική λειτουργία δικαίου και άνευ υπάρξεως διαφοράς παρέχουν ένδικον προστασίαν δι' ενέργειας πράξεων διαπλαστικής κυρίως αλλά και βεβαιωτικής μορφής, επί σκοπώ κατοχυρώσεως ή προστασίας ιδιωτικού συμφέροντος»¹⁰⁷.
- 63 Στις υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας ο δικαστής προστατεύει ιδιαίτερα έννομα συμφέροντα των ιδιωτών, είτε διαπλάθοντας είτε διαπιστώνοντας μια έννομη κατάσταση. Ασκείται έτσι κατ' ουσίαν διοικητικής φύσεως έργο και δεν τέμνονται διαφορές, όπως συμβαίνει κατά την άσκηση δικαιοδοτικού έργου στις υποθέσεις αμφισβητούμενης δικαιοδοσίας, στις οποίες επιδιώκεται επίλυση διαφοράς με ισχύ δεδικασμένου¹⁰⁸. Ως υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας εξετάζονται ζητήματα των οποίων θα μπορούσε να επιλαμβάνεται και μη δικαστική αρχή, όμως κρίνεται εν προκειμένω λόγω της ιδιαιτερότητας των θεμάτων ότι είναι αναγκαία η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας σε δικαστήριο, λόγω των θεσμικών εγγυήσεων που περιβάλλουν τη δικαστική εξουσία και τη δράση της¹⁰⁹.
- 64 Στις υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας απουσιάζει το στοιχείο της «διαφοράς», δηλαδή η κατάσταση σύγκρουσης δικαιωμάτων διαφορετικών υποκειμένων, η οποία όμως είναι εγγενές στοιχείο των ιδιωτικών διαφορών. Σε αυτές τις περιπτώσεις γίνεται λόγος περί γνήσιων υποθέσεων εκούσιας δικαιοδοσίας¹¹⁰, τέτοια δε περίπτωση είναι για παράδειγμα η ερμηνεία διαθήκης υπέρ του κράτους ή κοινωφελών σκοπών¹¹¹.

η απόφαση είναι ελαττωματική, διότι αντίκειται στην εν λόγω διαθετική αρχή. Διασφαλίζεται όμως από το ως άνω άρθρο και η αρχή της συζήτησης αλλά και η αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης υπό την έννοια ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να λάβει υπόψη του ισχυρισμούς που δεν έχουν προταθεί ή έχουν προταθεί παραδεκτώς, το Δικαστήριο όμως αποφαινεται επί αυτών».

¹⁰⁷ Γ. Μητσόπουλος, «Η έννοια της εκούσιας δικαιοδοσίας», σε: *Μελέται Γενικής Θεωρίας του Δικαίου και του Αστικού Δικονομικού Δικαίου Ι*, 1983, σελ. 541 επ. (555 επ.),

¹⁰⁸ Κ. Μπέης, *Εισαγωγή*, ό.π., σελ. 357.

¹⁰⁹ Π. Σοϊλεντάκης, *Η παροχή δικαστικής προστασίας επί διαφορών και υποθέσεων*, 2021, σελ. 166.

¹¹⁰ ΑΠ 564/2021.

¹¹¹ Εφθεσσαλ 102/2023.

Υπάρχουν ωστόσο και υποθέσεις που εκδικάζονται βάσει των κανόνων της εκούσιας δικαιοδοσίας, ενέχουν ωστόσο στοιχεία αντιδικίας (μικτή δικαιοδοσία – *jurisdiction voluntaria mixta*¹¹²). Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αίτηση υπαγωγής οφειλέτη σε πτώχευση που υποβάλλεται από δανειστή οι δε σχετικές υποθέσεις δικάζονται κατ' αντιμωλία των διαδίκων¹¹³. Ομοίως οι αντιπροσωπευτικές αγωγές που ασκούνται «για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών, η οποία ασκείται από νομιμοποιούμενο φορέα, ως ενάγοντα εξ ονόματος καταναλωτών, με σκοπό τη λήψη μέτρων για την παύση ή την απαγόρευση παράνομης συμπεριφοράς των προμηθευτών ή μέτρων επανόρθωσης και/ή αποκατάστασης ή αμφότερων» σύμφωνα με όσα προβλέπονται στον ν. 5019/2023 (Α' 27). Εν προκειμένω, η επιλογή εφαρμογής των κανόνων της εκούσιας δικαιοδοσίας δικαιολογείται λόγω της απλότητας και συντομίας του συγκεκριμένου συστήματος¹¹⁴, κάτι το οποίο έχει ιδιαίτερη σημασία για τις υπόψη υποθέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται από τη συνδρομή λόγων δημοσίου ενδιαφέροντος, λόγων που υπερβαίνουν το εξατομικευμένο επίπεδο και αφορούν την ολότητα. Πάντως, η αντιδικία που υπάρχει σε αυτές τις υποθέσεις δεν χάνει τη σημασία της. Έτσι για παράδειγμα γίνεται δεκτό ότι όταν πρόκειται περί μη γνήσιας υπόθεσης εκούσιας δικαιοδοσίας, το ζήτημα των εξόδων ρυθμίζεται κατά τις γενικές διατάξεις των άρθρων 173-193 του ΚΠολΔ (ΑΠ 798/2020)¹¹⁵.

Η εκούσια δικαιοδοσία έχει αναμφίβολα ιδιόρρυθμο χαρακτήρα, λειτουργεί δε «ως μέσον προστασίας κυρίως δημόσιας εμβέλειας συμφερόντων». Αυτό έχει ως συνέπεια ουσιαστικές διαφορές του συστήματος οργάνωσης της εκούσιας δικαιοδοσίας από τη συνήθη πολιτική δίκη που βασίζεται στην αντιδικία. Χαρακτηριστικό είναι ότι στις υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας εφαρμόζεται ανακριτικό σύστημα όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 744 ΚΠολΔ κατ' απόκλιση από το άρθρο 106 ΚΠολΔ¹¹⁶. Έτσι για

¹¹² Γ. Ράμμος, *Στοιχεία Ελληνικής Πολιτικής Δικονομίας*, ό.π., σελ. 89.

¹¹³ ΕφΑθ 821/2023.

¹¹⁴ ΑΠ 21/2023.

¹¹⁵ ΑΠ 163/2023.

¹¹⁶ Για τα όρια του ανακριτικού συστήματος στις περιπτώσεις εκούσιας δικαιοδοσίας βλ. ΑΠ 169/2022: «Ωστόσο, η εξουσία, που παρέχει στο δικαστήριο, η καθιέρωση του ανακριτικού συστήματος στις υποθέσεις της εκούσιας δικαιοδοσίας, δεν αφικνείται μέχρι του σημείου να μπορεί το δικαστήριο να λάβει αυτεπαγγέλτως υπόψη αυτοτελείς ισχυρισμούς, για τους οποίους ο ίδιος ο νόμος ορίζει ότι για να ληφθούν υπόψη από το δικαστήριο πρέπει να προταθούν από το διάδικο. Ειδικότερα, το δικαστήριο, στις υποθέσεις της εκούσιας δικαιοδοσίας, παρά την εφαρμογή ανακριτικού συστήματος, δεν δύναται να λάβει υπόψη αυτεπαγγέλτως αυτοτελή ισχυρισμό, όταν ο νόμος καθιερώνει τη λήψη υπόψη

παράδειγμα, η ανάγκη εξυπηρέτησης στόχων δημοσίου συμφέροντος στις υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας «*επιβάλλει την ενεργό συμμετοχή του δικαστή στη συλλογή, διερεύνηση και αξιολόγηση του πραγματικού υλικού της δίκης, επιτρέπει τη δυνατότητα συμπλήρωσης με τις προτάσεις εκείνων των στοιχείων της αιτήσεως που αναφέρονται στο άρθρο 747 παρ. 2 του ίδιου κώδικα, αλλά και περαιτέρω την ευχέρεια αντήσεως κρίσιμων στοιχείων της υποθέσεως και με αυτεπάγγελτη ακόμη ενέργεια του δικαστηρίου από άλλα, πέραν από την αίτηση, διαδικαστικά ή αποδεικτικά έγγραφα, (βλ. ΑΠ 1131/87 ΝοΒ 36.1601-02 πλειοψηφία, ΕΑ 4462/02 Αρχ.Ν. 2003.483 και Κ. Μπέη, άρθρο 747 ΚΠολΔ., σ. 250 και Π. Αρβανιτάκη στον ΚΠολΔ. Κεραμέα-Κονδύλη-Νίκα, υπ' άρθρο 747, αριθ. 7)*»¹¹⁷. Αλλά και πέρα από το ανακριτικό σύστημα, η διαδικασία της εκούσιας δικαιοδοσίας χαρακτηρίζεται από αυξημένη ελαστικότητα¹¹⁸, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 745 (δυνατότητα προβολής νέων πραγματικών ισχυρισμών μέχρι την περάτωση της τελευταίας συζήτησης στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο), 751 (υπό προϋποθέσεις δυνατότητα μεταβολής της αίτησης), 759 (ελαστικότητα κανόνων αποδεικτικής διαδικασίας) ΚΠολΔ, κ.ά.

3. Διασταύρωση δικαιοδοσιών

- 66 Με τον όρο διασταύρωση των δικαιοδοσιών νοείται η κατ' εξαίρεση δυνατότητα ζητήματα που ανήκουν σε μία δικαιοδοσία να κρίνονται από δικαστήρια που εντάσσονται σε άλλη δικαιοδοσία. Η ανάγκη διασταύρωσης των δικαιοδοσιών προκύπτει από το γεγονός ότι οι έννομες σχέσεις συχνά διέπονται τόσο από δημοσίου όσο και από ιδιωτικού δικαίου κανόνες και αντίστοιχα οι διαφορές που ανακύπτουν και υπάγονται σε δικαστική κρίση είναι αρκετά πιο πολύπλοκες από τη σχηματική διάκριση δημόσιο και ιδιωτικό δίκαιο.
- 67 Ατύπως, η διασταύρωση των δικαιοδοσιών γίνεται μέσω της δυνατότητας που ανα-

αυτού μόνο κατόπιν προτάσεως του από το διάδικο, τέτοια δε νομοθετική πρόβλεψη υπάρχει τόσο στην περίπτωση του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 3869/2010, σύμφωνα με την οποία την ύπαρξη του δόλου επικαλείται και αποδεικνύει ο πιστωτής, προς το συμφέρον του οποίου τάσσεται η νομοθετική αυτή ρύθμιση και επομένως, την ύπαρξη του δόλου ερευνά το επιλαμβανόμενο της υποθέσεως δικαστήριο, όχι αυτεπαγγέλτως, αλλά μετά από πρόταση πιστωτή, ο οποίος πρέπει να προτείνει το σχετικό ισχυρισμό κατ' ένσταση και βαρύνεται με την απόδειξη αυτού (ΑΠ 632/2019, ΑΠ 1446/2018, ΑΠ 286/2017, ΑΠ 65/2017, ΑΠ 153/2017), ...».

¹¹⁷ ΕφΑθ 74/2023.

¹¹⁸ Κ. Μπέης, *Εισαγωγή*, ό.π., σελ. 357.

γνωρίζεται κατά το δίκαιο να ελέγχονται ως παρεμπόδιοντα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο άλλης δικαιοδοσίας. Υπό την οπτική των πολιτικών δικαστηρίων κεντρική σημασία έχει η διάταξη του άρθρου 2 ΚΠολΔ, όπου ορίζεται ότι: «*Τα πολιτικά δικαστήρια απαγορεύεται να επεμβαίνουν σε διοικητικές διαφορές ή υποθέσεις που υπάγονται σε διοικητικά δικαστήρια ή αρχές, όπως επίσης απαγορεύεται τα διοικητικά δικαστήρια ή αρχές να επεμβαίνουν σε διαφορές ή υποθέσεις του ιδιωτικού δικαίου και επιτρέπεται μόνο η εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως.* Σύμφωνα με τη νομολογία του ΑΠ: «*Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 και 559 αρ. 4 ΚΠολΔ προκύπτει ότι, ο λόγος αναίρεσης για υπέρβαση δικαιοδοσίας ιδρύεται όταν το δικαστήριο αποφάνθηκε για υπόθεση, η οποία δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (ΟΛ ΑΠ 5/1995, ΑΠ 21/1999). Το κύρος δε και η νομιμότητα μιας εκτελεστής πράξης των οργάνων της διοίκησης, ερευνάται από τα πολιτικά δικαστήρια παρεμπιπτόντως (άρθρο 2 ΚΠολΔ), εφ' όσον τούτο δεν έχει αποκλεισθεί με νόμο και δεν υπάρχει περί του κύρους αυτής απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, παράγουσα δεδουλευμένο και δεσμεύουσα τα πολιτικά δικαστήρια (ΟΛΑΠ 1/2018, ΟΛΑΠ 447/1984, ΑΠ 229/2016). Το πολιτικό δικαστήριο, όταν εξετάζει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα μίας διοικητικής πράξης ελέγχει, μόνο, αν η διοίκηση ενήργησε μέσα στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσιοδότησης, αν τήρησε τους καθορισμένους τύπους, αν ερμήνευσε και εφάρμοσε ορθά το νόμο, αν εκδόθηκε από το αρμόδιο όργανο ή καθ' υπέρβαση της εξουσίας του και τέλος αν είναι ή όχι αιτιολογημένη. Δηλαδή ο παρεμπόδιων έλεγχος έχει την έννοια, ότι τα πολιτικά δικαστήρια δεν ακυρώνουν την εκτελεστή διοικητική πράξη, οσάκις αυτή πάσχει κατά τα προαναφερθέντα, ούτε αποκρούουν την εκτελεστότητά της, αλλά απλώς δεν την εφαρμόζουν στη συγκεκριμένη περίπτωση (ΟΛΑΠ 1/2018). Δεν αποκλείεται δε ο παρεμπόδιων έλεγχος, όταν η ελεγχόμενη εκτελεστή διοικητική πράξη έχει καταστεί απρόσβλητη, επειδή έχει παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής ή αίτησης ακύρωσης ενώπιον του κατά νόμο εκάστοτε αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου από τον ενδιαφερόμενο διάδικο. Και τούτο διότι η πάροδος της προθεσμίας δεν θεραπεύει το ελάττωμα της εκτελεστής διοικητικής πράξης από το οποίο αυτή πάσχει, αλλά απλώς καθιστά अपараδέκτη την αίτηση ακύρωσης, και δεν εμποδίζει, συνεπώς, τον παρεμπόδιοντα έλεγχο της νομιμότητας αυτής από τα πολιτικά δικαστήρια (ΑΠ 281/2017, ΑΠ 1627/2017, ΑΠ 1709/2010, ΑΠ 127/2002). Περίπτωση όμως τοιαύτης υπέρβασης της δικαιοδοσίας δεν συντρέχει, όταν τα πολιτικά δικαστήρια εξετάζουν παρεμπιπτόντως ζητήματα, τα οποία αν αποτελούσαν το κύριο αντικείμενο της δίκης δεν θα υπήγοντο στη*

δικαιοδοσία τους, διότι η έννοια του παρεμπόδιοντος συνδέεται κατά νόμο (άρθρ. 2 και 282 του ΚΠολΔ), κατά τα ήδη προαναφερθέντα, με την απλή εξέταση και όχι με τη διάγνωση του ζητήματος, όταν το δικαστήριο στερείται δικαιοδοσίας ή αρμοδιότητας προς τούτο και για το λόγο αυτό άλλωστε, στην περίπτωση αυτή, η απόφασή του πολιτικού δικαστηρίου για το κριθέν παρεμπιπτόντως διοικητικής φύσης ζήτημα, που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση του κυρίου, δεν παράγει δεδικασμένο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 331 του ΚΠολΔ (ΟΛΑΠ 1/2018, 1366/2018)¹¹⁹. Στο πεδίο της δικονομίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σχετικές ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στο άρθρο 3 ΚΔΔ, όπου ορίζεται ότι: «Κατά την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, εφόσον ο νόμος που διέπει τη σχέση δεν ορίζει διαφορετικά¹²⁰, επιτρέπεται: α) με την επιφύλαξη όσων ορίζονται στο άρθρο 5 (δεδικασμένο), να κριθούν παρεμπιπτόντως ζητήματα της δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων, αν από τα ζητήματα αυτά εξαρτάται η επίλυση της ένδικης διαφοράς¹²¹, ή β) να ανασταλεί η πρόοδος της δίκης, εφόσον δεν υπάρχει άμεσος κίνδυνος για τα συμφέροντα των διαδίκων, αν παρεμπόδιοντα ζητήματα πρόκειται να κριθούν με δύναμη δεδικασμένου σε δίκη, η οποία εκκρεμεί στο κατά δικαιοδοσία Αρμόδιο δικαστήριο».

- 68 Πέραν της περιορισμένης δυνατότητας ενασχόλησης με ζητήματα άλλης δικαιοδοσίας, με την παράγραφο 3 του άρθρου 94 Σ., η οποία προστέθηκε με την αναθεώρηση 2001, προβλέπεται αρμοδιότητα του νομοθέτη να ορίζει χάριν του ενιαίου της κρίσεως, ότι κατηγορίες ιδιωτικών ή διοικητικών διαφορών να ανατίθενται στη δικαιοδοσία της διοικητικής δικαιοσύνης ή των πολιτικών δικαστηρίων αντίστοιχα. Η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι εύλογη και εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, καθώς η πολυπλοκότητα της σύγχρονης διοικητικής οργάνωσης και δράσης, όπως αναφέρεται και ανωτέρω, συχνά οδηγεί σε δύσκολες οριοθετήσεις¹²².
- 69 Ενόψει των ρυθμίσεων του άρθρου 94 παρ. 3 Σ. τίθεται το ερώτημα ποια είναι η έκταση της ευχέρειας του νομοθέτη να επιτρέπει μία τέτοια διασταύρωση των δικαι-

¹¹⁹ ΑΠ 258/2023.

¹²⁰ Ενδεικτικώς άρθρ. 46 ν. 1892/1990. Σχετικά βλ. ΣτΕ (Στ' Τμ.) 697/2019.

¹²¹ Ενδεικτικώς ΣτΕ (Στ' Τμ.) 1404/2017, σκ. 9: «κατά παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εναπόκειται στο δικαστήριο της ανακοπής, εφ' όσον προβληθεί σχετικός ισχυρισμός, να διαπιστώσει εάν έγινε εγκύρωσ αποδοχή ή αν έλαβε χώρα αποποίηση της κληρονομίας, συμφώνως προς τις διατάξεις του Αστικού Κώδικος (ΣτΕ 1459/2014. πρβλ. επίσης ΣτΕ 1884/2015, 371/2014, 2862/2013)».

¹²² Βλ. Πρακτικό 6/2000 Διοικητικής Ολομέλειας ΣτΕ, σε: Ένωση Δικαστικών Λειτουργών Συμβουλίου της Επικρατείας, ό.π., σελ. 27 επ. (42).

οδοσιών. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΑΕΔ, από τις διατάξεις των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου 94 Σ. «προκύπτει ότι το Σύνταγμα επιβάλλει την υπαγωγή των ιδιωτικών διαφορών στα πολιτικά δικαστήρια και των διοικητικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια, αποκλείει δε από τον κοινό νομοθέτη την εξουσία να χαρακτηρίζει ως διοικητικές διαφορές όσες από τη φύση τους είναι ιδιωτικές, επιτρέπει όμως σ' αυτόν, σε εξαιρετικές και μόνο περιπτώσεις, προς εξασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής της ίδιας νομοθεσίας, την ανάθεση της εκδίκασews ορισμένων κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή και αντιστρόφως»¹²³. Από το απόσπασμα της απόφασης του ΑΕΔ προκύπτει ότι η δυνατότητα που παρέχεται εν προκειμένω στον νομοθέτη μπορεί να αξιοποιείται κατ' εξαίρεση, για τον σκοπό της εξασφάλισης του ενιαίου της κρίσης βάσει της ίδιας νομοθεσίας και να αφορά σε κατηγορίες διαφορών. Έτσι, σύμφωνα με πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, «το Σύνταγμα, με τις ανωτέρω διατάξεις (σ.σ.: άρθρα 94 και 95 Σ), οργανώνει την απονομή της δικαιοσύνης με τη λειτουργία δικαιοδοτικών οργάνων αντίστοιχων προς τη φύση των αναφερόμενων δικαστικών διαφορών, ως ιδιωτικών ή διοικητικών, κατά τα λοιπά δε αναθέτει στον κοινό νομοθέτη την υποχρέωση να θεσπίζει τους κατάλληλους δικονομικούς κανόνες για την εκδίκαση των ιδιωτικών διαφορών από τα πολιτικά δικαστήρια και των διοικητικών διαφορών από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα διοικητικά δικαστήρια με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εξαίρεση από τον κανόνα της κατανομής της δικαιοδοσίας, ανάλογα με τη φύση της διαφοράς ως ιδιωτικής ή διοικητικής, επιτρέπεται με τις τασσόμενες στο άρθρο 94 παρ. 3 του Συντάγματος προϋποθέσεις (ΑΕΔ 18/2009). Κατά διασταύρωση δε της λειτουργικής διακρίσεως των δικαστηρίων, η εκδίκαση κατηγοριών (και μόνον) διοικητικών διαφορών ουσίας και, πάντως, όχι μεμονωμένων υποθέσεων, μπορεί να ανατεθεί στα πολιτικά δικαστήρια, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι θα έχει προβλεφθεί και κατάλληλη διαδικασία, ώστε να επιτυγχάνεται ο αυτός βαθμός δικαστικής προστασίας που παρέιχε η επίλυση των διαφορών αυτών από τον διοικητικό δικαστή»¹²⁴. Με αυτά τα νομολογιακά δεδομένα καθίσταται εμφανές ότι η απόφαση του νομοθέτη για αξιοποίηση του άρθρου 94 παρ. 3 Σ. ελέγχεται δικαστικώς βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων.

Στην πράξη, η δυνατότητα του νομοθέτη κατά το άρθρο 94 παρ. 3 Σ. αξιοποιήθηκε **70**

¹²³ ΑΕΔ 18/2009. Βλ. και ΣτΕ (επταμ.) 819/2015, σκ. 3.

¹²⁴ ΣτΕ (Ολ) 2559/2022, σκ. 8.

για δύο μεγάλες κατηγορίες διαφορών κατά κύριο λόγο¹²⁵: (α) Με το άρθρο 48 παρ. 1 ν. 3900/2010 (Α' 213) τροποποιήθηκε η περίπτωση η' της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983 (Α' 182) και ορίστηκε ότι οι διοικητικές διαφορές που αφορούν σε απαιτήσεις αποζημίωσης οποιασδήποτε μορφής για ζημίες που έχουν προκληθεί από αυτοκίνητο υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Η σχετική ρύθμιση ισχύει για τις διαφορές που εισάγονται προς εκδίκαση στα τακτικά πολιτικά δικαστήρια από την 18.03.2011 ακόμη και εάν κατέστησαν ληξιπρόθεσμες και απαιτητές πριν από την άνω ημερομηνία¹²⁶. (β) Με το άρθρο 3 του ν. 3886/2010 (Α' 173)¹²⁷ και στη συνέχεια με τις διατάξεις του ν. 4412/2016 (Α' 147), το σύνολο των διαφορών που προκύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της δημοσίων συμβάσεων υπήχθησαν στη διοικητική δικαιοσύνη. Υπενθυμίζεται στο σημείο αυτό ότι ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» διακρίνεται από τον όρο «διοικητικές συμβάσεις» για τις οποίες έγινε λόγος ανωτέρω υπό ΙΙΙ.2.Α.β. Σημειώνεται ότι ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» προέρχεται από το παράγωγο δίκαιο ΕΕ που θεσπίστηκε στο πλαίσιο των κανόνων για την εσωτερική αγορά και αφορά στην υιοθέτηση κοινών κανόνων διαδικασίας κατά την επιλογή αντισυμβαλλομένων κάθε είδους φορέων οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η απόλαυση των ελευθεριών των Συνθηκών και ο ελεύθερος ανταγωνισμός¹²⁸. Με τις διατάξεις του ν. 4412/2016 ο όρος διευρύνθηκε και αφορά πλέον στο σύνολο της συμβατικής δράσης των φορέων της δημόσιας διοίκησης¹²⁹. Άλλη περίπτωση διασταύρωσης των δικαιοδοσιών είναι η προβλεπόμενη στο άρθρο 13 παρ. 4 ν. 2882/2001 (Α' 17) αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων να καθορίζουν την ιδιαίτερη αποζημίωση που πρέπει να καταβληθεί εάν η αξία του τμήματος ιδιοκτησίας που απομένει στον ιδιοκτήτη απαλλοτριούμενου ακινήτου μειωθεί σημαντικά¹³⁰.

¹²⁵ Κ. Γιαννακόπουλος, *Η δυνατότητα ενιαίας δικαιοδοσίας επίλυσης ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 3 του Συντάγματος*, ΕΔΔΔΔ 2005, σελ. 258-286.

¹²⁶ ΑΠ 1555/2022.

¹²⁷ Κριτικά στις ρυθμίσεις του νόμου αυτού Κ. Γιαννακόπουλος, *Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία*, ΕφημΔΔ 2010, σελ. 595 επ.

¹²⁸ *Idem*, *Δημόσιες Συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης, Μεγάλες αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ*, 2019, σελ. 23 επ.

¹²⁹ Αναλυτικά για την έννοια των δημοσίων συμβάσεων Δ. Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, ό.π., σελ. 1 επ.

¹³⁰ Θ. Ζιάμου, σε: Ν. Ρόζος (Επιμ.), *Αναγκαστική απαλλοτρίωση*, 2019, σελ. 194 επ.

4. Μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιότητες των δικαστηρίων

A. Ανάθεση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσεως στα δικαστήρια

a. Γενικά

Κατά το άρθρο 94 παρ. 4 εδ. α' Σ. προβλέπεται ότι επιτρέπεται η ανάθεση μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε δικαστήρια. Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση προβλέπεται κατά την εκλογική νομοθεσία για τις διαφωνίες σχετικά με τη χρήση εμβλήματος ή ονόματος κομμάτων. Κατά το παρελθόν η σχετική αρμοδιότητα είχε ανατεθεί σε επιτροπή κατά το άρθρο 38 ΠΔ 55/1999, η οποία εξέδιδε εκτελεστές διοικητικές πράξεις που προσβάλλονταν με αίτηση ακυρώσεως. Με την παράγραφο 9 του άρθρου 27 ν. 3023/2002 (Α' 146), το άρθρο 38 ΠΔ 55/1999 αντικαταστάθηκε και ορίσθηκε ότι σε περίπτωση διαφωνίας για τη χρήση του ονόματος και του εμβλήματος πολιτικού κόμματος, όπως περιέχονται στην εκλογική του δήλωση, αποφασίζει το Α' Τμήμα του Αρείου Πάγου Το ίδιο Τμήμα του Αρείου Πάγου αποφασίζει επίσης για διαφορές ως προς την ιδιότητα του Προέδρου ή μέλους της Διοικούσας Επιτροπής πολιτικού κόμματος. Η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας σε δικαστική αρχή κρίθηκε ότι γίνεται *«επιτρεπώς κατά το Σύνταγμα, προς ταχεία και ενιαία αντιμετώπιση θεμάτων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της εκλογικής νομοθεσίας από το σχηματισμό του Ανωτάτου Δικαστηρίου που είναι γενικά αρμόδιος για την εκλογική διαδικασία στο στάδιο που προηγείται των εκλογών και υπό τις προβλεπόμενες για την άσκηση δικαστικού έργου εγγυήσεις. Συνεπώς ο περί του αντιθέτου μόνος προβαλλόμενος ισχυρισμός του ενισταμένου είναι απορριπτέος ως αβάσιμος καθώς και η κρινόμενη ένσταση στο σύνολο της»*¹³¹.

Κατά πάγια νομολογία, οι πράξεις των δικαστηρίων μη δικαιοδοτικής φύσεως δεν προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως όπως επιβεβαιώθηκε προσφάτως με σχετική απόφαση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας: *«όπως παγίως έχει κριθεί, οι πράξεις των δικαστικών αρχών, ακόμη και αν το περιεχόμενό τους δεν αφορά την άσκηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας αλλά αναφέρεται σε ζητήματα διοικητικής φύσεως, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 1452/2019 επτ., 3773/2011 Ολομ., 611/2009 επτ., 3034/2008 Ολομ., 2190/2001 επτ., 1160/1989 Ολομ., 591/1976 Ολομ.)»*¹³².

Στη γερμανική έννομη τάξη γίνεται δεκτό ότι δεν μπορεί να ανατίθενται στα δικαστήρια

¹³¹ ΑΕΔ 3/2005.

¹³² ΣτΕ Δ' Τμ. 1088/2023, σκ. 5.

μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιότητες τέτοιας έκτασης ώστε κατ' αποτέλεσμα να επιβαρύνεται το δικαιοδοτικό έργο κατά τρόπο υπερβολικό¹³³. Σε κάθε περίπτωση, θεωρείται προφανές ότι οι θεσμικές εγγυήσεις των δικαστών ισχύουν¹³⁴, κάτι το οποίο ισχύει και κατά το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο.

β. Διοικητικής φύσεως μέτρα συμμόρφωσης προς δικαστικές αποφάσεις

- 74** Μεταξύ των μη δικαιοδοτικής φύσεως αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στα δικαστήρια ρητώς περιλαμβάνεται κατά το εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου 94 η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Συναφείς είναι οι διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 95 Σ., όπου άλλωστε ρητά προβλέπεται ότι ο νόμος καθορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης. Οι διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 4 εδ. β' και 95 παρ. 5 Σ. για το ζήτημα της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις δεν έχουν ουσιώδεις διαφορές. Στο άρθρο 95 παρ. 5 Σ. προβλέπεται η υποχρέωση της διοίκησης και επιφύλαξη του νόμου για τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, στο δε άρθρο 94 παρ. 4 εδ. β' Σ. ρυθμίζεται η δυνατότητα των δικαστηρίων να λαμβάνουν σχετικά μέτρα. Οι κανόνες περί ελέγχου της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις περιλαμβάνονται στον ν. 3068/2002 (Α' 274) και κατά κύριο λόγο στο άρθρο 3 του νόμου αυτού¹³⁵. Σύμφωνα με τη νομολογία, από το σύστημα των διατάξεων του Συντάγματος για την υποχρέωση της διοίκησης προς συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις και των διατάξεων του ν. 3068/2002, «*συνάγεται ότι η τυχόν άρνηση της Διοίκησης να προβεί στις σχετικές ενέργειες, συμμορφούμενη προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, συνεπάγεται την εφαρμογή της διαδικασίας και τη λήψη μέτρων και κυρώσεων που προβλέπονται ειδικώς από το νόμο με τις προαναφερόμενες διατάξεις. Η άρνηση δε αυτή της Διοίκησης δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, και δεν υπόκειται σε προσβολή για ακύρωση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*»¹³⁶.
- 75** Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3068/2002, ο έλεγχος της συμμόρφωσης της διοίκησης εκκινεί με την υποβολή σχετικής αίτησης από τον ενδιαφερόμενο. «*Όπως*

¹³³ BVerfGE 64,175 (177).

¹³⁴ BVerfGE 22, 49 (78).

¹³⁵ Βλ. και ΠΔ 61/2004 (Α' 54) «Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις».

¹³⁶ ΣτΕ (Ολ) 3171/2014, σκ. 6.

γίνεται παγίως δεκτό από το Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. αποφάσεις του Συμβουλίου αυτού 7/2021, 16/2019 Ολ., 1-2/2019 Ολ., 14/2016, 22/2015, 105, 52/2010, 92/2009, 33/2007 και πρακτικά του ιδίου Συμβουλίου 5-7/2017, 1/2017 Ολ., 12/205, 6/2013, 70/2010, 20/2008, 28/2007), κατά την έννοια των διατάξεων των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 3 του ν. 3068/2002 ως «ενδιαφερόμενος», ο οποίος νομιμοποιείται να επιδιώξει, σύμφωνα με την προδιαγραφόμενη διαδικασία, τη διαπίστωση καθυστέρησης, παράλειψης ή άρνησης συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, νοείται μόνον εκείνος που διετέλεσε διάδικος στη δίκη κατά την οποία εκδόθηκε η απόφαση αυτή, όχι δε και οποιοσδήποτε τρίτος που ενδιαφέρεται για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς την εν λόγω απόφαση. Τούτο, διότι σκοπός των ως άνω διατάξεων του νόμου είναι, εν όψει και των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α., να εξασφαλισθεί ότι κάθε πρόσωπο θα έχει το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δηλαδή εκτός από το δικαίωμα της πρόσβασης σε δικαστήριο, και το συνακόλουθο δικαίωμα να επιτύχει την αναγκαστική εκτέλεση της απόφασης που θα εκδοθεί, δεν θεσπίζεται όμως με τις διατάξεις αυτές θεσμός «λαϊκής αγωγής», με τον οποίο να παρέχεται η δυνατότητα σε οποιοδήποτε πρόσωπο που ενδιαφέρεται για τη νόμιμη δράση της Διοίκησης, να επιδιώξει τη συμμόρφωσή της προς δικαστική απόφαση που έχει εκδοθεί σε δίκη, στην οποία το πρόσωπο αυτό δεν έχει διατελέσει διάδικος»¹³⁷. Περαιτέρω, σε περίπτωση καταψηφιστικής απόφασης με αντικείμενο χρηματική παροχή, η αίτηση της πρώτης παραγράφου υποβάλλεται μόνο όταν η αναγκαστική εκτέλεση που επιχείρησε ο δικαιούχος απέβη άκαρπη ή είναι φανερό ότι θα απέβαινε άκαρπη (άρθρο 3 παρ. 6 ν. 3068/2002), κάτι το οποίο οφείλει να επικαλείται ο αιτών ώστε η αίτησή του να είναι νόμιμη¹³⁸.

Των αιτήσεων μη συμμόρφωσης επιλαμβάνεται το κατά περίπτωση αρμόδιο τριμελές συμβούλιο και συγκεκριμένα: α) του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, αν πρόκειται για αποφάσεις αυτού, β) του Συμβουλίου της Επικρατείας, αν πρόκειται για αποφάσεις του δικαστηρίου αυτού, γ) του Αρείου Πάγου, αν πρόκειται για αποφάσεις των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων όλων των βαθμίδων, δ) του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν πρόκειται για αποφάσεις του δικαστηρίου αυτού, και ε) των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων, αν πρόκειται για αποφάσεις αυτών.

¹³⁷ ΣτΕ (Γ' Τμ.) 1660/2021, σκ. 11.

¹³⁸ ΤρΣυμβ ΑΠ 11/2021.

- 77 Όταν διαπιστώνεται μη συμμόρφωση κατ' εφαρμογή της διαδικασίας που περιγράφεται αναλυτικά στον νόμο¹³⁹, προσδιορίζεται χρηματικό ποσό κύρωσης, το οποίο καταβάλλεται στον ενδιαφερόμενο με τη διαδικασία που προβλέπεται ειδικά στις ίδιες διατάξεις. Η χρηματική κύρωση εν προκειμένω «έχει ως σκοπό τον εξαναγκασμό της Διοίκησης να συμμορφωθεί και όχι την αποζημίωση του ενδιαφερομένου, ο οποίος επιδιώκει τη συμμόρφωση»¹⁴⁰ και είναι ένα κατ' εξοχήν μέτρο το οποίο λαμβάνεται κατά το άρθρο 94 παρ. 4 εδ. Β' Σ. Σε περίπτωση κατά την οποία παρά την επιβολή κύρωσης η διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται μπορεί να επιβάλλεται και νέα κύρωση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 3 παρ. 3 τελ. εδάφιο ν. 3068/2002.
- 78 Η υποχρέωση συμμόρφωσης πάντως δεν είναι απόλυτη. Έτσι, με την απόφαση ΑΕΔ 14/2013 (σκ. 11) έγινε δεκτό ότι: «είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η ρύθμιση από τον νομοθέτη με νέους κανόνες δικαίου, και κατά τρόπο διαφορετικό, εννόμων σχέσεων που έχουν γεννηθεί και δικαιωμάτων που έχουν αποκτηθεί βάσει διατάξεων προϊσχύσαντων κανόνων δικαίου, ακόμη και αν οι έννομες σχέσεις ή τα δικαιώματα κρίνονται ενώπιον των δικαστηρίων ή έχουν αναγνωρισθεί με τελεσίδικες ή αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω κανόνες έχουν γενικό χαρακτήρα και δεν ρυθμίζουν μεμονωμένη σχέση. Ειδικότερα, δεν αποκλείεται από τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26, 94 παρ. 1 και 95 του Συντάγματος, με τα οποία κατοχυρώνονται οι αρχές της ισότητας, της διάκρισης των λειτουργιών, του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, ειδικότερη εκδήλωση του οποίου αποτελούν τα κατά τα άρθρα 94 και 95 ασκούμενα ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας ένδικα μέσα της προσφυγής ουσίας και της αίτησης ακύρωσης, η θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων, που καταλαμβάνουν εκκρεμείς επί προσφυγών ουσίας ή αιτήσεων ακύρωσης δίκες και επηρεάζουν την έκβαση τους, είναι δε δυνατόν να συνεπάγονται ακόμη και την άρση ή τον περιορισμό της συνταγματικής υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωσή της προς ήδη εκδοθείσες ακυρωτικές αποφάσεις, εφόσον οι ρυθμίσεις αυτές είναι γενικής εφαρμογής, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν προσβάλλουν τον πυρήνα και την ουσία του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, σεβόμενες την αρχή της αναλογικότητας. Επιτακτικό δε λόγο γενικού συμφέροντος συνιστά η προστασία της εθνικής οικονομίας με την εξασφάλιση

¹³⁹ Χ. Αθανασοπούλου, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις – Αναφυόμενες νομικά ζητήματα υπό την επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ*, 2021 (passim).

¹⁴⁰ ΤρΣυμβ ΔηρΡόδου 2/2015, σκ. 2.

της συνέχισης της λειτουργίας κρισίμων γι' αυτήν επιχειρήσεων με τις οποίες διατηρείται το παραγωγικό δυναμικό της Χώρας και απασχολείται μεγάλος αριθμός εργαζομένων»¹⁴¹. Ακόμη, το Τριμελές Συμβούλιο ελέγχου της συμμόρφωσης δεν μπορεί να ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας νόμου μεταγενέστερου της προς συμμόρφωση απόφασης, που ορίζει για το μέλλον, εκτός εάν ο νομοθέτης παραβλέπει την απόφαση και ορίζει ότι οι πράξεις που κρίθηκαν αντίθετες προς το Σύνταγμα εξακολουθούν να ισχύουν και αναγνωρίζονται ως σύνομες¹⁴².

Σημειώνεται τέλος ότι το σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις 79 δικαστικές αποφάσεις έχει υποστεί κριτική ως αναποτελεσματικό¹⁴³. Με το άρθρο 140 ν. 4251/2014 (Α' 80) συστάθηκε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων νομοπαρασκευαστική επιτροπή για την επεξεργασία και την πρόταση διατάξεων για την τροποποίηση του ν. 3068/2002 (Α' 274) και την πρόβλεψη στο εθνικό δίκαιο της έκδοσης εκτελεστού τίτλου όταν η υποκείμενη σχέση είναι διοικητική σύμβαση.

B. Αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου

Κατά το τρίτο εδάφιο της παραγράφου 4 του άρθρου 94 ρυθμίζεται το ζήτημα της 80 αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ¹⁴⁴. Υπενθυμίζεται ότι η αναγκαστική εκτέλεση καταψηφιστικών δικαστικών αποφάσεων σε βάρος του Δημοσίου και των ΟΤΑ είχε απαγορευτεί κατά το παρελθόν (άρθρο 8 ν. 2097/1952, άρθρο 4 παρ. 1 ΝΔ 31/1968), κάτι το οποίο κρίθηκε ότι αντίκειται στις θεμελιώδεις διατάξεις περί του δικαιώματος δικαστικής προστασίας¹⁴⁵ ήδη περί τα τέλη της δεκαετίας 1990 και οδήγησε σε αλλαγή της νομοθεσίας (άρθρο 6 παρ. 1 ν. 2522/1997, Α' 178, άρθρο 199 ΚΔΔ). Πλέον τα ζητήματα σχετικά με την αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου ρυθμίζονται κατά τις διατάξεις του ν. 3068/2002, που κατέστησε πρακτικά δυνατή την αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου και δη κατά το άρθρο 4 αυτού.

¹⁴¹ Ομοίως ΑΠ 1240/2022, 1691/2022.

¹⁴² ΤρΣυμβ ΣτΕ 7/2023, σκ. 4.

¹⁴³ Βλ. την απόφαση ΕΕΔΑ της 24.09.2009 με θέμα «Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις», διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 18.11.2023).

¹⁴⁴ Βλ. και άρθρο 2 παρ. 3 περ. γ' και 14 παρ. 1 ΔΣΑΠΔ (ν. 2462/1997, Α' 25).

¹⁴⁵ Για τον σχετικό προβληματισμό βλ. Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, *Η απαγόρευση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου έχει καταργηθεί*, Δίκη 1988, σελ. 126 επ.

- 81** Δυνάμει των σχετικών διατάξεων η εκτέλεση διενεργείται κατά τις διατάξεις του ΚΠολΔ επί της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου¹⁴⁶, ενώ δεν επιτρέπεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού (π.χ. απαγόρευση κατάσχεσης χρηματικών απαιτήσεων από φόρους ή τέλη)¹⁴⁷.
- 82** Ενόψει των περιορισμών ως προς τους τίτλους που εκτελούνται σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 εδ. γ' ν. 3068/2002 το προστέθηκε με το άρθρο 20 ν. 3301/2004 (Α' 263), ένα σημαντικό πρακτικό ζήτημα το οποίο απασχόλησε αφορούσε στη δυνατότητα αναγκαστικής εκτέλεσης διαταγών πληρωμής. Πλέον, το ζήτημα αυτό θα πρέπει να θεωρείται ότι έχει επιλυθεί. Οι διαταγές πληρωμής κατά του Δημοσίου εκδίδονται κατά τις διατάξεις του ν. 4329/2015 (Α' 53)¹⁴⁸, με τον οποίο θεσπί-

¹⁴⁶ Για την έννοια της ιδιωτικής περιουσίας βλ. ΣτΕ (επ.) 819/2015, σκ. 7: «στην ιδιωτική, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 3068/2002, περιουσία του Δημοσίου, στην οποία και μόνον επιτρέπεται να γίνει αναγκαστική κατάσχεση, περιλαμβάνονται και τα χρηματικά διαθέσιμα του Δημοσίου, ανεξάρτητα από την πηγή από την οποία προέρχονται, η οποία, άλλωστε, είναι αδύνατον να διαγνωσθεί. Δεν συνιστά δε πρόσφορο, εν προκειμένω, κριτήριο διαφοροποίησης των χρηματικών διαθεσίμων του Δημοσίου σε κατασχετά ή μη η καθ' ύλην ή κατά τόπο αρμοδιότητα των οικείων οικονομικών υπηρεσιών του ή ο κωδικός εσόδου, με τον οποίο καταχωρίζονται τα εισπραττόμενα από το Δημόσιο ποσά, διότι, τα στοιχεία αυτά ανάγονται σε ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου, μη κρίσιμα εν προκειμένω ούτε δυνάμενα να παρακωλύσουν την τήρηση των εν λόγω υποχρεώσεών του, που απορρέουν από το Σύνταγμα. Αντίθετο επιχείρημα δεν δύναται να αντιταχθεί από τη διάταξη του άρθρου 79 περ. 2 του Συντάγματος, διότι, πάντως, τα σχετικά χρηματικά ποσά έχουν εισαχθεί, αδιακρίτως της προελεύσεώς τους, στον προϋπολογισμό προς κάλυψη των υποχρεώσεων του Δημοσίου και εκπλήρωση των δημοσίων σκοπών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η συνταγματικώς κατοχυρωμένη υποχρέωση συμμορφώσεως του Κράτους προς τις δικαστικές αποφάσεις». Ομοίως ΣτΕ 274/2018 σκ. 3, 1148/2022, σκ. 5, ΠΠρΚερκ 524/2019.

¹⁴⁷ Στ. Κουτνατζής, *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου*, ό.π., σελ. 257 επ.

¹⁴⁸ Πρβλ. άρθρα 272Α-272Ι του ΚΔΔ, περί της έκδοσης διαταγής πληρωμής για χρηματικές αξιώσεις μη αμφισβητούμενες κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 805/2004, εφόσον: α) πηγάζουν από διοικητική σύμβαση που έχει συναφθεί στο πλαίσιο εμπορικής συναλλαγής, κατά την έννοια της υποπαραγράφου Ζ.3 της παραγράφου Ζ' του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107) και β) έχει ολοκληρωθεί ο προληπτικός έλεγχος της σχετικής δαπάνης και έχει αποβεί θετικός για την πληρωμή της. Βλ. ακόμη το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 1 ν. 3068/2002, κατά το οποίο ορίζεται ότι: «Η διάταξη του τρίτου εδαφίου του παρόντος άρθρου, όπως προστέθηκε με το άρθρο 20 του ν. 3301/2004 (Α' 263), δεν εφαρμόζεται όσον αφορά στις εμπορικές συναλλαγές, κατά την έννοια της υποπαραγράφου Ζ3 του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107), του Δημοσίου, των ΟΤΑΑ, των λοιπών ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα που ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο». Το εδάφιο αυτό προστέθηκε με την υποπαρ. Γ.6. του άρθρου πρώτου ν. 4254/2014 (Α' 85).

στηκε (για πρώτη φορά) το διαδικαστικό πλαίσιο για την έκδοση διαταγής πληρωμής για απαιτήσεις, οι οποίες απορρέουν από διαφορά που υπάγεται στη διαδικασία των διοικητικών δικαστηρίων, και εκτελούνται όπως οι δικαστικές αποφάσεις¹⁴⁹.

IV. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, παρά τη μακρόχρονη εφαρμογή του συστήματος χωριστών δικαιοδοσιών εξακολουθούν να υφίστανται ασάφειες και προβλήματα οριοθέτησης, ασάφειες και αβεβαιότητες ως προς τη διάκριση ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών, ως προς την ταξινόμηση των επιμέρους διοικητικών δια-

¹⁴⁹ ΑΠ 659/2019: «Τα ανωτέρω δεν παραλλάσσουν και με την εκδοχή ότι στις δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες, κατά το άρθρο 94 παρ. 4 εδ. τελ. του Συντάγματος, εκτελούνται (πλέον) αναγκαστικώς, όπως νόμος ορίζει, και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, περιλαμβάνονται (παρά το εδάφιο, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 20 ν. 3301/2004 στο άρθρο 1 του εκτελεστικού του τελευταίου εδαφίου της παρ. 4 του άρθρου 94 του Συντάγματος ν. 3068/2002) και οι διαταγές πληρωμής. Και τούτο διότι η ανωτέρω συνταγματική διάταξη δεν μετέβαλε το νομικό καθεστώς σχετικά με την έκδοση διαταγής πληρωμής, επιτρέποντας γενικά την έκδοση διαταγής πληρωμής κατά του Δημοσίου κλπ., αλλά επέτρεψε την αναγκαστική εκτέλεση και κατά του Δημοσίου κλπ. διαταγών πληρωμής, εφόσον όμως έχουν εκδοθεί εγκύρως βάσει του νομικού καθεστώτος, που ισχύει σχετικώς. Δηλαδή, με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη δεν μεταβλήθηκε το μέχρι τότε νομοθετικό καθεστώς σχετικώς με την έκδοση διαταγής πληρωμής και, συνεπώς, ούτε στα πολιτικά δικαστήρια παρασχέθηκε η δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής για απαίτηση, η οποία απορρέει από διαφορά που δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία τους, ούτε στα διοικητικά δικαστήρια παρασχέθηκε η δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής, σε αντίθεση με τον ΚΔιοικΔ (ν. 2717/1999), ο οποίος δεν γνώριζε το θεσμό αυτό, μέχρι τη δημοσίευσή του ν. 4329/2015, με τον οποίο θεσπίστηκε (για πρώτη φορά) το διαδικαστικό πλαίσιο για την έκδοση διαταγής πληρωμής για απαιτήσεις, οι οποίες απορρέουν από διαφορά που υπάγεται στη διαδικασία των διοικητικών δικαστηρίων. Εξ άλλου, τα ανωτέρω δεν είναι αντίθετα στα όσα έκρινε η 18/2005 απόφαση του ΑΕΔ, εφ' όσον, όπως ρητώς αναφέρεται στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο το οποίο την εξέδωσε δεν αποφάνθηκε για το αν είναι κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση και από ποιο όργανο (θέμα το οποίο αφορά την προκειμένη υπόθεση) διαταγής πληρωμής για απαίτηση από διοικητική σύμβαση, αλλά παρέπεμψε τα θέματα αυτά στο δικαστήριο, υπέρ της δικαιοδοσίας του οποίου έλυσε την ενώπιόν του σύγκρουση. Με την ως άνω ερμηνεία ο δικαιούχος της απαίτησης από διαφορά δημοσίου δικαίου δεν στερείται του δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη, ούτε εκείνου της ιδιοκτησίας του, εφ' όσον δύναται να επιδιώξει την πλήρη και αποτελεσματική ικανοποίησή του διά της προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια με τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα, (και ήδη μετά την ισχύ του ν. 4329/2015 και με την έκδοση διαταγής πληρωμής), τα οποία και είναι προσαρμοσμένα στις ιδιομορφίες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των διοικητικών διαφορών, οι οποίες και έχουν θεμελιώδεις διαφορές από εκείνες του ιδιωτικού δικαίου, και ακριβώς για το λόγο αυτό προβλέπονται από το ίδιο το Σύνταγμα διαφορετικές δικαιοδοσίες για την εκδίκασή τους».

φορών ως ακυρωτικών ή ως διαφορών πλήρους δικαιοδοσίας ή ακόμη και ως προς την κατανομή της ακυρωτικής αρμοδιότητας μεταξύ ΣτΕ και ΤΔΔ¹⁵⁰. Τα προβλήματα τα οποία παρατηρούνται κυρίως αφορούν στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας και όχι των συνταγματικών διατάξεων, οδηγούν δε σε καθυστερήσεις ως προς την απονομή της δικαιοσύνης και επενεργούν αρνητικά σε σχέση με την απαίτηση για αποτελεσματική δικαστική προστασία¹⁵¹. Με άλλα λόγια, τα προβλήματα πολυνομίας και κακονομίας που παρατηρούνται στην ελληνική έννομη τάξη¹⁵² και η έλλειψη κωδικοποιήσεων, η οποία επιβάλλεται κατά τις αρχές της καλής νομοθέτησης, ισχύουν και για τον χώρο της δικονομίας.

- 84 Ευρύτερη αξιοποίηση του άρθρου 94 παρ. 3 Σ. για τη διασταύρωση των δικαιοδοσιών θα μπορούσε εν μέρει να συμβάλει στην αντιμετώπιση παρόμοιων προβλημάτων. Στη σύγχρονη εποχή περισσότερο κρίσιμη ίσως να είναι η αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας και της τεχνητής νοημοσύνης για τη συστηματοποίηση και υποβοήθηση της οργάνωσης του δικαιοδοτικού έργου¹⁵³.

¹⁵⁰ Κύκλος ιδεών, *Δικαιοσύνη: Η μεταρρύθμιση μιας εξουσίας και η αφύπνιση μιας ιδέας*, Θεματικό Συνέδριο, 2022, σελ. 184 επ.

¹⁵¹ Βλ. αναλυτικά για το ζήτημα Γ. Δελλή, «Το αβέβαιο μέλλον της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης λίγο πριν κλείσει έναν αιώνα ζωής», σε: Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή (επιμ.), *Ενενήντα έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, Επίκαιρα Ζητήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2022, σελ. 43 επ.

¹⁵² Γ. Δελλής, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017, σελ. 1 επ. με πλούσια τεκμηρίωση βιβλιογραφική στην υποσημ. 1. Περαιτέρω βλ. Δ. Σωτηρόπουλο/Λ. Χριστόπουλο, *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*, 2017 (passim).

¹⁵³ Σχετικά βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Τεχνητή νοημοσύνη: Ο δρόμος προς έναν ψηφιακό συνταγματισμό*, 2023, σελ. 303 επ., όπου εξετάζεται ειδικά και το θέμα *CEPEJ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση: 17.11.2023).