

**«Άδειες σκοπιμότητας» και Σύνταγμα**

ΣτΕ 2194/2006 Τμ. Δ'

Πρόεδρος: Μ. Βροντάκης, *Αντιπρόεδρος ΣτΕ*  
 Εισηγητής: Δ. Γρατσίας, *Σύμβουλος της Επικρατείας*  
 Δικηγόροι: Σ. Παντουβάκη, Κ. Πολυζωγόπουλος,  
 Φιλ. Σπυρόπουλος

Νομικές Διατάξεις: Άρθρα 5 παρ. 1, 22 παρ. 1, 24 παρ. 1,  
 106 παρ. 1 και 2 Σ., 10 ν. 2323/1995

*Η διάταξη του άρθρου 10 του ν. 2323/1995 αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ. κατά το μέτρο που θεσπίζει διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης να χορηγεί άδεια ίδρυσης υπεραγοράς βάσει κριτηρίων οικονομικής ή κοινωνικής φύσης. Μειοψηφία. Παραπομπή στην Ολομέλεια.*

[...]

4. Επειδή ο Ν. 2323/1995 (Α' 145) όριζε στο άρθρο 10, όπως ίσχυε κατά τον εν προκειμένω κρίσιμο χρόνο, μετά την τροποποίηση του με το άρθρο 10 παράγραφοι 3 και 21 του Ν. 2741/1999 (Α' 199) και προ της αντικατάστασής του με το άρθρο 10 του Ν. 3377/2005 (Α' 202/19.8.2005), τα εξής: «1. Για την ίδρυση υπεραγορών λιανικού εμπορίου απαιτείται άδεια χορηγούμενη από το νομαρχιακό συμβούλιο της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, μετά γνώμη της αντίστοιχης οικονομικής και κοινωνικής επιτροπής και του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, όταν η επιφάνεια πωλήσεων είναι: α) άνω των 600 τ.μ. στα νησιά Χίος, Κως, Λέσβος (...), β) άνω των 200 τ.μ. στα υπόλοιπα νησιά, γ) άνω των 1000 τ.μ. σε δήμους με πληθυσμό κάτω των 30.000 κατοίκων, εφόσον η υπεραγορά βρίσκεται σε απόσταση μέχρι 10 χλμ. από το κέντρο του δήμου με το μεγαλύτερο πληθυσμό, δ) άνω των 2000 τ.μ. στα νησιά Κρήτη, Ρόδο και Κέρκυρα και σε δήμους με πληθυσμό από 30.001 - 100.000 εφόσον η υπεραγορά βρίσκεται σε απόσταση μέχρι 10 χλμ. από το κέντρο του δήμου με το μεγαλύτερο πληθυσμό. Για το πληθυσμιακό όριο λαμβάνεται υπόψη η τελευταία κάθε φορά απογραφή. Στους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης δεν ισχύουν οι παραπάνω περιορισμοί. 2. Για την έκδοση της άδειας λαμβάνονται υπόψη, ιδίως: α) Οι οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες για την περιοχή ως σύνολο και ιδίως η εναρμόνιση προς το συνολικό πρόγραμμα ανάπτυξης μιας περιοχής, οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στην αγροτική οικονομία της περιοχής. β) Ο κίνδυνος διαρροής εισοδήματος από την περιοχή για την οποία ζητείται η άδεια, σε συνδυασμό με την ανάγκη συγκράτησης του πληθυσμού σε αυτή. γ) Η εξυπηρέτηση των καταναλωτών και ιδίως η επίδραση στο επίπεδο τιμών της περιοχής, η διασφάλιση του κανονικού εφοδιασμού των καταναλωτών, η δυνατότητα πρόσβασης στη μονάδα με διάφορα μεταφορικά μέσα και κυρίως με μέσα μαζικής μεταφοράς. δ) Ο χωροταξικός σχεδιασμός και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον και ιδίως η εναρμόνιση του όγκου και του τύπου της μονάδας προς το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον της

περιοχής, η ύπαρξη οδικού δικτύου και λοιπών έργων υποδομής, η επιβάρυνση του περιβάλλοντος από τις μετακινήσεις. ε) Οι επιπτώσεις στην απασχόληση, η συμβολή στη σταθερότητα και την ποιότητα των θέσεων εργασίας. Η απόφαση για τη χορήγηση ή μη της άδειας πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη και δημοσιεύεται εντός δέκα (10) ημερών από την έκδοσή της σε μια ημερήσια εφημερίδα πανελληνίας κυκλοφορίας και σε μια ημερήσια εφημερίδα της έδρας του νομού.» (...)

12. Επειδή, επί του ζητήματος του κύρους των κρίσιμων διατάξεων του άρθρου 10 του Ν. 2323/1995, οι Σύμβουλοι Χ. Ράμμος και Δ. Γρατσίας διατύπωσαν την εξής άποψη, προς την οποία συνετάγησαν και οι Πάρεδροι: Το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει την ελευθερία ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας, κατοχυρώνει, μεταξύ άλλων, και την ελευθερία ιδρύσεως και εκμεταλλεύσεως εμπορικών καταστημάτων (βλ. ΣτΕ 1991-2/2005 Ολομέλειας κ.ά.). Εν όψει τούτου, η υπαγωγή της συγκεκριμένης αυτής μορφής οικονομικής δραστηριότητας σε καθεστώς προηγουμένης διοικητικής άδειας συνιστά περιορισμό συνταγματικώς κατοχυρωμένης ελευθερίας, ο οποίος είναι ανεκτός υπό το Σύνταγμα, μόνον εάν οι σχετικές ρυθμίσεις δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος, κινούνται εντός των ορίων που χαράσσει η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και τάσσουν, για τη χορήγηση της θεσπιζόμενης από αυτές άδειας, προϋποθέσεις αντικειμενικού χαρακτήρα, επί τη διαπιστώσει της συνδρομής των οποίων η Διοίκηση υποχρεούται να χορηγήσει την άδεια (πρβλ. ΣτΕ 3665/2005 Ολομέλειας κ.ά.). Αντίκειται, κατά συνέπεια, στο άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη, διάταξη νόμου, παρέχουσα σε διοικητικό όργανο διακριτική ευχέρεια για τη χορήγηση ή μη άδειας ιδρύσεως καταστήματος ορισμένης κατηγορίας, η οποία δεν ασκείται βάσει αντικειμενικών (και, ως εκ τούτου, σταθερών κατά την εφαρμογή) κριτηρίων, αλλά βάσει εκτιμήσεων σκοπιμότητας, συνδεομένων με την άσκηση ορισμένης οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής και διατυπωμένων επ' ευκαιρία του εκάστοτε υποβαλλόμενου σχετικού αιτήματος. Δεν ασκεί δε, από της απόψεως αυτής, επιρροή το γεγονός ότι είχαν, κατά καιρούς θεσπισθεί στο παρελθόν διατάξεις, οι οποίες υπέβαλλαν ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες (ίδρυση βιομηχανικών και βιοτεχνικών μονάδων, δρομολόγηση ακτοπλοϊκών πλοίων κ.λ.π.) σε καθεστώς προηγουμένης διοικητικής «αδείας σκοπιμότητας», δεδομένου, μάλιστα, ότι οι διατάξεις αυτές έχουν στις περισσότερες, τουλάχιστον, περιπτώσεις καταργηθεί, λόγω των νεωτέρων δεδομένων που προέκυψαν με την ένταξη της Χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Εντελώς διαφορετική είναι η περίπτωση διατάξεως, με την οποία παρέχεται σε διοικητικό όργανο διακριτική ευχέρεια προς συνεκτίμηση, κατά την εξέταση αιτήματος για τη χορήγηση ιδρύσεως καταστήματος ορισμένης κατηγορίας, κριτηρίων, τα οποία δεν αφορούν στην εξυπηρέτηση ορισμένης οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής, αλλά στην προστασία του φυσικού, οικιστικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος. Και τούτο, διότι ενώ το Σύνταγμα κατοχυρώνει, ως ατομικό δικαίωμα, την ελευθερία αναπτύξεως οικονομικής δραστηριότητας, η οποία είναι δεκτική περιορισμών μόνον υπό τις εκτεθείσες ανωτέρω προϋποθέσεις και περιορίζει, κατά τα λοιπά, το Κράτος (βλ.

άρθρο 106 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος) στην άσκηση αρμοδιοτήτων προγραμματισμού και συντονισμού της οικονομικής δραστηριότητας, το άρθρο 24 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος καθιστά την προστασία του περιβάλλοντος τομέα, στον οποίον αρμοδιότητες και ευθύνες έχει, προεχόντως, το Κράτος (πρβλ. ΣτΕ 3065/2001, 767/1998, 4209/1997, 3165/1993, 1315/1993, 1069/1984, 262/1982, 3047-8/1980, 811/1977 κ.λπ.). Εν όψει των ανωτέρω, η κρίσιμη διάταξη του άρθρου 10 του Ν. 2323/1995, αν και αποσκοπεί, κατά τα συναγόμενα από τις οικείες προπαρασκευαστικές εργασίες, στην εξυπηρέτηση θεμιτών, κατά το Σύνταγμα, σκοπών, όπως είναι η προστασία μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε νησιά και μικρές πόλεις, η ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και η προστασία παραδοσιακών οικονομικών δραστηριοτήτων (βλ. σχετικές και τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 106 παράγραφος 1 του Συντάγματος, κατά την οποία το κράτος «λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα (...) για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιώτικων και παραμεθόριων περιοχών»), αντίκειται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος, κατά το μέτρο που δεν θεσπίζει δεσμία αρμοδιότητα της Διοικήσεως, συνισταμένη στη χορήγηση της αδειάς ίδρυσεως υπεραγοράς όταν διαπιστώνεται η συνδρομή ορισμένων αντικειμενικών προϋποθέσεων (και, κατά συνεκδοχή, στην απόρριψη του αιτήματος όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές), αλλά παρέχει σε διοικητικό όργανο (και, μάλιστα, όχι σε κρατικό όργανο, αλλά σε όργανο νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως) διακριτική ευχέρεια χορηγήσεως ή μη της σχετικής αδειάς, ασκουμένη βάσει κριτηρίων οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως (εναρμόνιση με το πρόγραμμα ανάπτυξεως της περιοχής, ανταπόκριση στις ανάγκες των καταναλωτών, επιρροή στον τιμάρημο και στην αγορά εργασίας κ.λπ.), έτσι, ώστε η άσκηση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος ατομικού δικαιώματος να εξαρτάται, κατ' ουσίαν, από τις εκτιμήσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου περί της ακολουθητέας, και μάλιστα σε επίπεδο νομού, οικονομικής πολιτικής. Κατά το μέρος, αντιθέτως, που η επίμαχη διάταξη επιτρέπει στο Νομαρχιακό Συμβούλιο την εκτίμηση δεδομένων περιβαλλοντικού χαρακτήρα (επιπτώσεις της λειτουργίας της υπεραγοράς στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, κατάσταση του οδικού δικτύου της περιοχής κ.λπ.), η διάταξη αυτή είναι, εν όψει των ήδη εκτεθέντων, συνταγματικώς ανεκτή. Δεδομένου, όμως, ότι η αίτηση χορηγήσεως αδειάς ίδρυσεως υπεραγοράς λιανικού εμπορίου, στην οποία αναφέρεται το επίμαχο άρθρο 10 του Ν. 2323/1995, αφορά, εξ ορισμού, χρήση επιτρεπόμενη από τους ισχύοντες στη συγκεκριμένη περιοχή κανόνες χρήσεως των ακινήτων (βλ. τα οριζόμενα στη διάταξη της περιπτώσεως α' της παραγράφου 5 του εν λόγω άρθρου 10 και τα ήδη εκτεθέντα σχετικά σε προηγούμενες σκέψεις), η πράξη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, με την οποία απορρίπτεται το αίτημα χορηγήσεως σχετικής αδειάς κατ' επίκληση λόγων περιβαλλοντικού χαρακτήρα, πρέπει, πέραν των άλλων, να αιτιολογεί ειδικώς τους λόγους για τους οποίους η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος επιβάλλει, κατ' απόκλιση των γενικών ισχυόντων στην περιοχή κανόνων χρήσεως των ακινήτων, τη μη εγκατάσταση της συγκεκριμένης επιχειρήσεως στην περιοχή. Μειοψήφησε ο Πρόεδρος

Μ. Βροντάκης, ο οποίος διέτύπωσε την εξής άποψη: Η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 2 Ν. 2323/1995, κατά το μέρος που προβλέπει για τη χορήγηση αδειάς ίδρυσεως υπεραγοράς λιανικού εμπορίου, επί συνδρομής των τασομένων προϋποθέσεων μεγέθους επιφάνειας πωλήσεων, νόμιμα κριτήρια, εκτιμώμενα από το οικείο νομαρχιακό συμβούλιο κατά διακριτική ευχέρεια, ουδόλως αντιβαίνει στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 3 και 106 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος. Εν πρώτοις το ΣτΕ, κατά πάγια νομολογία, ουδέποτε διέτύπωσε αμφισβήτηση ως προς την συνταγματικότητα αλλιά πάντοτε -και μερικές φορές με κατάφαση (βλ. λχ. ΣΕ 4025/89) για το κύρος τους- προέβη στην εφαρμογή διατάξεων οι οποίες, αποβλέποντας χάριν του γενικού συμφέροντος σε εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών, προέβλεπαν για το επιτρεπτό της ασκήσεως μιας οικονομικής δραστηριότητας την προηγούμενη χορήγηση διοικητικής αδειάς, όχι μόνο μετά από διαπίστωση κατά δεσμία αρμοδιότητα της συνδρομής τασομένων νομίμων προϋποθέσεων, αλλά' ωσαύτως και μετά από λήψη υπόψη και εκτίμηση κατά διακριτική ευχέρεια οριζόμενων -ενίοτε δε, όπως στην περίπτωση του ν.δ. της 29.5/3.6.1935, ούτε καν εξαντλητικών, αλλά' ενδεικτικώς- νομίμων κριτηρίων. Τέτοιες διατάξεις είναι λόγου χάριν εκείνες του Ν. 4480/1965 (όπως αλλήωστε και του προϊσχύσαντος ν.δ/τος της 29.5/3.6.1935), που καταργήθηκε με το π.δ. 279/81, οι οποίες προέβλεπαν για τη χορήγηση αδειάς σκοπιμότητας προς ίδρυση βιομηχανίας τη λήψη υπόψη και εκτίμηση κατά διακριτική ευχέρεια νομίμων κριτηρίων, προς εξυπηρέτηση οριζόμενου δημοσίου σκοπού. Επίσης οι διατάξεις του Π.Δ./τος 684/1976 -που ίσχυσε μέχρι τη θέση σε εφαρμογή του Ν. 2932/2001- οι οποίες προέβλεπαν, για τη χορήγηση αδειάς σκοπιμότητας προς δρομολόγηση πλοίου σε ακτοποϊκή γραμμή, τη λήψη υπ' όψη και εκτίμηση κατά διακριτική ευχέρεια νομίμων κριτηρίων. Πέραν όμως τούτου, και σε επίρρωση αυτής της νομολογίας, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προς εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού -και με τήρηση ασφαλιώς της αρχής της αναλογικότητας- προβλεπόμενη στο νόμο εξάρτηση της χορηγήσεως από αυτά διοικητικής αδειάς για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας όχι μόνον από τη διαπίστωση κατά δεσμία αρμοδιότητα της συνδρομής τασομένων νομίμων προϋποθέσεων, αλλά ενδεχομένως επίσης, όταν τούτο παρίσταται αναγκαίο, και από τη λήψη υπόψη και εκτίμηση κατά διακριτική ευχέρεια οριζόμενων νομίμων κριτηρίων, όχι μόνον δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα, αλλά δεν αποκλείεται και να παρίσταται, υπό συντρέχουσες περιστάσεις, συνταγματικώς επιβαλλόμενη. Το τελευταίο δε τούτο ενδέχεται να συμβαίνει στην περίπτωση που το Σύνταγμα ανάγει την επιδίωξη οριζόμενου από το ίδιο δημοσίου σκοπού (όχι μόνο της προστασίας του περιβάλλοντος αλλά και κάθε άλλου συνταγματικώς οριζόμενου δημοσίου σκοπού) σε έργο του Κράτους και απευθύνει επιτακτική εντολή στο νομοθέτη να προβεί στη θέσπιση πρόσφορης υπό τις συντρέχουσες περιστάσεις ρύθμισης για την επιτυχή επιδίωξη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση αυτού του δημοσίου σκοπού. Ειδικότερα, για την αποτελεσματική εξυπηρέτηση ενός συνταγματικά θεμιτού δημοσίου σκοπού ενδέχεται, εν όψει της φύσης και της ιδιαιτερότητάς του, να παρίσταται απρόσφορη κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας η συνάρτηση της χορήγησης διοικητικής αδειάς μόνο προς την πλήρωση τασομένων νομίμων προϋποθέσεων

και να καθίσταται επιβεβλημένη η χορήγησή της κατόπιν εκτιμήσεως κατά διακριτική ευχέρεια νομίμων κριτηρίων. Τούτο συμβαίνει όταν το εύρος ή η ποικυμορφία του δημόσιου σκοπού καθιστά ανέφικτη την καθ' όλης τις διαστάσεις και τις εκφάνσεις του πλήρη και ολοκληρωτική περιγραφή του στο νόμο, ώστε αντιστοίχως να μπορεί να αποβεί δυνατή, με την επιδίωξη της αποτελεσματικής εξυπηρέτησής του, η εξαντλητική πρόβλεψη νομίμων προϋποθέσεων προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμιζουσών συγκεκριμένες περιπτώσεις, κατά τρόπο διασφαλίζοντα την υπό οιοσδήποτε περιστάσεις και καθ' ολοκληρίαν εξυπηρέτηση αυτού του δημοσίου σκοπού. Αυτός ακριβώς -δηλαδή η αποτελεσματική εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού- είναι άλλωστε ο λόγος που, γενικότερα, η έννομη τάξη αναγνωρίζει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά την άσκηση αρμοδιότητας προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, παρεχόμενης σ' αυτήν κατά τους ορισμούς του νόμου. Το ζήτημα αυτό, δηλαδή της χορήγησης προβλεπόμενης στο νόμο διοικητικής αδείας μετά από λήψη υπόψη και εκτίμηση νομίμων κριτηρίων κατά διακριτική ευχέρεια, τίθεται καθ' όμοιο απολύτως τρόπο και όταν συνταγματική διάταξη, η οποία εγγυάται ατομικό δικαίωμα, διατυπώνει παράλληλα επιφύλαξη υπέρ του νόμου (όπως συμβαίνει εν προκειμένω με τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 του Συντάγματος), καθιστώντας επιτρεπτή -τηρουμένης βεβαίως της αρχής της αναλογικότητας και με τη διασφάλιση του θεμελιώδους περιεχομένου του ατομικού δικαιώματος- την δια νόμου επιβολή περιορισμών στην άσκηση ατομικού δικαιώματος, χάριν της -όπως ασφαλιώς εννοείται συνταγματικώς- εξυπηρέτησής κατά πρόσφορο και αποτελεσματικό τρόπο οριζόμενου από αυτόν, συνταγματικώς δε θεμιτού, δημόσιου σκοπού. Και τότε, η χορήγηση διοικητικής αδείας προς άσκηση οικονομικής δραστηριότητας μπορεί να εξαρτηθεί από τη λήψη υπόψη και εκτίμηση κατά διακριτική ευχέρεια νομίμων κριτηρίων, εφ' όσον κατά την εύλογη κρίση του νομοθέτη - υποκείμενη σε οριακό δικαστικό έλεγχο με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας- τούτο καθίσταται αναγκαίο προς διασφάλιση της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του δημοσίου σκοπού. Συναφώς πρέπει να παρατηρηθεί ότι η κατ' εφαρμογήν νόμου έκδοση ατομικής διοικητικής πράξεως μετά από λήψη υπόψη και εκτίμηση νομίμων κριτηρίων, τεθέντων προς επιδίωξη του δημοσίου σκοπού που καθορίζει η ιδρυτική της αρμοδιότητας διάταξη νόμου ουδόλως συνιστά άσκηση πολιτικής. Πολιτική, εγκείμενη στον καθορισμό επιδιωκτέων δημοσίων σκοπών, την θέση προς επίτευξη συναφών στόχων κρατικής δράσης και την επιλογή πρόσφορων προς εξυπηρέτησή τους μέσων -στα οποία συγκαταλέγεται και η απαγόρευση ασκήσεως δραστηριότητας, δυναμένης να αποβεί βλαπτική για τον επιδιωκόμενο δημόσιο σκοπό, χωρίς προηγούμενη διοικητική άδεια, χορηγούμενη μετά από διαπίστωση της συνδρομής τασσομένων νομίμων προϋποθέσεων ή μετά από εκτίμηση οριζόμενων νομίμων κριτηρίων- ασκείται με τη θέσπιση δια νόμου ή δυνάμει παρεχόμενης νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως αντίστοιχης ρυθμίσεως. Αυτή δε περιέχει -μεταξύ άλλων- ίδρυση διοικητικής αρμοδιότητας προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, με τις οποίες επιχειρείται η αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιπτώσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ρυθμίσεως, διαμορφώνοντας έτσι σε κρατική δράση την επι-

δίωξη προς επίτευξη του τεθέντος στόχου της επιβεβαίωσης πολιτικής. Εξ άλλου, στον τομέα της οικονομίας, ο κατά το Σύνταγμα ρόλος του κράτους ουδόλως εξαντλείται στον κατά το άρθρο 106 παράγραφος 1 εδ. α' του Συντάγματος προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, αποκλεισμένης δηλαδή της ασκήσεως οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, με την επιλογή -όταν τούτο κρίνεται από το νομοθέτη αναγκαίο- μέσων κρατικής δράσης που συνιστούν άσκηση παρεμβάσεως στην οικονομία. Ειδικότερα, στην -εξυπακουόμενη άλλωστε από επί μέρους συνταγματικές ρυθμίσεις- ύπαρξη επιβεβλημένης και ακοιουθούμενης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής κάνει ήδη ρητή αναφορά η διάταξη του άρθρου 82 παράγραφος 3 του Συντάγματος, που τέθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση 2001, αντιμετωπίζοντας τη χάραξή της ως ειδικότερη έκφραση της γενικής πολιτικής της χώρας, η οποία καθορίζεται από την Κυβέρνηση (άρθρο 82 παράγραφος 1 του Συντάγματος) και προωθείται εκ μέρους της με την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας προς θέσπιση των αναγκαίων ρυθμίσεων. Ρητά δε εξαγγελλόμενοι στο Σύνταγμα δημόσιοι σκοποί, υπηρετούμενοι με την εκάστοτε επιλογή οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και την προώθησή της με τη θέσπιση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων είναι -μεταξύ άλλων- αφ' ενός μεν η καθ' όλην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, καταλαμβάνουσα όλους τους τομείς της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 παράγραφος 1 εδ. α' του Συντάγματος), με πρόσδοση ιδιαίτερης έμφασης στην επιδίωξη κατονομαζομένων ειδικωτέρων στόχων δια της λήψεως επιβαλλομένων προς τούτο μέτρων (άρθρ. 106 παράγραφος 1 εδ. β' του Συντάγματος), αφ' ετέρου δε η δημιουργία συνθηκών πλήρους απασχολήσεως (άρθρο 22 παράγραφος 1 του Συντάγματος, όπως έχει μετά τη συνταγματική αναθεώρηση 2001). Τέτοιο δε συνταγματικό θεμιτό στόχο οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, που υπηρετεί τους εκτεθέντες κατά το Σύνταγμα δημόσιους σκοπούς, αποτελεί και η ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στον τομέα του λιανικού εμπορίου, που κατ' εξοχήν συμβάλλουν στη διάθεση στην κατάναληση της τοπικής παραγωγής και στην εξασφάλιση της απασχόλησης της τοπικά προσφερόμενης εργασίας. Στον στόχο δε αυτό οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής εντάσσεται προεξόχοντως η αποτροπή της εκτοπίσεως τους από την αγορά, ως επακόλουθο της διαμορφώσεως από «υπεραγορές» λιανικού εμπορίου μεγάλης επιφανείας πωλήσεων άνισων όρων ανταγωνισμού και με περαιτέρω συνέπεια τη δημιουργία ολιγοπωλιακών καταστάσεων σε επίπεδο τοπικών αγορών. Ρητώς άλλωστε ορίζει το άρθρο 106 παράγραφος 2 του Συντάγματος -που μπορεί ως προς τούτο να παράσχει συνταγματικό έρεισμα- ότι η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν είναι επιτρεπτό να αναπτύσσεται σε βλάβη της εθνικής οικονομίας, καθιστώντας έργο του Κράτους τη διασφάλιση της τηρήσεως αυτής της επιταγής, με τη λήψη σε επίπεδο ρυθμίσεως ενδεικνυομένων μέτρων. Τον εκτεθέντα συνταγματικώς θεμιτό στόχο οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής υπηρετεί η επίμαχη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 2 ν. 2323/1995. Η περιεχόμενη δε στη διάταξη αυτή ρύθμιση, με τα προβλεπόμενα ως άνω νόμιμα κριτήρια, εκτιμώμενα από τη διοίκηση κατά διακριτική ευχέρεια προς χορήγηση διοικητικής αδείας ιδρύσεως αγοράς λιανικού εμπορίου μεγάλης επιφάνειας

πωλήσεων, παρίσταται κατά την εύλογη κρίση του νομοθέτη η οποία δεν έρχεται σε αντίθεση προς τα δεδομένα της κοινής πείρας, πρόσφορη και αναγκαία για την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των δικαιώμενων δημοσίων σκοπών. Περαιτέρω, τα εν λόγω νόμιμα κριτήρια ορίζονται κατά τρόπο αρκούντως σαφή, ώστε να

καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος των πράξεων που εκδίδονται επί αιτήματος χορηγήσεως τέτοιας διοικητικής άδειας. [...]

(Παραπομπή στην Οθωμεία)

## Σχόλιο

### Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας» ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001;

Αποτελεί συνταγματικά ανεκτό περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας η υπαγωγή συγκεκριμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, όπως η ίδρυση καταστήματος ορισμένης κατηγορίας, σε καθεστώς προηγούμενης διοικητικής «άδειας σκοπιμότητας», στο πλαίσιο του οποίου ο νομοθέτης παρέχει διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση να χορηγήσει ή μη την εν λόγω άδεια βάσει κριτηρίων οικονομικής ή κοινωνικής φύσης; Αυτό το ερώτημα διερευνήθηκε αυτεπαγγέλτως από το Δ' Τμήμα (πενταμελής σύνθεση) του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο, κρίνοντας έφεση κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Χανίων, εξέδωσε μία από τις πιο ενδιαφέρουσες αποφάσεις των τελευταίων ετών στο τομέα του δημόσιου οικονομικού δικαίου<sup>1</sup>. Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της σχολιαζόμενης απόφασης το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο εξέτασε, μεταξύ άλλων, εάν είναι αντίθετη με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος η διάταξη του άρθρου 10 του ν. 2323/1995, η οποία παρέχει στο νομαρχιακό συμβούλιο της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης διακριτική ευχέρεια χορήγησης ή μη άδειας ίδρυσης υπεραγοράς βάσει ενδεικτικών κριτηρίων όπως οι οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες για την περιοχή, οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στην αγροτική οικονομία της περιοχής, ο κίνδυνος διαρροής εισοδήματος από την περιοχή, η εξυπηρέτηση των καταναλωτών και ιδίως η επίδραση στο επίπεδο τιμών της περιοχής, ο χωροταξικός σχεδιασμός και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον, καθώς και οι επιπτώσεις στην απασχόληση, η συμβολή στη διατήρηση ή αύξηση των θέσεων εργασίας στην περιοχή και η συμβολή στη σταθερότητα και την ποιότητα των θέσεων εργασίας.

Κατά την άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση, αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος διάταξη νόμου που παρέχει σε διοικητικό όργανο διακριτική ευχέρεια για τη χορήγηση ή μη άδειας ίδρυσης καταστήματος ορισμένης κατηγορίας, η οποία δεν ασκείται βάσει αντικειμενικών (και, ως εκ τούτου, σταθερών κατά την εφαρμο-

γή) κριτηρίων, αλλά βάσει εκτιμήσεων σκοπιμότητας που συνδέονται με την άσκηση ορισμένης οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής και διατυπώνονται με την ευκαιρία του εκάστοτε υποβαλλόμενου σχετικού αιτήματος. Εντελώς διαφορετική είναι η περίπτωση της συνεκτίμησης κριτηρίων που αφορούν την προστασία του φυσικού, οικιστικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, ως προς την οποία αρμοδιότητες και ευθύνες έχει, προεχόντως, το Κράτος. Κατά τούτο, η κρίσιμη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 2323/1995 αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το μέτρο που δεν θεσπίζει δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης αλλά παρέχει διακριτική ευχέρεια χορήγησης ή μη της σχετικής άδειας, έτσι ώστε η άσκηση της οικονομικής ελευθερίας να εξαρτάται, κατ'ουσίαν, από τις εκτιμήσεις του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου περί της ακολουθητέας, και μάλιστα σε επίπεδο νομού, οικονομικής πολιτικής. Αντίθετα, η κρίσιμη διάταξη είναι συνταγματικώς ανεκτή, κατά το μέτρο που επιτρέπει στο οικείο νομαρχιακό συμβούλιο να εκτιμήσει δεδομένα περιβαλλοντικού χαρακτήρα και να απορρίψει το αίτημα χορήγησης σχετικής άδειας, αιτιολογώντας όμως ειδικώς τους λόγους ενδεχόμενης ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος κατ' απόκλιση από γενικώς επιτρεπόμενη χρήση του επίμαχου ακινήτου.

Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη, η κρίσιμη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 2323/1995 δεν αντιβαίνει στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 3 και 106 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, οι οποίες ερμηνεύονται παγίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας υπό την έννοια ότι δεν απαγορεύουν τη θέσπιση άδειας άσκησης οικονομικής δραστηριότητας που χορηγείται μετά τη λήψη υπόψη και την κατά διακριτική ευχέρεια εκτίμηση κριτηρίων, τα οποία μπορεί να ορίζονται ακόμη και ενδεικτικώς από τον νομοθέτη. Άλλωστε, η χορήγηση τέτοιας άδειας κατά

(1) Βλ. και το σχόλιο της εν λόγω απόφασης από τον Απ. Παπακωνσταντίνου στο ηλεκτρονικό περιοδικό «Νόμος και Φύση».

διακριτική ευχέρεια μπορεί να είναι όχι μόνον ανεκτή αλλά και συνταγματικώς επιβαλλόμενη, εφόσον συνδέεται με κάποιον ευρύ και πολύμορφο συνταγματικό δημόσιο σκοπό -και όχι μόνον την προστασία του περιβάλλοντος, ο οποίος ανάγεται σε έργο του Κράτους και πρέπει να εξυπηρετηθεί με πρόσφορα νομοθετικά μέτρα. Εξάλλου, ο συνταγματικός ρόλος του Κράτους δεν εξαντλείται στον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας της Χώρας. Περιλαμβάνει, επίσης, την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής με την επιλογή μέσων κρατικής δράσης, που συνιστούν άσκηση παρέμβασης στην οικονομία και διασφάλισης της τήρησης της συνταγματικής επιταγής που επιβάλλει η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία να μην αναπτύσσεται σε βλάβη της εθνικής οικονομίας. Τέτοιους συνταγματικώς θεμιτούς στόχους οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής υπηρετεί η επίμαχη διάταξη νόμου που θεσπίζει νόμιμα και αρκούντως σαφή κριτήρια χορήγησης άδειας άσκησης οικονομικής δραστηριότητας.

Το ζήτημα της συνταγματικότητας ή μη του άρθρου 10 του ν. 2323/1995 θα επιλυθεί τελικώς από την Ολομέλεια του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, στην οποία παραπέμφθηκε η σχετική κρίση σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο της σχολιαζόμενης παραπεμπτικής απόφασης του Δ' Τμήματος, οι προμνησθείσες απόψεις που διατυπώθηκαν επί του ζητήματος απηχούν με χαρακτηριστικό τρόπο δύο διαφορετικές αντιλήψεις του συνταγματικά κατοχυρωμένου οικονομικού συστήματος που ισχύει στη Χώρα μας. Από τη μια, η μειοψηφίσασα άποψη αποτυπώνει την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας γύρω από τις «άδειες σκοπιμότητας», η οποία διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του οικονομικού πλουραλισμού του ισχύοντος Συντάγματος (I). Από την άλλη, η κρατήσασα άποψη επιδιώκει τη μεταστροφή της παραπάνω νομολογίας, υιοθετώντας σιωπηρώς μια ερμηνεία των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων έντονα επικαθορισμένη από το κοινοτικό δίκαιο (II). Το παρόν σχόλιο έχει ως στόχο να δείξει ότι, ενόψει της ρευστότητας των ευρωπαϊκών και διεθνών εξελίξεων, ο οικονομικός πλουραλισμός του Συντάγματος 1975/1986/2001 αποτελεί σπουδαίο θεσμικό εφόδιο της εθνικής έννομης τάξης που δεν πρέπει να αλλοιωθεί από τις συγκυριακά κυρίαρχες πολιτικές ιδεολογίες.

### **I. Οι «άδειες σκοπιμότητας» και ο οικονομικός πλουραλισμός του Συντάγματος 1975/1986/2001**

Το Σύνταγμα 1975/1986/2001, αφενός, προστατεύει την οικονομική ελευθερία και, αφετέρου, καθιερώνει τον κρατικό παρεμβατισμό για τον προγραμματισμό και το συντονισμό της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας.

Τόσο ο κοινός νομοθέτης όσο και η Διοίκηση προσδιορίζουν τους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, ενώ παράλληλα μπορούν αλλά και οφείλουν να παρεμβαίνουν στην οικονομία της αγοράς, άλλοτε διαρθρωτικά και άλλοτε ρυθμιστικά, με γνώμονα την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και του γενικού συμφέροντος. Η παρέμβαση όμως αυτή έχει ως όριο τη συνταγματική προστασία του σκληρού πυρήνα της οικονομίας της αγοράς. Δηλαδή, δεν μπορεί να φτάσει στην αναίρεση της οικονομίας της αγοράς και στη μετάβαση σε ένα σύστημα οικονομίας πλήρως κατευθυνόμενης από το Κράτος, στην οποία δεν θα υπάρχει η παραμικρή ατομική ιδιοκτησία ή επιχειρηματική δραστηριότητα. Παράλληλα, η Διοίκηση πρέπει να απέχει από κάθε μέτρο που θα προκαλούσε ή θα υπέθαλπτε νοθεύσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού<sup>2</sup>. Στο πλαίσιο αυτού του οικονομικού πλουραλισμού που κατοχυρώνει το Σύνταγμα 1975/1986/2001 οι δύο παράγοντες διαμόρφωσης της οικονομικής δραστηριότητας, η ιδιωτική πρωτοβουλία και ο κρατικός προγραμματισμός, συνυπάρχουν δίχως να μπορεί να θεωρηθεί ότι κάποιος από τους δύο προέχει. Συναφώς, η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία κατοχυρώνεται ως ατομικό δικαίωμα, πλην όμως η άσκησή του όχι μόνον περιορίζεται από τις επιφυλάξεις του άρθρου 5 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, αλλά επιπλέον, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 του Συντάγματος, πρέπει να μην αναπτύσσεται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας, ο καθορισμός της οποίας, σύμφωνα με τα άρθρα 106 παρ. 1 και 82 παρ. 1 και 3, ανήκει στο Κράτος. Κοντολογίς, οι παραπάνω συνταγματικές διατάξεις προστατεύουν τον πυρήνα της οικονομίας ελευθερίας, αλλά δεν της αποδίδουν πρωταρχική σημασία για τη διαμόρφωση της εθνικής οικονομίας, ούτε την αναγορεύουν σε τελικό ρυθμιστή της τελευταίας. Κατά τούτο, ως προς την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, το τεκμήριο ελευθερίας που ισχύει για τα λοιπά ατομικά δικαιώματα είναι αισθητά περιορισμένο, με την έννοια ότι, εν αμφιβολία, δεν είναι διόλου προφανές ότι το καθεστώς μιας οικονομικής δραστηριότητας θα προσδιοριστεί από την ελεύθερη αγορά και όχι από τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη ή και των διοικητικών οργάνων, τα οποία, κατά γενική νομοθετική πρόβλεψη, μπορούν ή και οφείλουν να παρέμβουν στην άσκηση της δραστηριότητας αυτής.

Ενόψει του παραπάνω οικονομικού πλουραλισμού, το εθνικό Σύνταγμα ανέχεται ένα ιδιαίτερα μεγάλο φάσμα οικονομικών επιλογών, το οποίο εκτείνεται από την αφαι-

(2) Βλ., πιο αναλυτικά, *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, αρ. 52 επ..

ρηση ορισμένης επιχειρηματικής δραστηριότητας από την ιδιωτική πρωτοβουλία και την αναγωγή της σε κρατικό μονοπώλιο ή την παραχώρησή της σε κάποια δημόσια επιχείρηση έως τις φιλελεύθερες επιλογές που επέβαλε η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>3</sup>. Συναφώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ρητώς κρίνει ότι οι «άδειες σκοπιμότητας» για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας δεν αντιβαίνουν στο Σύνταγμα<sup>4</sup>, μπορεί δε να προβλέπεται ότι για την έκδοσή τους η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια<sup>5</sup>. Κάνοντας μάλιστα δεκτό ότι, στο πλαίσιο αυτής της αρμοδιότητας, η Διοίκηση συνεκτιμά και τον κίνδυνο εξουθενωτικού ανταγωνισμού μεταξύ των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων<sup>6</sup>, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε κατ'ουσίαν ότι δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα η προληπτική -ακόμη και κατά διακριτική ευχέρεια- προστασία του ανταγωνισμού που συνίσταται στην παρεμπόδιση της ίδιας της άσκησης μιας οικονομικής δραστηριότητας. Τούτη η νομολογία δύσκολα ίσως συμβιβάζεται με τις φιλελεύθερες αρχές του παραδοσιακού δικαίου του ανταγωνισμού, το οποίο με λιγοστές εξαιρέσεις, οι οποίες αφορούν κυρίως τις συγκεντρώσεις και την κήρυξη ισχυρών συμφωνιών, αποφάσεων ή περιπτώσεων εναρμονισμένης πρακτικής, λειτουργεί κατά κανόνα *ex post*, δηλαδή μετά την άσκηση της επίμαχης οικονομικής δραστηριότητας<sup>7</sup>. Ωστόσο, πρόκειται για μια νομολογία που συνάδει με τον ανοικτό χαρακτήρα του Συντάγματος 1975/1986/2001, όπως αυτός διαμορφώνεται πρωτίστως από τη συστηματική ερμηνεία των άρθρων 5 και 106 Σ.

Εξάλλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι ο νομοθέτης μπορεί να περιορίσει την οικονομική ελευθερία, κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, προβάλλοντας λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος και τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας<sup>8</sup>. Όπως αναφέρεται και στην μειοψηφία συναφώς γνώμη που διατυπώθηκε στη σχολιαζόμενη απόφαση, οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσουν περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας και, ειδικότερα, να θεμελιώσουν διακριτική ευχέρεια χορήγησης από τη Διοίκηση «αδειών σκοπιμότητας» δεν περιορίζονται μόνον στους λόγους που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος αλλά επεκτείνονται και σε άλλες ισάξιες εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως δε σε εκείνες που αντιστοιχούν σε ρητώς εξαγγελμένους στο Σύνταγμα δημόσιους σκοπούς, όπως είναι η οικονομική ανάπτυξη της Χώρας, σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 1 Σ., ή η δημιουργία συνθηκών πλήρους απασχόλησης, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 Σ.

Στο παραπάνω παγιωμένο συνταγματικό καθεστώς της οικονομικής ελευθερίας και των «αδειών σκοπιμότητας», η άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση επιχειρεί να εισαγάγει δύο τομές. Αφενός, επιδιώ-

κει να εμφανίσει την ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας αποκλειστικά ως αντικείμενο ατομικού δικαιώματος, το οποίο τελεί υπό τους συνταγματικά προβλεπόμενους και αυστηρά οριοθετημένους κρατικούς περιορισμούς. Αφετέρου, επιλέγει να αντιπαραθέσει την οικονομική ελευθερία αποκλειστικά και μόνον με την προστασία του περιβάλλοντος, ως προς την οποία θεωρεί ότι αρμοδιότητες και ευθύνες έχει προεχόντως το Κράτος, τα διοικητικά όργανα του οποίου μπορούν να περιορίζουν την οικονομική ελευθερία ακόμη και ασκώντας διακριτική ευχέρεια. Ενδεχομένως υπονοείται ότι, ενώ η άσκηση οικονομικής ελευθερίας μπορεί να περιορίζει την απόλαυση εννόμων αγαθών όπως η εργασία, η έννομη τάξη μας δεν ανέχεται παρόμοιο περιορισμό της προστασίας του περιβάλλοντος. Οι δύο παραπάνω τομές συρρικνώνουν τον οικονομικό πλουραλισμό του Συντάγματος 1975/1986/2001 και θέτουν εν αμφιβόλω την αξιακά ισότιμη προστασία όλων των συνταγματικά κατοχυρωμένων δημοσίων σκοπών. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η κρατήσασα άποψη, εισάγοντας εξαίρεση στην απαγόρευση πρόβλεψης διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης για τη χορήγηση άδειας άσκησης οικονομικής δραστηριότητας μόνον στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, υπονομεύει τη βασική συνιστώσα της μείζονος πρότασης που καταρχήν υιοθετεί, δηλαδή την απαγόρευση της κατ'ουσίαν εξάρτησης της οικονομικής ελευθερίας από τις εκτιμήσεις μεμονωμένων διοικητικών οργάνων σχετικά με την οικονομική πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί και μάλιστα σε περιφερειακό επίπεδο.

Πιο συγκεκριμένα, η θέση ότι κινητήριος μοχλός της οικονομικής δραστηριότητας είναι αποκλειστικά η ιδιωτική πρωτοβουλία και, συναφώς, η δραστηριότητα αυτή αποτελεί αντικείμενο ατομικού δικαιώματος, στο πλαίσιο του οποίου αρμοδιότητες και ευθύνες δεν έχει προεχόντως το Κράτος, δεν συνάδει ούτε με τον πρωτογενή

(3) Βλ., αντί άλλων, *A. Μάνεση και A. Μανιτάκη*, Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (έλεγχος τραπεζών βάσει α.ν. 1655/1951 και ν. 431/1976), γνωμοδότηση, ΝοΒ 1981, 1199 επ., *M. Βροντάκη*, Προβλήματα ερμηνευτικής τακτικής του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και παρεμβατισμού, in Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Α' Συνέδριο, Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Αθήνα, 13 - 15 Οκτωβρίου 1983, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1986, 311 επ., Γ. Δεληγιάννη, Οικονομική ελευθερία και κρατική παρέμβαση, ΝοΒ 1992, 1180 επ., *K. Χρυσόγονου*, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 3η αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα, 2006, 192 επ.

(4) Βλ. ΣτΕ 4025/1989.

(5) Βλ. ΣτΕ 59/2000 (σκέψη 5), 1664/1998 (σκέψη 4), 4650/1997 (σκέψη 5), 2069/1997 (σκέψη 4).

(6) *Ibidem*.

(7) Βλ., αντί άλλων, *J.-Y. Chérot*, Droit public économique, Editions ECONOMICA, Paris, 2002, 560.

(8) Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 3665/2005 (σκέψη 4), ΣτΕ 1357/2006.

ρόλο του κρατικού προγραμματισμού, τον οποίο κατοχυρώνει το άρθρο 106 παρ. 1 Σ., ούτε με τον κρατικό επικαθορισμό του πλαισίου άσκησης της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, το οποίο ρητώς προβλέπει το άρθρο 106 παρ. 2 Σ. Κοντολογίς, η άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση σχετικά με την οικονομική δραστηριότητα, μπορεί να είναι καθ' όλα αποδεκτή στο πλαίσιο μιας παραδοσιακής φιλελεύθερης οικονομικής θεωρίας, παραγνωρίζει όμως -ή, καλύτερα, τεχνηέντως αρνείται- τις σαφείς κρατιστικές δομές της οικονομικής δραστηριότητας που κατοχυρώνει το Σύνταγμα 1975/1986/2001.

Εξάλλου, η ανάδειξη της προστασίας του περιβάλλοντος ως ενός δημόσιου «υπερ-σκοπού», ο οποίος αφομοιώνει τους λοιπούς δημόσιους ή κοινωνικούς σκοπούς, προφανώς απηχεί τις σύγχρονες ολιστικές τάσεις του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος. Εντούτοις, η ανάδειξη αυτή δεν συμβαδίζει ούτε με το καθεστώς της προστασίας του περιβάλλοντος μετά τη συνταγματική αναθέωση του 2001 ούτε με τη σχετική αυτοτέλεια των λοιπών συνταγματικά κατοχυρωμένων δημόσιων σκοπών. Αφενός, από τη στιγμή που η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται πλέον ρητώς ως «δικαίωμα του καθενός» στο άρθρο 24 παρ. 1 Σ.<sup>9</sup>, δεν είναι προφανές ότι η εν λόγω προστασία μπορεί να εξακολουθεί να αντιδιαστέλλεται προς τα λοιπά ατομικά δικαιώματα υπό την έννοια ότι στο πλαίσιο της δεν υπάρχει πεδίο ανάπτυξης ιδιωτικής πρωτοβουλίας<sup>10</sup>. Αφετέρου, η επιδίωξη των επί μέρους δημόσιων σκοπών και η προστασία των αντίστοιχων αγαθών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 106 και 22 παρ. 1 Σ. δεν αποτελούν απλώς στοιχεία που συνεκτιμώνται από τα όργανα της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας στο πλαίσιο της διασφάλισης μιας βιώσιμης ανάπτυξης που έχει επίκεντρο την προστασία του περιβάλλοντος που επιτάσσει το άρθρο 24 παρ. 1 Σ.<sup>11</sup>. Σε ό,τι αφορά ιδίως τη θεμιτή υπαγωγή της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας στο καθεστώς «άδειας σκοπιμότητας», το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έχει κάνει δεκτό ότι τα άρθρα 106 παρ. 1 και 22 παρ. 1 θέτουν σχετικώς αυτοτελείς σκοπούς τους οποίους «η Διοίκηση οφείλει, εν απουσία νομοθετικής διατάξεως, να σταθμίσει και συνεκτιμά» και οι οποίοι «δεν αποκλείεται, εις συγκεκριμένην περίπτωσην, κατά την περί τούτου ητιολογημένην κρίσιν της Διοικήσεως, να έχουν μάλλον βαρύνουσαν σημασία, εν σχέσει προς την υπό του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος διαγορευμένην προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος»<sup>12</sup>. Άλλωστε, η αυτοτέλεια των αγαθών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 22 παρ. 1 Σ. συνάγεται και από την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, η οποία κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Εξάλλου, από την ανάλυση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων και ιδίως τη ρητή υποχρέωση

του Κράτους να μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και την ηθική και υλική εξύψωση των εργαζομένων, δεν προκύπτει ότι μόνο το περιβάλλον -και όχι η εργασία- πρέπει να ενταχθεί στην κατηγορία των εξόχως «ευαίσθητων» έννομων αγαθών, όπως είναι η αξία και η υγεία του ανθρώπου ή η εθνική ασφάλεια, για τα οποία το συνταγματικό μας σύστημα δεν ανέχεται καν ως ενδεχόμενο τη διακινδύνευση της προσβολής τους και για το λόγο αυτό αξιώνει την εκ των προτέρων παρέμβαση του Κράτους για τη διαφύλαξη από τον κίνδυνο αυτόν<sup>13</sup>. Επομένως, ούτε στο γράμμα ούτε στο πνεύμα του ισχύοντος Συντάγματος μπορεί να θεμελιωθεί η θεώρηση της προστασίας του περιβάλλοντος ως ιδιαίτερου και αποκλειστικού τομέα στον οποίο είναι θεμιτό η Διοίκηση να διαθέτει διακριτική ευχέρεια για τη χορήγηση άδειας άσκησης οικονομικής δραστηριότητας. Συναφώς, εάν, όπως προτείνει η κρατήσασα άποψη, η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης είναι ανεκτή στον τομέα αυτόν, θα πρέπει να θεωρηθεί ανεκτή και στους τομείς προστασίας των λοιπών εξαγγελόμενων στο Σύνταγμα δημόσιων σκοπών.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει λοιπόν ότι, με αφορμή τη συνταγματική προβληματική των «αδειών σκοπιμότητας», η άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση προβαίνει σε ερμηνείες και αξιολογήσεις που υπερβαίνουν ή και ανατρέπουν τα δεδομένα του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986/2001. Μήπως όμως η επιλογή αυτών των ερμηνειών και αξιολογήσεων επιβάλλεται από τη γενικότερη πολιτικοοικονομική συγκυρία, κυρίως δε από το κοινοτικό δίκαιο;

## II. Οι «άδειες σκοπιμότητας» και ο ερμηνευτικός επικαθορισμός του εθνικού Συντάγματος από το κοινοτικό δίκαιο

Στο πλαίσιο της συμμετοχής της Χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και εντός των ορίων της αρμοδιότητας των κοινοτικών οργάνων, δεν χωρεί αμφιβολία ότι το ισχύον εθνικό Σύνταγμα επικαθορίζεται ερμηνευτικά από το κοινοτικό δίκαιο. Η επιδίωξη δημιουργίας μιας

(9) Βλ. *Εν. Βενιζέλου*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εφαρμογή της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, 188 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

(10) Βλ. και Γ. Δελλή, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «βιώσιμη ανάπτυξη», μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, in Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, 1057 επ., ιδίως 1067.

(11) Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 3478/2000, 705/2006 (σκέψη 11), 2170/2006 (σκέψη 8).

(12) Βλ. ΣτΕ 262/1982 (σκέψη 4), 3048/1980, 811/1977.

(13) Για το χαρακτηρισμό του περιβάλλοντος ως εξόχως «ευαίσθητου» εννόμου αγαθού, βλ. Γ. Δελλή, ό.π., 1072.

ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και το συναφές άνοιγμα της κρατικής δράσης στον ανταγωνισμό ανάγονται σε προτάγματα, η δυναμική των οποίων τείνει να μεταλλάξει τη φύση της κρατικής δραστηριότητας και, σε κάθε περίπτωση, να κασιχύσει επί βασικών εθνικών εκτιμήσεων σχετικά με τους θεμιτούς περιορισμούς της οικονομικής ελευθερίας για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου, η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη συχνά υπερβαίνει τα όρια του πεδίου εφαρμογής του, διότι η διαφορετική μεταχείριση κοινοτικών και εθνικών υποθέσεων δεν είναι εύκολα ανεκτή από την ίδια την εθνική έννομη τάξη, ιδίως όταν αγγίζει τα όρια της αντίστροφης δυσμενούς διάκρισης (reverse discrimination, discrimination à rebours) σε βάρος των ημεδαπών<sup>14</sup>.

Την ίδια στιγμή, όμως, οι σημαντικές θεσμικές αντιστάσεις της εθνικής έννομης τάξης έφεραν το κοινοτικό δίκαιο αντιμέτωπο με τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων που εξακολουθούν να ανήκουν στα κράτη-μέλη. Τούτο συμβαίνει ιδίως σε συγκεκριμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, ως προς τους οποίους η εθνική έννομη τάξη διατηρεί εγγυήσεις προστασίας τόσο του Κράτους Δικαίου όσο και του κοινωνικού κράτους, οι οποίες καταρχήν δεν απαντώνται στην κοινοτική έννομη τάξη. Στο πλαίσιο της παραπάνω αντιπαράθεσης, το κοινοτικό δίκαιο, διεκδικώντας μια συνεχή ερμηνευτική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, επιχειρεί να κερδίσει όσο το δυνατόν περισσότερο έδαφος έναντι των κρατών-μελών. Ωστόσο, ούτε ο κοινοτικός νομοθέτης ούτε ο κοινοτικός δικαστής μπορούν να υπερβούν ένα εύλογο μέτρο στη νομικοπολιτική διελκυστίνδα που συνοδεύει τη ροή αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κοινοτικό δίκαιο είναι υποχρεωμένο να συνδυάσει το επιδιωκόμενο άνοιγμα σε μια ενιαία ευρωπαϊκή αγορά και τη συναφή προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού με τις εθνικές αντιλήψεις περί δημόσιας υπηρεσίας και, γενικότερα, περί εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος<sup>15</sup>.

Η γενική διαχείριση της έντασης που δημιουργεί η αντιπαράθεση της εθνικής με την κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί το σημαντικότερο νομικοπολιτικό διακύβευμα της σύγχρονης εποχής. Συναφώς, στη χώρα μας, μαζί με τη γενικότερη πολιτικοοικονομική συγκυρία, ο ανορθολογισμός και η εκτεταμένη διαφθορά που χαρακτηρίζουν τη δράση του δημόσιου τομέα, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, αποτελούν σημαντικά κίνητρα υιοθέτησης νεοφιλελεύθερων νομοθετικών πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές, είτε αποτελούν εθνικές καινοτομίες είτε -όπως συμβαίνει τις περισσότερες φορές- υποκρύπτουν δεσμεύσεις που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο, κατά κανόνα δεν εμφανίζουν προβλήματα αντισυνταγματικότητας. Είναι άραγε αναγκαίο και σκόπιμο οι πολιτικές αυτές να παγιωθούν

και να αποτυπωθούν στο Σύνταγμα αποκτώντας το αντίστοιχο, δυσχερώς ανατρέψιμο θεσμικό κύρος;

Και στο επίπεδο της προβληματικής των «αδειών σκοπιμότητας» το ζήτημα της διαχείρισης της έντασης μεταξύ της εθνικής και της κοινοτικής έννομης τάξης τίθεται με παρόμοιο τρόπο. Όπως εύστοχα επισημαίνει η άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση, ορισμένες κατηγορίες «αδειών σκοπιμότητας» έχουν καταργηθεί λόγω των νεώτερων δεδομένων που προέκυψαν με την ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Εξάλλου, ορισμένες από τις κατηγορίες τέτοιων αδειών θα ήταν δυνατόν ενδεχομένως να είναι αντίθετες στο κοινοτικό δίκαιο είτε διότι αντιβαίνουν στην κοινοτική εναρμόνιση των σχετικών τομέων οικονομικής δραστηριότητας είτε, γενικότερα, διότι δεν αποτελούν δικαιολογημένους περιορισμούς των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών. Υιοθετώντας δε μια ευρύτερα φιλελεύθερη πολιτική θα μπορούσε μάλιστα κανείς να προτείνει τη διεύρυνση της νομοθετικής κατάργησης των εν λόγω αδειών και σε περιπτώσεις που τούτο δεν επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο. Είναι όμως αναγκαίο και σκόπιμο να συνταγματοποιηθεί μια τέτοια πολιτική και να τραπεί σε υποχρέωση η απλή ευχέρεια του νομοθέτη να την ακολουθήσει; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι μάλλον αρνητική και η άποψη που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση δεν πείθει για το αντίθετο.

Καταρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι το πραγματικό της επίδικης υπόθεσης δεν δικαιολογεί την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Μόνον η υπόνοια άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που δημιουργεί η επωνυμία της εφεσίβλητης εταιρίας, δεν θα μπορούσε να προσδώσει κοινοτική διάσταση στην υπό κρίση διοικητική διαφορά. Άλλωστε, σε μια αντίστοιχη περίπτωση άδηλης κοινοτικότητας της επίδικης διαφοράς, το ίδιο το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας όχι μόνον δεν εφάρμοσε το κοινοτικό δίκαιο αλλά ούτε εμπνεύστηκε από αυτό προκειμένου να κρίνει αντισυνταγματικές τις διατάξεις της παρ. 11 του άρθρου 1 του ν. 2328/1995<sup>16</sup>.

Εξάλλου, η αντισυνταγματικότητα της αναγνώρισης διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση να χορηγεί άδειες άσκησης οικονομικής δραστηριότητας θα μπορούσε να περιοριστεί στις περιπτώσεις στις οποίες η εν λόγω ευχέρεια ασκείται βάσει κριτηρίων που προβλέπονται στο νόμο μόνον ενδεικτικά. Και τούτο, διότι, στις περιπτώσεις αυτές, η ενδεικτική αναφορά των κριτηρίων κατ' ουσίαν

(14) Βλ., αντί άλλων, Β. Χατζηγιάννου, Τα ασφαλιστικά μέτρα στο ελληνικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2004, 65.

(15) Βλ., πιο αναλυτικά, Κ. Γιαννακόπουλου, ό.π., αρ. 56 επ..

(16) Βλ. ΣτΕ Δ' 1882/2003.



ιδρύει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και, επομένως, προφανώς παραβιάζονται οι στοιχειώδεις απαιτήσεις ασφάλειας δικαίου, μετρησιμότητας και προβλεψιμότητας που απαιτεί η άσκηση κάθε οικονομικής δραστηριότητας τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο<sup>17</sup>. Ωστόσο, οι απαιτήσεις αυτές δεν θα μπορούσαν να φτάσουν στο σημείο να επιβάλουν σε κάθε περίπτωση την εξαντλητική νομοθετική περιγραφή -αν όχι ποσοτικοποίηση- των προϋποθέσεων αδειοδότησης ώστε να θεμελιώνεται σχετική δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης<sup>18</sup>. Και τούτο, διότι, όπως εύστοχα επισήμανε η μειοψηφία, «το εύρος ή η πολυμορφία του δημόσιου σκοπού καθιστά ανέφικτη την καθ' όλες τις διαστάσεις και τις εκφάνσεις του πλήρη και ολοκληρωτική περιγραφή του στο νόμο, ώστε αντιστοίχως να μπορεί να αποβεί δυνατή, με την επιδίωξη της αποτελεσματικής εξυπηρέτησής του, η εξαντλητική πρόβλεψη νομίμων προϋποθέσεων προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμιζουσών συγκεκριμένες περιπτώσεις, κατά τρόπο διασφαλίζοντα την υπό οιοσδήποτε περιστάσεις και καθ' ολοκληρίαν εξυπηρέτηση αυτού του δημόσιου σκοπού». Αν ληφθεί δε υπόψη ότι, από τεχνοκρατική άποψη, η νομοθετική άσκηση κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας υστερεί σημαντικά από την αντίστοιχη άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής, στο πλαίσιο της οποίας έχουν διαμορφωθεί μέθοδοι και τεχνικές πλήρους και ολοκληρωτικής περιγραφής των νομίμων προϋποθέσεων της διοικητικής δράσης, γίνεται αντιληπτό ότι, στην πράξη, η υιοθέτηση της άποψης που επικράτησε στη σχολιαζόμενη απόφαση θα δυσχεράνει υπέρμετρα την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και θα υποβαθμίσει την τελευταία σε απλή παράμετρο της προστασίας του περιβάλλοντος. Είναι άραγε σκόπιμο σε μια ευρωπαϊκή και διεθνή πραγματικότητα που χαρακτηρίζεται από αξιοσημείωτο έλλειμμα κοινωνικής πολιτικής να συνταγματοποιήσουμε πολιτικές επιλογές που αλλοιώνουν τις αξιολογικές κοινωνικές συνιστώσες του ισχύοντος εθνικού μας Συντάγματος;

\* \* \*

Ο οικονομικός πλουραλισμός και ο συναφής ανοικτός χαρακτήρας του Συντάγματος 1975/1986/2001 αποτελεί σπουδαίο θεσμικό εφόδιο, το οποίο διασφαλίζει την απαραίτητη ευελιξία που πρέπει να έχει η εθνική έννομη τάξη απέναντι σε μια ευρωπαϊκή και παγκόσμια οικονομική συγκυρία, στην οποία αναμφίβολα κυριαρχούν οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς, πλην όμως υπάρχει έντονη ρευστότητα, ενώ η νομική υπερπροστασία του περιβάλλοντος μεταλλάσσεται σε πεδίο αναμέτρησης ισχυρών οικονομικών συμφερόντων και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών διαρκώς συρρικνώνεται. Ωστόσο, ο παραπάνω οικονομικός πλουραλισμός κινδυνεύει να αναρθεθεί

από την τάση την οποία κάθε τόσο εκδηλώνει στη χώρα μας η συγκυριακά κυρίαρχη πολιτική ιδεολογία -άλλοτε υπέρμετρα κρατιστική άλλοτε υπέρμετρα φιλελεύθερη- να αποτυπώσει όχι μόνο στη νομοθεσία αλλά και στο ίδιο το Σύνταγμα την όποια κυριαρχία της. Συναφώς, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 η εισαγωγή των νέων ρυθμίσεων της παρ. 9 του άρθρου 14 αποτέλεσαν χαρακτηριστικό παράδειγμα συνταγματοποίησης υπέρμετρα κρατιστικών αντιλήψεων για τη «διαπλοκή» των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της αγοράς των δημόσιων συμβάσεων, η οποία δημιούργησε σοβαρές τριβές μεταξύ της εθνικής και της κοινοτικής έννομης τάξης, υπονομεύοντας το κύρος του ίδιου του Συντάγματος. Σήμερα, μάλλον επικρατούν οι υποστηρικτές υπέρμετρα αντικρατιστικών αντιλήψεων, συνήθως ζηλωτές σκοπών που εξαγγέλθηκαν στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, οι οποίοι επιδιώκουν την παγίωση νεοφιλελεύθερων ερμηνειών του ισχύοντος εθνικού Συντάγματος ή ακόμη και την εισαγωγή στο τελευταίο μιας διάταξης, αντίστοιχης εκείνης του άρθρου 3 παρ. 1 Σ., η οποία θα διακηρύττει ότι «επικρατούσα οικονομική πολιτική στην Ελλάδα είναι εκείνη της ελεύθερης αγοράς». Είναι άραγε αναγκαίο και σκόπιμο σε τόσο σύντομα χρονικά διαστήματα να επιδιώκεται η συνταγματοποίηση προσωρινά κυρίαρχων πλην όμως μεταβλητών πολιτικών αντιλήψεων και να τίθεται εν αμφιβόλω ο οικονομικός πλουραλισμός του Συντάγματος 1975/1986/2001; Στο παρόν σχόλιο επιχειρήθηκε με συνοπτικό τρόπο η ανάδειξη ορισμένων επιχειρημάτων υπέρ της αρνητικής απάντησης στο ερώτημα αυτό. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η όποια θεσμική απάντησή του προϋποθέτει έναν ειλικρινή επιστημονικό και κοινωνικό διάλογο, ο οποίος μπορεί να διενεργηθεί με αφορμή την τρέχουσα διαδικασία νέας συνταγματικής αναθεώρησης. Ας ελπίσουμε ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς θα συμμετάσχουν στο διάλογο αυτόν με το αίσθημα ευθύνης, την ποιότητα επιχειρημάτων και το πολιτικό ήθος που χαρακτηρίζουν τις απόψεις που διατυπώθηκαν στη σχολιαζόμενη απόφαση.

**Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος**

*Λέκτορας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*

(17) Βλ. *Απ. Γέροντα*, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, 351 επ..

(18) Για τη δυνατότητα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων με διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων που προβλέπουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, βλ. *Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Α' και Β', 2η έκδ., Εκδόσεις Α. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σφ. 284.