ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Στην περίληψη <u>ΔΕΝ</u> περιλαμβάνονται: σελ. 337-407, επειδή συνήθως δεν διδάσκονται και, άρα, δεν εξετάζονται.Οι σελίδες 247-310 περιλαμβάνονται με βάση το βιβλίο 'Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου' του Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου.

Κεφάλαιο Πρώτο
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ι. Η ΠΟΡΕΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Α. Γέννηση του διοικητικού δικαίου και αρχή της νομιμότητας: Το σύγχρονο διοικητικό δίκαιο γεννήθηκε στη Γαλλία ως αποτέλεσμα του Διαφωτισμού και της Επανάστασης του Ναπολέοντα. Τα θεμέλιά του είναι:

- ***Η αρχή της νομιμότητας*** -> Εντάσσεται στο χώρο της οργάνωσης και της δράσης της εκτελεστικής εξουσίας. Υπονοεί ότι η τελευταία διέπεται από τους νόμους που παράγει και από ένα ιδιαίτερο σώμα κανόνων δικαίου (=δημόσιο δίκαιο), το οποίο αποκλίνει από το ιδιωτικό δίκαιο. Πριν από την Επανάσταση, είχε αναπτυχθεί στην Ευρώπη το απολυταρχικό κράτος, του οποίου εξευγενισμένη μορφή ήταν η 'φωτισμένη δεσποτεία' ≠ αστυνομικό κράτος. Απολυταρχικό κράτος δε σημαίνει κράτος χωρίς δίκαιο, αλλά ότι οι κανόνες που το διέπουν δεν το δεσμεύουν (=> αυθαιρεσία, καθώς υπήρχαν κανόνες που απέκλιναν από το κοινό δίκαιο που επιβάλλονταν μονομερώς). Αναπτύχθηκε, επίσης, η αρχή της πρωταρχίας του νόμου, σύμφωνα με την οποία το δίκαιο εφαρμόζεται εξίσου σε όλουςτα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα κατοχυρώνονται με τη νομολογία και τα δικαστήρια οργανώνονται σε ενιαία δικαιοδοσία. Κυρίαρχος ήταν το Έθνος, ο λαός, στον οποίο έπρεπε να υπάγονται όλες οι εξουσίες. Η εκτελεστική εξουσία είναι ανεξάρτητη (-> δικάζει η ίδια τις διαφορές που προκύπτουν από τη δράση της και διέπεται από κανόνες αποκλίνοντες του κοινού δικαίου και χαρακτηριζόμενους από τη μονομερή επιβολή [=δημοσίου δικαίου]), ωστόσο, νομιμοποιείται από την υποταγή της στο νόμο. Πάντως, ο νόμος δεν ήταν η μόνη πηγή νομιμότητας, αφού υπήρχαν επιπλέον οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, το Σύνταγμα και το παράγωγο δίκαιο της δημόσιας διοίκησης που προέρχεται από την ίδια κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Σημειώνεται ότι στην Ελλάδα, η δημόσια διοίκηση μπορεί να πράξει μόνο ό,τι της επιτρέπεται από τις πηγές του διοικητικού δικαίου και της νομιμότητας. Το ίδιο ισχύει και στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο° στο γερμανικό, όμως, στη δημόσια διοίκηση επιτρέπεται ό,τι δεν της απαγορεύεται, αρκεί να μην παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Τέλος, στο αγγλικό διοικητικό δίκαιο, ο βασιλιάς – που ήταν πηγή κανόνων δικαίου (ασκώντας τη σχετική προνομία του)- μοιράστηκε την εξουσία του με το Κοινοβούλιο, το οποίο εξουσιοδότησε να ενεργεί στο όνομά του (=> οι νόμοι ψηφίζονται από το Βασιλιά εν Κοινοβουλίω).
- ***Η έννοια του κράτους δικαίου***-> Αφορά όλο το εύρος της οργάνωσης και δράσης της δημόσιας εξουσίας.

Β. Η απαρχή του σύγχρονου συστήματος δημόσιας διοίκησης: Η δημόσια διοίκηση διαμορφώθηκε από τον Ναπολέοντα, στον οποίο οφείλεται η ***ιεραρχική δομή της*** (ο ανώτερος ελέγχει και διατάζει τον κατώτερο/ ***χαριστική προσφυγή*** [= αναφορά στο αρμόδιο όργανο για να διορθώσει τις συνέπειες της απόφασής του] / ***ιεραρχική προσφυγή*** [= αναφορά στην ιεραρχία για να ελέγξει τη δράση

του αρμόδιου υφιστάμενου οργάνου]) και η ***οργάνωσή της σε δημόσιες υπηρεσίες***. Ο ίδιος, μάλιστα, δημιούργησε το Συμβούλιο της Επικρατείας, ένα ανώτατο όργανο της δημόσιας διοίκησης που θα είχε ως κύρια αρμοδιότητα να συμβουλεύει τον αρχηγό του κράτους και να εξετάζει ιεραρχικές προσφυγές για υπέρβαση δικαιοδοσίας.

Γ. Οι απαρχές του ελληνικού συστήματος δημόσιας διοίκησης: Το ελληνικό κράτος δεν είναι δημιούργημα της μετεξέλιξης της φεουδαρχίας ούτε συμμετείχε στις εξελίξεις της Αναγέννησης° γι' αυτό οι θεσμοί του (κυρίως ναπολεόντειοι) είναι τεχνητοί, που μεταφυτεύθηκαν αργότερα στη χώρα. Ανάλογη ήταν και η εισαγωγή ευρωπαϊκών θεσμών από την Αντιβασιλεία στην εποχή του Καποδίστρια. Η διαφορά της προσπάθειας αυτής έγκειται στο ότι υπήρξε μεθοδική, ολοκληρωμένη, ταχύτατη και αποτελεσματική, αφού συνέβαλε στη διαμόρφωση νόμων περί Κυβερνήσεως, περί Υπουργικού Συμβουλίου, περί οργανώσεως των διάφορων εξουσιών, περί τοπικής αυτοδιοίκησης, περί Συμβουλίου της Επικρατείας και περί Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Δ. Οι μεταρρυθμίσεις και οι εξελίξεις: Τα έτη 1862-1864 επιβλήθηκε οριστικά η δημοκρατική αρχή και καταργήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας. Στα χρόνια του Τρικούπη πραγματοποιήθηκε πλήθος μεταρρυθμίσεων, όμως, τα χρόνια που αποτελούν την απαρχή της δημόσιας διοίκησης είναι αυτά της πρώτης διακυβέρνησης Βενιζέλου. Συνταγματικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν μετά τη δικτατορία, όπως και αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση και στο δίκαιο της παιδείας, του περιβάλλοντος και των δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, το Συμβούλιο της Επικρατείας αλλοίωσε τις μεταρρυθμίσεις για λόγους συνταγματικής τάξης και ανέπτυξε νέα νομικά εργαλεία και έννοιες. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, αναγνωρίστηκε ότι το διοικητικό δίκαιο είναι και συνταγματικό. Χαρακτηριστικό είναι ότι στη Γερμανία υπήρχε το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, το οποίο διήθησε το δημόσιο δίκαιο της χώρας μέσα από το δημοκρατικό σύνταγμα. Η παραδοχή αυτή, αν και ήταν κυρίαρχη στην Αγγλία, δεν έγινε αποδεκτή στη Γαλλία από σεβασμό στο Conseild' Etat. Στην Ελλάδα, το διοικητικό δίκαιο ενσωμάτωσε τη διδασκαλία του συνταγματικού δικαίου, καθώς και αρχών ή κανόνων που παράχθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε περιφερειακό επίπεδο, το Συμβούλιο της Ευρώπης παράγει κανόνες (π.χ. νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) που ομογενοποιούν το δίκαιο των επιμέρους χωρών. Ταυτόχρονα, παγκόσμιοι οργανισμοί (π.χ. ΟΗΕ) παράγουν δίκαιο, το οποίο είτε μέσω εθίμου, είτε με επικύρωση διεθνών συνθηκών, είτε με άμεσα εκτελεστές αποφάσεις τους, αλλοιώνουν το εθνικό διοικητικό δίκαιο. Το ίδιο συμβαίνει και μέσω των μηχανισμών διακρατικής συνεργασίας, οι οποίοι διαμορφώνουν το διεθνές διοικητικό δίκαιο (= σύνολο κανόνων που διέπουν τη δράση των υπαλλήλων διεθνών οργανισμών -> οι διεθνείς οργανισμοί, δεν υπάγονται σε καμία κρατική κυριαρχία, παράγουν μόνοι τους όσους κανόνες τους διέπουν και διαθέτουν ειδικά όργανα και διαδικασίες για την επίλυση διαφορών).

Ε. Δημόσιο δίκαιο και ιδιωτικό διοικητικό δίκαιο: Η δημόσια διοίκηση και η δράση της διέπονται από το δημόσιο δίκαιο. Η αρχή αυτή εγκαταλείφθηκε το 1921. Αργότερα, έγινε παραδεκτό ότι η δημόσια διοίκηση επιλέγει κάποιες φορές να ενεργεί όπως και οι ιδιώτες, με αποτέλεσμα η δράση της να διέπεται τότε από το ιδιωτικό δίκαιο. Σημειώνεται ότι η αρχή της νομιμότητας είναι αυτή που ρυθμίζει πότε η δημόσια διοίκηση δρα κατά το δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο. Το κράτος είναι ένα ενιαίο και ιεραρχημένο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Η δημόσια εξουσία ήταν οργανωμένη κλαδικά κατά Υπουργεία, τα οποία ανέπτυσσαν τις υπηρεσίες τους ανά τη χώρα με βάση την ιεραρχική αρχή. Η ύπαρξη των δήμων δημιούργησε πρόβλημα, το οποίο λύθηκε με την εξής σκέψη -> το κράτος ως κυρίαρχο μπορεί να

δημιουργεί δια νόμου, άλλα κατώτερα νομικά πρόσωπα, υπό την προϋπόθεση ότι διατηρεί την υπεροχή του και τα ελέγχει. Σταδιακά, λόγω της ανάληψης νέων δραστηριοτήτων από το κράτος, δημιουργήθηκαν ειδικά νομικά πρόσωπα που αποτέλεσαν την καθ' ύλην αποκέντρωση => απόσχιση δραστηριοτήτων από το κράτος. Επειδή αυτή η λύση ήταν ατελέσφορη δημιουργήθηκαν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που δρουν όμως κατά το ιδιωτικό δίκαιο και αντιστρόφως.

***ΣΤ. Το διοικητικό δίκαιο, δίκαιο της δημόσιας διοίκησης*:** Κατά την παραδοσιακή διδασκαλία, το διοικητικό δίκαιο συνιστά υποδιαίρεση του δημοσίου δικαίου και αποτελείται από τους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και δράση της δημόσιας διοίκησης. Τελικά, όμως, αντιμετωπίζεται ως το δίκαιο της δημόσιας διοίκησης, καθώς υπάρχει ενότητα ανάμεσα στο υπόβαθρο του ιδιωτικού και του δημόσιου διοικητικού δικαίου, που συγκροτείται από το Σύνταγμα, τις γενικές αρχές και το δημόσιο συμφέρον.

***Ζ. Νομολογιακό ή κωδικοποιημένο διοικητικό δίκαιο;*:** Στα χρόνια του Ναπολέοντα, το διοικητικό δίκαιο ήταν αδιαμόρφωτο και αποτελείτο από μια σειρά αποσπασματικών νομοθετικών διατάξεων. Έτσι, το Conseild' Etat διαμόρφωσε σταδιακά τις γενικές αρχές λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, με αφορμή τις υποθέσεις που έκρινε. Πάντως, η νομολογία περιορίστηκε στην ερμηνεία των διατάξεων, επειδή η δημόσια διοίκηση αποδείχτηκε ως το πεδίο συχνής νομοθετικής παρέμβασης. Γι' αυτό η κωδικοποίηση του διοικητικού δικαίου ήταν απαραίτητη (-> έγινε όχι στο σύνολο, αλλά σε κεφάλαια του διοικητικού δικαίου, καθώς ορισμένα πρέπει να μένουν κατά το δυνατό σταθερά, π.χ. οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων).

Η. Η έννοια της αρμοδιότητας*:** Η αρμοδιότητα είναι δημόσια εξουσία που απονέμεται κατά την αρχή της νομιμότητας σε ένα όργανο, το οποίο ασκώντας αυτή την εξουσία- εκφράζει και δεσμεύει το κράτος (-> αποτελείται από ένα σύνολο διοικητικών αρχών, καθεμία από τις οποίες έχει ένα κομμάτι της δημόσιας εξουσίας, την οποία ασκεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του). Το όργανο δεν μπορεί να απεκδυθεί αυτής της εξουσίας ούτε να μην ασκήσει την αρμοδιότητά του (=> υποχρέωση). Εάν δεν ασκήσει την αρμοδιότητά του, ενώ πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις και δεν υπάρχει διακριτική ευχέρεια, τότε η συμπεριφορά του είναι παράνομη. Αντιστοίχως, για να μεταφέρει την αρμοδιότητά του σε άλλο όργανο (= εξουσιοδότηση με κανονιστική διοικητική πράξη), αυτό πρέπει να προβλέπεται από κανόνα δικαίου. Διακρίνονται δύο είδη εξουσιοδότησης: ***α) η εξουσιοδότηση αρμοδιότητας -> μεταβιβάζεται ολόκληρη η αρμοδιότητα καθαυτή και το εξουσιοδοτούν όργανο απεκδύεται πλήρως της εξουσίας του και το εξουσιοδοτηθέν είναι το μόνο αρμόδιο. / ***β) η εξουσιοδότηση υπογραφής*** -> μεταβιβάζεται μόνο η εξουσία υπογραφής και έκδοσης πράξεων αντί του κανονικώς αρμόδιου οργάνου. Άρα, το εξουσιοδοτούν όργανο παραμένει αρμόδιο και μπορεί να ασκήσει παράλληλα με το εξουσιοδοτηθέν την αρμοδιότητά του.

***Θ. Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας*:**Στις αρχές του 20ου αιώνα εκφράστηκαν δύο απόψεις σχετικά με το θεμέλιο του διοικητικού δικαίου. Κατά την πρώτη, η δημόσια διοίκηση στηρίζεται στην ιδέα της δημόσιας προσφοράς και οργανώνεται σε δημόσιες υπηρεσίες, ώστε να υπηρετεί το γενικό καλό. Σύμφωνα με τη δεύτερη, η δημόσια εξουσία και η επιβολή της στους ιδιώτες είναι η βάση του διοικητικού δικαίου. Στη σύγχρονη εποχή, είναι παραδεκτό ότι η δημόσια διοίκηση υπάρχει επειδή θεμελιώνεται στο Σύνταγμα και δρα επειδή της επιβάλλεται από αυτό. Σημαντικό είναι να γίνει διάκριση ανάμεσα στη δημόσια υπηρεσία κατά την οργανική και τη λειτουργική έννοια του όρου. Δημόσια υπηρεσία, κατά την οργανική έννοια του όρου, είναι ένα δομημένο σύνολο οργάνων και μέσων που

τίθενται στην εξυπηρέτηση ενός δημόσιου σκοπού (προσδιορίζεται από την έννομη τάξη, το Σύνταγμα και τον νομοθέτη, ο οποίος εκφράζει τις πολιτικές επιλογές που πρέπει να υπηρετεί το κράτος κατά την εκάστοτε αντίληψη της κυβερνητικής πλειοψηφίας). Κατά τη λειτουργική έννοια του όρου, είναι ο συγκεκριμένος σκοπός που αποτελεί το λόγο ύπαρξης και την επιδίωξη της δημόσιας υπηρεσίας, κατά την οργανική έννοια του όρου.

Ι. Η επιστήμη του διοικητικού δικαίου: Γεννήθηκε το 1888 χάρη στον Laferrière. Στο πέρασμα από το 19ο στον 20ο αιώνα εμφανίστηκαν οι καθηγητές που θεμελίωσαν το διοικητικό δίκαιο ως επιστήμη, όπως ο Duguit. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, το γαλλικό διοικητικό δίκαιο αναπτύχθηκε μέσα στο Conseild' Etat από τον GuyBribant. Στο επιστημονικό επίπεδο κυριάρχησαν οι Rivero και Vedel. Από την άλλη, πατέρας του γερμανικού διοικητικού δικαίου θεωρείται ο OttoMeyer, ενώ οι Jellinek και Fleiner το έκαναν επιστημονικά ισχυρό σε διεθνές επίπεδο. Αν και λιγότερο γνωστό διεθνώς, το δίκαιο που κατέχει τα επιστημονικά πρωτεία στην Ευρώπη είναι το ιταλικό, χάρη στον MassimoGiannini. Η μεγαλύτερη, όμως, εξέλιξη στο διοικητικό δίκαιο διεθνώς είναι η ωρίμανση και ο δικαστικός προσανατολισμός του αγγλικού διοικητικού δικαίου, με εξέχοντα τον Denning. Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, καθώς δεν υπήρχε Συμβούλιο της Επικρατείας, περιορίστηκε στα υπόλοιπα κεφάλαια (αξιόλογες προσωπικότητες -> Στασινόπουλος, Βεγλερής, Δαγτόγλου, Σπηλιωτόπουλος).

ΙΙ. ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Α. Πηγές του διοικητικού δικαίου είναι όλες οι νομικές πράξεις που μπορούν να καταστήσουν νόμιμη μια διοικητική πράξη (= πηγές νομιμότητας). Κατά την αρχή της νομιμότητας, οι διοικητικές πράξεις πρέπει να αντλούν τη νομιμοποίηση τους από την υποταγή της διοίκησης στη λαϊκή κυριαρχία, η οποία στηρίζει όλη την έννομη τάξη. Πηγές του ελληνικού διοικητικού δικαίου είναι το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό δίκαιο, το διεθνές δίκαιο, οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και το διοικητικό έθιμο. Ιδιόρρυθμη θέση κατέχουν οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και η νομολογία.

Β. ***Το Σύνταγμα***είναι ο υπέρτατος νόμος σε κάθε δημοκρατική πολιτεία. Το κράτος είναι ό,τι ορίζει το Σύνταγμα, αφού πριν από αυτό δεν υπήρχε τίποτα. Τα εργαλεία ερμηνεία του ελληνικού Συντάγματος και του δημοσίου δικαίου πρέπει να αναζητούνται στην ιδεολογία της Γαλλικής και της Αμερικανικής Επανάστασης, καθώς και στους αγγλικούς κοινοβουλευτικούς θεσμούς. Το ισχύον Σύνταγμα υιοθετήθηκε το 1975 και έκτοτε έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα. Με τον όρο Σύνταγμα νοούνται επίσης το συνταγματικό έθιμο και οι συνθήκες του πολιτεύματος (δεν είναι κανόνες δικαίου- αφορούν πολιτικές συμπεριφορές, η υπαγωγή στις οποίες γίνεται με συνείδηση πολιτικής ευπρέπειας -> η μη τήρησή τους έχει πολιτικές συνέπειες).

Γ. Το ευρωπαϊκό δίκαιο διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο (= δευτερογενές). Αποτελεί σημαντική πηγή του διοικητικού δικαίου, καθώς εκτεταμένες ρυθμίσεις της κοινωνικής ζωής διέπονται πλέον από αυτό. Η ισχύς του επιτρέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 28), ενώ υπερισχύει του κοινού νόμου. Επειδή στην Ευρωπαϊκή Ένωση κυριαρχεί η δημοκρατική αρχή, έχει αναπτυχθεί η σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος και η αρχή της μείζονος προστασίας (= επιβάλλεται η επιλογή του δικαίου που παρέχει μεγαλύτερη προστασία στο διοικούμενο). Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο αναφέρεται στο ευρωπαϊκό είτε άμεσα, όταν αυτό αποκτά άμεση ισχύ στη χώρα μας, είτε έμμεσα,

εμπνεόμενο από αυτό και τις αρχές του.

Δ. Το Σύνταγμα (άρθρο 28) προβλέπει ότι υπερισχύουν του νόμου το ***εθιμικό διεθνές δίκαιο και εκείνο που εμπεριέχεται σε κυρωμένες με νόμο διεθνείς συνθήκες.*** Το εσωτερικό δίκαιο γνωρίζει την έντονη εισβολή του διεθνούς δικαίου, το οποίο πλέον εντάσσεται στις πηγές της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Ε. Οι ***νόμοι***είναι οι συνηθέστερες πηγές του διοικητικού δικαίου, αφού προβλέπουν δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Περιλαμβάνονται επίσης και οι λεγόμενες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου -> εκδίδονται από τον ΠτΔ με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 44 του Συντάγματος) και έχουν την τυπική μορφή διοικητικής πράξης. Αν εισαχθούν στη Βουλή και ψηφιστούν εντός της ορισμένης προθεσμίας καθίστανται από της εκδόσεώς τους τυπικοί νόμοι. Διαφορετικά, παύουν να ισχύουν για το μέλλον, χωρίς να επηρεάζεται η στο μεταξύ ισχύς τους.

ΣΤ.Η κανονιστική διοικητική πράξη (=> γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο) είναι κι αυτή μία από τις συνηθέστερες πηγές του διοικητικού δικαίου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο θεσμός της νομοθετικής εξουσιοδότησης:

- Πρόκειται για μια σημαντικότατη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, αφού από ορισμένες προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα εξαρτάται μεγάλο μέρος της νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης. Κατά τη Γαλλική Επανάσταση, θεμέλιο του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους θεωρήθηκε η αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η νομοθεσία ανήκε στους εκλεγμένους εκπροσώπους του κυρίαρχου λαού, ενώ η εκτελεστική εξουσία αναλάμβανε την υλοποίηση της λαϊκής βούλησης. Πάντως, οι βραδείς ρυθμοί του Κοινοβουλίου δε μπόρεσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες, καθώς υπήρχαν περιοχές του δικαίου που απαιτούσαν ειδικές γνώσεις. Η λύση δόθηκε με τη μεταφορά νομοθετικής εξουσίας στη διοίκηση μέσω του Συντάγματος, το οποίο αποτελεί ένα κείμενο κωδικοποιητικού χαρακτήρα.

- Το Σύνταγμα, σε ό,τι αφορά τη νομοθετική εξουσιοδότηση,έθεσε την αρχή ότι νομοθετεί μόνο η νομοθετική εξουσία. Επιτρέπεται, όμως, στον νομοθέτη να εξουσιοδοτεί (=αναθέτει μέρος της ρυθμιστικής της εξουσίας), υπό προϋποθέσεις, την εκτελεστική εξουσία να εκδίδει κανονιστικές διοικητικές πράξεις (άρθρο 43 του Συντάγματος). Υπάρχουν περιπτώσεις όπου αυτή η εξουσιοδότηση δίνεται στο πλαίσιο ειδικής νομοθεσίας (π.χ. κατάσταση πολιορκίας, νόμοι-πλαίσια, εκτελεστικά διατάγματα από τον ΠτΔ). Σημειώνονται τα εξής: Πρώτον, η νομοθετική εξουσιοδότηση δε δίνεται σε άλλα όργανα της διοίκησης πέραν του ΠτΔ και μόνο για τα Προεδρικά Διατάγματα (έλεγχος από το ΣτΕ ≠αντισυνταγματικότητα). Δεύτερον, η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική, σαφής και ορισμένη, δηλαδή ο νομοθέτης θα πρέπει να ρυθμίσει –έστω στο ελάχιστο- το ζήτημα και να εξουσιοδοτήσει κατά τα λοιπά τη διοίκηση. Το Σύνταγμα εισάγει εξαίρεση κατά συνδυασμό στις δύο παραπάνω προϋποθέσεις. Επιτρέπει τη νομοθετική εξουσιοδότηση και σε άλλα διοικητικά όργανα, εφόσον πρόκειται για ζητήματα ήσσονος σημασίας, τοπικά, τεχνικά ή λεπτομερή. Όταν γίνεται χρήση αυτής της εξαίρεσης σε περιπτώσεις που το ΣτΕ δε θεωρεί ότι είναι ήσσονος σημασίας, η κανονιστική πράξη που θα

εκδοθεί είναι αντισυνταγματική και εφόσον προσβληθεί θα ακυρωθεί. Τέλος, μπορεί να απαγορεύεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρα 36§1και 78§1,4 του Συντάγματος).

- Στο ελληνικό σύστημα νομοθετικής εξουσιοδότησης , ο νομοθέτης, προκειμένου να διευκολύνει τη διοίκηση, συχνά εξουσιοδοτεί άλλα όργανα (πλην του ΠτΔ) για τηνέκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, όπως τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο ή Υπουργούς. Πολύ συχνά, όμως, η τύχη των κανονιστικών πράξεων αυτών εξαρτάται από το αν αυτές θα προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως. (Η Γαλλία εισήγαγε την αρχή κατά την οποία –με ελάχιστες περιοχές ρύθμισης που ανήκουν στο νομοθέτη- όλες οι άλλες ανήκουν στη δημόσια διοίκηση). Σημειώνεται ότι η εκτελεστική εξουσία έχει, στη σύγχρονη συνταγματική τάξη, ίση συνταγματική νομιμοποίηση με τη νομοθετική εξουσία.

Ζ. Το διοικητικό έθιμοείναι οι διοικητικές πρακτικές που δημιουργούν σταδιακά συνείδηση δικαίου. Είναι δύσκολη η ευρύτερη χρήση του, αφενός διότι αποδεικνύεται δύσκολα και αφετέρου επειδή το ελληνικό διοικητικό δίκαιο έχει γίνει υπερβολικά γραπτό. Τελικώς, το διοικητικό έθιμο είναι χρήσιμο κατά την εκτίμηση από το δικαστή της υπέρβασης ή μη από τη διοίκηση των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας.

Η.Μια σημαντικότατη πηγή είναι και ***οι γενικές αρχές του δικαίου,*** που δεν υπήρξαν πουθενά καταγεγραμμένες, καθώς ήταν το προϊόν μιας νοητικής επεξεργασίας του δικαστή. Με άλλα λόγια, ήταν ένας συγκεκριμένος τρόπος θεώρησης του ανθρώπου και του κόσμου, οι θεμελιώδεις ιδέες και αξίες που πρέπει να διέπουν κάθε δημοκρατική διοίκηση (π.χ. η αρχή του δημοσίου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας). Ο δικαστής που επιχειρεί την αφαιρετική νοητική επεξεργασία αποφασίζει άμεσα ή έμμεσα το αν η αρχές που εξάγει έχουν συνταγματική, κανονιστική ή νομοθετική ισχύ.

Θ. Ζήτημα αποτελεί το αν η ***νομολογία*** είναι πηγήτου διοικητικού δικαίου.Στη χώρα μας δε γίνεται δεκτή μεταξύ των πηγών του δικαίου γενικότερα. Στο διοικητικό, όμως, δίκαιο, η δικαιοπλαστική δύναμη του ΣτΕ και του διοικητικού δικαστή είναι αναμφισβήτητη. Γενικά, γίνεται δεκτό ότι ο διοικητικός δικαστής δε δημιουργεί δίκαιο, αλλά απλώς το ερμηνεύει και το αναδεικνύει. Η άποψη αυτή, όμως, δεν είναι σύμφωνη με την πραγματικότητα, αφού το ΣτΕ, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας του ΑΕΔ, είναι και ο ανώτατος συνταγματικός δικαστής. Η τυπική αξία της νομολογίας προσδιορίζεται από το επίπεδο (συνταγματικό, νομοθετικό, κανονιστικό) των κανόνων δικαίου στο οποίο παρεμβαίνει.

Κεφάλαιο Δεύτερο
Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Δημόσια διοίκηση είναι το σύνολο των διοικητικών οργάνων· το σύνολο των δημοσίων νομικών προσώπων, κατά το μέρος που ενσωματώνουν ενταγμένα σε αυτά διοικητικά όργανα. Ο όρος 'οργάνωση' αποδίδει ένα σύνολο που αποτελείται από διάφορα αλληλοσυνεργαζόμενα επιμέρους τμήματα. Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης νοείται με δύο τρόπους -> α) ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ => ίδρυση, συγκρότηση, και λειτουργία ή κατάργηση διοικητικών οργάνων, τα οποία ασκούν ένα μέρος της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης / β) ΕΔΑΦΙΚΗ => ίδρυση, συγκρότηση και λειτουργία διοικητικών οργάνων που ασκούν τις δραστηριότητές τους σε ορισμένο τμήμα ή στο σύνολο της έκτασης

του κράτους. Ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται κατά τομέα δραστηριότητας και σε συνάρτηση με την εδαφική έκταση του κράτους τα διοικητικά όργανα, προσδιορίζει το διοικητικό σύστημα της χώρας- συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό.

ΙΙ. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Α. Η έννοια: Οι τομείς της κρατική δραστηριότητας που ασκείται από τη Δημόσια Διοίκηση είναι πολλοί, γι' αυτό δημιουργούνται προβλήματα κατανομής -> μεταπίπτει σε πρόβλημα ***α) ίδρυσης αντίστοιχων (συγκροτημάτων) διοικητικών οργάνων, στα οποία το έργο θα κατανεμηθεί / ή β) κατανομής του διοικητικού έργου σε περισσότερα όργανα.*** Φυσικά, η ίδρυση αυτών των οργάνων υπακούει σε ένα λειτουργικό κριτήριο, τη διάφορη δραστηριότητά τους.

Β. Τα επίπεδα: 1) σε ευρείες οργανωτικές ενότητες, καθεμία από τις οποίες ασκεί δραστηριότητες που εντάσσονται σε ορισμένο τομέα δράσης, π.χ. άμυνα, υγεία. Οι οργανωτικές ενότητες αυτές λέγονται **Υπουργεία** και έχουν δική τους νομική προσωπικότητα· στη χώρα μας υπάρχουν 15 Υπουργεία. Στο ίδιο επίπεδο, εντάσσονται οργανωτικές ενότητες που αναπτύσσουν επιμέρους δραστηριότητες, έχοντας περιβληθεί τη μορφή νομικού προσώπου =**δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικής διοίκησης** (π.χ. ΙΚΑ, κρατικά νοσοκομεία, ΑΕΙ). Επίσης, εντοπίζονται **και μεμονωμένα όργανα, μονομελή ή συλλογικά,** που ασκούν μέρος της διοικητικής δραστηριότητας- π.χ. Υπουργικό Συμβούλιο, ΠτΔ, Πρωθυπουργός κι όσα όργανα εξαρτώνται απευθείας από αυτά (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης). Τέλος, βρίσκονται και **ανεξάρτητες διοικητικές αρχές,** που δεν τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση και δεν ελέγχονται από οποιοδήποτε διοικητικό όργανο, ούτε εντάσσονται σε άλλη διοικητική οργανωτική ενότητα- π.χ. ΕΣΡ. Κατευθείαν από το Σύνταγμα, προβλέπεται ακόμη ίδρυση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής στους τομείς: προστασίας προσωπικών δεδομένων και απορρήτου, ελέγχου προσλήψεων στο Δημόσιο + Συνήγορος του Πολίτη. Το οργανωτικό αυτό σχήμα ισχύει και στους **ΟΤΑ,** δημόσια νομικά πρόσωπα με πληθυσμιακή βάση, στα οποία διακρίνονται υπηρεσίες, όπως ακόμη και μεμονωμένα όργανα, μονομελή ή συλλογικά με λειτουργική δραστηριότητα (π.χ. Δήμαρχος). Από τους ίδιους εξαρτώνται επίσης δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικής διοίκησης, όπως τα δημόσια νοσοκομεία. ΙΙ ***2) ευρείες σχετικά οργανωτικές ενότητες που υποδιαιρούνται σε άλλες μικρότερες***- π.χ. **Γενικές Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία** => εξειδίκευση καθηκόντων. Συχνά υπάρχουν και Τμήματα, Γραφεία ή Υπηρεσίες που δε συνδέονται με συγκεκριμένη Διεύθυνση, αλλά παρουσιάζουν ορισμένου βαθμού αυτοτέλεια, στο πλαίσιο οργάνωσης του Υπουργείου ή του δημόσιου νομικού προσώπου ή υπάγονται κατ' ευθείαν στον Υπουργό ή άλλο μονομελές διοικητικό όργανο. Διάφορη είναι η περίπτωση των λεγόμενων **αποκεντρωμένων ή αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών** που οφείλουν το χαρακτηρισμό τους στο γεγονός ότι, ενώ υπάγονται οργανωτικά σε ορισμένο Υπουργείο, παρουσιάζουν δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια (Εθνικό Τυπογραφείο στο πλαίσιο του Υπουργείου Εσωτερικών). Αξιοσημείωτοι είναι, επίσης, οι **Διοικητικοί Τομείς και οι Γενικές Γραμματείες** ->***α] Σε Διοικητικό Τομέα*** συγκροτούνται περισσότερες από μία συναφείς υπηρεσίες κάθε Υπουργείου. Έχουν ως έργο το συντονισμό και την εναρμόνιση των υπηρεσιών που τους συγκροτούν, ενώ χαρακτηρίζονται από προσωρινότητα. / ***β] Οι Γενικές Γραμματείες,*** πάλι, έχουν ως έργο την εκτέλεση ή εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Αν και συνήθως ασκούν ένα μέρος του έργου που εμπίπτει στη συνολική ευθύνη ενός Υπουργείου, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που καλύπτουν τομείς-δράσεις, που λίγο πριν κάλυπτε κάποιο Υπουργείο- π.χ. το Υπουργείο Δημοσίων Έργων μετατράπηκε σε Γενική Γραμματεία. Στο ίδιο επίπεδο κατανομής εντοπίζονται ακόμη **μεμονωμένα όργανα,** που ασκούν σημαντικά καθήκοντα, χωρίς να αποτελούν

(υποχρεωτικά) μέρος μικρότερης σε σημασία οργανωτικής ενότητας- π.χ. Υπουργός, Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων, Γενικοί Διευθυντές ή Πρόεδροι δημόσιων νομικών προσώπων. Στο ίδιο πεδίο ανήκουν, επιπλέον, ορισμένα **συλλογικά όργανα που δεν αποτελούν μέρος των οργανωτικών μονάδων-**ενοτήτων τους, δηλ. δεν εντάσσονται στην οργανωτική δομή κάποιου Υπουργείου- π.χ. όργανα γνωμοδοτικού χαρακτήρα, όπως το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο που λειτουργεί στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού. Συγκροτούνται με αποφάσεις του οικείου Υπουργού και αναφέρονται στους Οργανισμούς των Υπουργείων. Τα μεμονωμένα όργανα του δεύτερου επιπέδου ασκούν σημαντικές αρμοδιότητες διοικητικού χαρακτήρα, όπως οι Υπουργοί, αφού το οργανωτικό πλαίσιο που τους περιβάλλει, υπάρχει μόνο για να καταστήσει δυνατή την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους με την εφαρμογή του νόμου (-> αποτελούν αδιάσπαστη οργανωτική ενότητα με τα Υπουργεία, αφού χωρίς αυτούς δεν μπορούν να νοηθούν). Τα εξειδικευμένα καθήκοντα που ασκούν τα διοικητικά όργανα στο πλαίσιο της λειτουργικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, δεν αντανακλούν πάντα μια διαφοροποίηση της διοικητικής δραστηριότητας στις σχέσεις της προς τους διοικούμενους. Συχνά, διοικητικά όργανα έχουν ως έργο την καλύτερη οργάνωση και αποδοτικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, ως μηχανισμού, ή των ζητημάτων του προσωπικού της (=εσωτερικές αρμοδιότητες). Τέτοιες αρμοδιότητες ασκούν οι Διευθύνσεις Διοίκησης ή Προσωπικού, οι Διευθύνσεις Οργάνωσης ή άλλες με ελεγκτικό χαρακτήρα, Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ασκούν προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες κάθε Υπουργείου), Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων (εύρυθμη λειτουργία Υπουργείων). Στο πεδίο αυτό, τέλος, μπορούν να ενταχθούν τα **Μεγάλα Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης,** όπως το ΣτΕ (επεξεργάζεται κανονιστικά διατάγματα) και το Ελεγκτικό Συνέδριο (ελέγχει προληπτικά ή κατασταλτικά τις δημόσιες δαπάνες), που ασκούν αρμοδιότητες επιβοηθητικές της δράσης της.

ΙΙΙ. Η ΕΔΑΦΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Α. Έννοια: Η δραστηριότητα που μπορεί να ασκήσει η Δημόσια Διοίκηση δεν συνδέεται πάντα με όλα τα τμήματα που συνιστούν την εδαφική έκταση του κράτους. Η ίδρυση και συγκρότηση διοικητικών οργάνων με κριτήριο την ιδιαίτερη σχέση μιας διοικητικής δραστηριότητας με ορισμένο εδαφικό τμήμα του κράτους, συνιστά την εδαφική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης.

Β. Οι λύσεις:*α) είτε το σύνολο της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης ανατίθεται στα ίδια όργανα, χωρίς να ληφθεί ο ιδιαίτερος δεσμός μιας υπόθεσης με ορισμένο τμήμα*<συγκεντρωτικό σύστημα με κεντρικά όργανα>· ***β) είτε με κριτήριο την ειδικότερη σχέση τους με συγκεκριμένο εδαφικό τμήμα, ορισμένες δραστηριότητες ανατίθενται σε ιδιαίτερα όργανα, που θα τις ασκούν μοναδικά στο τμήμα αυτό <αποκεντρωτικό σύστημα>:*****1.** Το συγκεκριμένο τμήμα του κράτους αποτελεί **διοικητική περιφέρεια** και τα όργανά του περιφερειακά, που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες, ενώ τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση από κεντρικά όργανα. Το εύρος, ο αριθμός κι ο χαρακτήρας των εδαφικών περιφερειών είναι συνάρτηση γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών. / **2.** Η ίδρυση διοικητικών οργάνων που ασκούν, σε ορισμένη διοικητική περιφέρεια, αποφασιστικές αρμοδιότητες, χωρίς εξάρτηση από τα κεντρικά όργανα, εντάσσεται στην έννοια της **τοπικής αυτοδιοίκησης.** => • ***Στην περίπτωση της αυτοδιοίκησης, τα διοικητικά όργανα που δρουν στην περιφέρεια, θεωρούνται όργανά της (διοικητική αυτοτέλεια).*** Η δράση τους αντανακλά στην εδαφική περιφέρεια που εμφανίζεται ως ο φορέας ενός συνόλου υποθέσεων που αποχωρίζονται από το σύνολο των κρατικών δραστηριοτήτων. Η εδαφική περιφέρεια, ακόμη, είναι ο κύριος ορισμένων

υλικών μέσων και περιουσιακών στοιχείων, που η κατοχή τους καθιστά δυνατή την ανάπτυξη της δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων (περιουσιακή αυτοτέλεια). Ι • ***Η έννοια της αυτοδιοίκησης εκφράζεται μέσα από την 'κατασκευή' του νομικού προσώπου, η οποία επιτρέπει την ικανοποίηση αναγκών ή την εξυπηρέτηση συλλογικών συμφερόντων.*** Αυτό επιτυγχάνεται γιατί το νομικό πρόσωπο έχει σκοπό, δραστηριότητα και περιουσία διάφορη από εκείνη των προσώπων που το απαρτίζουν και γιατί η δράση των οργάνων του καταλογίζεται στο νομικό πρόσωπο. Ι • ***Ο αποχωρισμός από το σύνολο των κρατικών υποθέσεων, η υπαγωγή τους στη διοίκηση ιδιαίτερων οργάνων ενταγμένων σε νομικά πρόσωπα διάφορα του κράτους και η εκλογή φυσικών προσώπων από το σύνολο των ενδιαφερόμενων χαρακτηρίζει την αυτοδιοίκηση*** (για ορισμένους το τελευταίο εντάσσεται στην έννοια της αυτοκυβέρνησης). Στις περιπτώσεις, πάλι, που υπάρχει διορισμός από το κράτος ή εκλογή από μέρος των ενδιαφερομένων, πρόκειται για ατελή ή ημι-αυτοδιοίκηση. Ι • ***Η αυτοδιοίκηση εντάσσεται στην ενιαία έννοια του κράτους*** -> οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί περιλαμβάνονται στην εδαφική έκταση του κράτους, του οποίου τμήματα συνιστούν οι περιφέρειες δράσης τους. Ύστερα, το κράτος ασκεί έλεγχο στη δραστηριότητά τους (διοικητική εποπτεία). Σε τελευταία ανάλυση, η ενότητα του κράτους εξασφαλίζεται με τον έλεγχο των δικαστηρίων, στα οποία προσφεύγουν οι ενδιαφερόμενοι. Από την άλλη, ο κρατικός έλεγχος δε μπορεί να υπερβεί ορισμένα όρια -> η αυτοδιοίκηση ελέγχεται μόνο ως προς τη νομιμότητά της. Κατά μείζονα λόγο, δεν εντάσσονται στην έννοια της αυτοδιοίκησης οι περιπτώσεις εκείνες, όπου αποφάσεις για θέματα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών λαμβάνονται από κοινού με όργανα της κρατικής διοίκησης που εγκρίνουν ή επιτρέπουν την έκδοσή τους (συνδιοίκηση). Ι • **Άρα, ως αυτοδιοίκηση ορίζεται η διαχείριση των υποθέσεων ορισμένης εδαφικής περιφέρειας από όργανα που είναι ενταγμένα σε νομικά πρόσωπα διάφορα από το κράτος, τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, τα οποία εκλέγονται από το σύνολο των κατοίκων της περιφέρειας και υπόκεινται σε απλό έλεγχο νομιμότητας από τα κρατικά όργανα.** / **3.** Η εδαφική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης πραγματοποιείται: ***- με την καθιέρωση ως διοικητικού συστήματος του αποκεντρωτικού,*** καθώς τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική και αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις τις περιφέρειάς τους. Ι ***- με την καθιέρωση, σε ορισμένες περιπτώσεις, στοιχείων του συγκεντρωτικού συστήματος*** (βλ. ειδικές αρμοδιότητες που ασκούν με βάση το Σ101,§3 οι Υπουργοί). Ι Πράγματι, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει αυτοδίκαια (κατ' αποκλεισμό του κράτους) στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Αυτοί έχουν διοικητική αυτοτέλεια κι οι αρχές τους εκλέγονται με μυστική και καθολική ψηφοφορία. Το κράτος ασκεί σε αυτούς εποπτεία νομιμότητας, ώστε να μην παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

IV. ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Α. Θεωρία ιεραρχικού ελέγχου

1. Έννοια: Ιεραρχικός είναι ο έλεγχος που ασκείται από τα ιεραρχικά ανώτερα στα ιεραρχικά κατώτερα όργανα -> απόρροια της ιεραρχικής σχέσης που συνδέεται με την έννοια της ιεραρχίας. Με τον όρο ιεραρχία (βλ. οργανωτικός χαρακτήρας), νοείται η κατάσταση μιας σειράς προσώπων, στην οποία καθένα από τα πρόσωπα αυτά είναι ανώτερο από το προηγούμενο βάσει της έκτασης της εξουσίας του. Μεταξύ των οργάνων που συγκροτούν μια ιεραρχία, υπάρχει ιεραρχική σχέση. Κύριο χαρακτηριστικό της είναι η δυνατότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να επιβάλλει τη θέλησή του στο κατώτερο, υποχρεώνοντάς το να ακολουθήσει τις οδηγίες ή διαταγές του ή μεταρρυθμίζοντας ή ακυρώνοντας τις πράξεις του => όχι ισότιμη συμμετοχή των διοικητικών οργάνων στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου. Έτσι, δημιουργείται ανάγκη ελέγχου των κατώτερων οργάνων από τα ανώτερα (=ιεραρχικός/λειτουργικός

έλεγχος), που δεν είναι ανάγκη να προβλέπεται ρητά, αφού αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Δεν συμβαίνει, όμως, το ίδιο με την έκτασή του (μορφές), που είναι συνάρτηση συγκεκριμένων νόμων.

2. Μορφές ιεραρχικού ελέγχου: **α) Προληπτικός έλεγχος ->** Ασκείται πριν τον έλεγχο της πράξης. Το ιεραρχικά ανώτερο όργανο εκδίδει (εξατομικευμένες ή γενικές και απρόσωπες) οδηγίες ή διαταγές (εγκύκλιοι), με τις οποίες καθορίζει τον τρόπο άσκησης των δραστηριοτήτων του κατώτερου. Το κατώτερο οφείλει να συμμορφώνεται στις οδηγίες του ανώτερου, του οποίου η βούληση επικρατεί. Κατά δεύτερον, το ιεραρχικά ανώτερο εγκρίνει τις πράξεις του κατώτερου, που διαφορετικά δεν αποκτούν νομική ισχύ. / **β) Κατασταλτικός έλεγχος ->** Ασκείται μετά την έκδοση μιας πράξης. Έτσι, το ανώτερο όργανο μπορεί να ακυρώσει ή να τροποποιήσει τις πράξεις του κατώτερου, ελέγχοντας αν οι οδηγίες που έδωσε κατά την άσκηση προληπτικού ελέγχου τηρήθηκαν σωστά. Και πάλι επικρατεί η βούληση του ανώτερου οργάνου. / **γ) Ιεραρχική υποκατάσταση ->** Η εξουσία που έχει το ιεραρχικά ανώτερο όργανο να εκδίδει πράξεις στη θέση του κατώτερου, επειδή το τελευταίο αρνείται ή αδρανεί να το κάνει. Η βούληση του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου επικρατεί, αν μπορεί να υποκαταστήσει την αδράνεια κατά την απόλυτη κρίση του· αν, όμως, η υποκατάσταση του επιβάλλεται από το νόμο, φυσικά επικρατεί η βούληση του νομοθέτη. Από την άλλη, η εξουσία του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου είναι μεγαλύτερη, όταν επεμβαίνει, ελέγχοντας την αδράνεια του κατώτερου, κατά την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας. Αν, αντίθετα, το κατώτερο όργανο είναι υποχρεωμένο από το νόμο να δράσει προς ορισμένη κατεύθυνση, η παρέμβαση του ανώτερου πρέπει οπωσδήποτε να υπακούει στη βούληση του νομοθέτη. / **δ) Έλεγχος νομιμότητας ->** Ασκείται από το ιεραρχικά ανώτερο όργανο στις πράξεις του κατώτερου, με σκοπό να διαπιστωθεί αν , κατά την κατάρτισή τους, το κατώτερο συμμορφώθηκε στους κανόνες που διέπουν τη δράση του και καθορίζουν το περιεχόμενο της ενέργειάς του. Έτσι, το ιεραρχικά ανώτερο προληπτικά αρνείται να εγκρίνει την έκδοση της πράξης, ενώ κατασταλτικά ακυρώνει ολικώς ή μερικώς την πράξη του κατώτερου, όταν δεν είναι νόμιμη. Επικρατεί η βούληση του νομοθέτη, γι' αυτό ο έλεγχος νομιμότητας μπορεί να γίνεται από οποιοδήποτε διοικητικό ή δικαστικό όργανο. / **ε) Έλεγχος σκοπιμότητας ->** Είναι η εξουσία του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να αποτρέπει την έκδοση ή να εκμηδενίζει μια πράξη που έχει ήδη εκδοθεί, επειδή τη θεωρεί άσκοπη, δηλ. δεν τη βρίσκει ουσιαστικά σωστή. Δραστικότερη μορφή επέμβασης είναι εκείνη στην οποία το ιεραρχικά ανώτερο όργανο (-> η βούλησή του επικρατεί) ασκεί προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας, εγκρίνοντας την πράξη πριν την έκδοσή της. Η επέμβαση έχει σημασία μόνο όταν το κατώτερο όργανο δρα με διακριτική ευχέρεια· διαφορετικά, η πράξη που μόνιμα μπορεί να εκδοθεί, είναι αυτή που υποχρεούται να εκδώσει (δέσμια αρμοδιότητα).

3. Οι ρυθμίσεις

3.1 Η ουσία: Η εξουσία ελέγχου που έχουν τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα απέναντι στα κατώτερα είναι συνάρτηση του χρόνου δράσης και του θετικού δικαίου. Καθοριστικές είναι οι διατάξεις του νόμου, που ορίζουν ποιο είδος ή μορφή ελέγχου θα ασκείται γενικά ή κατά περίπτωση, από ποιο όργανο και σε ποια έκταση. Σε περίπτωση σιωπής του νόμου, επειδή, το ιεραρχικά ανώτερο όργανο μπορεί να επιβάλλει τη θέλησή του, κάθε μέσο που οδηγεί σε αυτό το αποτέλεσμα είναι νομικά έγκυρο. Έτσι, το ιεραρχικά ανώτερο μπορεί να υποδεικνύει στο κατώτερο τις αποφάσεις που πρέπει να πάρει, να τις ακυρώνει εκ των υστέρων (εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά) και να δρα με κριτήρια νομιμότητας και σκοπιμότητας· μόνο δε μπορεί να δρα στη θέση του κατά ιεραρχική υποκατάσταση (εκτός αν το προβλέπει ο νόμος). Βέβαια, οι πράξεις που δεν θεωρούνται σκόπιμες μπορούν να ελεγχθούν αν ρητά το επιτρέπει ο νόμος ή αν προκύπτει σαφώς από τις διατάξεις. Το ίδιο ισχύει και για την τροποποίηση, η οποία υποστηρίζεται

μερικώς, αφού δεν ισχύει στο πεδίο των σχέσεων κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, διότι εκεί είναι δυνατός μόνο ο έλεγχος νομιμότητας. Η έλλειψη, πάντως, οποιουδήποτε ελέγχου στις πράξεις των ιεραρχικά κατώτερων οργάνων ισχύει μόνο κατ' εξαίρεση, διότι διαφορετικά δημιουργείται κατάσταση λειτουργικής ανεξαρτησίας, που δεν είναι συνταγματικά ανεκτή. Ύστερα, οποιαδήποτε απομείωση του ιεραρχικού ελέγχου δε μπορεί να προσκρούει σε ρητές διατάξεις του Συντάγματος- π.χ. αν ο νόμος απαγορεύει την άσκηση ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας και στην περίπτωση που το ανώτερο όργανο επεμβαίνει μετά από άσκηση ιεραρχικής προσφυγής με βάση το δικαίωμα του αναφέρεσθαι (Σ10).

3.2 Η διαδικασία: α) Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται είτε με πρωτοβουλία του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου (αυτεπάγγελτα), είτε μετά από προσφυγή των διοικουμένων. Τα αποτελέσματα οδηγούν σε μερική ή ολική ακύρωση της πράξης, σε τροποποίησή της ή σε παρεμπόδιση της έκδοσής της. / ***β) Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται άλλοτε χωρίς χρονικό περιορισμό (Σ10) κι άλλοτε μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα*** (π.χ. ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να ακυρώσει πράξη του Γεν. Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης μέσα σε 3 μήνες).

4. Ο προσωπικός έλεγχος: Ασκείται από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα πάνω στα φυσικά πρόσωπα που έχουν εκδώσει τις πράξεις του κατώτερου οργάνου, ασκώντας τις οργανικές λειτουργίες. Η εξουσία των ανώτερων οργάνων πάνω στα πρόσωπα είναι: • ***απόλυτη,*** όταν μπορούν να προσδιορίζουν την υπηρεσιακή κατάσταση των φυσικών προσώπων που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες των κατώτερων. / • ***περιορισμένη,*** όταν σε σχέση με μία ή περισσότερες πλευρές της υπηρεσιακής κατάστασης των προσώπων αυτών τα ανώτερα όργανα δεν έχουν αυτή την ευχέρεια, όταν δρουν με δέσμια αρμοδιότητα. Σήμερα, σπάνια αναγνωρίζεται στα ανώτερα όργανα να προσδιορίζουν την υπηρεσιακή κατάσταση (π.χ. προαγωγές, μεταθέσεις, μετατάξεις, τοποθετήσεις) των κατώτερων, η οποία γίνεται με την παρέμβαση συλλογικών (γνωμοδοτικών ή αποφασιστικών) οργάνων, στα οποία την πλειοψηφία έχουν πρόσωπα που ανήκουν στην ίδια κατηγορία με τα αντίστοιχα φυσικά πρόσωπα (π.χ. Σ103,§4 -> οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι δε μπορούν να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, αποτελούμενου κατά τα 2/3 από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους). Η ύπαρξη ελέγχου πάνω στα πρόσωπα ενισχύει τη θέση του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου στο κατώτερο (=> έντονη εξάρτηση + επηρεασμός της συμπεριφοράς), αλλά δε μπορεί να αναπληρώσει την έλλειψη ελέγχου στις πράξεις (διότι τότε το κατώτερο διαμορφώνει την έννομη τάξη).

Β. Θεωρία διοικητικής εποπτείας: Η διοικητική εποπτεία είναι σχέση μεταξύ δημόσιων νομικών προσώπων και, δευτερευόντως, σχέση μεταξύ οργάνων. [βλ. Σ102,§4: Το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία τους]. Συμβαίνει ο όρος να χρησιμοποιείται και στις σχέσεις μεταξύ διοικητικών οργάνων, αν και τότε δηλώνει ένα είδος σχέσης μεταξύ οργάνων, χωρίς καθορισμένο νομικό περιεχόμενο (π.χ. οι Υπουργοί εποπτεύουν τις ενέργειες των Υφυπουργών τους). Τέλος, η διοικητική εποπτεία είναι και σχέση μεταξύ κράτους και αυτοδιοικούμενων οργανισμών, όπως οι ΟΤΑ και τα ΑΕΙ.

1. Η έννοια της διοικητικής εποπτείας: Είναι ο έλεγχος που ασκεί ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο (εποπτεύον) πάνω σε άλλο (εποπτευόμενο). Ο έλεγχος αφορά στη δραστηριότητα του εποπτευόμενου οργάνου και στα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες. Η σχέση διοικητικής εποπτείας ανταποκρίνεται στην ανάγκη διατήρησης της ενότητας του κράτους, στο συμφέρον των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, που μπορούν να υποστούν ζημιές από κακοδιαχείριση, και στο συμφέρον

των διοικουμένων. Σχέση διοικητικής εποπτείας υπάρχει και ανάμεσα στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και τα νομικά πρόσωπα που ιδρύουν, τα οποία υπόκεινται κατευθείαν στην κρατική εποπτεία (π.χ. μεταξύ Δήμου και του Δημοτικού Νοσοκομείου της πόλης, όπου εδρεύει ο Δήμος). Η σχέση διοικητικής εποπτείας δεν επεκτείνεται και στις περιπτώσεις που το κράτος ασκεί έλεγχο σε ιδιωτικούς οργανισμούς ή επιχειρήσεις, όπως π.χ. στον έλεγχο που ασκεί το Υπουργείο Υγείας σε όλα τα νοσηλευτικά ιδρύματα, άρα και στα ιδιωτικά.

2. Οι μορφές της διοικητικής εποπτείας: Αντιστοιχούν στον έλεγχο που ασκείται στη δραστηριότητα του εποπτευόμενου δημοσίου νομικού προσώπου. Αντίθετα, η εποπτεία πάνω στα πρόσωπα έχει χαρακτήρα επέμβασης στην προσωπική κατάσταση των οργάνων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών (-> επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων για κακή εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους).

• Προληπτική εποπτεία -> Περιλαμβάνει την εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου να εγκρίνει τις πράξεις του εποπτευόμενου, πριν τη θέση τους σε ισχύ. Ρητή έγκριση υπάρχει όταν το εποπτεύον όργανο αποδέχεται κι υιοθετεί την πράξη του εποπτευόμενου· σιωπηρή, πάλι, όταν η αποδοχή της πράξης συνάγεται έμμεσα από τη σιωπή του εποπτεύοντος οργάνου. Η έγκριση παρέχεται όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου (προληπτικός έλεγχος νομιμότητας- π.χ. ο Υπουργός Παιδείας ελέγχει την πράξη του Πρύτανη, που διορίζει μέλος ΔΕΠ) ή ελεύθερα, κατά την κρίση του εποπτεύοντος, που συμμετέχει στη λήψη της απόφασης του εποπτευόμενου (προληπτικός έλεγχος σκοπιμότητας- π.χ. οι αποφάσεις δημοτικών συμβουλίων, με τις οποίες καταργούνται νομικά πρόσωπα, εγκρίνονται με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών). Προληπτική άσκηση εποπτείας με τη μορφή οδηγιών, διαταγών ή εγκυκλίων δεν είναι νοητή, διότι καταργεί την αυτοδιοίκηση· δε συμβαίνει, όμως, το ίδιο όταν παίρνει το χαρακτήρα γενικών οδηγιών και κατευθύνσεων για τον τρόπο άσκησης της αρμοδιότητας του εποπτευόμενου, εφόσον δεν προκύπτει οποιαδήποτε δεσμευτικότητα.

• Κατασταλτική εποπτεία -> Συνίσταται στην εξουσία του εποπτεύοντος να ακυρώνει τις πράξεις του εποπτευόμενου μετά την έκδοσή τους. Η ακύρωση είναι δυνατή είτε όταν δεν έχουν τηρηθεί οι προϋποθέσεις που απαιτεί ο νόμος για την εγκυρότητα της πράξης (κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας. Η κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας δεν συνεπάγεται την υπαγωγή όλων των πράξεων του εποπτευόμενου στον έλεγχο του εποπτεύοντος· όσο δεν προβλέπεται στο νόμο, γίνεται μόνο δικαστικός έλεγχος.), είτε κατά την ελεύθερη κρίση του εποπτεύοντος (έλεγχος σκοπιμότητας). Η ακύρωση μπορεί να επέλθει μετά από προσφυγή ενδιαφερόμενου ή αυτεπάγγελτα μετά από ενέργεια του εποπτεύοντος. Σημειώνεται, τέλος, ότι η δυνατότητα τροποποίησης της πράξης μόνο με εξαίρεση γίνεται αποδεκτή.

• Εποπτεία υποκατάστασης -> Συνίσταται στην εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου να αποφασίζει στη θέση του εποπτευόμενου. Αποκρούεται στη αυτοδιοίκηση, όπου μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να γίνει δεκτή- π.χ. αυτεπάγγελτη εγγραφή από το Νομάρχη στον προϋπολογισμό Δήμου ή Κοινότητας των υποχρεωτικών δαπανών, όταν ο αντίστοιχος ΟΤΑ είχε αρνηθεί ή παραλείψει να το πράξει. Όταν η υποκατάσταση επιτρέπεται μόνο στις περιπτώσεις που ρητά προβλέπει ο νόμος, αποτελεί έλεγχο της αδράνειας του εποπτευόμενου. Όταν, όμως, η υποκατάσταση επιτρέπεται κατά την ελεύθερη κρίση του εποπτεύοντος, στην ουσία η απόφαση του εποπτευόμενου ταυτίζεται με του εποπτεύοντος -> η αυτοδιοίκηση μεταβάλλεται σε σύστημα κρατικής διοίκησης (γι' αυτό θέσπιση εποπτείας υποκατάστασης στις σχέσεις κράτους-ΟΤΑ είναι προβληματική).

• Εύρος εποπτείας: Η διοικητική εποπτεία, που περιορίζει τη δράση του αυτοδιοικούμενου οργανισμού και συντελεί στην ενότητα του κράτους, πρέπει να προβλέπεται ρητά. Μπορεί να ασκηθεί πάνω στις πράξεις ενός αυτοδιοικούμενου οργανισμού από τη στιγμή που θα ιδρυθεί. Αυτό ενισχύεται από τα Σ16 και Σ102,§4, που προβλέπουν άσκηση κρατικής εποπτείας και σε 'προχωρημένες μορφές αυτοδιοίκησης'

(βλ. τοπική αυτοδιοίκηση και αυτοδιοίκηση ΑΕΙ). Αυτή η θέση έχει ανάγκη εγγύτερης προσέγγισης δεδομένου ότι: ***• η υιοθέτηση της άποψης ότι και μόνο η ίδρυση ενός αυτοδιοικούμενου οργανισμού συνεπάγεται τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου στις πράξεις του, αφήνει αναπάντητο το 'για ποιο είδος ελέγχου πρόκειται'.*** / ***• ακόμη κι αν δεχτούμε ότι πρόκειται για κατασταλτικό έλεγχο, δε λύνεται το πρόβλημα, αφού δεν είναι ξεκάθαρο αν αυτό θέλησε η έννομη τάξη.*** / ***• είναι σύμφωνο με την έννομη τάξη να υπάρχει μόνο ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης.*** Άρα, η άσκηση διοικητικής εποπτείας είναι δυνατή ΚΑΙ στη σιγή του νόμου· η δυνατότητα, όμως, αυτή είναι θεωρητική, αφού η εποπτεία στερείται περιεχομένου όσο δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη για τη μορφή της.

• Εύρος εποπτείας και ιεραρχικός έλεγχος: Οι μορφές διοικητικής εποπτείας συμπίπτουν -με κάποιες εξαιρέσεις- με αυτές του ιεραρχικού ελέγχου· όμως, ο πρώτος ασκείται στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου και καταλαμβάνει το σύνολο της δραστηριότητας του κατώτερου οργάνου, ενώ η δεύτερη χαρακτηρίζει τις σχέσεις διαφορετικών δημόσιων νομικών προσώπων και ασκείται όπου το προβλέπει ο νόμος, οπότε το εποπτεύον δεν επιβάλλει τη θέλησή του στο εποπτευόμενο, παρά μόνο ασκεί έλεγχο στη δραστηριότητά του.

• Επιλογή μέσων εποπτείας: Είναι συνάρτηση της θέλησης της έννομης τάξης έννομης τάξης να ασκήσει στον εποπτευόμενο οργανισμό στενότερο ή όχι έλεγχο, όπως επίσης έλεγχο πριν ή μετά την ανάπτυξη της δραστηριότητάς του. Όταν επιδιώκεται να διαπιστωθεί η συμμόρφωση του εποπτευόμενου στο νόμο -> ανώδυνη διοικητική εποπτεία· όταν, όμως, η παρέμβαση περιλαμβάνει την έγκριση/ακύρωση/τροποποίηση των πράξεων -> οχληρή.

• Έλεγχος πράξεων εποπτείας: Το εποπτευόμενο όργανο μπορεί να ζητήσει από τα δικαστήρια την ακύρωση των πράξεων της εποπτείας. Η ακύρωση μιας πράξης, πάλι, κατ' ενάσκηση διοικητικής εποπτείας, δεν αποστερεί το εποπτευόμενο όργανο από τη δυνατότητα να την εκδώσει εκ νέου.

2.2 Εποπτεία πάνω στα πρόσωπα

α) Η έννοια: Ανάγεται σε επέμβαση του εποπτεύοντος οργάνου σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των φυσικών προσώπων που ασκούν οργανικές λειτουργίες στο πλαίσιο του εποπτευόμενου -> η επέμβαση μπορεί να αφορά στην επιλογή των φυσικών προσώπων, στην επιβολή κυρώσεων, στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη ή στην απομάκρυνση τους από την υπηρεσία. Από μια άποψη, η μορφή αυτή επέμβασης δε φαίνεται απαραίτητη, διότι η άσκηση ελέγχου στις πράξεις του εποπτευόμενου είναι από μόνη της ικανή να εξυπηρετήσει το σκοπό της διοικητικής εποπτείας. Ωστόσο, η επέμβαση στα φυσικά πρόσωπα θα μπορούσε να προλάβει ή να θεραπεύσει εκ των υστέρων την κακή λειτουργία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, εφόσον δεν αναιρεί την αυτοδιοίκηση.

β) Οι μορφές: Σημαντικότερη είναι αυτή που δίνει **δικαίωμα στο εποπτεύον όργανο να επιλέξει τα φυσικά πρόσωπα-όργανα του εποπτευόμενου αυτοδιοικούμενου οργανισμού.** Όταν η επιλογή γίνεται χωρίς ουσιαστικές εγγυήσεις αμεροληψίας, κατά την κρίση του εποπτεύοντος -> επηρεάζει αποφασιστικά τη λειτουργία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού· όταν, όμως, η επιλογή γίνεται εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, τότε η εξουσία του εποπτεύοντος περιορίζεται. Ιδανικότερη λύση είναι η επιλογή να γίνεται κυρίως από τους ενδιαφερόμενους ->***α) κυρίως στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου οι δημοτικές αρχές εκλέγονται από τους δημότες*** / ***β) στον καθορισμό -με εκλογή- των οργάνων ορισμένων επαγγελματικών συλλόγων με μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*** (π.χ. Ιατρικός, Δικηγορικός κ.ά) / και ***γ) στην περίπτωση των ΑΕΙ που τα κύρια όργανα της διοίκησης εκλέγονται από φορείς της πανεπιστημιακής κοινότητας.*** Το συχνότερο, όμως, είναι τα όργανα να επιλέγονται από την κρατική Διοίκηση κατά τη διακριτική της ευχέρεια. Η παρέμβαση του εποπτεύοντος στον καθορισμό της υπηρεσιακής κατάστασης του εποπτευόμενου μπορεί να ασκείται για

τους λόγους που προβλέπει ο νόμος (-> η αυτοδιοίκηση διατηρείται) ή κατά την ελεύθερη κρίση του εποπτεύοντος. Λογικά, η υπηρεσιακή εξέλιξη των οργάνων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών πρέπει να ανήκει στην ευθύνη της ίδιας της αυτοδιοίκησης· ωστόσο, αυτή η λύση δεν υιοθετείται πάντα. Σημαντικές για τη λειτουργία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού είναι ακόμη οι εξής μορφές διοικητικής εποπτείας: • ***η δυνατότητα του εποπτεύοντος να θέτει τέρμα στη δραστηριότητα των φυσικών προσώπων-οργάνων, διαλύοντας το νομικό τους δεσμό με τον αυτοδιοικούμενο οργανισμό. / • η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας πάνω στα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες.*** Στο μέτρο που το εποπτεύον μπορεί ελεύθερε να θέτει τέρμα στην υπηρεσιακή ιδιότητα του εποπτευόμενου ή να επιβάλλει σ' αυτό πειθαρχικές κυρώσεις -> σημαντική εξουσία. Αν, όμως, η παρέμβασή του γίνεται μόνο όταν το προβλέπει ο νόμος -> περιορισμένη εξουσία, όπως κι όταν η επιβολή κυρώσεων συνοδεύεται από εγγυήσεις (όταν παύονται/εκπίπτουν όργανα των ΟΤΑ μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από δικαστές).

V. ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Α. Έννοια και διακρίσεις διοικητικών οργάνων

1. Έννοια: Η έννοια του διοικητικού οργάνου περιλαμβάνει ένα στοιχείο λειτουργικό, τη δραστηριότητά του, κι ένα προσωπικό, το φυσικό πρόσωπο που ασκεί αυτή τη δραστηριότητα. ΑΠΟΨΕΙΣ => διοικητικά είναι ***α) όσα όργανα δεν ανήκουν στη νομοθετική ή δικαστική λειτουργία.*** [ο ορισμός αυτός δεν είναι αποδεκτός επειδή δεν καθορίζει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της έννοιας και όλα τα υπόλοιπα όργανα ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία, στην οποία δεν υπάρχουν μόνο διοικητικά όργανα] / ***β) όσα δημόσια όργανα συνδέονται με την Κυβέρνηση και τον ΠτΔ με σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου.*** [ο ορισμός αυτός δεν ισχύει όταν το κράτος δεν ασκεί ούτε έλεγχο νομιμότητας στα όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, καθώς και στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, όπου κάθε είδους έλεγχος είναι ανύπαρκτος] / ***γ) τα όργανα που εντάσσονται στη διοικητική οργάνωση του κράτους*** / ***δ) όσα όργανα συνδέονται με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, κυρίως το κράτος, στο οποίο εντάσσονται ακόμη όργανα της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας.*** Είναι δηλ. όσα όργανα συνδέονται με την Κυβέρνηση με σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου. Στη βάση του ορισμού αυτού, όσα όργανα συνδέονται με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι διοικητικά, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που διέπει τη δράση τους {βλ. ΕισΝΑΚ 105 και Σ103,§3}. Ο όρος 'σύνδεση ενός φυσικού προσώπου με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο' παραπέμπει στα εξής -> Όσα όργανα συνδέονται με άλλα με δεσμό ιεραρχίας, στο πλαίσιο της κρατικής οργάνωσης, συνδέονται κατ' επέκταση και με την κυβέρνηση. Εντάσσονται, επίσης, εδώ και τα όργανα που συνδέονται με την Κυβέρνηση, κατ' ευθείαν ή διαμέσου άλλων κρατικών οργάνων (π.χ. Γενικοί Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης). Τέλος, εντάσσονται και τα όργανα που η δραστηριότητά τους ασκείται κάτω από καθεστώς απόλυτης ανεξαρτησίας (π.χ ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τα μέλη των οποίων απολαμβάνουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας). Βέβαια, στην περίπτωση αυτή, ο ιεραρχικός έλεγχος και η διοικητική εποπτεία δε βρίσκουν εφαρμογή· το ότι, όμως, τα μέλη τους διορίζονται από την εκτελεστική εξουσία, οι δαπάνες λειτουργίας τους βαρύνουν ορισμένη διοικητική μονάδα και δρουν στο πλαίσιο ορισμένης οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας, μας υποχρεώνει να τις εντάξουμε εδώ. Η απάντηση στο ερώτημα ποια δημόσια όργανα είναι διοικητικά: • ***προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής των κανόνων διοικητικού δικαίου,*** είτε τους θεωρήσουμε ως αυτούς που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση, είτε ως αυτούς που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση, αλλά ρυθμίζουν τα θέματα με τρόπο διαφορετικό από εκείνο που ισχύει στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. / • ***σηματοδοτεί τις συνέπειες που συνδέονται με την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου, κατά το δίκαιο.*** /

• γιατί στα όργανα αυτά θα εφαρμοστούν οι κανόνες του διοικητικού δικαίου.

2. Διακρίσεις διοικητικών οργάνων:**<u>Α. Με βάση την ασκούμενη δραστηριότητα -></u>** ***• Αποφασιστικά*** είναι τα όργανα που εκδίδουν πράξεις, με τις οποίες τίθεται κανόνας δικαίου και μεταβάλλεται η υπάρχουσα νομική πραγματικότητα. (Μόνον οι πράξεις αυτών έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα). Γνωμοδοτικά, πάλι είναι όσα παρέχουν συμβουλές στα αποφασιστικά. / ***• Όργανα γενικής αρμοδιότητας*** είναι εκείνα που η δραστηριότητά τους δεν περιορίζεται σε ορισμένο τομέα, αλλά καταλαμβάνει εκτεταμένο τμήμα της διοικητικής δράσης (π.χ. ΠτΔ, που εκδίδει όλα τα ατομικά ή κανονιστικά διατάγματα) Δύσκολα εκδίδουν πράξεις ανυπόστατες, λόγω κλαδικής αναρμοδιότητας. Όργανα ειδικής αρμοδιότητας, πάλι, είναι π.χ. οι Υπουργοί, που ασκούν μόνο τις αρμοδιότητες του Υπουργείου, στο οποίο προΐστανται. Ι **<u>Β. Με βάση τον αριθμό των φυσικών προσώπων που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες -></u>** ***• Μονοπρόσωπα,*** π.χ. Υπουργοί, και ***πολυπρόσωπα ή συλλογικά***, π.χ. Δημοτικά Συμβούλια. {Διάφορη είναι η έννοια του σύνθετου οργάνου= όταν αποτελείται από ένα ή περισσότερα -ατομικά ή συλλογικά- όργανα, που συμπράττουν στην εκδήλωση κάποιας δραστηριότητας (π.χ. δύο ή περισσότεροι Υπουργοί για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης)} **<u>Ι Γ. Με βάση τα δημόσια νομικά πρόσωπα, με τα οποία συνδέονται ή των οποίων ασκούν τις δραστηριότητας -></u>** ***• Κρατικά,*** που συνδέονται ή ανήκουν στο κράτος, και ***δημοτικά***, που ανήκουν σε ορισμένο δήμο. Έτσι, μόνο τα κρατικά όργανα ασκούν έλεγχο στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας σε όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ή ασκούν αρμοδιότητες σε επίπεδο κεντρικής ή περιφερειακής διοίκησης. Επίσης, δημόσιοι υπάλληλοι χαρακτηρίζονται μόνο φυσικά πρόσωπα που ασκούν οργανικές λειτουργίες στο πλαίσιο της κρατικής διοίκησης. Ι **<u>Δ. Με βάση τη θέσπισή τους κατ' ευθείαν από το Σύνταγμα ή την ίδρυσή τους με πράξη του νομοθέτη ή της Διοίκησης, όταν δρα κανονιστικά -></u>*****Άμεσα*** (π.χ. ΠτΔ και ΕΣΡ) και ***έμμεσα*** (π.χ. Γεν. Γραμματείς Υπουργείων). Ι **<u>Ε. Με βάση το νομικό καθεστώς που ρυθμίζει τη δραστηριότητά τους -></u>*****<u>σε όργανα υπαγόμενα στο δημόσιο δίκαιο</u>*** (-> ασκούν δημόσια εξουσία και απαρτίζονται από δημοσίους υπαλλήλους- π.χ. επιστημονικοτεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό του Σ103,§3) και σε ***άλλα υπαγόμενα στο ιδιωτικό.***

<u>Β. Ίδρυση-κατάργηση διοικητικών οργάνων</u>

1. Ίδρυση διοικητικών οργάνων: Σημαίνει τον αποχωρισμό ενός τομέα της κρατικής δράσης και απόφαση ότι οι δραστηριότητες που εμπίπτουν στον τομέα αυτό, θα ασκούνται από ένα ή περισσότερα φυσικά πρόσωπα. => καθορισμό **• της συγκεκριμένης δραστηριότητας** της Δημόσιας Διοίκησης που πρέπει να ασκηθεί από ορισμένο φυσικό πρόσωπο / **• των φυσικών προσώπων** που θα την ασκήσουν. Ο προσδιορισμός της συγκεκριμένης δραστηριότητας γίνεται είτε με μία γενική αναφορά (ρήτρα) σε ορισμένο τομέα δραστηριότητας {π.χ. όταν ο Πρωθυπουργός ορίζει ως αρμοδιότητα του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης τον συντονισμό ορισμένου τομέα της κυβερνητικής πολιτικής}, είτε με καθορισμό συγκεκριμένων αντικειμένων που εμπίπτουν στη δραστηριότητα αυτή. Ο καθορισμός των φυσικών προσώπων που θα ασκήσουν τη συγκεκριμένη δραστηριότητα γίνεται με την αναφορά ορισμένων γενικών κριτηρίων, με βάση τα οποία επιλέγονται έπειτα τα συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα που θα ασκήσουν τις οργανικές λειτουργίες· μπορεί, όμως, να γίνει και με αναφορά σε ορισμένη ιδιότητα ή θέση, οπότε η επιλογή είναι αυτόματη. Ο καθορισμός της συγκεκριμένης δραστηριότητας και των φυσικών προσώπων που μπορούν να την ασκήσουν, δεν είναι υποχρεωτικό να γίνονται ταυτόχρονα ή με

την ίδια πράξη. Έτσι, ενώ οι αρμοδιότητες των Υφυπουργών καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού, τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις αντίστοιχες λειτουργίες διορίζονται με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού. Όσα διοικητικά όργανα δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα, ιδρύονται με νόμο ή διοικητική κανονιστική πράξη μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση. Η επιλογή των προσώπων έχει σχέση με την ολοκλήρωση του διοικητικού οργάνου. Η ίδρυση των διοικητικών οργάνων γίνεται πάντα σε σχέση με ορισμένο δημόσιο νομικό πρόσωπο, στο οποίο εντάσσονται και δρουν· συνήθως, ένταξη σε δημόσιο νομικό πρόσωπο σημαίνει την ένταξη σε επιμέρους οργανωτικές ενότητες που περιέχονται σε αυτό- π.χ. Υπουργεία. Η ίδρυση διοικητικών οργάνων στο πλαίσιο συγκεκριμένου δημόσιου νομικού προσώπου συμπίπτει με τη θέσπιση του Οργανισμού τους, με Προεδρικό διάταγμα ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση. Ο Οργανισμός προβλέπει θέσεις εξειδικευμένων καθηκόντων, που καταλαμβάνουν εξυπαρχής ορισμένα πρόσωπα, καθώς και θέσεις ορισμένης διαβάθμισης, που δεν αντιστοιχούν σε συγκεκριμένα καθήκοντα και καταλαμβάνονται αδιακρίτως από όσους έχουν τα νόμιμα προσόντα. Μεμονωμένη ίδρυση οργάνου (βλ. ΕΣΡ) είναι δυνατή, όμως θα πρόκειται για μερική τροποποίηση ή συμπλήρωση της αντίστοιχης υπηρεσίας. Από την ίδρυση του οργάνου διαφέρουν: **α) η ολοκλήρωσή** (=συγκρότηση) του, που είναι ο καθορισμός των συγκεκριμένων φυσικών προσώπων που θα ασκήσουν τις οργανικές λειτουργίες. Αυτό γίνεται με εκλογή, διορισμό ή κλήρωση, πράξεις που έχουν διοικητικό χαρακτήρα, ακόμη κι αν το πρόσωπο που θα ασκήσει τις οργανικές λειτουργίες προκύπτει από νομοθετική διάταξη (π.χ. όταν ο νόμος απαιτεί ορισμένη ιδιότητα, την οποία έχει σε δεδομένη στιγμή ορισμένο πρόσωπο-π.χ. Πρύτανης Πανεπιστημίου). Ένα όργανο θεωρείται ότι έχει ολοκληρωθεί κατά νόμο, όταν έχουν επιλεγεί νόμιμα τα πρόσωπα που θα ασκήσουν τις οργανικές λειτουργίες. Για την ολοκλήρωση των συλλογικών οργάνων ισχύουν τα εξής -> πρέπει να έχουν επιλεγεί κανονικά, εκτός από τα τακτικά, και τα αναπληρωματικά μέλη. Ύστερα, αν η επιλογή αναπληρωματικού δεν είναι σύμφωνη με το νόμο, το όργανο θεωρείται μη νόμιμα συγκροτημένο, μόνο αν το μέλος ασκήσει οργανικές λειτουργίες στη θέση του τακτικού που αναπληρώνει. Τέλος, αν ορισμένα μέλη εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους και τα μέλη αυτά δεν έχουν ακόμη εκλεγεί ή υποδειχθεί από τους αρμόδιους, η συγκρότηση είναι νόμιμη, αν έχει εγκαίρως ζητηθεί εγγράφως η εκλογή ή υπόδειξη κι αν τα υπόλοιπα μέλη επαρκούν, ώστε να υπάρχει απαρτία. Ένα όργανο δεν είναι νόμιμα ολοκληρωμένο, αν η πράξη επιλογής των φυσικών προσώπων είναι παράνομη (π.χ. δεν έχει ο υπάλληλος τον απαραίτητο βαθμό ή δεν διορίστηκε/προτάθηκε από το αρμόδιο όργανο) ή αν προέρχεται από όργανο που ενήργησε καθ' υπέρβαση των καθηκόντων/καθ' υπέρβαση της κατά κλάδο αρμοδιότητας/κατά νόσφιση εξουσίας. Το όργανο παύει να είναι νόμιμα ολοκληρωμένο, όταν το φυσικό πρόσωπο παύει να περιβάλλεται με οργανική ιδιότητα (βλ. θάνατος, παραίτηση, έκπτωση) ή αν απολέσει την ιδιότητα βάσει της οποίας επιλέχθηκε. Ένα συλλογικό όργανο, ειδικότερα, παύει να είναι νόμιμα ολοκληρωμένο, όταν λήξει η θητεία/απολυθεί/χάσει την ιδιότητα του φυσικού προσώπου-μέλους του οργάνου. ΕΞΑΙΡΕΣΗ => Το συλλογικό όργανο μπορεί να λειτουργήσει, αλλά όχι παραπάνω από ένα τρίμηνο, αν κάποια από τα μέλη του εκλείψουν ή αποχωρήσουν ή απολέσουν την ιδιότητα βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον διατηρείται η απαρτία. Ι **β) η νόμιμη υπόσταση του οργάνου**= όταν έχει ολοκληρωθεί κατά νόμο· διαφορετικά, δεν έχει νομική υπόσταση και οι πράξεις που εκδίδει είναι ανυπόστατες και μη νομικά δεσμευτικές. Αυτό συμβαίνει όταν -> δεν υπάρχει πράξη επιλογής του, οπότε αναλαμβάνει αυτόβουλα την άσκηση οργανικών λειτουργιών / η πράξη επιλογής του φυσικού προσώπου προέρχεται από όργανο που έδρασε καθ' υπέρβαση καθηκόντων ή καθ' υπέρβαση της κατά κλάδο αρμοδιότητας ή κατά νόσφιση εξουσίας / όταν η πράξη ολοκλήρωσης πάσχει ακυρότητας. ***ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ***
• Defacto όργανα: εκείνα που ασκούν κάτω από ειδικές περιστάσεις οργανικές λειτουργίες στη θέση των νόμιμων οργάνων, χωρίς να έχουν περιβληθεί οργανική ιδιότητα. Επίσης, υπάρχουν στις περιπτώσεις,

όπου η πράξη ολοκλήρωσης του οργάνου πάσχει ακυρότητας. Εδώ θεωρείται ότι υπάρχει αντικειμενική επίφαση νομιμότητας, δηλ. αναγνωρίζεται ότι έχουν νόμιμη υπόσταση, με αποτέλεσμα οι αποφάσεις τους να είναι νομικά έγκυρες και δεσμευτικές. Το όργανο παύει να θεωρείται defacto, αν η πράξη διορισμού, εκλογής του ή άλλη ακυρωθεί ή παύσει να ισχύει. Οι πράξεις που τυχόν εκδίδει εφεξής είναι ανύπαρκτες ή ανυπόστατες.

• Συλλογικά όργανα: Αν συγκροτούνται από αιρετά μέλη, η ακυρότητα της εκλογής μέλους δεν επιδρά στη νομιμότητα της υπόστασής του, άρα, εκδίδει νομικά έγκυρες και δεσμευτικές πράξεις. Το αντίθετο συμβαίνει όταν η ακυρότητα πλήττει το διορισμό των μελών τους, οπότε το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση κι οι πράξεις του είναι παράνομες. Αν, όμως, η ακυρότητα πλήττει το διορισμό φυσικού προσώπου στην κύριά του θέση, λόγω της κατοχής της οποίας διορίζεται αυτόματα μέλος του συλλογικού οργάνου, η υπόσταση του τελευταίου είναι νόμιμη κι οι πράξεις που εκδίδει νομικά έγκυρες και δεσμευτικές (βλ. ΚΔΔ 13, §4)- π.χ. κατοχή βαθμού από υπάλληλο, στον οποίο έχει προαχθεί παράνομα.

γ) Όταν ένα όργανο παύει να είναι ολοκληρωμένο δεν έχει ούτε νόμιμη υπόσταση, ούτε εκδίδει νομικά έγκυρες πράξεις. Έτσι, δε θεωρούνται νόμιμες οι πράξεις του Υπουργού που παραιτήθηκε, πριν δημοσιευτούν στη ΦΕΚ. Για πρακτικούς λόγους, όμως, με θεμελίωση στην αρχή της λειτουργίας των κρατικών λειτουργιών, γίνεται δεκτό ότι η Κυβέρνηση που έχει παραιτηθεί μπορεί να χειρίζεται τις τρέχουσες υποθέσεις έως το διορισμό νέας + έγκυρη είναι και η δράση των υπαλλήλων που έχουν παραιτηθεί, όσο δεν έχει εκδοθεί η οικεία διοικητική πράξη.

2. Κατάργηση διοικητικών οργάνων: Όταν η δραστηριότητά τους αποσυνδέεται από τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες. Συμβαίνει όταν μονομελή ή συλλογικά όργανα δε μπορούν: ***• να ασκήσουν τις ως τώρα δραστηριότητές του που εφεξής ασκούνται από άλλα όργανα ή δεν θα ασκούνται από κανένα, • να ασκήσουν τις ως τώρα δραστηριότητές τους, χωρίς να ενδιαφέρει αν άλλο όργανο θα τις ασκήσει στη θέση τους και πότε*** + ***• όταν η δραστηριότητα που συνιστά το περιεχόμενο της αρμοδιότητας μονομελούς ή συλλογικού οργάνου μεταβάλλει χαρακτήρα κι από δημόσια γίνεται ιδιωτική.*** Ι **ΑΝΤΙΘΕΤΑ, ΔΕΝ ΥΠΑΡΧΕΙ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ*αν μεταβάλλονται (αυξάνονται ή ελαττώνονται): • οι αρμοδιότητες του οργάνου, • ο αριθμός και η ιδιότητα των φυσικών προσώπων που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες, • και τα δύο προαναφερθέντα.***

Η κατάργηση είναι ***άμεση,*** όταν ορίζεται ότι το διοικητικό όργανο παύει να υπάρχει ή όταν ορίζεται ότι καταργείται μετά την επέλευση ορισμένου γεγονότος/πάροδο ορισμένης προθεσμίας. ***Έμμεση*** είναι, αντίθετα, η κατάργηση, όταν προκύπτει από το κείμενο του νόμου με τρόπο έμμεσο- π.χ. κατάργηση ολόκληρης της υπηρεσίας. Τα διοικητικά όργανα καταργούνται με πράξη του νομοθέτη ή κανονιστική διοικητική πράξη, ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση. {Από την κατάργηση διαφέρει η αποσύνδεση συγκεκριμένου φυσικού προσώπου από την άσκηση συγκεκριμένων οργανικών λειτουργιών- π.χ. με παραίτηση ή απόλυση λόγω πειθαρχικού παραπτώματος. Η αποσύνδεση αυτή είναι έργο της Διοίκησης και, σπανιότερα, της δικαιοσύνης ή του νομοθέτη}.

Γ. Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων

1.1 Έννοια: Αρμοδιότητα είναι η δραστηριότητα που, σύμφωνα με το δίκαιο, μπορεί να ασκήσει ένα όργανο ή ι ικανότητα ορισμένου οργάνου να ασκήσει σύμφωνα με το νόμο ορισμένη δραστηριότητα. Η δραστηριότητα μπορεί να είναι ->**• ΝΟΜΙΚΗ:** η έκδοση διοικητικών πράξεων, είτε έχουν εκτελεστό

χαρακτήρα (=παράγουν άμεσα νομικά αποτελέσματα, επιδρώντας στην έννομη κατάσταση των διοικουμένων) είτε όχι. Ακόμη είναι η σύναψη συμβάσεων δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα και η διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους. // • **ΥΛΙΚΗ:** Παροχή υλικών υπηρεσιών (π.χ. υποχρεωτικός εμβολιασμός μαθητών, εκτέλεση δημοσίων έργων). Αναπτύσσεται άλλοτε ως εκπλήρωση του περιεχομένου ορισμένης νομικής πράξης ή και υποχρέωσης (κατεδάφιση ακινήτου που έχει κριθεί κατεδαφιστέο με πράξη της αρμόδιας αρχής) και άλλοτε ασύνδετα (π.χ. πρόκληση ζημίας σε διοικούμενο από την αστυνομία, κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της). Η δραστηριότητα που μπορεί να αναπτύξει έγκυρα ένα διοικητικό όργανο, αποτελεί μέρος της συνολικής δραστηριότητας που μπορεί να αναπτύξει η Δημόσια Διοίκηση βάσει της αρχής διάκρισης των εξουσιών. Η συνολική αυτή δραστηριότητα κατανέμεται κατ' αρχήν στα δημόσια νομικά πρόσωπα (π.χ. κράτος, ΟΤΑ). Στη συνέχεια, η ίδια κατανέμεται στα διοικητικά όργανα που είναι ενταγμένα στα δημόσια νομικά πρόσωπα ως αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων -όταν δεν προκύπτει από το ίδιο το Σύνταγμα- καθορίζεται με νόμο ή κανονιστική διοικητική πράξη, ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να προκύπτει κι από γενική αρχή του διοικητικού δικαίου- π.χ. ανάκληση διοικητικής πράξης, για την οποία (στη σιγή του νόμου) αρμόδιο είναι το όργανο που την έχει εκδώσει ή αυτό στο οποίο έχει μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα έκδοσης κατά το χρόνο της ανάκλησης.

1.2 Διακρίσεις της αρμοδιότητας: **<u>α) Με κριτήριο το είδος της ασκούμενης αρμοδιότητας -></u>** αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων και διενέργειας υλικών πράξεων. / **<u>β) Με κριτήριο το νομικό χαρακτήρα της πράξης που εκδίδεται κατά την άσκησή της -></u>** • ***αποφασιστική*** (=όταν οι πράξεις των οργάνων παράγουν άμεσα αποτελέσματα, μεταβάλλοντας την υπάρχουσα νομική πραγματικότητα- π.χ. όργανα που παρέχουν άδειες, διορίζουν σε δημόσιες θέσεις φυσικά πρόσωπα ή επιβάλλουν κυρώσεις στους παραβάτες του νόμου) και • ***γνωμοδοτική*** (=όταν διαφωτίζουν τα αποφασιστικά όργανα, δίνοντας τη γνώμη τους πάνω στη σκοπιμότητα ή νομιμότητα ορισμένης ενέργειας. Παίρνει τη μορφή της διατύπωσης απλής ή σύμφωνης γνώμης ή πρότασης, προς την οποία το αποφασιστικό όργανο έχει τη δυνατότητα ή υποχρέωση να συμμορφωθεί- π.χ. αρμοδιότητα της Συγκλήτου να αποφαίνεται για την κατάτμηση ΑΕΙ). Κατά ορισμένους υπάρχει και • ***η κατευθυντήρια αρμοδιότητα*** (=καθορισμός των πλαισίων μέσα στα οποία μπορούν να ασκηθούν δραστηριότητες άλλων οργάνων- π.χ. η δράση της Κυβέρνησης, όταν χαράσσει τη γενική πολιτική της χώρας· αλλά τότε δρα περισσότερο ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, παρά ως διοικητικό). / **<u>γ) • αποκλειστική</u>** (=η δραστηριότητα μπορεί να ασκηθεί μόνο από ένα όργανο) και • συντρέχουσα (=όταν παράλληλα με το όργανο αυτό κι άλλο διοικητικό όργανο -ταυτόχρονα ή όχι- μπορεί να την ασκήσει). Φυσικά, η αρμοδιότητα όλων των διοικητικών οργάνων (Υπουργών, Δημάρχων κ.ά) είναι κατ' αρχήν αποκλειστική· υπάρχει, όμως, κι η δυνατότητα να ασκούν παράλληλα με άλλα όργανα τις ίδιες δραστηριότητες- π.χ. η παράλληλη άσκηση από τον Υπουργό ορισμένων δραστηριοτήτων που μεταβιβάζονται στον Υφυπουργό, με ρητή πρόβλεψη στη σχετική κοινή απόφαση Πρωθυπουργού-Υπουργού. / **<u>δ) • ατομική</u>** (=όταν η δραστηριότητα που αποτελεί το αντικείμενο της αρμοδιότητας, ασκείται από τα φυσικά πρόσωπα που συγκροτούν ένα μόνο διοικητικό όργανο {π.χ. η αρμοδιότητα του Υπουργού, όταν επιβάλλει πειθαρχικές κυρώσεις σε υπαλλήλους του Υπουργείου του}) και • συλλογική (=όταν για την έγκυρη άσκηση της δραστηριότητας απαιτείται η σύμπραξη δύο η περισσότερων οργάνων-π.χ. η αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού να καθορίζουν τις αρμοδιότητες των Υφυπουργών του τελευταίου). / **<u>ε) Με κριτήριο τις προϋποθέσεις άσκησής της</u>** -> • ***δέσμια*** (=όταν το όργανο είναι υποχρεωμένο να ασκήσει ορισμένη δραστηριότητα, εφόσον πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις- π.χ. έκδοση άδειας οικοδομής, εγγραφή φοιτητή σε ΑΕΙ , μετά την επιτυχία του στις πανελλήνιες) και •

διακριτική ευχέρεια, όταν η Διοίκηση, ενόψει των νομικών και προϋποθέσεων που νομιμοποιούν τη δράση της, μπορεί να ενεργήσει κατά την εκτίμηση της- π.χ. όταν μπορεί να αποφασίσει σε ποιο χρονικό σημείο θα αναπτύξει τη δράση της, αν θα προβεί σε ορισμένη ενέργεια => επιλογή μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων (π.χ. επιλογή ορισμένου προσώπου μεταξύ περισσότερων που πρέπει να προαχθούν, όταν δρα στο πλαίσιο της πολεοδομικής νομοθεσίας για την τροποποίηση σχεδίου πόλης, όταν κατά την επιμέτρηση της ποινής επιβάλλει μια συγκεκριμένη ή άλλη). Όπου δεν ιδρύεται επιτακτική και σαφής υποχρέωση της Διοίκησης να δράσει με ορισμένο τρόπο, υπάρχει τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας, σε περίπτωση αμφιβολίας.

1.3 Περιορισμοί της αρμοδιότητας: Τα όρια που το δίκαιο θέτει στην άσκησή της.
• Ουσιαστικοί περιορισμοί -> Συμπίπτουν με την κατά νόμο έκταση της δραστηριότητας του. Πέρα από αυτό το όριο, η δράση του παύει να είναι νόμιμη. Έτσι, γίνεται φανερή κι η σχέση ανάμεσα στις έννοιες της αρμοδιότητας και της αρχής της νομιμότητας. Η δραστηριότητα που το όργανο μπορεί έγκυρα να ασκήσει, αποτελεί την καθ' ύλην αρμοδιότητά του.
• Τοπικοί περιορισμοί -> Τα κεντρικά όργανα της κρατικής διοίκησης (π.χ. ΠτΔ, Υπουργοί) εκδίδουν ατομικές ή κανονιστικές αποφάσεις, που έχουν ως αποδέκτες πρόσωπα τα οποία συνδέονται με οποιοδήποτε σημείο της ελληνικής επικράτειας· από την άλλη, οι αποφάσεις που εκδίδουν τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν ως αποδέκτες πρόσωπα που συνδέονται με ορισμένο τμήμα της χώρας. Η δυνατότητα ενός οργάνου να ασκήσει έγκυρα τη δραστηριότητά του σε ορισμένο τμήμα του κράτους ή σε σχέση με τα πρόσωπα που συνδέονται με αυτό, λέγεται κατά τόπο αρμοδιότητα.
• Χρονικοί περιορισμοί -> Η άσκηση της αρμοδιότητας από το διοικητικό όργανο είναι κατ' αρχάς απεριόριστη, όσο η σχετική διάταξη που του την αναγνωρίζει παραμένει σε ισχύ. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το δίκαιο θέτει χρονικά όρια, μετά την παρέλευση των οποίων η δράση τους παύει να είναι νόμιμη =>α) Προθεσμία: Όταν ένα καταρχήν αρμόδιο όργανο γίνεται αναρμόδιο με την πάροδο του χρόνου (αφορά μόνο σε συγκεκριμένη πράξη)- π.χ. ο αρμόδιος Υπουργός, αν υποβληθεί σε αυτόν προσφυγή κατά πράξης του Γεν. Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οφείλει να απαντήσει μέσα σε 60 μέρες. Η προθεσμία πρέπει να έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα, εκτός αν συντρέχει ανωτέρα βία ή λόγοι αντικειμενικής αδυναμίας για την άσκηση της αρμοδιότητας. Αν, τέλος, η προθεσμία είναι ενδεικτική, η άσκηση της αρμοδιότητας σε εύλογο διάστημα μετά τη λήξη της είναι νόμιμη. // β) Όταν το όργανο έχει χρονικά περιορισμένο πεδίο δράσης: Δηλ. όταν δεν εκπληρώνει διαρκείς ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά έχει συσταθεί για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων. Αν το όργανο αυτό εξακολουθεί να υπάρχει και μετά την εκπλήρωση του έργου του ή την πάροδο του καθορισμένου χρόνου λειτουργίας του, καθίσταται καθ' ύλην αναρμόδιο (=δε μπορεί να αναπτύξει έγκυρα καμία δραστηριότητα).

2. Μεταβίβαση αρμοδιότητας: Η εκχώρηση από ένα διοικητικό όργανο σε άλλο της δυνατότητας να ασκήσει το τελευταίο τις οργανικές λειτουργίες του πρώτου.
2.1 Η μεταβίβαση αρμοδιότητας απαγορεύεται, επειδή συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα νομιμοποιούνται να ασκήσουν τις οργανικές λειτουργίες. / ***2.2 Ο κανόνας αυτός κάμπτεται*** στην περίπτωση που τη μεταβίβαση επιτρέπουν ρητές διατάξεις (π.χ. Υπουργοί μπορούν να μεταβιβάζουν κάποιες από τις αρμοδιότητές τους στο Γεν. Γραμματέα του Υπουργείου, σε Ειδικούς Γραμματείς, σε Διευθυντές). / ***2.3*** Πάντως, εντοπίζεται ***αδυναμία μεταβίβασης*** της αρμοδιότητας του οργάνου στο σύνολό της- π.χ. δε μπορούν να μεταβιβαστούν όλες οι αρμοδιότητες του Υπουργού σε Υφυπουργό. / ***2.4 Όσο δεν υπάρχει ρητή διάταξη νόμου*** που να επιτρέπει τη μεταβίβαση, οι πράξεις του οργάνου, στο οποίο

μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητας από άλλο, πάσχουν ακυρότητας. Η μεταβίβαση έχει ως αποτέλεσμα να στερήσει το όργανο που μεταβίβασε τις αρμοδιότητές του από κάθε εξουσία άσκησής τους. Γι' αυτό και η νομιμότητα των πράξεων κρίνονται από το όργανο στο οποίο μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα (πλήρης μεταβίβαση). ΕΞΑΙΡΕΣΗ => Στην απόφαση με την οποία μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σε Υφυπουργό, ορισμένες μπορούν να ασκούνται παράλληλα κι από τον οικείο Υπουργό. Το όργανο που μεταβίβασε τις αρμοδιότητές του, μπορεί με ρητή πράξη να της αναλάβει σε οποιοδήποτε χρόνο· η ανάληψη, όμως, δε μπορεί να είναι περιστασιακή. Κατά μείζονα λόγο, το αρχικό όργανο μπορεί να τις μεταβιβάσει εκ νέου σε άλλο. Ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις, η επαναφορά της αρμοδιότητας στο αρχικό όργανο γίνεται αυτόματα, με την επέλευση ορισμένων γεγονότων (π.χ. αν ο Υφυπουργός προς τον οποίο μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες, παύσει να υπάρχει αυτές επανέρχονται αυτοδίκαια στον οικείο Υπουργό). / ***2.5 Η μεταβίβαση αρμοδιότητας γίνεται με πράξη του οργάνου που είναι αρμόδιο,*** ή με κοινή απόφαση του αρμόδιου και άλλου οργάνου ή από όργανο που δεν έχει καμιά αρμοδιότητα (π.χ. μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε Αναπληρωτή Υπουργό με απόφαση του Πρωθυπουργού). Η απόφαση μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων έχει κανονιστικό χαρακτήρα και πρέπει να δημοσιεύεται. Η μεταβίβαση αρμοδιότητας γίνεται προς το όργανο ως ενότητα κι όχι προς το φυσικό πρόσωπο-φορέα της οργανικής δραστηριότητας. ΕΞΑΙΡΕΣΗ => όταν με απόφαση του Πρωθυπουργού μεταβιβάζονται σε συγκεκριμένο -ρητά κατονομαζόμενο- Αναπληρωτή Υπουργό. / ***2.6*** Από την έννοια της μεταβίβασης αρμοδιότητας διακρίνονται: **α) Η μεταφορά αρμοδιότητας ->** υπάρχει όταν η αρμοδιότητα ορισμένου οργάνου παύει οριστικά να αποτελεί αρμοδιότητά του και μεταφέρεται σε άλλο, στο οποίο ανήκει εφεξής. Η μεταφορά είναι οριστική και δε μπορεί να ανατραπεί παρά με όμοια πράξη. Σε σπάνιες περιπτώσεις μπορεί να έχει και περιστασιακό χαρακτήρα (π.χ. η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για θέμα αρμοδιότητας Υπουργού, που παραπέμπει σ' αυτό ο Πρωθυπουργός) Ι **β) Η μεταβίβαση αρμοδιότητας με πράξη του νομοθέτη ->** Όταν ο νομοθέτης, ανατρέποντας την κατανομή αρμοδιοτήτων στα διάφορα διοικητικά όργανα, αποφασίζει να αναθέσει κάποιες από αυτές σε άλλα (π.χ. οι αρμοδιότητες νομαρχιακού επιπέδου των περιφερειακών αρχών και υπηρεσιών, που έχουν μεταβιβαστεί σε αυτές, ανήκουν στον νομάρχη. Διαφορετική περίπτωση είναι εκείνη, όπου δυνάμει του νόμου ο Γεν. Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί αρμοδιότητες που δεν ανήκουν στον ίδιο, αλλά σε επιμέρους Υπουργούς) Ι **γ) Η εξουσιοδότηση υπογραφής:** Υπάρχει, όταν ένα ιεραρχικά ανώτερο όργανο, αρμόδιο για την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας, εξουσιοδοτεί άλλο να υπογράφει για λογαριασμό του αποφάσεις ή άλλα έγγραφα, με τα οποία ασκείται αυτή η δραστηριότητα. Ουσιαστικά δεν υπάρχει μεταβίβαση αρμοδιότητας, καθώς η αρμοδιότητα παραμένει στο αρχικό όργανο, το οποίο μπορεί να την ασκεί κατά βούληση κατά το χρόνο ισχύος της εξουσιοδότησης υπογραφής. Η εξουσιοδότηση υπογραφής είναι νομικά δυνατή μόνο όταν προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις, γιατί αποστερεί το διοικητικό όργανο από ένα μέρος της αρμοδιότητάς του. Το εξουσιοδοτούμενο όργανο, όσο παραμένει σε ισχύ η αρχική εξουσιοδότηση, έγκυρα αναπτύσσει τη δραστηριότητά του. Η απόφαση για την εξουσιοδότηση υπογραφής έχει κανονιστικό χαρακτήρα κι, άρα, είναι ισχυρή ακόμη κι όταν το όργανο που την εξέδωσε δεν υπάρχει. Αυτό, όμως, δεν ισχύει όταν οι εξουσιοδοτήσεις είχαν δοθεί σε συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα που ασκούσαν τα συγκεκριμένα καθήκοντα κατά το χρόνο έκδοσης της σχετικής πράξης. Ι **δ) Η αναπλήρωση του οργάνου:** Είναι η άσκηση της αρμοδιότητας ορισμένου οργάνου από άλλο φυσικό πρόσωπο (π.χ. Σ34- αν ο ΠτΔ κωλύεται να ασκήσει τα καθήκοντά του αναπληρώνεται προσωρινά από τον Πρόεδρο της Βουλής). Σε αυτή την περίπτωση, το όργανο στερείται το φυσικό πρόσωπο-φορέα της οργανικής λειτουργίας, ενώ η έκταση της αρμοδιότητάς του παραμένει ανέπαφη. Η αναπλήρωση είναι δυνατή μόνο εφόσον προβλέπεται από το νόμο, σε διατάξεις που προβλέπουν τη σύσταση, ολοκλήρωση και τις αρμοδιότητες του αναπληρούμενου οργάνου (π.χ. ο Περιφερειάχης αναπληρώνεται σε περίπτωση

ανάγκης από κάποιον από τους Αντιπεριφερειάρχες). Είναι δυνατό, επίσης, το φυσικό πρόσωπο-όργανο να προκύπτει από πράξη του οργάνου που αναπληρώνεται ή με πράξη που εκδίδεται μετά από πρόταση του τελευταίου (π.χ. αν δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, τον Πρωθυπουργό αναπληρώνει ο Υπουργός, τον οποίο ορίζει ο τελευταίος). Η νομιμότητα της ενέργειας κρίνεται όχι από το όργανο που την ασκεί κατ' αναπλήρωση, αλλά από το αναπληρούμενο. Τέλος, η πράξη αναπλήρωσης έχει πάντα ατομικό χαρακτήρα.

Δ. Η λειτουργία των διοικητικών οργάνων: Ένα μονομελές/μονοπρόσωπο όργανο που έχει νόμιμα ολοκληρωθεί, μπορεί να ασκήσει έγκυρα την αρμοδιότητά του. Στην περίπτωση, αντίθετα, των πολυμελών/συλλογικών οργάνων, η εγκυρότητα άσκησης των οργανικών λειτουργιών συναρτάται με ορισμένες προϋποθέσεις (=κανόνες λειτουργίας διοικητικών οργάνων), που διακρίνονται στους κανόνες νόμιμης σύνθεσης του συλλογικού οργάνου και στους ειδικότερους κανόνες λειτουργίας τους.
1. Η ΝΟΜΙΜΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ:1.1 Υπάρχει, όταν έχουν εκπληρωθεί οι προϋποθέσεις που θέτει το δίκαιο, για να αποφασίζει έγκυρα μετά τη νόμιμη συγκρότησή του. ->**α) ο αριθμός (και η ιδιότητα) των φυσικών προσώπων που απαιτούνται για τη νόμιμη λειτουργία του οργάνου =>** Τα μέλη που συγκροτούν το συλλογικό όργανο πρέπει, όταν συνεδριάζει, να είναι όλα παρόντα για να αποφασίζει έγκυρα· διαφορετικά, δεν αποφασίζει έγκυρα, αν χωρίς νόμιμο λόγο αποκλείστηκε από τη συνεδρίαση, με ενέργεια οποιουδήποτε, ένα από τα όργανα. Όταν πρόκειται για πολυπληθή όργανα, αποφασίζουν έγκυρα κι όταν παρίσταται κατά τη συνεδρίαση ορισμένος αριθμός μελών, εφόσον υπάρχει απαρτία. Η απαρτία είναι αυξημένη, όταν ο αριθμός που απαιτείται είναι ιδιαίτερα μεγάλος, ή συνήθης, όταν ο αριθμός αυτός κινείται σε λογικά πλαίσια. Όταν η απαρτία δεν καθορίζεται από τις ιδρυτικές διατάξεις, το όργανο συνεδριάζει νόμιμα, αν τα παρόντα μέλη του -τακτικά ή αναπληρωματικά- είναι περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών. Αν κατά την πρώτη συνεδρίαση διαπιστωθεί έλλειψη απαρτίας, το όργανο καλείται σε νέα συνεδρίαση, κατά την οποία υπάρχει απαρτία, αν μετέχει το 1/3 του συνόλου των διορισμένων τακτικών μελών. Σε περίπτωση που το όργανο αποτελείται από τρία μέλη, απαιτείται η παρουσία και των τριών. Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης, διαφορετικά η απόφαση του οργάνου πάσχει ακυρότητας. ΕΞΑΙΡΕΣΗ υπάρχει στα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια, που εξακολουθούν να έχουν απαρτία, ακόμη κι αν αποχωρήσουν από τη συνεδρίαση τόσα μέλη, ώστε με τα υπόλοιπα να μη μπορεί να συνεδριάσει έγκυρα το όργανο. Πρέπει, όμως, η απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη της απόφασης να υπολογιστεί στον αριθμό που συνιστά τη νόμιμη απαρτία του οργάνου (=πλασματική απαρτία). Ι **β) η κλήση τους σύμφωνα με το νόμο για να λάβουν μέρος στη λειτουργία του οργάνου =>** Αν από τη συνεδρίαση του οργάνου απουσιάσει τακτικό μέλος, το οποίο δεν είχε προσκληθεί, η συνεδρίαση είναι παράνομη, αφού όλα πρέπει να παίρνουν μέρος στη λήψη αποφάσεων. Στη συνεδρίαση καλούνται τόσο τα τακτικά όσο και τα αναπληρωματικά μέλη. Η μη κλήση των αναπληρωματικών δεν προκαλεί προβλήματα, εκτός αν δεν παραστούν τα τακτικά, ακόμη κι αν το όργανο έχει απαρτία (->παράνομη συνεδρίαση). Τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση μελών της ίδιας κατηγορίας. Η κλήτευση πρέπει να γίνεται με όρους που προβλέπει ο νόμος, εγγράφως, τηλεφωνικώς, με τηλεομοιοτυπία κ.ά. Κλήτευση δεν απαιτείται αν το όργανο συνεδριάζει σε τακτή μετά και ώρα, με βάση γνωστοποιημένη στα μέλη του απόφαση, καθώς κι αν το μέλος έχει δηλώσει προηγουμένως κώλυμα συμμετοχής. Αν το μέλος, χωρίς να κλητευθεί, παραστεί στη συνεδρίαση και δεν αντιλέξει για την πραγματοποίησή της, τότε είναι νόμιμη. Ι **γ) η σύνδεσή τους με ορισμένη υπόθεση, για την οποία πρέπει να αποφασίσουν** => Για να αποφασίσει έγκυρα το όργανο, τα μέλη του πρέπει να παρέχουν εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης. Αυτό δε συμβαίνει όταν υπάρχει τεκμήριο επηρεασμού του οργάνου- π.χ. συνδέονται με δεσμό φιλίας, έχθρας, συμφέροντος

με τον ενδιαφερόμενο (+ ιδιότητα συζύγου, συγγένεια εξ αίματος ή εξ αγχιστείας ορισμένου βαθμού) κι όταν αποσκοπούν στην ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος, συνδεόμενου με την έκβαση της υπόθεσης. Έτσι, πρέπει το μέλος στο πρόσωπο του οποίου υπάρχει το σχετικό κώλυμα, να μη μετάσχει στη συνεδρίαση· η μη συμμετοχή συνιστά υποχρέωση και η παράβασή πειθαρχικό παράπτωμα του υπαλλήλου. Η αρχή της αμεροληψίας δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα, γι' αυτό κάμπτεται όταν η εξαίρεση των μελών του συλλογικού οργάνου, που δεν παρέχουν εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης, θα έθετε σε κίνδυνο τη λειτουργία του οργάνου (π.χ. όταν τα απομείναντα δε σχηματίζουν απαρτία). Εξάλλου, πάντα ο διοικούμενος μπορεί να προσφεύγει στη δικαιοσύνη για την προστασία των συμφερόντων του.
1.2 Οι αποφάσεις του οργάνου που δεν έχουν νόμιμη σύνθεση πάσχουν ακυρότητας, που θεραπεύεται μόνο αν ενσωματωθούν σε νεότερη του ίδιου οργάνου (με κανονική σύνθεση) ή σε απόφαση δευτεροβάθμιου οργάνου που κρίνει εξυπαρχής την υπόθεση, εφόσον δε μετέχουν πρόσωπα που έλαβαν μέρος στη λήψη της απόφασης του α' βαθμού. Οι κανόνες που αναφέρονται στη νόμιμη σύνθεση του οργάνου αποτελούν γενικές αρχές του δικαίου, οπότε ισχύουν μόνο αν δεν υπάρχει αντίθετη διάταξη νόμου.

2. Οι ειδικότεροι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων: Περιλαμβάνονται όσοι ρυθμίζουν τη λειτουργία του οργάνου, μετά τη σύγκλησή του, δηλ. έχουν σχέση με τη δραστηριότητα που αναπτύσσεται από τα συλλογικά διοικητικά όργανα, αφού έχει πρωτύτερα διαπιστωθεί ότι εκπληρώνονται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις, που τους επιτρέπουν να παράγουν σύννομο έργο.
2.1 Κανόνες που αναφέρονται σε συζητήσεις και ψηφοφορίες =>**α) Τα μέλη του συλλογικού οργάνου πρέπει να παρίστανται στις συνεδριάσεις του από την έναρξή τους ως τη λήψη της απόφασης,** ώστε να υπάρχει πλήρης ενημέρωση. Το όργανο συνεδριάζει νόμιμα, ακόμη κι αν, σε μεταγενέστερες συνεδριάσεις (εφόσον απαιτηθούν περισσότερες), παραστούν μέλη που δεν είχαν αρχικά παραστεί· αρκεί η συζήτηση που έγινε εν απουσία τους να επαναληφθεί εξυπαρχής. Άρα, η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις. Φυσικά, η απόφαση λαμβάνεται από μέλη που συμμετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση. Πρόσωπα που τυχόν κλήθηκαν στη συνεδρίαση του οργάνου, του οποίου δεν είναι μέλη, δεν επιτρέπεται να παρίστανται κατά την ώρα της συζήτησης και της ψηφοφορίας. Τα πρόσωπα αυτά -ενδιαφερόμενοι ή υπηρεσιακοί παράγοντες- καλούνται να εκφράσουν τις απόψεις τους, να διαφωτίσουν τα μέλη του συλλογικού οργάνου σε ορισμένο θέμα ή προς προσαγωγή στοιχείων, και στη συνέχεια αποχωρούν. Οι συνεδριάσεις του οργάνου δεν είναι δημόσιες, ενώ πέραν των μελών και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στο νόμο προσώπων, η παρουσία άλλων δεν επιτρέπεται. Η πλειοψηφία διαμορφώνεται από τα παρόντα μέλη, αρκεί τα τελευταία να σχηματίζουν απαρτία. Κατά κανόνα απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία, δηλ. όταν το συλλογικό όργανο αποφασίζει με περιττό αριθμό, αν τα μέλη που ψήφισαν ορισμένη πρόταση είναι περισσότερα από τα μισά ή όταν αποφασίζει με άρτιο αριθμό, αν ψήφισαν υπέρ τα μισά από τα παρόντα μέλη συν ένα. Το μέλος που απέχει ή δίνει λευκή ψήφο, θεωρείται απόν. Σε περίπτωση ισοψηφίας -εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική, οπότε επαναλαμβάνεται και σε περίπτωση νέας ισοψηφίας η πρόταση ακυρώνεται- υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου. [Για να ενωθούν σε ένα Δήμο μία ή περισσότερες Κοινότητες που συνορεύουν με αυτόν απαιτείται απόφαση του Δημοτικού και των Κοινοτικών Συμβουλίων που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία 3/5.] Τέλος, ισχύει ο κανόνας της φανερής ψηφοφορίας, εκτός αν υπάρχει ρητή διάταξη νόμου με το αντίθετο περιεχόμενο.

2.2 Κανόνες που αναφέρονται στις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί ότι έχει πράγματι αποφασίσει το

όργανο: Ισχύει ο κανόνας της υποχρέωσης υπογραφής από όλα τα παρόντα στη συνεδρίαση του οργάνου μέλη. Βέβαια, και μόνη η υπογραφή του Προέδρου του ή του αναπληρωτή του, αρκεί για τη νόμιμη υπόσταση κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου -> ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης. Η υποχρέωση υπογραφής εκπληρώνεται συνήθως με την υπογραφή των πρακτικών της συνεδρίασης, χωρίς να είναι αναγκαία η υπογραφή όλων των επιμέρους πράξεων· ωστόσο, αυτό είναι απαραίτητο στις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού, για να έχει νόμιμη υπόσταση η πράξη. Το πρακτικό της συνεδρίασης συντάσσεται από τον Γραμματέα και επικυρώνεται από τον Πρόεδρο· βέβαια, η υπογραφή των πρακτικών του Υπουργικού Συμβουλίου πρέπει να γίνεται τόσο από τον Πρωθυπουργό όσο κι από τον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου. Στο πρακτικό πρέπει να μνημονεύονται, πέραν των άλλων, συνοπτικά τα θέματα που συζητήθηκαν, η μορφή και τα ζητήματα της ψηφοφορίας κι οι αποφάσεις που λήφθηκαν. Επίσης, πρέπει να καταχωρίζεται η γνώμη των μελών που μειοψήφησαν και τα ονόματά τους, αν η ψηφοφορία είναι φανερή, όπως κι η αιτιολογία της απόφασης. Οι παραβάσεις των κανόνων αυτών δεν επιδρούν στην υπόσταση της πράξης. Όταν το γνωμοδοτικό όργανο εκφέρει απλή γνώμη, αυτή είναι έγκυρη αρκεί να εκφράζονται όλες οι γνώμες που διατυπώθηκαν κι ο αριθμός των ψήφων που έλαβε καθεμία· δεν απαιτείται η διατύπωση της γνώμης του να πάρει ενιαίο χαρακτήρα που να επισφραγίζεται με τον τύπο της απόφασης (π.χ. γνωμοδοτήσεις ΣτΕ κατά την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων).

VI. ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ

Α. Έννοια και διακρίσεις δημόσιων νομικών προσώπων: Στο θεωρητικό πεδίο, οριοθετεί την έννοια του διοικητικού οργάνου. Στο πρακτικό πεδίο, αποτελεί το μέσο, με το οποίο το σύγχρονο κράτος επιλύει τα προβλήματα που έχει κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας.

1. Έννοια δημόσιων νομικών προσώπων: Είναι τα νομικά πρόσωπα εκείνα που η περιουσία τους έχει δημόσιο χαρακτήρα και διαθέτουν προνομίες δημόσιας εξουσίας.
1.1 Μια περιουσία έχει δημόσιο χαρακτήρα, όταν έχει προέλθει από δημόσια έσοδα, κι όταν το νομικό πρόσωπο στο οποίο ανήκε, μετατράπηκε από ιδιωτικό σε δημόσιο. Δημόσια έσοδα είναι οι χρηματικές αξιώσεις του Δημοσίου, οι οποίες αποτυπώνονται στον προϋπολογισμό του κράτους και αποτελούν περιουσία του, μετά την είσπραξή τους. Προέρχονται είτε από μονομερή ενέργεια διοικητικών οργάνων (π.χ. επιβολή φορολογικών βαρών), είτε από ανάπτυξη συμβατικής δραστηριότητας. Κύρια ένδειξη ότι ένα νομικό πρόσωπο είναι δημόσιο αποτελεί το γεγονός πως έχει περιουσία από δημόσια έσοδα. Κατά κανόνα, κανένα ιδιωτικό νομικό πρόσωπο δε μπορεί να έχει περιουσία που να αποτελείται από δημόσια έσοδα, ακόμη κι αν κάποιες κοινωφελείς (κυρίως) δραστηριότητές του ενισχύονται από το κράτος. Για τη μετατροπή του από ιδιωτικό σε δημόσιο νομικό πρόσωπο χρειάζεται έκφραση ρητής κρατικής βούλησης.
1.2 Ένα άλλο στοιχείο είναι οι 'προνομίες δημόσιας διοίκησης', δηλ. ιδιαίτερες δυνατότητες που διαθέτουν τα δημόσια νομικά πρόσωπα, ως τμήματα της Δημόσιας Διοίκησης. Στις δημόσιες προνομίες ανήκουν -> ***• η άσκηση νομικού μονοπωλίου από μέρους του δημόσιου νομικού προσώπου / • η άσκηση καταναγκασμού σε βάρος των διοικουμένων για την εκτέλεση των αποφάσεών του / • η διενέργεια αναγκαστικών απαλλοτριώσεων υπέρ του / • η επιβολή στους διοικουμένους δημοσίων βαρών ή η απαλλαγή τους από αυτά / • η δυνατότητα του δημοσίου νομικού προσώπου να θέτει με πράξεις των οργάνων του, που καταλογίζονται στο ίδιο, κανόνες δικαίου μονομερώς*** (-> διαμορφώνει την έννομη τάξη). Ο όρος 'δημόσιες προνομίες' περιλαμβάνει και τις δεσμεύσεις εκείνες που βαρύνουν ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο κατά την άσκηση της δραστηριότητάς του (αρνητικές προνομίες).

Παρόμοιες δεσμεύσεις είναι όταν συνάπτει συμβάσεις (π.χ. υποχρέωση να συμβληθεί με τον μειοδότη). Το στοιχείο 'προνομίες δημόσιας εξουσίας' είναι καθοριστικό για τον ορισμό του δημόσιου νομικού προσώπου, διότι αποτελεί πεδίο εφαρμογής κανόνων δημοσίου δικαίου, ακόμη κι όταν διέπεται από το ιδωτικό δίκαιο (π.χ. το Ελληνικό Ίδρυμα Πολιτισμού έχει όλες τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά, δικονομικά προνόμια που απολαμβάνει το Δημόσιο). Ύστερα, εντοπίζονται περιπτώσεις, όπου υπάρχει δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας με τη μορφή έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων από παρόμοια δημόσια νομικά πρόσωπα (π.χ. πράξεις Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΡΤ). Πάντως, το στοιχείο της δημόσιας εξουσίας δε μπορεί να αποτελεί τη μοναδική βάση για το ζητούμενο ορισμό, αφού υπάρχουν δημόσια νομικά πρόσωπα, στα οποία λείπει (τουλάχιστον με τη μορφή θέσπισης κανόνων δημοσίου δικαίου), ενώ -αντίθετα- υπάρχουν προνομίες κι υπέρ ιδιωτικών νομικών προσώπων. Εξάλλου, η περιουσία ενός δημόσιου νομικού προσώπου δεν αποτελεί ατομική του ιδιοκτησία, αλλά μέσο, με το οποίο εξυπηρετούνται οι κρατικοί σκοποί για τους οποίους έχει συσταθεί. **1.3** Αποκλείεται η αποδοχή ως βάσης ορισμού τόσο του στοιχείου της ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος (-> αφού το ικανοποιούν κι ιδιωτικά νομικά πρόσωπα), όσο και του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εφαρμοζόμενων κανόνων δικαίου (-> αφού εφαρμόζονται στο πεδίο ανάπτυξης διοικητικής δραστηριότητας του κράτους). **1.4** Δεν έχουν χαρακτήρα δημόσιου νομικού προσώπου: ***α) οι εταιρείες μεικτής οικονομίας, όταν η πλειοψηφία της εταιρείας βρίσκεται στα χέρια ιδιωτών, β) ο ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας, όταν είναι ιδιώτης και γ) τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα κατά το μέρος που δεν ασκούν δημόσια εξουσία κοσμικού χαρακτήρα.*****1.5** Στην έννοια του δημόσιου νομικού προσώπου υπάγονται όχι μόνο τα ΝΠΔΔ, αλλά και εταιρείες εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα που ιδρύονται από το κράτος ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα. **1.6** Η ίδρυση δημόσιων νομικών προσώπων έχει επιτρέψει***: α) την καλύτερη κατανομή του διοικητικού έργου κατ' εφαρμογή της αρχής της λειτουργικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης,*** ώστε να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα οι ανάγκες του σύγχρονου κράτους / ***β) την πραγματοποίηση της αρχής της αυτοδιοίκησης, στις περιπτώσεις που οι ενδιαφερόμενοι ασκούν μεγάλη πίεση για να αναλάβουν οι ίδιοι τη διοίκηση των υποθέσεών τους*** (=> ανεξαρτησία ορισμένου βαθμού- π.χ. ΟΤΑ και Πανεπιστήμια).

2. Διακρίσεις δημόσιων νομικών προσώπων

2.1 Με βάση το νομικό καθεστώς που διέπει τη δράση τους, διακρίνονται σε νομικά πρόσωπα που υπάγονται **α) στο δημόσιο δίκαιο** (π.χ. κράτος, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ) και **β) στο ιδιωτικό δίκαιο** (π.χ. ΝΠΙΔ, δημόσιες επιχειρήσεις ή εταιρείες και άλλα νομικά πρόσωπα ιδρυματικού ή σωματειακού χαρακτήρα). Έτσι, το προσωπικό του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ υπάγεται σε ρυθμίσεις του ιδιωτικού δικαίου, ενώ η προσωπική κατάσταση των μελών των συλλογικών οργάνων που διοικούν τις δημόσιες επιχειρήσεις, ρυθμίζεται από κανόνες του δημοσίου δικαίου.
2.2 Με βάση την ευρύτητα του περιεχομένου της δραστηριότητάς τους, διακρίνονται σε νομικά πρόσωπα: **α) γενικής διοίκησης και β) ειδικής ή εξειδικευμένης διοίκησης** (π.χ. ΝΠΔΔ και δημόσιες επιχειρήσεις-βλ. ΙΚΑ). Τα νομικά πρόσωπα γενικής διοίκησης ασκούν διοίκηση σε εκτεταμένο πεδίο δραστηριοτήτων. Έτσι, οι διοικητικές δραστηριότητες του κράτους στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας αφορούν τους τομείς των 'μεταφορών', της 'υγείας' κ.ά. Ο όρος 'γενική διοίκηση' επιφυλάσσεται και στους ΟΤΑ, διότι οι δραστηριότητές τους εκτείνονται σε μια σειρά αντικειμένων (πρόνοια, καθαριότητα) που καλύπτονται από την έννοια 'τοπικές υποθέσεις'. Από την άλλη, δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικής ή εξειδικευμένης διοίκησης είναι αυτά, των οποίων οι δραστηριότητες αποτελούν μέρος μόνο της ευρύτερης κρατικής δραστηριότητας. Σε αυτά ισχύει η αρχή της ειδικότητας, σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται να αναπτύξουν δραστηριότητες, πέραν αυτών που τους έχουν ανατεθεί.

2.3 Με βάση την εξάρτησή τους από άλλα νομικά πρόσωπα, διακρίνονται σε: **α) κρατικά,** που εξαρτώνται από το κράτος (π.χ. ΙΚΑ, ΟΛΠ, δημόσια νοσοκομεία) και **β) δημοτικά**, που εξαρτώνται από τους οικείους Δήμους (π.χ. δημοτικές βιβλιοθήκες). Στο πλαίσιο αυτής της διάκρισης σημασία έχει κι ο καθορισμός του όρου 'εξάρτηση δημόσιου νομικού προσώπου' -> • ***τη δημιουργία ή την ενίσχυση της περιουσίας ενός δημόσιου νομικού προσώπου με περιουσιακά στοιχεία άλλου / • την άσκηση εποπτείας ενός δημόσιου νομικού προσώπου πάνω σε άλλο / • την ένταξη ενός δημόσιου νομικού προσώπου, μαζί με το δημόσιο νομικό πρόσωπο από το οποίο εξαρτάται, σε ενιαίο και άτυπο σύστημα διοικητικής δράσης,*** διαμέσου του οποίου ικανοποιείται ένας τομέας της ευρύτερης κρατικής δραστηριότητας. Αντίθετα, δε δημιουργούν συνθήκες εξάρτησης ούτε η δημιουργία ενός δημόσιου νομικού προσώπου με περιουσία άλλου (συνήθως του κράτους), ούτε η άσκηση εποπτείας ενός δημόσιου νομικού προσώπου πάνω στη λειτουργία ή δραστηριότητα άλλου. Κατά βάθος, η ένταξη ενός δημόσιου νομικού προσώπου στο ίδιο σύστημα δράσης με άλλο από το οποίο εξαρτάται, υποδηλώνει ότι πρόκειται για κοινή δραστηριότητα κι είναι θέμα σκοπιμότητας ποιο από τα δύο θα την ασκήσει -> το βασικό νομικό πρόσωπο ή το δημόσιο νομικό πρόσωπο εξάρτησης.
2.4 Περαιτέρω διακρίνονται σε: **α) δημόσιες πληθυσμιακές κοινότητες,** που έχουν συνταγματική θεμελίωση (π.χ. κράτος, ΟΤΑ) και **β) δημόσια νομικά πρόσωπα, χωρίς πληθυσμιακή βάση** (π.χ. νομικά πρόσωπα ιδρυματικού χαρακτήρα, δημόσιες επιχειρήσεις ή εταιρείες). Είδος ενδιάμεσης μορφής μπορεί να θεωρηθούν τα νομικά πρόσωπα σωματειακού χαρακτήρα, όπως οι σύλλογοι των ελευθέρων επαγγελματιών (ιατρικοί, δικηγορικοί κ.ά). Οι αποδέκτες των κανόνων που εκπορεύονται από τα όργανα των 'πληθυσμιακών κοινοτήτων' είναι όσα φυσικά πρόσωπα έχουν την ιθαγένεια του κράτους ή εδρεύουν σ' αυτό ή έχουν την ιδιότητα του δημότη· η ιδιαιτερότητα αυτή εξηγεί την επιλογή των οργάνων από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, αλλά καθιστά και δυνατή (θεωρητικά) τη λήψη αποφάσεων με τη μορφή δημοψηφίσματος.
2.5 Με βάση το ιδιαίτερο περιεχόμενο της δραστηριότητάς τους, διακρίνονται σε δημόσια νομικά πρόσωπα: **α) ρυθμιστικής δραστηριότητας** (π.χ. κράτος, ΟΤΑ) -> αναλαμβάνουν την έκδοση κανονιστικών και διοικητικών πράξεων, με τις οποίες ρυθμίζονται δικαιώματα και υποχρεώσεις των διοικουμένων· στις βασικές τους αρμοδιότητες εντάσσονται κι αυτές που στερούν ή περιορίζουν τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών (π.χ. αστυνομία, επιβολή φόρων). / **β) παραγωγικής δραστηριότητας** -> αναλαμβάνουν την παραγωγή αγαθών κι υπηρεσιών, χωρίς το στοιχείο του επιχειρηματικού κέρδους, αν κι οι υπηρεσίες τους παρέχονται με χρηματικό αντάλλαγμα. Διέπονται άλλοτε από το ιδιωτικό (π.χ. Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών) κι άλλοτε από το δημόσιο δίκαιο (π.χ. ΙΚΑ, δημόσια νοσοκομεία και σχολεία). / **γ) επιχειρηματικής δραστηριότητας ->** αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα, χωρίς σκοπό το κέρδος, αλλά για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (π.χ. δημόσιες επιχειρήσεις και εταιρείες- ΔΕΗ, ΟΣΕ).
2.6 Με βάση τη νομική μορφή την οποία περιβάλλονται διακρίνονται σε: **α) ΝΠΔΔ** -> Είναι όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας (π.χ. ΟΤΑ, Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης ή Πρόνοιας, ΑΕΙ). Κύρια χαρακτηριστικά τους είναι η υπαγωγή τους σε κανόνες δημοσίου δικαίου κι η ένταξη της δραστηριότητας που ασκούν σε αυτές που παραδοσιακά ανήκουν στο κράτος. Η υπαγωγή τους, όμως, στο δημόσιο δίκαιο δεν είναι ολοκληρωτική· έτσι, οι κανόνες δημοσίου δικαίου εφαρμόζονται σε ό,τι αφορά την εσωτερική τους οργάνωση, την κατάσταση των μελών τους, τις σχέσεις τους με τρίτους, τη δυνατότητα να εκδίδουν πράξεις με εκτελεστό χαρακτήρα και να διαθέτουν προνομίες δημόσιας εξουσίας Αντίθετα, στο ιδιωτικό δίκαιο υπάγονται τα θέματα του προσωπικού (εκτός κι αν ρυθμίζονται από τον Υπαλληλικό Κώδικα) τους κι η σύναψη συμβάσεων. Κατά κανόνα, ο χαρακτηρισμός ενός δημοσίου νομικού προσώπου ως ΝΠΔΔ στο νόμο είναι καθοριστικός· άλλα στοιχεία είναι το γεγονός ότι του έχει

ανατεθεί η άσκηση δημόσιας εξουσίας κι η διαχείριση δημόσιας περιουσίας, καθώς κι η ίδρυσή του με πρωτοβουλία του κράτους ή η κρατική εποπτεία. Διαφορές που προκύπτουν από τον υποβιβασμό ή την παύση υπαλλήλων ΝΠΔΔ φέρονται προς διάγνωση στο ΣτΕ με το ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί έλεγχο των δαπανών του ΝΠΔΔ. Τέλος, ο βαθμός της κρατικής εποπτείας, ο τρόπος κι η διαδικασία άσκησής της πάνω στα ΝΠΔΔ μπορεί με Προεδρικό Διάταγμα (που εκδίδεται με πρόταση του Πρωθυπουργού) να καθορίζεται και κατά τροποποίηση των ισχυουσών διατάξεων, είτε για το καθένα από τα ΝΠΔΔ, είτε κατά ομάδες. / **β) ΝΠΙΔ** -> Δεν περιβάλλονται όλα την ίδια νομική μορφή και διακρίνονται στις εξής κατηγορίες: • ***ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ***=Αποτελούν δημόσια νομικά πρόσωπα, που αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα βάσει κανόνων του ιδιωτικού δικαίου (για την οργάνωση, τη λειτουργία και τις σχέσεις της με τρίτους· βέβαια, κανόνες δημοσίου δικαίου εφαρμόζονται σε θέματα εσωτερικής διάρθρωσης, προσωπικής κατάστασης των φυσικών προσώπων που ασκούν οργανικές λειτουργίες και στον τομέα των πράξεων που εκδίδονται κατά την άσκηση της κρατικής εποπτείας). Είναι, δηλ. οι επιχειρήσεις που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, καθώς και οι επιχειρηματικές δραστηριότητες που ασκούνται από υποκείμενα εξαρτώμενα από τους ΟΤΑ. Λειτουργούν χάριν του δημόσιου συμφέροντος (μη επιδίωξη κέρδους) και κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Η πρόσδοση τώρα από το νομοθέτη ορισμένης ειδικής νομικής μορφής, στο πλαίσιο του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, δεν αφαιρεί από τη δημόσια επιχείρηση τον βασικό της χαρακτήρα (π.χ η ΕΡΤ που χαρακτηρίστηκε ΑΕ, δεν παύει να αποτελεί δημόσια επιχείρηση). Ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο θεωρείται δημόσια επιχείρηση μόνο όταν έχει ιδρυθεί με νόμο ή ισοδύναμη πράξη ως επιχείρηση που ανήκει στο Δημόσιο και λειτουργεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος και με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας· άρα, δε μπορεί να χαρακτηριστεί δημόσια επιχείρηση ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο με μεγάλη επιχειρηματική δραστηριότητα, επειδή ιδρύθηκε ως θυγατρική δημόσιας επιχείρησης. ΙΙ • ***ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ***=Η άσκηση της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας πραγματοποιείται διαμέσου της μορφής εταιρείας ιδιωτικού δικαίου. Ταυτόχρονα, η δραστηριότητά τους αναπτύσσεται στο πλαίσιο συγκεκριμένων εταιρικών μορφών του ιδιωτικού δικαίου, κυρίως ΑΕ ή ΕΠΕ. Βέβαια, οι εταιρικοί τύποι δε μένουν αναλλοίωτοι. Η μεταβολή προκύπτει από την ιδρυτική πράξη (αλλοιώνει τις διατάξεις της κοινής νομοθεσίας), από την υπαγωγή της δημόσιας εταιρείας σε ευρύτερες έννοιες, όπως του δημόσιου τομέα (επιδρά στο νομικό καθεστώς της) και από επιμέρους ρυθμίσεις, που την προσαρμόζουν στις νέες συνθήκες. Δημόσια εταιρεία και δημόσια επιχείρηση δεν ταυτίζονται εννοιολογικά (π.χ. η ΔΕΗ που χαρακτηρίζεται ως δημόσια επιχείρηση, δεν έχει εταιρική μορφή, ούτε η ΑΤΕ πριν μετατραπεί σε ΑΕ). Στην κατηγορία των δημόσιων εταιρειών εντάσσονται οι εταιρείες μεικτής οικονομίας (Εθνική/Εμπορική/Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος), στις οποίες μετέχουν τόσο το κράτος (Δημόσιο) ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, όσο και ιδιώτες, που αναλαμβάνουν επιχειρηματικές δραστηριότητες. Μπορούν, όμως, να προκύψουν κι από την αναγκαστική συμμετοχή του Δημοσίου σε εταιρείες που έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου ή την παροχή υπηρεσιών στο σύνολο. ΙΙ • ***ΔΗΜΟΣΙΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ***= Κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο και εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, χωρίς να μπορεί να χαρακτηριστεί δημόσια επιχείρηση ή δημόσια εταιρεία (π.χ. ΕΛΟΤ). Κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η εφαρμογή των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου σε μία δημόσια δραστηριότητα για λόγους αποτελεσματικότητας. Ο τύπος που συχνά επιλέγεται είναι εκείνος της ανώνυμης εταιρείας, από την οποία ελλείπει ή είναι αμβλυμμένο το καθαρά επιχειρηματικό στοιχείο. Αξίζει, επίσης, να αναφερθούν -> η ίδρυση του Κέντρου Ελληνικής Γλώσσας ως ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, το Κέντρο Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων και Κληρονομικών Νοσημάτων

Έρευνας και άλλες μονάδες κοινωνικής προστασίας, που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας, καθώς και το Εθνικό Θέατρο. Στα ΝΠΙΔ η εφαρμογή των κανόνων ιδιωτικού δικαίου εντοπίζεται στο πεδίο οργάνωσης και λειτουργίας τους, του ελέγχου που ασκείται σ' αυτά, στον τύπο των συμβάσεων που συνάπτουν, στο είδος της ευθύνης από τη δραστηριότητά τους και στο προσωπικό που απασχολούν. Ωστόσο, τα όργανα διοίκησής τους διέπονται συχνά από κανόνες του δημοσίου δικαίου, κυρίως σε ό,τι αφορά το διορισμό και την παύση τους. / **γ) Διφυή νομικά πρόσωπα** -> Υπάγονται κύρια σε έναν από τους δύο βασικούς κλάδους του δικαίου, συνήθως στο ιδιωτικό, και διέπονται ως προς ορισμένη δραστηριότητά και λειτουργίες τους από τον απολειπόμενο κλάδο (π.χ. Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός, ΑΤΕ, ΔΕΗ, Χρηματιστήριο Αθηνών, ΑΕ Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα).
2.7 Εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα (π.χ. Εκκλησία της Ελλάδος, Ιερές Μητροπόλεις, Ενοριακοί Ναοί, Μονές): Έχουν πρόδηλα θρησκευτικό, δηλ. μη κοσμικό, χαρακτήρα και υπάγονται στην κατηγορία των δημόσιων νομικών προσώπων διότι: ***α) ρητά χαρακτηρίζονται στο νόμο, β) η νομολογία του ΣτΕ ακυρώνει συχνά πράξεις εκκλησιαστικών οργάνων,*** που σημαίνει ότι αποδέχεται το δημόσιο χαρακτήρα των νομικών προσώπων που τις εκδίδουν, καθώς με αίτηση ακύρωσης προσβάλλονται μόνο εκτελεστές πράξεις διοικητικών αρχών. Πάντως, τα εκκλησιαστικά πρόσωπα δεν έχουν ιδρυθεί κατ' εφαρμογή της λειτουργικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης (-> δε συνδέονται με την πολιτειακή έννομη τάξη), άρα αποκλείεται η άσκηση εποπτείας από το κράτος, παρά μόνο ελέγχου που ανταποκρίνεται στην ιδιότητά τους ως πνευματικοί οργανισμοί. Σημειώνεται ότι κάθε πράξη του νομοθέτη, με την οποία παραβιάζονται οι ιεροί κανόνες, ή ενέργεια που μεταβάλλει τους παγιωμένους στην Εκκλησία διοικητικούς θεσμούς είναι αντισυνταγματική. Ο χαρακτηρισμός των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων ως ΝΠΔΔ οφείλεται στο ότι πρέπει να έχουν μία νομική μορφή, μέσα στην οποία να λειτουργούν για να εκφραστεί η δράση τους, να προωθήσουν τα συμφέροντά τους (-> προσφορότητα για την επίτευξη της αποστολής τους) και να εξασφαλίσουν την αναγκαία προστασία. Αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία διφυών νομικών προσώπων, με τη διαφορά ότι ως νομικά πρόσωπα δρουν άλλοτε στο θρησκευτικό πεδίο κι άλλοτε στο πεδίο που εκδηλώνεται η λειτουργία της πολιτικής εξουσίας.
2.8 Νομικά πρόσωπα δημοσίου τομέα: Δεν αποτελεί μια ιδιαίτερη κατηγορία νομικών προσώπων, γιατί ο δημόσιος τομέας δεν αντανακλά ένα σταθερό οργανωτικό πρότυπο. Έτσι, Δημόσιος Τομέας και Δημόσια Διοίκηση δεν ταυτίζονται και, από την άλλη, ο Δημόσιος Τομέας συρρικνώνεται ή διογκώνεται με την είσοδο ή έξοδο νομικών προσώπων που εξακολουθούν και μετά την έξοδό τους να είναι δημόσια. Άρα, η έννοια του δημόσιου τομέα δεν εκφράζει παρά ένα σύνολο δημόσιων νομικών προσώπων - διάφορο κάθε φορά- στο οποίο εφαρμόζονται κατά περίπτωση ορισμένοι κοινοί κανόνες.

Β. Ίδρυση και κατάργηση δημόσιων νομικών προσώπων

1. Ίδρυση: **1.1** Σημαίνει τον αποχωρισμό τη Δημόσια Διοίκηση ορισμένου τμήματος και απόφαση ότι η δραστηριότητα αυτή θα ασκείται εφεξής από ιδιαίτερα όργανα και θα αντανακλά σε χωριστή περιουσία. **1.2** Ιδρύονται με πράξη του νομοθέτη ή με κανονιστική πράξη που εκδίδεται από τη Διοίκηση μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση. Αυτό ισχύει κι όταν το δημόσιο νομικό πρόσωπο ιδρύεται εξυπαρχής κι όταν από ιδιωτικό μετατρέπεται σε δημόσιο (βλ. Τζάνειο Νοσοκομείο). Εξαίρεση υπάρχει μόνο στις δημόσιες εταιρείες, που η ίδρυσή τους μπορεί να γίνει και με τρόπους που ορίζονται στο εμπορικό δίκαιο, εφόσον επιτρέπεται από το νόμο. Όμως, δεν είναι δυνατή η ίδρυση ΝΠΔΔ με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, όπως η συλλογική σύμβαση εργασίας **1.3** Η παρέμβαση του κοινού ή του κανονιστικού νομοθέτη στο ζήτημα της ίδρυσης επιβάλλεται τόσο από τους λόγους που ισχύουν για την ίδρυση διοικητικών οργάνων όσο και από τα εξής ->***α) τα δημόσια νομικά πρόσωπα ασκούν δημόσια εξουσία, δηλ. θεσπίζουν μονομερώς κανόνες δικαίου / β) η άσκηση δημόσιας εξουσίας συνεπάγεται περιορισμούς στις ελευθερίες των***

διοικουμένων / γ) η ίδρυση απαιτεί τη διάθεση περιουσιακών στοιχείων του κράτους ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου, με ρητή νομοθετική πρόβλεψη (Σ106,§3 και 6 - Σ79,§1-2) ***/ δ) για ορισμένες κατηγορίες δημόσιων νομικών προσώπων, η ίδρυσή τους με νόμο προβλέπεται ρητά*** (π.χ διαβαθμικοί σύνδεσμοι δήμων και περιφερειών με σκοπό την εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών, συνιστώνται με απόφαση του περιφερειακού και των δημοτικών συμβουλίων της οικείας περιφέρειας Ι ΑΕΙ). **1.4** Η ίδρυση πρέπει να είναι ρητή· παροχή σε ορισμένη υπηρεσιακή μονάδα διοικητικής ή δημοσιονομικής αυτοτέλειας δε συνεπάγεται και ίδρυση. Ωστόσο, ένα ιδιωτικό νομικό πρόσωπο μετατρέπεται σε δημόσιο, αν το κράτος αναλάβει τη συντήρησή του με δικούς του πόρους). Τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδρύονται, συνήθως, εξυπαρχής (βλ. ίδρυση Οργανισμού Υποψηφιότητας Ολυμπιακών Αγώνων) ή προκύπτουν από μετατροπή είτε υφιστάμενων υπηρεσιακών μονάδων (βλ. συγχώνευση της ΕΡΤ 2 στην ΕΡΤ ΑΕ) είτε ιδιωτικών νομικών προσώπων (βλ. Σιβιτανίδειος Σχολή, Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας). **1.5** Με την ίδρυσή τους εντάσσονται στις ευρύτερες κατηγορίες (π.χ. ΝΠΔΔ ή δημόσιες επιχειρήσεις), που αναγνωρίζει η έννομη τάξη ως φορείς άσκησης διοικητικής δραστηριότητας. Ο κοινός νομοθέτης, ιδρύοντας δημόσια νομικά πρόσωπα δεν είναι υποχρεωμένος από το Σύνταγμα να τα εντάξει σε ορισμένες και μόνο κατηγορίες. Η ελευθερία του αυτή δεν ισχύει σε κάθε περίπτωση- π.χ. είναι υποχρεωμένος να αναθέσει τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ και να δώσει μορφή ΝΠΔΔ σε κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο που ιδρύει ως φορέα άσκησης δημόσιας εξουσίας· αντίθετα, το Σύνταγμα δεν απαιτεί να περιβληθούν δημόσια νομικά πρόσωπα τη μορφή της δημόσιας επιχείρησης. Μοναδική εξαίρεση είναι το Σ106,§3 που ρυθμίζει θέματα εξαγοράς επιχειρήσεων μονοπωλιακού χαρακτήρα ή ζωτικής σημασίας για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου και την παροχή υπηρεσιών στο σύνολο. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να να λειτουργεί ως δημόσια επιχείρηση, με κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, διότι η μορφή της είναι αυτή που της επιτρέπει να εξυπηρετεί τους στόχους της. **1.6** Το κράτος μπορεί να αναλάβει επιχειρηματική δραστηριότητα, όσο με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται η ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας σε βάρος της ελευθερίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας ή η επιχείρηση έχει μονοπωλιακό χαρακτήρα/ζωτική σημασία για το σύνολο.

2. Κατάργηση δημόσιων νομικών προσώπων:**2.1** Με νόμο ή κανονιστική διοικητική πράξη, ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση, ή αυτοδίκαια, όταν παρέλθει ο χρόνος για τον οποίο έχουν συσταθεί (βλ. δημόσιες εταιρείες). **2.2** Κατάργηση μπορεί να σημαίνει ->**α) συγχώνευση** με άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο (βλ. δημιουργία μεγάλων δήμων με συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων) / **β) ανάληψη της δραστηριότητάς του από άλλο δημόσιονομικό πρόσωπο** (βλ. άσκηση αρμοδιοτήτων του καταργούμενου δημόσιου νομικού προσώπου κατ' ευθείαν από το κράτος) / γ**) απώλεια του δημόσιου χαρακτήρα της δραστηριότητας του καταργούμενου και ανάληψή της από ιδιωτικό φορέα (=αποκρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση).**Αυτό μπορεί να συμβεί αν πωληθεί σε ιδιώτες • επιχείρηση που ανήκει εξ ολοκλήρου σε φορείς του δημοσίου, ***• το σύνολο των μετοχών ανώνυμης εταιρείας (ή η πλειοψηφία τους) ή των εταιρικών μεριδίων ΕΠΕ, που ανήκουν σε φορείς του δημοσίου, • το σύνολο των μετοχών (ή η πλειοψηφία τους) επιχείρησης που ανήκει σε φορείς μετά την εισαγωγή τους στο χρηματιστήριο.***2.3** Συνήθως η περιουσία του καταργούμενου μεταβιβάζεται στο δημόσιο νομικό πρόσωπο, με το οποίο ενώνεται ή συγχωνεύεται, ή το οποίο αναλαμβάνει εφεξής τις δραστηριότητές του (π.χ Ειδικό Ταμείο Μηχανημάτων Λιμενικών Έργων που πέρασε στον ΟΛΠ). **2.4** Η κατάργηση από το νομοθέτη έχει όριο το Σύνταγμα (π.χ. δε μπορεί να δώσει μορφή ΝΠΙΔ στους ΟΤΑ· μπορεί να καταργηθεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις -> βλ. μια Κοινότητα που συνορεύει με Δήμο, μπορεί να ενωθεί με αυτόν, αν το ζητήσουν οι μισοί τουλάχιστον από τους εκλογείς κατοίκους της και συναινέσει το

Δημοτικό Συμβούλιο του όμορου Δήμου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του). **2.5** Κατάργηση με ταυτόχρονη αποκρατικοποίηση του φορέα του είναι δυνατή, όταν το επιτρέπει νόμος σύμφωνος με το Σύνταγμα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των επιχειρηματικών φορέων που πέρασαν στο κράτος επειδή εξυπηρετούσαν ζωτικές ανάγκες του συνόλου, η αποκρατικοποίηση είναι δυνατή όταν έχουν ανατραπεί τα δεδομένα που επέβαλαν την εξαγορά και με πλήρη αποζημίωση του κράτους. Αν δεν υπάρχει ανατροπή δεδομένων, η αποκρατικοποίηση ελέγχεται συνταγματικά.

Γ. Οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων

1. Η οργάνωση των δημόσιων νομικών προσώπων

1.1 Η εξουσία οργάνωσης: Είναι η δυνατότητα ίδρυσης των οργάνων που εντάσσονται στα δημόσια νομικά πρόσωπα κατ' εφαρμογή της αρχής της λειτουργικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, διάρθρωσης των δημόσιων νομικών προσώπων σε υπηρεσίες ή σύνολα αρμοδιοτήτων, και κατανομής των οργάνων τους στις υπηρεσίες αυτές. Η εξουσία ανήκει στο νομοθέτη και, δευτερευόντως, στη Διοίκηση, μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση. Χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, η Διοίκηση μπορεί να προχωρήσει στην εσωτερική διάρθρωση ενός δημόσιου νομικού προσώπου υπό τις εξής προϋποθέσεις ->***α) η παρέμβασή της δεν καταργεί θέσεις που έχουν ιδρυθεί υποχρεωτικά με νόμο / β) δεν πλήττεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων / γ) η αναδιάρθρωση επιχειρείται από το ευρισκόμενο στην κορυφή της ιεραρχίας όργανο / δ) δεν υπάρχει αντίθεση σε ισχύουσες διατάξεις, δηλ. δε λαμβάνει χώρα σε σιγή του νόμου.***

1.2 Ο αριθμός και το είδος των οργάνων που ιδρύονται σε ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι συνάρτηση του είδους του και της ευρύτητας των δραστηριοτήτων ή του σκοπού του. Σε κάθε δημόσιο πρόσωπο υπάρχουν όργανα μονομελή και συλλογικά, αποφασιστικά και γνωμοδοτικά, προπαρασκευής των αποφάσεων και εκτέλεσής τους. Το ποια ειδικότερα διοικητικά όργανα έχει το κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο, πρέπει να αναζητηθεί στις διατάξεις που το διέπουν είτε κατά κατηγορία (π.χ. ΟΤΑ, ΑΕΙ) ή και μεμονωμένα (π.χ ΙΚΥ, Ακαδημία Αθηνών). Τα όργανα των δημόσιων νομικών προσώπων στελεχώνονται με φυσικά πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου {παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε επαγγελματική βάση}, ή απλώς υπαλλήλου ή όχι (βλ. Υπουργοί ή Δήμαρχοι). Αυτά παρέχουν τις υπηρεσίες τους με καθεστώς δημοσίου δικαίου και με τις εγγυήσεις μονιμότητας. Κι εδώ το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου καλύπτει μόνο ορισμένες θέσεις, όπως τεχνικού ή βοηθητικού ή ειδικού επιστημονικού προσωπικού ή προσωπικού για την κάλυψη πρόσκαιρων ή εποχιακών αναγκών. Στις σχέσεις μεταξύ των οργάνων του κράτους, που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο, υπάρχει ιεραρχία, η οποία εντοπίζεται επιπλέον και στις σχέσεις οργάνων ***α) άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, ακόμη κι αν ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα / β) του κράτους, που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο.***

1.3 Συγκρότηση είναι η σύνδεση με το δημόσιο νομικό πρόσωπο όλων των φυσικών προσώπων που θα ασκήσουν τις οργανικές λειτουργίες. Η σύνδεση ενός φυσικού προσώπου με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο συμπίπτει με την ολοκλήρωση του οργάνου. Σύνδεση, όμως, και ολοκλήρωση δεν ταυτίζονται, αφού π.χ. ένας υπάλληλος που τίθεται σε διαθεσιμότητα και δε μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντά του, εξακολουθεί να συνδέεται με το σχετικό δημόσιο νομικό πρόσωπο· το όργανο, όμως, παύει να είναι ολοκληρωμένο. Η έλλειψη συγκρότησης ενός δημόσιου νομικού προσώπου δεν επιδρά κατ' ανάγκη στη νόμιμη άσκηση της δραστηριότητάς του, μόνο αν οφείλεται σε έλλειψη ολοκλήρωσης των αποφασιστικών του οργάνων. Η σύνδεση γίνεται με διάφορους τρόπους ->**• Εκλογή:** Χρησιμοποιείται κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση για τα μονομελή και πολυμελή όργανά της και σε άλλα ΝΠΔΔ σωματειακής μορφής (π.χ. Ιατρικοί Σύλλογοι). / **• Διορισμός:** Τόσο φυσικών προσώπων-φορέων

σημαντικών οργάνων (βλ. Πρωθυπουργός), όσο και αντίστοιχων που ασκούν λειτουργίες με μικρότερη σημασία (βλ. δημόσιοι υπάλληλοι => μόνιμη σύνδεση, εκτός αν πρόκειται για μετακλητούς υπαλλήλους). Αποτελεί μονομερή πράξη της Διοίκησης, που λαμβάνεται με τη συναίνεση του ενδιαφερόμενου. / • **Σύμβαση:** Αφορά σε δημόσια νομικά πρόσωπα που διέπονται από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου (βλ. ΔΕΗ, ΟΣΕ), αν εξαιρεθούν τα διευθυντικά όργανα που διορίζονται. Επιτυγχάνεται στη βάση ρητών συνταγματικών διατάξεων που προβλέπουν την ύπαρξη ειδικού επιστημονικού, βοηθητικού και τεχνικού προσωπικού κι άλλου για την κάλυψη απρόβλεπτων αναγκών. Η σύμβαση διέπεται είτε από το ιδιωτικό είτε από το δημόσιο δίκαιο. Ανάλογα με το χρόνο που διαρκεί η σύμβαση, η σύνδεση του φυσικού προσώπου με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι πρόσκαιρη ή ορισμένης διάρκειας ή να διαρκεί για αόριστο χρόνο (-> ισοδυναμεί με ένα είδος μονιμότητας). / • **Μεικτοί τρόποι:** π.χ. η επιλογή του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ, το οποίο εκλέγεται από αρμόδια εκλεκτορικά σώματα, αλλά διορίζεται από τον Πρύτανη. / • **Επίταξη προσωπικών υπηρεσιών:** Σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών άμυνας της χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή κίνδυνο της δημόσιας υγείας. Δεν εξαρτάται από τη συναίνεση των προσώπων, των οποίων οι υπηρεσίες επιτάσσονται (π.χ. προσφορά προσωπικής εργασίας υπέρ ΟΤΑ που μπορούσε να επιβληθεί σε κατοίκους Δήμου ή Κοινότητας, σε περίπτωση επείγουσας και απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης). / • **Defacto σύνδεση:** Στις περιπτώσεις, όπου κάτω από εξαιρετικές περιστάσεις, πρόσωπα -χωρίς καμία οργανική ιδιότητα- αναλαμβάνουν να ασκήσουν δημόσια εξουσία. Υπάρχει ακόμη και στην περίπτωση των **περιστασιακών συνεργατών της Διοίκησης**= τα πρόσωπα, που κάτω από συνθήκες γενικών καταστροφών, προσφέρουν εθελοντικά τις υπηρεσίες τους στο κράτος ή σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, με τα οποία δεν τα συνέδεε πριν καμία σχέση. Θεωρούνται δημόσια όργανα, με όλες τις σχετικές συνέπειες, στη βάση είτε της πρόσκλησής τους από τη Δημόσια Διοίκηση ή έστω της αποδοχής των υπηρεσιών τους από αυτήν, είτε του επείγοντος, όταν η παροχή των υπηρεσιών τους επιβάλλεται από τα πράγματα.

1.4 Ο τρόπος με τον οποίο συνδέεται ένα φυσικό πρόσωπο με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο καθορίζει το βαθμό της μεταξύ τους σχέσης. Η σχέση χαρακτηρίζεται ως **'ελάχιστη',** στην περίπτωση των defacto οργάνων, με μόνη έννομη συνέπεια τον καταλογισμό των πράξεών τους στο δημόσιο νομικό πρόσωπο (=λειτουργική σύνδεση). Η σχέση χαρακτηρίζεται ως **'μέση'**, στις περιπτώσεις όπου ο νομικός χαρακτήρας της σύνδεσης είναι βέβαιος, αλλά παροδικός (π.χ. επίταξη προσωπικών υπηρεσιών ή σύμβαση μικρής διάρκειας). Εκτός από τον καταλογισμό των πράξεων δημιουργούνται κι άλλες απαιτήσεις (βλ. αμοιβής για τις παρεχόμενες υπηρεσίες). Τέλος, η σχέση χαρακτηρίζεται **'μέγιστη',** όταν δημιουργείται μόνιμος, διαρκής δεσμός μεταξύ φυσικού προσώπου-οργάνου και δημόσιου νομικού προσώπου, καθώς και ιδαίτερο νομικό καθεστώς στις σχέσεις τους (π.χ. δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι αμείβονται από το κράτος, εξελίσσονται βαθμολογικά και οι πράξεις του καταλογίζονται σε αυτό).

2. Η λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων: Είναι η άσκηση από αυτό των δραστηριοτήτων ή αρμοδιοτήτων του, μέσω των οργάνων του, για την εκπλήρωση του σκοπού του. Οι δραστηριότητες διακρίνονται σε -> • **ΚΥΡΙΕΣ:** Όταν τείνουν άμεσα στην εκπλήρωση του σκοπού του, π.χ λήψη αποφάσεων του δημόσιου νομικού προσώπου, με τις οποίες θεσπίζονται ρυθμίσεις, παραγωγή των αγαθών ή των υπηρεσιών του και στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής του δραστηριότητας. / • **ΔΕΥΤΕΡΕΥΟΥΣΕΣ:** Όταν οδηγούν στην εκπλήρωση του σκοπού του δημόσιου νομικού προσώπου με τρόπο έμμεσο, π.χ. επιλογή των φυσικών προσώπων-οργάνων του και εξασφάλιση των υλικών μέσων, για την ικανοποίηση του έργου του. Τα δημόσια νομικά πρόσωπα λειτουργούν με βάση κανόνες που

περιέχονται στις ιδρυτικές διατάξεις τους· διαφέρουν ανάλογα με το νομικό πρόσωπο και εξαρτώνται από την ιδιαίτερη φύση του. Υπάρχουν, όμως, και κανόνες που ρυθμίζουν ενιαία ευρύτερες κατηγορίες δημόσιων νομικών προσώπων (βλ. ΟΤΑ, ΝΠΔΔ), καθώς και κανόνες κοινοί για όλα, που οφείλονται στο δημόσιο χαρακτήρα τους =>

α) Η αρχή της συνέχειας της λειτουργίας: Για την ικανοποίηση των διαρκών αναγκών των διοικουμένων και την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος, η λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων δε μπορεί για οποιοδήποτε λόγο, να διακοπεί/ανασταλεί. Η αρχή ισχύει ακόμη και για τα δημόσια νομικά πρόσωπα που ιδρύονται για την εξυπηρέτηση έργου ορισμένης διάρκειας. Φυσικά, δε σημαίνει τη λειτουργία του δημόσιου νομικού προσώπου σε 24ωρη βάση. Η αρχή εφαρμόζεται τόσο στα δημόσια νομικά πρόσωπα που ασκούν ρυθμιστικές αρμοδιότητες, όσο και σε εκείνα που έχουν επιχειρηματικό ή παραγωγικό χαρακτήρα. Υπάρχουν συγκεκριμένες εκδηλώσεις της αρχής αυτής => η ***δυνατότητα νόμιμης απεργίας των υπαλλήλων,*** όταν εξασφαλίζεται μια υποτυπώδης λειτουργία του δημόσιου νομικού προσώπου / ***η υποχρέωση της διοίκησης να πληρώσει όσο το δυνατόν ταχύτερα τις υφιστάμενες κενές οργανικές θέσεις με προαγωγή υπαλλήλων*** / ***η δυνατότητα επίταξης προσωπικών υπηρεσιών σε περιπτώσεις ανάγκης.***

β) Η αρχή της προσαρμογής:Απαραίτητη, καθώς οι απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος συνεχώς μεταβάλλονται. Ειδικότερες εκδηλώσεις της είναι το δικαίωμα που αναγνωρίζεται στη Δημόσια Διοίκηση, ως αντισυμβαλλόμενη, να μεταβάλλει μονομερώς τους όρους διοικητικής σύμβασης /[η αναγνώριση κανονιστικού χαρακτήρα στη συγγραφή υποχρεώσεων της σύμβασης παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, στις περιπτώσεις των βιομηχανικών και εμπορικών δημόσιων υπηρεσιών].

γ) Η αρχή της ισότητας των πολιτών απέναντι στο νόμο: Εκδηλώσεις της είναι ***1) ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο τα δημόσια νομικά πρόσωπα, όταν παρέχουν υπηρεσίες ή αγαθά, οφείλουν να μην κάνουν διακρίσεις μεταξύ των διοικουμένων,*** εφόσον οι τελευταίοι βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες / ***2) η υποχρέωση των δημόσιων νομικών προσώπων και του κράτους να δέχονται ως υποψηφίους προς πρόσληψη ή διορισμό, όσους έχουν τα προσόντα που απαιτεί ο νόμος.***

δ) Η αρχή της ουδετερότητας: Το δημόσιο νομικό πρόσωπο πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο, ώστε να εξυπηρετεί αποκλειστικά και μόνο το δημόσιο συμφέρον. Δηλαδή, απαγορεύεται να ευνοήσει κάποια συμφέροντα σε βάρος άλλων, όταν αυτά δεν αποτελούν εκδήλωση του δημόσιου συμφέροντος. Εκδήλωση της είναι το Σ29, §3 -> Απαγορεύονται οι εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους δημοσίους υπάλληλους.

ε) Η αρχή της ειδικότητας: Η λειτουργία του δημόσιου νομικού προσώπου περιορίζεται αποκλειστικά στην άσκηση των δραστηριοτήτων που του έχουν ανατεθεί από το νόμο, και για χάρη των οποίων μπορεί να διαθέσει την περιουσία του. Έτσι, ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο δε μπορεί να δεχτεί μια δωρεά, όταν η διάθεση των περιουσιακών στοιχείων γίνεται για την εξυπηρέτηση σκοπών ξένων προς αυτό. Η αρχή της ειδικότητας δε μπορεί να ισχύσει ούτε για το κράτος ούτε για τους ΟΤΑ, λόγω της πολυπλοκότητας των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στον τομέα ευθύνης τους. Αν κι η αρχή της ειδικότητας συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας, ωστόσο, δεν ταυτίζονται => η τελευταία καταλαμβάνει τη δράση της κρατικής Δημόσιας Διοίκησης σε όλη της την έκταση κι εφαρμόζεται κυρίως στην άσκηση δημόσιας εξουσίας από τα δημόσια νομικά πρόσωπα· αντίθετα, η αρχή της ειδικότητας ενδιαφέρει εξίσου το σύνολο της δραστηριότητας του δημόσιου νομικού προσώπου. Σημειώνεται ότι η έννομη τάξη, ιδρύοντας έναν αυτοδιοικούμενο οργανισμό, υποχρεούται να του προσδιορίσει ένα πεδίο δράσης και, άρα, να το υπαγάγει στην αρχή της ειδικότητας.

VII. ΤΑ ΚΑΤ' ΙΔΙΑΝ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Α. Τα όργανα της κεντρικής κρατικής διοίκησης

1) Ο ΠτΔ: •εκδίδει κάθε ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη, που πρέπει να περιβληθεί τον τύπο του προεδρικού διατάγματος (=φέρουν την υπογραφή του) / •διορίζει και παύει τον Πρωθυπουργό και με πρότασή του τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς / •διορίζει και παύει τους δημοσίους υπαλλήλους και το προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας / •απονέμει βαθμούς σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και παράσημα / •κηρύσσει πόλεμο και συνομολογεί ειρήνη / •εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή. Καμία πράξη του ΠτΔ δεν ισχύει ή εκτελείται χωρίς προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού και δημοσίευση στη ΦΕΚ. Ο ΠτΔ οφείλει να εκδίδει τις πράξεις που προτείνονται από τους αρμόδιους Υπουργούς, ακόμη κι αν κατά την εκτίμησή του δεν είναι νόμιμες. Τέλος, δεν έχει άλλες αρμοδιότητες, παρά μόνο όσες του ρητά του απονέμει το Σύνταγμα.

2) Η Κυβέρνηση: Καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων, ενώ διαθέτει και τη νομοθετική πρωτοβουλία. Ως διοικητικό όργανο, αναλαμβάνει τη διοίκηση των ενόπλων δυνάμεων, ενώ αναπληρώνει -συλλογικά- τον ΠτΔ, αν δεν υπάρχει Πρόεδρος της Βουλής ή αρνείται. Εκτός από το Υπουργικό Συμβούλιο, την Κυβέρνηση συγκροτεί και ορισμένος αριθμός συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, π.χ. Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (ΚΥΣΕΑ- θέματα επιλογής, τοποθέτησης και αποστράτευσης της ηγεσίας του στρατεύματος), Κυβερνητική Επιτροπή, Επιτροπή Θεσμών κ.ά.

3) Ο Πρωθυπουργός: Προΐσταται του Υπουργικού Συμβουλίου και των κυριότερων κυβερνητικών οργάνων (βλ. ΚΥΣΕΑ), ενώ προσδιορίζει εγγύτερα την κυβερνητική πολιτική. Περαιτέρω, η σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου είναι δικό του έργο, αφού προτείνει στον ΠτΔ τον διορισμό και την παύση των Υπουργών, όπως και τη λειτουργία του, αφού από κοινού με τον Γεν. Γραμματέα της Κυβέρνησης καταρτίζει την ημερήσια διάταξή του. Κατευθύνει γενικά τις ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στο πλαίσιο των νόμων, απευθύνοντας εγκυκλίους προς τις δημόσιες υπηρεσίες ή ζητώντας πληροφορίες για τον τρόπο με τον οποίο αυτές εκπληρώνουν το έργο τους, καθώς και ενημερώνεται για κάθε θέμα που τις αφορά. Αναθέτει με απόφασή του αρμοδιότητες στους Υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο κι ορίζει τις αρμοδιότητες των Υφυπουργών από κοινού με τον αρμόδιο Υπουργό. Προΐσταται, επίσης, του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού και της Γεν. Γραμματείας της Κυβέρνησης, δίνει την εντολή δημοσίευσης των δημοσιευτέων διοικητικών πράξεων στη ΦΕΚ, καθορίζει ποιος Υπουργός αναπληρώνει Υπουργό που κωλύεται, καθορίζει τη σειρά τάξης των Υπουργείων και ιδρύει θέσεις αναπληρωτών (Υφ)υπουργών.

4) Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης: Συντονίζουν έναν τομέα της κυβερνητικής δράσης κι ασκούν σημαντικές αρμοδιότητες, ειδικά όταν προΐστανται Υπουργείου.

5) Οι Υπουργοί: Ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος, είτε προβλέποντας (ο τελευταίος) την έκδοση συγκεκριμένης πράξης είτε καθορίζοντας τις αρμοδιότητες συγκεκριμένου Υπουργείου. Επίσης, •έχουν την ανώτατη διεύθυνση των υπηρεσιών που υπάγονται στο Υπουργείο τους, και κατευθύνουν, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους καθώς και των υπαγόμενων σε αυτούς υπαλλήλων και Υφυπουργών / •ασκούν σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους / •προτείνουν την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση νόμου

κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεσή των νόμων διαταγμάτων κι εκδίδουν τις σχετικές κανονιστικές πράξεις. Υπάρχουν κι άλλες κατηγορίες Υπουργών -> Επικρατείας, χωρίς χαρτοφυλάκιο (ασκούν συγκεκριμένες αρμοδιότητες που ανήκουν στον Πρωθυπουργό ή άλλο Υπουργό), Αναπληρωτές (είναι ισότιμοι με τους Υπουργούς και ασκούν αρμοδιότητες Υπουργών σε συγκεκριμένο Υπουργείο, μπορεί να τους ανατεθούν και αρμοδιότητες άλλου Υπουργείου, συναφείς με τις δικές τους). Οι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, όμως καλούνται στις συνεδριάσεις του, όταν το κρίνει σκόπιμο ο Πρωθυπουργός. Ασκούν τις αρμοδιότητες που καθορίζονται με κοινή απόφαση Πρωθυπουργού και αρμόδιου Υπουργού· είναι ισότιμοι με τους Υπουργούς στον τομέα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία.

6) Γενικοί Γραμματείς: Είναι μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι και διορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού. Ασκούν γενικές αρμοδιότητες που αναφέρονται στη λειτουργία του Υπουργείου, στο οποίο υπηρετούν. Προΐστανται αμέσως μετά τον Υπουργό, τον Αναπληρωτή Υπουργό και τον Υφυπουργό όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου, κι έχουν την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία τους. Προσυπογράφουν όλα τα έγγραφα που υπογράφουν οι προαναφερθέντες, εφόσον προέρχονται από τις υπαγόμενες σ' αυτούς υπηρεσίες, εκτός κι αν προσυπογράφονται από τον Ειδικό Γραμματέα. Μπορούν να τους ανατεθούν συγκεκριμένες αρμοδιότητες Υπουργών, τις οποίες ασκούν συνήθως με εξουσιοδότηση υπογραφής ή μπορούν να τους μεταβιβαστούν και αποκλειστικά. Αν παύσει να υπάρχει ο οικείος Υπουργός, η πράξη μεταβίβασης δεν παύει αυτόματα να υπάρχει, αλλά ισχύει ως την κατάργησή της, με απόφαση του νέου Υπουργού ή του Υφυπουργού. Τέλος, υπάρχουν Γενικοί Γραμματείς που προΐστανται αυτοτελών Γεν. Γραμματειών, όπως της Γεν. Γραμματείας Εμπορίου, και ασκούν τις αρμοδιότητες που εμπίπτουν στη συγκεκριμένη οργανωτική μονάδα.

Β. Τα όργανα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης

1. Οι διοικητικές περιφέρειες: Είναι η εδαφική έκταση του κράτους, στην οποία είναι εγκατεστημένα και δρουν τα περιφερειακά του όργανα. Μπορεί να είναι επάλληλες ή υπάλληλες, όταν μία περιβάλλει ή περιέχεται στην εδαφική έκταση της άλλης ή παράλληλες, όταν τα εδαφικά τους όρια δεν τέμνονται. Αρχικά, η σημαντικότερη εδαφική έκταση του κράτους ήταν ο νομός, με κύριο κρατικό περιφερειακό όργανο τον νομάρχη. Στην έκτασή του περιέχονταν μικρότερες υπάλληλες διοικητικές περιφέρειες, οι επαρχίες με όργανα τα Επαρχεία και τους Επάρχους. Υπήρχαν και ευρύτερες του νομού εκτάσεις, οι διανομαρχιακές περιφέρειες, ο χώρος δράσης των οποίων, ωστόσο, αποτελούσε διοικητική περιφέρεια μόνο για τη δράση των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Αργότερα, κύρια διοικητική περιφέρεια, στην οποία υπαγόταν υπάλληλα ο νομός, ήταν οι Περιφέρειες, έδρα σημαντικών αποκεντρωμένων κρατικών διοικητικών οργάνων, όπως ο Γεν. Γραμματέας Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Η ίδρυση επάλληλων διοικητικών περιφερειών συνιστά κατά περίπτωση θέσπιση θεσμών αποκέντρωσης α' (βλ. Επαρχείες, Έπαρχοι) ή β' βαθμού (βλ. Περιφέρειες), με κριτήριο την αυτοτέλεια των περιφερειακών οργάνων. Το 2010, καταργήθηκαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στη θέση τους, ως β' βαθμού αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, αναδείχθηκαν οι Περιφέρειες. Οι Περιφέρειες, δηλαδή, καταργήθηκαν ως αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες και στη θέση τους θεσπίστηκαν οι Αποκεντρωμένες Διοίκησης, στο πλαίσιο των οποίων περιέχονται υπάλληλα οι νομοί. Υπάρχουν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις -> Αττικής με έδρα την Αθήνα, Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα, Ηπείρου-Δ. Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα, Πελοποννήσου-Δ.Ελλάδας-Ιονίου με έδρα την Πάτρα, Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά,

Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο, Μακεδονίας-Θράκης με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

2. Τα όργανα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης: Είναι ο Γεν. Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τον προαναφερθέντα, ο οποίος προεδρεύει, και από τους περιφερειάρχες των αντίστοιχων χωρικών περιφερειών και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. Με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδόθηκε με πρόταση των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, καταρτίστηκε ο Οργανισμός Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, στον οποίο θα καθοριστούν η διάρθρωση κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης κ.ά.

2.1 Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης: Είναι μονομελές περιφερειακό όργανο του κράτους, μετακλητός δημόσιος υπάλληλος, που διορίζεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου και εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών. Η υπηρεσιακή κατάσταση κι οι αρμοδιότητές του είναι αντίστοιχες με αυτές του Γεν. Γραμματέα Περιφέρειας. Έχει τις εξής αρμοδιότητες -> •εκπροσωπεί την κυβέρνηση στην άσκηση πολιτικής για θέματα Αποκεντρωμένης Διοίκησης / •έχει τη διεύθυνση των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (π.χ. πυροσβεστικών και λιμενικών αρχών, ΟΤΑ που εδρεύουν-περιέχονται εκεί), ενώ είναι ιεραρχικός και πειθαρχικός προϊστάμενος των υπαλλήλων που ανήκουν σε αυτή / •είναι διατάκτης του προϋπολογισμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

2.2 Το Συμβούλιο: Έχει τις αρμοδιότητες που καθορίζονται από τις κείμενες διατάξεις του νόμου, π.χ. αποφασιστικές ή συμβουλευτικές, σε θέματα πολεοδομίας, εργασίας, απασχόλησης, απαλλοτριώσεων, για την ενίσχυση της βιομηχανίας, δασών και λιμένων.

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ι. Η τοπική αυτοδιοίκηση θεμελιώνεται στο Σ102 και υπέρ των οργανισμών της συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες αποτελούσαν τον α' βαθμό της, ενώ οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τον β' βαθμό της. Πλέον με το 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' ορίζεται ότι τον α' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Δήμοι, που απορρόφησαν τις εναπομείνασες Κοινότητες (των οποίων ο συνολικός αριθμός είχε μειωθεί για τη 'Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης'), ενώ τον β' βαθμό οι Περιφέρειες.
ΙΙ. Η σύγχρονη εποχή απαιτεί οργάνωση της παροχής υπηρεσιών βάσει του κανόνα να υπάρχει κατανομή αρμοδιοτήτων άσκησης δημόσιας εξουσίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων, με τρόπο ώστε ο πολίτης να απολαμβάνει τη μέγιστη εξυπηρέτηση των συμφερόντων του. Το κάθε επίπεδο άσκησης δημόσιας εξουσίας, δηλαδή, πρέπει να αναλαμβάνει εκείνες μόνο τις αρμοδιότητες που πράγματι μπορεί να φέρει σε πέρας. Σημειώνεται ότι με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.
ΙΙΙ. Οι Δήμοι είναι χωρικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Είναι όργανα δημόσιας διοίκησης, δηλ. διοικητικά. Όργανα των Δήμων είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η Εκτελεστική Επιτροπή κι ο Δήμαρχος. Το Δημοτικό Συμβούλιο αποκαλείται συνήθως βουλευόμενο όργανο, διότι αποτελεί συλλογικό όργανο της διοίκησης. Έχει προφανή πολιτική σημασία και νομιμοποίηση, διότι εκλέγεται από το δημοτικό εκλογικό σώμα (-> περιλαμβάνει και τους πολίτες των κρατών-μελών της ΕΕ, καθώς και μονίμως διαμένοντες αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών). Το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το Δήμο, εκτός από εκείνα που εκ του νόμου ανήκουν στην αρμοδιότητα του

Δημάρχου ή άλλου οργάνου. Αποτελείται από 13 έως 49 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου· αναδεικνύει δε και τον Πρόεδρο του. Το Δημοτικό Συμβούλιο έχει τη γενική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, αποτελείται κατά τα 3/5 από μέλη του Συνδυασμού του εκλεγέντος Δημάρχου. Ο Δήμαρχος αποτελεί μονοπρόσωπο όργανο και είναι το εκτελεστικό όργανο του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού εκτελεί τις επιθυμίες του βουλευόμενου οργάνου. Επικουρείται από έναν ή περισσότερους Αντιδημάρχους ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου. Οι Αντιδήμαρχοι επιλέγονται και ορίζονται από το Δήμαρχο μεταξύ των συμβούλων της πλειοψηφίας και έχουν καθ' ύλη και κατά τόπο αρμοδιότητες. Η θητεία τους δε μπορεί να είναι μικρότερη από 2,5 έτη. Σε όλους τους Δήμους που έχουν παραπάνω από έναν Αντιδήμαρχο, συνιστάται Εκτελεστική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν ο Δήμαρχος κι οι Αντιδήμαρχοι. Είναι ένα συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του Δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς. Η Οικονομική Επιτροπή, η οποία παρακολουθεί κι ελέγχει την οικονομική διαχείριση και λειτουργία του Δήμου, αποτελείται από τον Δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν Αντιδήμαρχο και 6-10 μέλη. Ίδια σύνθεση έχει κι η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η οποία συνιστάται σε Δήμους άνω των 10000 κατοίκων κι έχει σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομικού, χωροταξικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Στις δύο προαναφερθείσες Επιτροπές αντιπροσωπεύονται και οι δημοτικές παρατάξεις της μειοψηφίας, που εκλέγουν 2-4 μέλη. Οι Δήμοι κι οι Κοινότητες που καταργήθηκαν με τη συνένωσή τους στους 'Καποδιστριακούς Δήμους' ονομάστηκαν Τοπικά Διαμερίσματα. Σε όλα τα Τοπικά Διαμερίσματα, εκτός από όσα ήταν έδρες Δήμων και είχαν πληθυσμό 1000+ κατοίκων, δημιουργήθηκαν Τοπικά Συμβούλια, τα οποία εκλέγονταν συγχρόνως με τα Δημοτικά Συμβούλια κι αποτελούνταν από 3-7 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό. Υπό τον 'Καλλικράτη' μετονομάστηκαν σε Τοπικές Κοινότητες, εφόσον είχαν έως και 2000 κατοίκους, και Δημοτικές Κοινότητες, εφόσον είχαν 2000+ κατοίκους. Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες αποτελούν πλέον και οι Δήμοι ή οι Κοινότητες που συνενώνονται με τον 'Καλλικράτη' και δεν αποτελούνται από Τοπικά Διαμερίσματα. Σε κάθε Τοπική ή Δημοτική Κοινότητα συνιστάται αντίστοιχα Συμβούλιο Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας, το οποίο εκλέγεται συγχρόνως με το Δημοτικό Συμβούλιο κι αποτελείται από 5-15 μέλη στις Δημοτικές Κοινότητες κι από 3 στις Τοπικές· σε Τοπικές Κοινότητες με πληθυσμό έως 300 κατοίκους εκλέγεται δεν υπάρχει Συμβούλιο, αλλά εκλέγεται μόνο ένας εκπρόσωπος Τοπικής Κοινότητας. Ο Δήμαρχος κι οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι της Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας κι οι εκπρόσωποι της Τοπικής Κοινότητας εκλέγονται για περίοδο 5 ετών. Η εκλογή γίνεται την ίδια μέρα διενέργειας της ψηφοφορίας για την εκλογή των αντιπροσώπων της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκο Κοινοβούλιο. Η εγκατάστασή τους γίνεται την 1η Σεπτεμβρίου του έτους διεξαγωγής των εκλογών κι η θητεία τους λήγει την 31η Αυγούστου του 5ου έτους. Οι δημοτικές επιχειρήσεις υποκαθιστούν βασικές λειτουργίες και υπηρεσίες του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να δημιουργείται κακή οργάνωση. Οι Δήμοι έχουν περιουσία, η οποία διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική· έχουν, επίσης τη δυνατότητα να εισπράττουν δικαιώματα από τη διαχείριση της περιουσίας τους και φόρους από την εθνική νομοθεσία, καθώς και να επιβάλλουν τέλη.

IV. Η εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εξασφαλίζει την ενότητα του κράτους. Προβλέπεται από το Σύνταγμα, αλλά δε μπορεί να εμποδίζει την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ασκείται επί των οργάνων κι επί των πράξεων. Με πρόσφατο νόμο ιδρύεται μια ειδική κρατική υπηρεσία, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, που έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα τον πειθαρχικό έλεγχο (-> επιβολή αργίας έως 6 μηνών ή έκπτωση, σε περίπτωση σοβαρής παράβασης των καθηκόντων τους ή υπέρβασης της αρμοδιότητάς τους) των αιρετών των Δήμων ή των Περιφερειών και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων τους. Η Υπηρεσία αυτή συνιστάται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης κι έχει επικεφαλής τον Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος είναι

ανώτατος υπάλληλος που επιλέγεται μετά από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών και διορίζεται με 5ετή θητεία. Υπάρχει η δυνατότητα παύσης των αιρετών των Δήμων ή των Περιφερειών και διάλυσης των Δημοτικών ή Περιφερειακών Συμβουλίων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, με απόφαση Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από αιτιολογημένη γνώμη του Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου. Κατά της απόφασης αυτής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ· σε περίπτωση διάλυσης γίνεται νέα εκλογή. Προβλέπεται, επίσης, αυτοδίκαιη έκπτωση των αιρετών των Δήμων ή Περιφερειών, αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους ή τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή αν καταδικαστούν για κακουργήματα ή ορισμένα πλημμελήματα. Οι αποφάσεις που εκδίδει η τοπική αυτοδιοίκηση είναι άμεσα εκτελεστές, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί αναστολής εκτέλεσης. Επί των πράξεων αυτών ασκείται υποχρεωτικός ή αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας από τον Ελεγκτή Νομιμότητας· έλεγχος νομιμότητας ασκείται και κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής του θιγομένου από τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαίνεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή της.

V. Επιτρέπεται η ανάθεση στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει στο κράτος- π.χ. πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός => εξοικονόμηση μέσων και ανθρώπινων πόρων + καλύτερη επίτευξη των σκοπών του. Το όργανο στο οποίο ανατίθεται η άσκηση της αρμοδιότητας ενεργεί στο όνομα του κράτους, ως κρατικό όργανο, του οποίου την ευθύνη δημιουργεί με τις παράνομες πράξεις του.

VI. Συνεστήθησαν 13 Περιφέρειες (Ανατολικής Μακεδονίας, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας, Αττικής, Πελοποννήσου, Β. Αιγαίου, Ν. Αιγαίου, Κρήτης) ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που αποτελούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αντικαταστάθηκαν από 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Οι Περιφέρειες έχουν τη γενική αρμοδιότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στο επίπεδό τους και σειρά αρμοδιοτήτων. Τα όργανά τους είναι ο Περιφερειάρχης, ο Αντιπεριφερειάρχης, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική και η Εκτελεστική Επιτροπή. Τον Περιφερειάρχη επικουρούν Αντιπεριφερειάρχες, που εκλέγονται άμεσα και δεν αποτελούν μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου + 3 επιπλέον Αντιπεριφερειάρχες που ορίζονται με απόφαση του Περιφερειάρχη. Τα Περιφερειακά Συμβούλια αποτελούνται από 41-71 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό. Η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη ως Πρόεδρο και τους Αντιπεριφερειάρχες. Η Οικονομική Επιτροπή αποτελείται από 6-10 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό, ορισμένα από τα οποία εκλέγονται από τη μειοψηφία του Περιφερειακού Συμβουλίου.

Κεφάλαιο Τρίτο
Η ΜΟΝΟΜΕΡΗΣ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι. Ο ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Α. Πράξεις της Διοίκησης και διοικητικές πράξεις: Κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της, η Διοίκηση προβαίνει, δια των οργάνων της, στην παραγωγή νομικών πράξεων, με τις οποίες εκδηλώνει τη βούληση της να μεταβάλει την έννομη τάξη. Οι νομικές πράξεις αυτές ρυθμίζονται από κανόνες είτε του διοικητικού είτε του ιδιωτικού δικαίου (≠ διοικητικές πράξεις). Στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου, όταν οι νομικές πράξεις οφείλονται σε μόνη την εκδήλωση της βούλησης των διοικητικών οργάνων -> μονομερείς {μεταβάλλουν την έννομη τάξη όσες θεσπίζουν έναν κανόνα δικαίου ≠ εγκύκλιοι και

γνωμοδοτικές πράξεις), ενώ όταν αποτελούν προϊόν της σύμπτωσης της βούλησης της Διοίκησης με τους ιδιώτες ή τα ιδιωτικά/δημόσια νομικά πρόσωπα -> συμβάσεις.

Β. Πράξεις της διοίκησης που δεν είναι διοικητικές πράξεις:

- Πράξεις της διοίκησης με τις οποίες ρυθμίζονται σχέσεις στο πλαίσιο κανόνων του ιδιωτικού δικαίου.
- Οι συμβάσεις στο πλαίσιο κανόνων του διοικητικού δικαίου.
- Οι μονομερείς πράξεις στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου που δεν είναι εκτελεστές (π.χ.εγκύκλιοι, γνωμοδοτήσεις).
- Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (άρθρο 44§1 του Συντάγματος).

Γ. Ορισμός της διοικητικής πράξης: Διοικητική πράξη είναι η μονομερής πράξη της Διοίκησης (= απαιτείται μόνη η δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου), με την οποία θεσπίζεται ένας κανόνας δικαίου στο πλαίσιο έννομων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Είναι άμεσα δεσμευτική για τους διοικουμένους και υποχρεωτική, χωρίς να χρειάζεται άλλη διαδικασία ή δικαστική απόφαση.

Δ. Στοιχεία της διοικητικής πράξης:

- Η μονομερής θέσπιση κανόνα κανόνα δικαίου με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.
- Η προέλευση από διοικητικό όργανο.
- Η μεταβολή της έννομης τάξης.
- Η επιδίωξη δημόσιου σκοπού στο πλαίσιο διατάξεων διοικητικού δικαίου.

Ε. Τα διφυή νομικά πρόσωπα: Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα σύνολο οργάνων που ασκούν δημόσια εξουσία προς ικανοποίηση του συλλογικού συμφέροντος. Τα διφυή νομικά πρόσωπα διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, αλλά αναλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας αναφορικά με κάποια συγκεκριμένη δραστηριότητα για την επίτευξη δημόσιου σκοπού. Όσον αφορά την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητάς τους, αυτά ενεργούν ως διοικητικά όργανα. Σημειώνεται ότι μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης στο ΣτΕ πράξεις ΝΠΙΔ διφυούς χαρακτήρα, οι οποίες εκδίδονται κατά την άσκηση της ανατειθέμενης σε αυτά δημόσιας εξουσίας.

Παραδείγματα -> α) ενώ η Τράπεζα της Ελλάδος είναι ΝΠΙΔ, της έχουν ανατεθεί και αρμοδιότητες δημόσιας εξουσίας- π.χ. διαχείριση εξωτερικού συναλλάγματος / **β)** ομοίως και η Αγροτική Τράπεζα, ασκεί εποπτεία επί των γεωργικών συνεταιρισμών / **γ)** η ΔΕΗ που είναι ανώνυμη εταιρεία, όταν ενεργούσε ως φορέας κοινωνικής ασφάλισης και εξέδιδε πράξεις για την απονομή σύνταξης ή εφάπαξ βοηθήματος / **δ)** ιδιώτες ζητούν την καταβολή διοδίων για τη διέλευση των πολιτών από κοινόχρηστο αυτοκινητόδρομο.

Σημείωση: Υπάρχουν και ΝΠΔΔ που δρουν κατά το ιδιωτικό δίκαιο- π.χ. δημοτική επιχείρηση κηρύσσει την αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου.

ΣΤ. Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (άρθρο 44§1 του Συντάγματος):Εκδίδονται από τον ΠτΔ με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Η διαδικασία αυτή συνιστά απόκλιση από την κοινή νομοθετική διαδικασία και

τα ανωτέρω διοικητικά όργανα ασκούν στην περίπτωση αυτήπρωτογενή νομοθετική εξουσία. Οι πράξεις αυτές δεν προέρχονται από διοικητική αρχή και δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, αλλά μόνο σε παρεμπίπτοντα έλεγχο συνταγματικότητας. Ο ευθύς έλεγχος αποκλείεται και κατά το στάδιο από τη δημοσίευση των πράξεων μέχρι την εκπνοή των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή τους ή την άρνηση της Βουλής να τις κυρώσει, αφού για το διάστημα αυτό δεν αποβάλλουν μεταγενέστερα την ισχύ τους, παρά μόνο με αναδρομική κατάργησή τους από τη Βουλή.

Ζ. Η επιδίωξη δημόσιου σκοπού: Τέλος, υπογραμμίζεται ότι η διοικητική πράξη επιδιώκει δημόσιο σκοπό. Έτσι, μια μονομερής διοικητική πράξη οργάνου ΝΠΙΔ δεν είναι διοικητική πράξη εκ μόνου του γεγονότος ότι την επιβάλλει ο νόμος προς εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, εφόσον αυτό δεν ασκεί δημόσια εξουσία, αλλά ενεργεί στο πλαίσιο της συναλλακτικής δράσης του.

ΙΙ. ΟΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Α. Κανονιστικές-ατομικές: Κριτήριο διάκρισης είναι ο χαρακτήρας (απρόσωπος ή ατομικός) του κανόνα που αυτές θεσπίζουν.

Οι κανονιστικές πράξεις περιέχουν έναν απρόσωπο κανόνα δικαίου και εφαρμόζονται σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις, με τις οποίες χαρακτηρίζεται ορισμένη κατηγορία προσώπων. Δηλαδή, ρυθμίζεται κατά τρόπο απρόσωπο μια κατηγορία σχέσεων και προσδιορίζεται η κατηγορία των προσώπων τα οποία αφορά μια ρύθμιση. ***Παραδείγματα*κανονιστικών πράξεων ->** καθορισμός μισθολογίου δημοσίων υπαλλήλων ή διαδικασίας για τη βαθμολογική εξέλιξή τους / διακηρύξεις διαγωνισμών / ορισμός προϋποθέσεων παραγωγής άλλων κανόνων δικαίου μονομερώς / η θέσπιση ειδικής αποζημίωσης για τον Νομάρχη Ανατολικής Αττικής / η πρόβλεψη όρων δόμησης σε συγκεκριμένη περιοχή. Το νομικό περιεχόμενο της πράξης διατηρεί την ισχύ του και εφαρμόζεται σε όλες τις μέλλουσες και αόριστες περιπτώσεις. Σημειώνεται ότι οι κανονιστικές πράξεις χαρακτηρίζονται και ως ουσιαστικοί νόμοι.
Ατομικές πράξεις είναι αυτές που περιέχουν έναν ατομικό κανόνα, δηλαδή, μια ρύθμιση απολύτως εξατομικευμένη και συγκεκριμένη, η οποία απευθύνεται σε ορισμένο πρόσωπο, με αναφορά στοιχείων καθοριστικών της ταυτότητάς του -> π.χ διορισμός Χ σε θέση Νομάρχη.

Ειδικότερες διακρίσεις της ατομικής διοικητικής πράξης:

α) Ατομική είναι η πράξη που αναφέρεται σε ορισμένο ακίνητο, με την έννοια ότι κατ' ουσίαν αναφέρεται στο πρόσωπο, το οποίο ασκεί κάθε φορά το σχετικό δικαίωμα (π.χ. χαρακτηρισμός ακινήτου ως αυθαιρέτου, κατεδαφιστέου ή διατηρητέου).

β) Ατομική είναι και η πράξη που αποτελεί σώρευση περισσότερων ατομικών πράξεων σε ενιαίο κείμενο = σωρευτική (π.χ. διάταγμα διορισμού περισσότερων δημοσίων υπαλλήλων).

Η γενική ατομική διοικητική πράξη: Εκδίδεται εν όψει μιας συγκεκριμένης περίπτωσης, αδιαφόρως του αν σε αυτή υπάγονται περισσότερα του ενός άτομα (-> δεν έχει ατομικό χαρακτήρα). Το νομικό της περιεχόμενο εξαντλείται με την εφαρμογή της σε ορισμένη περίπτωση. ***Παραδείγματα*** -> πράξη έγκρισης/τροποποίησης γενικού πολεοδομικού σχεδίου μιας περιοχής, με τον προσδιορισμό των οικοδομήσιμων και των κοινόχρηστων χώρων => εξειδίκευση της ρύθμισης πλήρως καταστρωμένης στο

νόμο, η οποία αναφέρεται σε σύνολο περιπτώσεων που έχουν μεταξύ τους τοπικό δεσμό. Άλλα ***παραδείγματα*** είναι οι πράξεις καθορισμού των ορίων του αιγιαλού, αναδάσωσης και αναδασμού.

Η σημασία της διάκρισης μεταξύ κανονιστικών και ατομικών πράξεων:

- Οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται με εξουσιοδότηση από τυπικό νόμο, ενώ οι ατομικές στηρίζονται σε μία κανονιστική πράξη, την οποία εξειδικεύουν.
- Οι κανονιστικές πράξεις έχουν άμεση ισχύ, αλλά συνήθως όχι άμεσες έννομες συνέπειες για τους πολίτες. Η αόριστη ρύθμισή τους εξειδικεύεται και εφαρμόζεται μέσω ατομικών πράξεων (π.χ. ο κανόνας μείωσης του συντελεστή δόμησης μιας περιοχής αποκτά έννομες συνέπειες όταν εκδοθούν οι σχετικές οικοδομικές άδειες). Δεν είναι δυνατή η ευθεία προσβολή μιας κανονιστικής πράξης στο δικαστήριο, εφόσον από αυτή θίγονται άμεσα έννομα συμφέροντα.
- Οι κανονιστικές πράξεις, που αποτελούν το έρεισμα αόριστου αριθμού ατομικών πράξεων, συνήθως δε δημιουργούν οι ίδιες κεκτημένα δικαιώματα.
- Οι κανονιστικές πράξεις ελέγχονται παρεμπιπτόντως, δηλαδή με την αφορμή της προσβολής μιας ατομικής πράξης. Αποτέλεσμα είναι η δυνατότητα ακύρωσης της ατομικής πράξης λόγω πλημμέλειας της κανονιστικής. Οι ατομικές πράξεις, αντιθέτως, δεν ελέγχονται παρεμπιπτόντως. Μετά την πάροδο της προθεσμίας ευθείας προσβολής τους, απολαμβάνουν πλήρες τεκμήριο νομιμότητας, σε αντίθεση με τις κανονιστικές που (για τον αντίστροφο λόγο) έχουν περιορισμένο.
- Συστατικός τύπος των κανονιστικών πράξεων είναι η δημοσίευσή τους στη ΦΕΚ, ενώ οι ατομικές τελειούνται με την υπογραφή και χρονολόγησή τους. Μόνο για όσες είναι κατά το νόμο δημοσιευτέες απαιτείται ως συστατικός τύπος η δημοσίευσή τους. Επίσης, συστατικός είναι ο τύπος της δημοσίευσης και για τις γενικές ατομικές, μαζί με τα διαγράμματα που τις συνοδεύουν.
- Για τις κανονιστικές πράξεις, η προθεσμία δικαστικής προσβολής τους αρχίζει από τη δημοσίευσή τους, ενώ για τις ατομικές, από την κοινοποίηση ή πλήρη γνώση τους. Η προθεσμία για τις γενικές ατομικές αρχίζει από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν πρόκειται για εντοπισμένη γενική ατομική πράξη (-> αφορά ένα ή πολύ μικρό αριθμό ακινήτων), οπότε αρχίζει από την κοινοποίηση η την πλήρη γνώση της. Η προσβολή των ατομικών πράξεων, που είναι κατά το νόμο δημοσιευτέες, αρχίζει για τους αποδέκτες τους από την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση τους, ενώ για τους τρίτους από τη δημοσίευσή τους.
- Οι ατομικές πράξεις πρέπει να περιέχουν σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία.
- Τα διοικητικά όργανα, πριν την έκδοση δυσμενών ατομικών πράξεων, οφείλουν να καλούν τους ενδιαφερόμενους διοικούμενους να εκφράσουν τις απόψεις τους εγγράφως ή προφορικώς.
- Οι κανονιστικές πράξεις καταργούνται ελεύθερα για το μέλλον, ενώ οι ατομικές ανακαλούνται είτε για το μέλλον είτε αναδρομικώς (-> επιτρεπτό μόνο αν υπάρχει ρητή σχετική πρόβλεψη στην εξουσιοδοτική διάταξη, βάσει της οποίας εκδίδεται η νεότερη κανονιστική πράξη).
- Ο ευθύς δικαστικός έλεγχος των κανονιστικών πράξεων πραγματοποιείται από το ΣτΕ, ενώ των ατομικών είτε από το ΣτΕ είτε από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.
- Οι κανονιστικές πράξεις δεν ελέγχονται ως προς την καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, αλλά μόνο αναφορικά με την τήρηση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης.

- ❖ Στο κείμενο των κανονιστικών πράξεων αναγράφεται υποχρεωτικά η αντίστοιχη πίστωση στον προϋπολογισμό του κράτους, διαφορετικά δε δημοσιεύεται στη ΦΕΚ.

Β. Ευμενείς-δυσμενείς:Ευμενείς ή επωφελείς είναι οι διοικητικές πράξεις που βελτιώνουν ή αποτρέπουν την επιδείνωση της νομικής θέσης των διοικουμένων, καθώς χάρη σε αυτές:

- δημιουργούνται δικαιώματα για τους διοικουμένους ή
- καταργούνται/μειώνονται οι υποχρεώσεις τους ή
- επιβάλλονται υποχρεώσεις στη διοίκηση ή στα δημόσια νομικά πρόσωπα υπέρ των διοικουμένων ή
- δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις από τις οποίες οι διοικούμενοι αντλούν συμφέροντα/δικαιώματα ή
- γίνονται δεκτά αιτήματα των διοικουμένων.

Δυσμενείς ή επαχθείς είναι οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες:

- επιβάλλονται/αυξάνονται υποχρεώσεις των διοικουμένων ή
- καταργούνται/μειώνονται δικαιώματά τους ή
- μειώνονται/καταργούνται υποχρεώσεις της διοίκησης ή των δημόσιων νομικών προσώπων υπέρ των διοικουμένων ή
- δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις από τις οποίες οι διοικούμενοι επιβαρύνονται αρνητικά ή
- απορρίπτονται αιτήματα των διοικουμένων.

Σημειώνεται ότι μια διοικητική πράξη μπορεί να είναι ευμενής για τον αποδέκτη της, αλλά δυσμενής για έναν τρίτο και αντιστρόφως.

Γ. Θετικές-αρνητικές:

Θετικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, με τις οποίες γίνονται δεκτάτα αιτήματα των διοικουμένων ή εγκρίνονται αποφάσεις άλλων δημόσιων νομικών προσώπων.***Αρνητικές,*** από την άλλη, είναι εκείνες με τις οποίες απορρίπτονται αιτήματα των διοικουμένων ή δεν εγκρίνονται αποφάσεις άλλων οργάνων δημόσιων νομικών προσώπων.

Δ. Συστατικές-διαπιστωτικές-βεβαιωτικές:

Συστατικές (=διαπλαστικές ή δημιουργικές) είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, με τις οποίες θεσπίζεται ένας ατομικός κανόνας δικαίου, δηλαδή διαπλάθεται μια έννομη σχέση δημοσίου δικαίου (=> ίδρυση/τροποποίηση/ κατάργηση δικαιώματος ή υποχρέωσης του πολίτη). Οι πράξεις αυτές εξατομικεύουν τους απρόσωπους κανόνες που προβλέπουν την έκδοσή τους, ως μέσο εφαρμογής τους σε συγκεκριμένη περίπτωση. ***Για παράδειγμα***, η χορήγηση αδειών, ο διορισμός, η μετάθεση και η απόλυση υπαλλήλων.***Διαπιστωτικές*** είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες αποτελούν προϋπόθεση είτε της εφαρμογής απρόσωπων κανόνων δικαίου είτε της έκδοσης συστατικών διοικητικών πράξεων. Η έκδοση της διαπιστωτικής πράξης είναι υποχρεωτική για το διοικητικό όργανο και αναγκαία για την επέλευση έννομων συνεπειών. Με αυτές τις διοικητικές πράξεις δε θεσπίζονται ατομικοί κανόνες δικαίου. ***Για παράδειγμα,***η πράξη που διαπιστώνει τη συμπλήρωση 35ετούς υπηρεσίας δημοσίου υπαλλήλου, η οποία αποτελεί, κατά νόμο, την προϋπόθεση τερματισμού της υπηρεσιακής του κατάστασης / η πράξη για την αυτοδίκαιη έκπτωση από το αξίωμα του Δημάρχου / η πράξη έκπτωσης από το λειτούργημα του Δικηγόρου λόγω ασυμβιβάστου.***Βεβαιωτικές*** είναι πράξεις των διοικητικών

οργάνων που δεν είναι διοικητικές. Δηλώνουν την εμμονή της Διοίκησης σε μια ήδη υφιστάμενη πράξη, επιβεβαιώνουν μια προηγούμενη ρύθμιση και εκδίδονται χωρίς νέα ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης, μετά από νέες αιτήσεις των διοικουμένων για το ίδιο θέμα.

Ε. Ρητές-σιωπηρές-η παράλειψη της νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας:Οι διοικητικές πράξεις είναι κατά κανόνα ***ρητές,*** είτε έγγραφες (σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), είτε προφορικές, όταν προβλέπεται από τις διατάξεις (π.χ αστυνομικές διαταγές). Οι διοικητικές πράξεις, όμως, μπορεί να είναι και ***σιωπηρές*** -> με τη σιωπή της η Διοίκηση θεσπίζει κανόνες δικαίου, εφόσον συντρέξουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις. Από τη σιωπή της Διοίκησης τεκμαίρεται, συνήθως, η απόρριψη του αιτήματος του διοικουμένου (= σιωπηρή έκδοση αρνητικής πράξης). ***Για παράδειγμα,***επί ενδικοφανούς προσφυγής που υποβάλλει ο διοικούμενος, το αρμόδιο διοικητικό όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει την απόφασή του μέσα σε τρεις το πολύ μήνες, αν δεν ορίζεται ειδικότερη προθεσμία. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, τότε τεκμαίρεται η απόρριψη της προσφυγής. Σιωπηρή αρνητική διοικητική πράξη συνιστά και η 'παρεμβαλλόμενη' άρνηση ή παράλειψη, η οποία αποτελεί μια αρνητική πράξη που σιωπηρώς περιέχεται σε μια αντίθετου περιεχομένου θετική πράξη (π.χ. προαγωγήορισμένων υπαλλήλων, στους οποίους δεν περιλαμβάνεται ο παραλειφθείς). Όταν, όμως, ορίζεται το αντίθετο, η σιωπή της Διοίκησης συνεπάγεται την έκδοση σιωπηρής θετικής πράξης, με την οποία γίνεται δεκτό το αίτημα του διοικουμένου. Σιωπηρή διοικητική πράξη μπορεί να υπάρξει και με την απλή πάροδο προθεσμίας από συγκεκριμένο αφετηριακό γεγονός (π.χ. από την υποβολή μιας πράξης στην εποπτεύουσα αρχή για έγκριση).

Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας: Συνάγεται όταν σωρευτικώς:

- ***η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει – εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις- τη διοικητική πράξη ή να χορηγήσει πιστοποιητικά/βεβαιώσεις ή να επιτρέψει στον διοικούμενο την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα.*** Η υποχρέωση αυτή υπάρχει πάντα στην περίπτωση που η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα. Όταν η Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια, παράλειψη υπάρχει μόνο έναν υπάρχει κακή χρήση της, δηλαδή υπέρβαση των άκρων ορίων της. Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας δε θεμελιώνεται αν παρέχεται στη Διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια. Όταν δίνεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, το διοικητικό όργανο δεν είναι υποχρεωμένο να προβεί στην έκδοσή της (εκτός αν επιβάλλεται από την εξουσιοδοτική διάταξη), καθώς δεν πραγματοποιείται έλεγχος σκοπιμότητας από το ΣτΕ. Η ρητή ή σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να ανακαλέσει τις παράνομες διοικητικές πράξεις της δε θεωρείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, εφόσον συνιστά διακριτική ευχέρειά της, κατά τη νομολογία.
- ***Ο διοικούμενος, που νομιμοποιείται, υποβάλλει αίτηση στο αρμόδιο διοικητικό όργανο.*** Εάν την υποβάλει σε αναρμόδιο όργανο, αυτό οφείλει να τη διαβιβάσει μέσα σε 5 μέρες στο αρμόδιο. Αν υπάρχουν περισσότερα συναρμόδια όργανα, πρέπει να υποβάλλεται σε όλα.
- ***Παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που ορίζουν οι διατάξεις ή, αν δεν ορίζεται προθεσμία, παρέλθει άπρακτο χρονικό διάστημα 3 μηνών.*** Αν ο διοικούμενος δεν υποβάλει και τα απαραίτητα δικαιολογητικά, η προθεσμία αρχίζει αφού τα καταθέσει. Αν, όμως, μετά την πάροδο της προθεσμίας, η Διοίκηση ζητήσει συμπληρωματικά στοιχεία, η παράλειψή της δεν αίρεται. Σημειώνεται ότι αίτηση ακυρώσεως πριν παρέλθουν οι παραπάνω προθεσμίες είναι απαράδεκτη, καθώς δεν υπάρχει παράλειψη. Αν, όμως, παραδεκτώς προσβληθεί η σιωπηρή παράλειψη, τυχόν

μεταγενέστερη ρητή αρνητική πράξη της Διοίκησης λογίζεται ως συμπροσβαλλόμενη, ενώ προσβάλλεται και αυτοτελώς. Παράλειψη συντρέχει και όταν το όργανο δεν εκδίδει την επόμενη πράξη (μέσα σε ορισμένη προθεσμία), στο πλαίσιο μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας. Παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας μπορεί να συνάγεται και στην περίπτωση που έχει υποβληθεί αίτηση για λήψη ειδικών μέτρων και έχει παρέλθει η σχετική προθεσμία, παρ' ότι από καμία διάταξη δεν προκύπτει τέτοια ειδική υποχρέωση της Διοίκησης. Το ΣτΕ δέχεται ακόμη ότι, και χωρίς την υποβολή αίτησης, μπορεί να υπάρξει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας -> όταν η Διοίκηση δεν εκδίδει αυτεπαγγέλτως (όπως οφείλει) ορισμένη διοικητική πράξη σε συγκεκριμένη προθεσμία, μετά την επέλευση ενός γεγονότος ή μετά την πάροδο τριμήνου (αν δεν τάσσεται ειδική προθεσμία). Το ίδιο συμβαίνει και με τη σύνταξη κανονισμών που προβλέπονται από κανονιστικά Προεδρικά διατάγματα, η οποία δεν πρέπει να ξεπερνά το εξάμηνο από την έκδοση των τελευταίων.
Επίσης, συντρέχει παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας σε τρεις ειδικότερες περιπτώσεις: ***1) στις 'όμοιες πράξεις', τις οποίες σιωπηρώς αρνείται να ανακαλέσει η Διοίκηση / 2) όταν η Διοίκηση, παρ' ότι έχει δέσμια αρμοδιότητα και συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις, αρνείται σιωπηρώς να ακολουθήσει τη σχετική σύμφωνη γνώμη / 3) όταν παρέρχεται άπρακτη η προθεσμία που τάσσεται για την έκδοση απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής και, ελλείψειαυτής, η άπρακτη πάροδος τριμήνου.***

ΣΤ. Κυβερνητικές πράξεις: Οι κυβερνητικές πράξεις είναι όμοιες με τις άλλες διοικητικές πράξεις, με τη διαφορά ότι διαφεύγουν του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου. Επίσης, το Σύνταγμα (άρθρα 90§6, 91§4 και 98§3) αποκλείει από τον έλεγχο του ΣτΕ τις πράξεις/αποφάσεις που περιέχονται στα προαναφερθέντα άρθρα του και που αφορούν τη δικαστική εξουσία και τις σχέσεις της με την εκτελεστική. Ο χαρακτηρισμός μιας διοικητικής πράξης ως κυβερνητικής εξαρτάται από τη φύση της ή από τις πολιτικές συνθήκες υπό τις οποίες εκδίδεται. Η δικαστική ασυλία των κυβερνητικών πράξεων χρειάζεται θεμελίωση -> διαμόρφωση καταλόγου με βάση τη νομολογία του ΣτΕ: π.χ. διατάγματα περί διενέργειας βουλευτικών εκλογών/παραίτησης Υπουργού, πράξεις για τις διεθνείς σχέσεις της χώρας/τη διενέργεια δημοψηφίσματος, αποφάσεις Μεταξά για τη δημιουργία διοικουσών επιτροπών, κήρυξη επιστράτευσης, σύγκληση/διάλυση/αναστολή εργασιών της Βουλής. Γενικά, οι κυβερνητικές πράξεις ομαδοποιούνται σε αυτές που: ***α) ανάγονται στις σχέσεις εκτελεστικής-νομοθετικής-δικαστικής εξουσίας και β) αφορούν στη ρύθμιση των διεθνών σχέσεων της χώρας.*** Σημειώνεται ότι υπάρχει προβληματισμός για τη συνταγματικότητα της δικαστικής ασυλίας των κυβερνητικών πράξεων. Περαιτέρω υποστηρίζεται ότι η δικαστική ασυλία δεν αποκλείει την αστική ευθύνη του κράτους και άρα πρέπει να υφίσταται υποχρέωση αποζημίωσης. Τέλος, αν ο χαρακτηρισμός μιας διοικητικής πράξης ως κυβερνητικής παραβιάζει δικαιώματα του Κοινοτικού Δικαίου, μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ή αναστολής εκτέλεσης.

Ζ. Σύνθετη διοικητική ενέργεια-Συναφείς πράξεις:Η σύνθετη διοικητική ενέργεια συνίσταται στην αλληλουχία δύο ή περισσότερων διαδοχικών διοικητικών πράξεων, με τις οποίες σκοπείται η επέλευση ενός τελικού έννομου αποτελέσματος. Κάθε επιμέρους πράξη αποτελεί τη νόμιμη προϋπόθεση έκδοσης της επόμενης, και ενσωματώνεται στην επόμενή της, όλες δε ενσωματώνονται στην τελική πράξη. Οι επιμέρους πράξεις της σύνθετης διοικητικής ενέργειας είναι αυτοτελείς, εκτελεστές και αυτοτελώς προσβλητές μέχρι να ενσωματωθούν στην επόμενη. Η τελική πράξη θεωρείται ως η μόνη εκτελεστή και προσβλητή. Κατά τον έλεγχο, όμως, της νομιμότητάς της, ερευνώνται και οι πλημμέλειες που

εντοπίζονται στις προηγούμενες, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν στην ακύρωση της τελικής. Σημειώνεται ότι όταν το ένδικο βοήθημα στρέφεται κατά ενδιάμεσης πράξης, τότε θεωρείται συμπροσβαλλόμενη και η τελική. Κρίσιμο νομικό καθεστώς για την άσκηση δικαστικού ελέγχου και την προθεσμία είναι αυτό που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης της τελικής πράξης. Αν εκδοθεί ακυρωτική απόφαση, η σύνθετη διοικητική ενέργεια επαναλαμβάνεται από την πράξη που εντοπίστηκε η παρανομία και μετά. ***Παραδείγματα*** -> η διαδικασία ενός δημόσιου διαγωνισμού (αρχίζει με τη διακήρυξη και τελειώνει με την κατακύρωση) της εκλογής ενός καθηγητή, της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων μιας μονάδας και τις πράξεις άδειας εγκατάστασης/λειτουργίας της. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια ολοκληρώνεται με την απόφαση έγκρισης, που αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση των σχετικών αδειών (-> δεν αποτελούν τμήμα ή τέρμα της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, αλλά πράξεις απλώς συναφείς).

Συναφείς είναι δύο ή περισσότερες αυτοτελείς διοικητικές πράξεις, που έχουν εκδοθεί η μία κατ' εφαρμογή της προγενέστερής της, η οποία αποτελεί το νόμιμο έρεισμα και την προϋπόθεση έκδοσης της πρώτης. Δεν εντάσσονται στην ίδια ενιαία διοικητική διαδικασία (η οποία οδηγεί στην έκδοση της τελικής πράξης) και προσβάλλονται δικαστικά αυτοτελώς. Αν προγενέστερη, που αποτελεί νόμιμο έρεισμα της επόμενης, ακυρωθεί, τότε ακυρώνεται και η επόμενη. Σημειώνεται ότι αν οι πράξεις εκδίδονται με διαφορετικά νομοθετήματα και ανεξάρτητες μεταξύ τους διαδικασίες, δεν είναι συναφείς.

ΙΙΙ. ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Α. Το τεκμήριο της νομιμότητας:Η διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της και μέχρι να ακυρωθεί/ανακληθεί/καταργηθεί διοικητικώς ή νομοθετικώς, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματα της, ανεξάρτητα από το αν έχει νομικές πλημμέλειες. Το τεκμήριο της νομιμότητας χαρακτηρίζει τόσο την ατομική όσο και την κανονιστική πράξη, διότι τεκμαίρονται ως νόμιμες. Η διαφορά τους έγκειται στο ότι το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις κανονιστικές πράξεις εφόσον αυτές μπορούν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως και να μην εφαρμοστούν, ακόμη και μετά την πάροδο της προθεσμίας ευθείας προσβολής τους. Μάλιστα, η διοικητική πράξη, ανεξάρτητα από το νόμιμο, αληθές ή δίκαιο περιεχόμενό της, έχει ένα ιδιαίτερο κύρος και μια αυξημένη ισχύ (=> δεσμευτικότητα και άμεση εκτελεστότητα). Έτσι, όταν τυχόν δεν θεωρούνται σύννομες, θεωρούνται έγκυρες και παράγουν όλες τις έννομες συνέπειές τους, εφόσον δεν ανακλήθηκαν διοικητικώς ή δεν ακυρώθηκαν δικαστικώς. Τα νομιμοποιητικά ερείσματα του τεκμηρίου της νομιμότητας αναφέρονται στη σχέση διοικητικής πράξης-δημόσιας εξουσίας, αρχής της νομιμότητας-δημοσίου συμφέροντος και ασφάλειας/σταθερότητας του δικαίου-προστασίας της εμπιστοσύνης των διοικουμένων. Πλήρες τεκμήριο νομιμότητας έχουν όλα τα είδη ατομικής πράξης και η γενικές ατομικές. Ο λόγος αφορά τη νομική φύση τους, καθώς συνδέονται με τη δημιουργία συμφερόντων, που προστατεύονται από τις γενικές αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση. Προϋπόθεση του τεκμηρίου της νομιμότητας είναι, πέρα από τον ατομικό χαρακτήρα, και το υποστατό της διοικητικής πράξης.

Β. Ο παρεμπίπτων έλεγχος των διοικητικών πράξεων

1. Η κανονιστική διοικητική πράξη:Η κανονιστική διοικητική πράξη υπόκειται σε διηνεκή δυνατότητα άσκησης παρεμπίπτοντος ελέγχου της νομιμότητάς της από όλα τα ποινικά/πολιτικά/διοικητικά δικαστήρια και όργανα. Προϋποθέσεις αυτού του ελέγχου είναι η κανονιστική πράξη να αποτελεί το νόμιμο έρεισμα της ατομικής που ελέγχεται ευθέως, η ατομική πράξη

να προσβάλλεται παραδεκτώς και να προβάλλονται λόγοι ακύρωσης κατά της κανονιστικής πράξης. Οι συνέπειες του παρεμπίπτοντος ελέγχου συνίστανται ->
α) η κανονιστική πράξη, που θα κριθεί παράνομη, θεωρείται ανίσχυρη και δεν εφαρμόζεται στην κρινόμενη περίπτωση (=θεωρείται ανίσχυρη) / β) η ατομική πράξη (που στηρίζεται στην κανονιστική) χάνει το νόμιμο έρεισμά της και ακυρώνεται λόγω πλημμελειών.
Ρήγμα στην αρχή του διηνεκούς ελέγχου νομιμότητας αποτελεί το απαράδεκτο της άσκησης παρεμπίπτοντος ελέγχου στην κανονιστική πράξη διακήρυξης διαγωνισμού για την ανάθεση δημόσιου έργου => δεν είναι επιτρεπτή η παρεμπίπτουσα και εκ των υστέρων αμφισβήτηση των όρων της διακήρυξης με την ευκαιρία της προσβολής πράξεων που ανάγονται στη διεξαγωγή/αποτελέσματά του. Αντιθέτως, η ανεπιφύλακτη συμμετοχή υποψηφίου σε διαγωνισμό για το διορισμό στο Δημόσιο, δεν τον εμποδίζει να προβάλει λόγους που αφορούν στη συνταγματικότητα όρων της προκήρυξης.

2. Η ατομική διοικητική πράξη: Ισχύει η αρχή της απαγόρευσης του παρεμπίπτοντος ελέγχου (μετά την εκπνοή της προθεσμίας για την ευθεία προσβολή της) από τα διοικητικά δικαστήρια και όργανα. Ο κανόνας αυτός έχει εξαιρέσεις:

- Στην περίπτωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, με την έννοια ότι με την προσβολή της τελικής πράξης μπορούν να προβληθούν λόγοι ακύρωσης που αναφέρονται στη νομιμότητα των προγενέστερων. Ο κανόνας, όμως, δεν κάμπτεται στις συναφείς πράξεις.
- Όταν υπάρχει ρητή, ειδική και ανενδοίαστη νομοθετική πρόβλεψη.
- Στην περίπτωση της αγωγής αποζημίωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, όταν ο παρεμπίπτων έλεγχος είναι απαραίτητος για να κριθεί το βάσιμο της αγωγής. Το ζήτημα αυτό συνδέεται με την αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος -> ελέγχεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα της διοικητικής πράξης και, αν διαπιστώσει παρανομίες, αποδέχεται το αίτημα, χωρίς να την ακυρώνει. Ο παρεμπίπτων αυτός έλεγχος αποκλείεται όταν υπάρχει δεδικασμένο από διοικητικό δικαστήριο που έχει αποφανθεί για τη νομιμότητα της πράξης μετά από ευθύ έλεγχο (-> αίτηση ακυρώσεως η προσφυγής).
- Ο παρεμπίπτων έλεγχος είναι δυνατός από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο, όμως, δεν υπεισέρχεται στον έλεγχο της κρίσης του διοικητικού οργάνου και δε μπορεί να ακυρώσει την πράξη.
- Παρεμπίπτων έλεγχος επιτρέπεται και στα πολιτικά δικαστήρια, όταν συνδέεται με την κρίση του βάσιμου του κρινόμενου ζητήματος ιδιωτικού δικαίου -> δεν ακυρώνεται η διοικητική πράξη, αλλά δεν εφαρμόζεται και δεν αποτελεί δεδικασμένο. Αφορά μόνο τον έλεγχο της αρμοδιότητας, των τύπων, των όρων (= διαδικαστικές προϋποθέσεις) έκδοσης της πράξης.
- Ο παρεμπίπτων έλεγχος είναι δυνατός και από τα ποινικά δικαστήρια, που επιβάλλουν ποινή στον αποδέκτη εφόσον παραβεί τη ρύθμισή της.
- Ο παρεμπίπτων έλεγχος της κανονιστικής πράξης μπορεί να φτάσει και στον έλεγχο της ατομικής, που αποτελεί προϋπόθεση έκδοσης της πρώτης.
  Το τεκμήριο της νομιμότητας δεσμεύει και τα διοικητικά όργανα, τα οποία δε μπορούν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους να εξετάσουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα μιας ατομικής διοικητικής πράξης. Ένα διοικητικό όργανο μπορεί να επανέλθει στον έλεγχο νομιμότητας μια ατομικής διοικητικής πράξης μόνο στο πλαίσιο των κανόνων ανάκλησης, ιεραρχικού ελέγχου ή διοικητικής εποπτείας. Η απαγόρευση αυτή κάμπτεται μόνο με ρητή και ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελούν οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, που

μπορούν να ασκήσουν παρεμπίπτοντα έλεγχο σε άλλους όμοιους οργανισμούς για την εκ μέρους τους αναγνώριση ασφαλιστικών παροχών.

Γ. Η εκτελεστότητα και ο διοικητικός καταναγκασμός

1. Η εκτελεστότητα: Εκτελεστότητα/δεσμευτικότητα της διοικητικής πράξης σημαίνει ότι η υποχρεωτική εφαρμογή της επιβάλλεται στη Διοίκηση και στους διοικουμένους. Αυτό συμβαίνει αμέσως μόλις η διοικητική πράξη αρχίσει να ισχύει, χωρίς να χρειάζεται καμία άλλη διαδικασία, ακόμη κι αν ο διοικούμενος αμφισβητήσει τη νομιμότητά της. Προβλέπεται, βέβαια, η χορήγηση αναστολής εκτελέσεως από το αρμόδιο δικαστήριο ή όργανο (ανάλογα με τις διατάξεις).

2. Ο διοικητικός καταναγκασμός: Ο διοικητικός καταναγκασμός αποτελεί μέσο εξασφάλισης της εκτελεστότητας των διοικητικών πράξεων, που συνίσταται είτε στην επιβολή κυρώσεων, είτε στην εκτέλεση της διοικητικής πράξης από την ίδια τη Διοίκηση με την πραγματοποίηση υλικών ενεργειών, είτε στον εξαναγκασμό του διοικουμένου σε συμμόρφωση με την άσκηση φυσικής βίας. Ο διοικητικός καταναγκασμός μπορεί να γίνει με:
α) Κυρώσεις -> έννομη αντίδραση της Διοίκησης σε βάρος όσων παραβαίνουν τις ρυθμίσεις που επιβάλλουν οι διοικητικές πράξεις. Προβλέπονται από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις και μπορεί να είναι ποινικές, αστικές ή διοικητικές. Ειδικότερη κατηγορία των διοικητικών κυρώσεων είναι οι πειθαρχικές. Ο διοικητικός καταναγκασμός που αποβλέπει στην ικανοποίηση των χρηματικών απαιτήσεων του Δημοσίου των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ ή των επιχειρήσεων, ονομάζεται διοικητική εκτέλεση (-> οι ατομικές διοικητικές πράξεις που επιβάλλουν στους διοικούμενους μια χρηματική παροχή είναι εκτελεστοί τίτλοι και εκδίδονται από διοικητικά όργανα).
β) Υλικές ενέργειες -> Ενέργειες στις οποίες προβαίνει η Διοίκηση χωρίς τη συγκατάθεση των διοικουμένων, προκειμένου να επιβάλλει την εφαρμογή των ρυθμίσεων που προβλέπουν οι διοικητικές πράξεις, στο περιεχόμενο των οποίων δεν υπακούν οι διοικούμενοι. ***Για παράδειγμα:*** σε αυθαίρετο οικοδόμημα τα αρμόδια διοικητικά όργανα της πολεοδομίας προβαίνουν τα ίδια στην κατεδάφιση με δικά τους μέσα και με δαπάνη του ιδιοκτήτη.
γ) Άσκηση άμεσης βίας -> π.χ. διάλυση συγκέντρωσης, εκκένωση ή επίταξη ακινήτου.
Σημειώνεται ότι ο διοικητικός καταναγκασμός με υλικές ενέργειες ή με άμεση βίας τελεί υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις (που πρέπει να ισχύουν σωρευτικώς):

- τα μέτρα διοικητικού καταναγκασμού να προβλέπονται από νομοθετικές ή κανονιστικές ρυθμίσεις για τη συγκεκριμένη περίπτωση,
- οι διοικούμενοι να έχουν εκφράσει την άρνησή τους να συμμορφωθούν,
- να υπάρχει επείγουσα ανάγκη εκτέλεσης της πράξης
- και να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας (εύλογη σχέση μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και των μέσων εκτελέσεως / τα μέσα που χρησιμοποιούνται πρέπει να είναι αναγκαία, πρόσφορα και αναλογικά => αντικειμενική συνάφεια μεταξύ παράβασης-μέσου εξαναγκασμού).

Η επιβολή μέτρων διοικητικού καταναγκασμού, ως έκφραση δημόσιας εξουσίας και κυριαρχίας, δεν επιτρέπεται να ανατίθεται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Δεν είναι ανεπίτρεπτη η εκχώρηση σε

ιδιώτες υπηρεσίας που συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας (π.χ. ανάθεση ελέγχου στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ασφαλείας) εφόσον διατηρούνται οι αρμοδιότητες των κρατικών αστυνομικών οργάνων.

IV. Η ΕΛΑΤΤΩΜΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

Α. Η τριπλή διάκριση της ελαττωματικής διοικητικής πράξης:

Ανυπόστατη/ανύπαρκτη στην έννομη τάξη είναι η διοικητική πράξη που:
α) εκδίδεται από ιδιώτη κατά νόσφιση εξουσίας, δηλαδή από πρόσωπο που ασκεί αυθαίρετα τη δημόσια εξουσία, χωρίς πράξη διορισμού ή εκλογής,
β) δε φέρει τα εξωτερικά, κατά το νόμο, γνωρίσματα διοικητικής πράξης και, άρα, δεν έχει συμπληρωθεί η διαδικασία παραγωγής της (=> δεν έχει χρονολογία/υπογραφή, δεν έχει περιβληθεί τον νόμιμο τύπο και δεν έχει δημοσιευθεί)
γ) προέρχεται από διοικητικό όργανο, αλλά είναι προϊόν είτε άμεσης είτε έμμεσης απειλής.
Με άλλα λόγια, η ανυπόστατη πράξη έχει πρόβλημα ως προς τη νομιμότητα, το κύρος της (-> αποξένωση από τη διοικητική λειτουργία).
Άκυρη είναι η πράξη που έχει εκδοθεί:
α) καθ' υπέρβαση καθηκόντων, δηλαδή από διοικητικό όργανο, αλλά που δεν αφορά διοικητική αρμοδιότητα,
β) από όργανο άλλου υπηρεσιακού κλάδου (π.χ. από όργανο του ΥΠΕΧΩΔΕ, ενώ έπρεπε να εκδοθεί από όργανο του Υπουργείου Παιδείας).
Με άλλα λόγια, άκυρες είναι οι διοικητικές πράξεις που, ενώ έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία παραγωγής τους, φέρουν ένα ουσιώδες νομικό ελάττωμα => τις απογυμνώνει από το κύρος τους.
Ακυρώσιμη είναι η πράξη που πάσχει από κάποιο ήσσονος σημασίας νομικό ελάττωμα -> δεν της στερεί την υπόσταση ή το κύρος της. Το ελάττωμα αυτό μπορεί να αφορά την αναρμοδιότητα του οργάνου, την παραβίαση διαδικαστικού τύπου ή την παράβαση ουσιαστικής διάταξης του νόμου.

Β. Οι συνέπειες της διάκρισης: Οι ανυπόστατες και οι άκυρες (κατά την τριπλή διάκριση) και οι ανυπόστατες (κατά τη διπλή διάκριση) πράξεις:
α) δεν έχουν το τεκμήριο νομιμότητας. Πάσχουν από ένα τόσο σοβαρό ελάττωμα, που τις αποξενώνει από την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων.
β) δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, δε δεσμεύουν κανέναν και δε χρειάζεται να ακυρωθούν/ανακληθούν. Τυχόν ένδικο βοήθημα κατά αυτών απορρίπτεται ως απαράδεκτο, ενώ δεν τίθεται ζήτημα προθεσμίας για την άσκηση ένδικου βοηθήματος ή για την ανάκλησή τους. Η ανυπαρξία τους μπορεί να διαπιστωθεί οποτεδήποτε από το δικαστήριο ή τη Διοίκηση, στο πλαίσιο ευθέος/παρεμπίπτοντος ελέγχου ή διαδικασίας ανάκλησης.
γ) δε δημιουργούν αστική ή άλλη ευθύνη για τη Διοίκηση, αλλά είναι δυνατό να συνεπάγονται πειθαρχική ευθύνη για το όργανο που τις εφάρμοσε.
Αντιθέτως, οι ακυρώσιμες (κατά την τριπλή διάκριση) και οι άκυρες (κατά τη διπλή διάκριση) πράξεις:
α) έχουν τεκμήριο νομιμότητας και για τις ατομικές ισχύει (συνήθως) η απαγόρευση άσκησης παρεμπίπτοντος ελέγχου,

β) παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματά τους μέχρι να ακυρωθούν δικαστικά ή να ανακληθούν διοικητικά (=> έχουν άμεσα δεσμευτικά αποτελέσματα),
γ) δημιουργούν αστική ευθύνη για τη Διοίκηση.

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Ι. Ο ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Η διοικητική διαδικασία αποτελεί ένα σύνθετο σύστημα ενεργειών (=> διαδοχή προπαρασκευαστικών σταδίων + ενέργειες που έπονται της έκδοσης + ενδεχόμενη επανεξέταση). Περιλαμβάνει όλη τη διαδικασία σχηματισμού της βούλησης που καταλήγει στην παραγωγή της διοικητικής πράξης, καθώς και τη διαδικασία κατάρτισης κι έκδοσής της. Η διοικητική διαδικασία έχει τρία βασικά χαρακτηριστικά:
• ***Αριθμό ενεργειών:*** σειρά νομικώς συντεταγμένων πράξεων, των οποίων η μία αποτελεί επακόλουθο της άλλης.
• ***Χρονική σειρά:*** χρονικές ενότητες, των οποίων η νομική αλληλουχία οδηγεί στην τελική διοικητικήπράξη.
• ***Τρόπο:*** μέθοδος με την οποία γίνεται η αλληλοδιαδοχή ενεργειών και χρονικοτήτων.
Η διοικητική διαδικασία είναι ένα σύνολο αλληλοδιαδεχόμενων πράξεων και χρόνων, που συναπαρτίζουν το νόμιμο τρόπο δράσης της Διοίκησης, προκειμένου να παραχθεί η διοικητική πράξη.
Οι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας περιλαμβάνουν μία πρώτη ομάδα ενοτήτων, που αφορούν τα διοικητικά όργανα, τις αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας τους, αλλά και μια δεύτερη για την ίδια τη διοικητική πράξη (διαδικασίες παραγωγής, έναρξης/λήξης της ισχύος της, ελέγχου της, περιεχόμενο, συμμετοχή των διοικουμένων, κανόνες για τις γνωμοδοτικές πράξεις, τον τύπο και την αιτιολογία της).

ΙΙ. Η ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ-ΟΙ ΓΝΩΜΕΣ

Α. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της γνωμοδοτικής διαδικασίας: Γνωμοδοτική διαδικασία είναι η διοικητική διαδικασία, η οποία συνίσταται στη νομική έκφραση μιας γνώμης που προέρχεται από μονομελές/συλλογικό όργανο και απευθύνεται σε διοικητικό όργανο με αποφασιστική αρμοδιότητα για την έκδοση διοικητικής πράξης, την οποία αφορά η γνώμη.
Μπορεί να συνίσταται στην έκφραση μίας ή περισσότερων γνωμών επί του θέματος, ενώ το γνωμοδοτικό όργανο μπορεί να ανήκει στο ίδιο/διαφορετικό νομικό πρόσωπο με το αποφασίζον. Η γνώμη μπορεί να αναφέρεται στη νομιμότητα/σκοπιμότητα της επικείμενης να εκδοθεί εκτελεστής πράξης.

<u>Β. Οι διακρίσεις της γνωμοδοτικής διαδικασίας</u>

1. Η προβλεπόμενη από τις διατάξεις γνωμοδοτική διαδικασία:

α) από το Σύνταγμα => ρητή πρόβλεψη, π.χ. άρθρο 102§4 (οι πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτούν τη σύμφωνη γνώμη συμβουλίου), άρθρο 103§4 (οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να μετατεθούν μόνο με γνωμοδότηση υπηρεσιακού συμβουλίου), άρθρο 95§1 (το ΣτΕ αναλαμβάνει την επεξεργασία κανονιστικών διαταγμάτων).
β) από το νόμο => με τη θέσπιση συγκεκριμένης και ορισμένης ρύθμισης που αφορά τα όργανα και τις

αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η γενική πρόβλεψη γνωμοδοτικής διαδικασίας είναι σπάνια και αφορά πάλι συγκεκριμένο ρυθμιστικό πεδίο. Για παράδειγμα, απαιτείται η γνώμη των οργάνων των ΟΤΑ για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 30 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα).
γ) με κανονιστικές πράξεις => στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Συνήθως, όμως, θεσπίζεται γνωμοδοτική διαδικασία από το νόμο και παρέχεται εξουσιοδότηση στη Διοίκηση για τον καθορισμό λεπτομερειών.

1.1 Η υποχρεωτική γνωμοδοτική διαδικασία: Υποχρεωτική για το αποφασίζον όργανο είναι η γνωμοδοτική διαδικασία, όταν η διάταξη που την προβλέπει θεωρεί απαραίτητη και επιτακτική την προσφυγή σε αυτή, πριν την έκδοση εκτελεστικής πράξης. Εάν δεν ζητηθεί, η εκτελεστή πράξη είναι άκυρη.

1.2 Η προαιρετική γνωμοδοτική διαδικασία: Προαιρετική για το αποφασίζον όργανο είναι η γνωμοδοτική διαδικασία, όταν η αναζήτηση γνωμοδότησης είναι ζήτημα διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα της τελικής απόφασης. Σε περίπτωση ασαφούς διατύπωσης της διάταξης, το όργανο δεν είναι ποτέ υποχρεωμένο να προβεί στη λήψη μιας γνωμοδότησης.

2. Η οικειοθελής γνωμοδοτική διαδικασία:Οικειοθελής είναι η γνωμοδοτική διαδικασία, όταν το αποφασίζον όργανο κρίνει σκόπιμο να ζητήσει μια γνώμη, χωρίς αυτό να απαιτείται για τη σύννομη άσκηση της αποφασιστικής αρμοδιότητάς του. Το αποφασίζον όργανο μπορεί να απευθυνθεί σε ένα γνωμοδοτικό, το οποίο είτε υπάρχει είτε συνίσταται ειδικώς για τη συγκεκριμένη περίπτωση. Η οικειοθελής γνωμοδοτική διαδικασία συνιστά μια μορφή αυτοδέσμευσης της Διοίκησης, η οποία, αν καταφύγει σ' αυτή, οφείλει να την τηρήσει επί ποινή ακυρότητας. Η ακυρότητα γνωμοδότησης συλλογικού οργάνου της Διοίκησης που λαμβάνεται υπόψη για την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, συνεπάγεται (οπωσδήποτε) και την ακυρότητα της πράξης αυτής.
Η υιοθέτηση μιας οικειοθελούς γνωμοδοτικής διαδικασίας έχει τους εξής περιορισμούς:
Το αποφασίζον όργανο δε μπορεί να αγνοήσει την αρμοδιότητά του, να την περιορίσει ή να τη μεταβιβάσει στο γνωμοδοτικό, ούτε να την καταστήσει δέσμια μέσω της οικειοθελούς γνωμοδότησης.

- Το αποφασίζον όργανο δε μπορεί να ιδρύσει οικειοθελή γνωμοδοτική διαδικασία που θα καταλήξει στη διατύπωση σύμφωνης γνώμης, καθώς θα προκληθεί ισχυρή δέσμευση και μοίρασμα της αρμοδιότητας.
- Το αποφασίζον όργανο πρέπει να θεωρεί ότι μπορεί να αποστεί από τη γνώμη, διαφορετικά δημιουργείται ακυρότητα για την εκτελεστή πράξη.
- Η οικειοθελής γνωμοδοτική διαδικασία δεν πρέπει να αποκλείεται από τις διατάξεις και δε μπορεί να υποκαταστήσει/καταργήσει την προβλεπόμενη.
- Η οικειοθελής γνωμοδοτική διαδικασία στην οποία καταφεύγει το αποφασίζον όργανο, παρά την ύπαρξη μιας άλλης προβλεπόμενης από το νόμο, δεν πρέπει να είναι ούτε άχρηστη ούτε αντιφατική. Είναι ανεκτή όταν αφορά ζήτημα διαφορετικό/ταυτόσημο (αρκεί να μην επηρεάζει τις έννομες συνέπειες της προβλεπόμενης) από αυτό που αφορά η προβλεπόμενη από το νόμο.

Γ. Το αντικείμενο της γνωμοδοτικής διαδικασίας: οι γνώμες

1. Η απλή γνώμη: Απλή είναι η γνώμη, η οποία δεν είναι δεσμευτική για το αποφασίζον όργανο (-> μπορεί να αποφασίσει διαφορετικά). Δεν αποτελεί εκτελεστή πράξη, δεν είναι αυτοτελής (-> ενσωματώνεται στην εκτελεστή), δε δημιουργεί νέα νομική κατάσταση ούτε επάγεται η ίδια έννομα αποτελέσματα για τους διοικουμένους. Εάν το αποφασίζον όργανο θεωρήσει ότι δεσμεύεται από την απλή γνώμη και για το λόγο αυτό συμμορφωθεί προς αυτή, τότε η εκδιδόμενη εκτελεστή πράξη πάσχει ακυρότητας. Αν προβλέπεται η λήψη απλής γνώμης, δημιουργούνται δύο δεσμεύσεις για το αποφασίζον όργανο, το οποίο υποχρεούται να:

- ***διατυπώσει ερώτημα προς το γνωμοδοτικό όργανο***
- ***αιτιολογήσει ειδικώς την απόκλισή του από τη γνώμη, διαφορετικά η εκτελεστή πράξη που θα εκδοθεί είναι ακυρωτέα.*** Η αιτιολογία μπορεί να περιέχεται στην εκτελεστή πράξη ή να συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου. Η απλή γνώμη δεν προσβάλλεται αυτοτελώς στο δικαστήριο, αλλά τυχόν πλημμέλειά της οδηγεί σε ακύρωση την εκτελεστή πράξη που στηρίζεται σε αυτή.

2. Η σύμφωνη γνώμη: Σύμφωνη είναι η γνώμη, όταν το αποφασίζον όργανο, που εκδίδει την εκτελεστή πράξη, δε μπορεί να ενεργήσει κατά τρόπο διάφορο από αυτόν που του υποδεικνύεται με τη γνωμοδότηση. Μπορεί, όμως, να απόσχει από κάθε ενέργεια και να μην εκδώσει την εκτελεστή πράξη.

3. Τα είδη της σύμφωνης γνώμης

3.1 Η θετική σύμφωνη γνώμη: Θετική σύμφωνη γνώμη υπάρχει, όταν το αποφασίζον όργανο οφείλει ή να ακολουθήσει τη γνώμη και να εκδώσει πράξη θετικού όμοιου περιεχομένου ή να μην προβεί στην έκδοση της πράξης. Πρόκειται για μία μορφή άσκησης συναρμοδιότητας, αφού είναι μη εκτελεστή και μη αυτοτελής. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς από το αποφασίζον όργανο. Επιπλέον, η δυνατότητα να μην εκδώσει το αποφασίζον όργανο την εκτελεστή πράξη υπάρχει μόνο σε περίπτωση διακριτικής ευχέρειας, η οποία ελέγχεται ως προς την αιτιολογία και την υπέρβαση των άκρων ορίων της. Εάν υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα, εκδοθεί σύμφωνη γνώμη και συντρέχουν όλες οι άλλες προϋποθέσεις, το αποφασίζον όργανο υποχρεώνεται να εκδώσει εκτελεστή πράξη -> σιωπηρή άρνηση συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως.

3.2 Η αρνητική σύμφωνη γνώμη: Η αρνητική σύμφωνη γνώμη συνίσταται στην έκφραση γνώμης, η οποία εμποδίζει το αποφασίζον όργανο να εκδώσει θετική εκτελεστή πράξη ή το υποχρεώνει στην έκδοση αρνητικής. Διακρίνεται σε ολοσχερώς και μερικώς αρνητική (όταν αποκρούει μερικώς το αίτημα ή επιβάλλει όρους αντίθετους προς τον επιδιωκόμενο σκοπό). Όταν δεν ενσωματώνεται σε αρνητική εκτελεστή πράξη, θεωρείται η ίδια εκτελεστή και αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως (+ δυνατότητα άσκησης διοικητικών προσφυγών κατ' αυτής).

4. Η πρόταση: Η πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου και, όταν προβλέπεται, θέτει σε κίνηση τη διαδικασία έκδοσης της εκτελεστής πράξης. Η θετική πρόταση δεσμεύει το αποφασίζον όργανο είτε να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό της είτε να απόσχει (μόνο αν διαθέτει

διακριτική ευχέρεια, αφού αιτιολογήσει ειδικώς την αποχή του και εφόσον δεν υπάρχει αντίθετη ρύθμιση) από την έκδοση εκτελεστής πράξης- δε μπορεί, όμως, να εκδώσει πράξη διαφορετικού περιεχομένου τροποποιώντας τη. Η αρνητική πράξη απαγορεύει στο αποφασίζον όργανο την έκδοση της εκτελεστής πράξης. Η πρόταση δεν αποτελεί εκτελεστή πράξη, διότι ενσωματώνεται σε εκτελεστή, η οποία είναι η μόνη που προσβάλλεται παραδεκτώς. Πάντως, η αρνητική πρόταση, αν δεν ενσωματωθεί, θεωρείται η ίδια εκτελεστή, χωρίς, όμως, να μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς παραδεκτώς.

5. Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων: Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το ΣτΕ προβλέπεται συνταγματικά (άρθρο 95§1), συνιστά γνωμοδότηση επί νομικών ζητημάτων και αναφέρεται στη συνταγματικότητα/νομιμότητα/παρατηρήσεις νομοτεχνικής φύσης αλλά όχι στην ουσία του διατάγματος. Το διάταγμα αποστέλλεται εν σχεδίω, υποχρεωτικώς, υπογεγραμμένο από τον αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία προς επεξεργασία. Ειδικότερα:

- ***Κανονιστικό διάταγμα που δεν έτυχε της επεξεργασίας του ΣτΕ θεωρείται άκυρο.*** Αν η ακυρότητα δεν προσβληθεί ευθέως μέσα στη νόμιμη προθεσμία, το διάταγμα μπορεί να κριθεί παρεμπιπτόντως ως μη νόμιμο, με αποτέλεσμα να ακυρωθεί η ατομική πράξη που στηρίζεται σε αυτό. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που τάχθηκε για επεξεργασία, τότε το διάταγμα νομίμως εκδίδεται και χωρίς αυτή.
- ***Η έλλειψη παραπομπής προς επεξεργασία δεν καλύπτεται ούτε με νομοθετική κύρωση, εκτός αν προκύπτει ότι στο διάταγμα προσδίδεται πλέον ο χαρακτήρας νομοθετικής πράξης*** (-> πάλι δεν έχει αναδρομική ισχύ).
- ***Δεν καλύπτεται η ακυρότητα με μνεία(στο προοίμιο του διατάγματος) του αριθμού της γνωμοδότησης του ΣτΕ,*** εφόσον εξ αντιπαραβολής προκύπτει ότι το τελικό κείμενο διαφέρει ουσιωδώς από αυτό που απεστάλη για επεξεργασία ή ότι η επεξεργασία αφορά προγενέστερο κείμενο που έχει τροποποιηθεί ή ότι η συγκεκριμένη διάταξη δεν περιλαμβανόταν στο επεξεργασμένο σχέδιο.
- ***Η γνωμοδότηση του ΣτΕ δεν είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση και δεν δεσμεύει ούτε το ΣτΕ, όταν κρίνει ως δικαστήριο τη νομιμότητα του διατάγματος.***

6. Η εκτελεστή γνώμη: Η υποχρεωτική γνώμη είναι εκτελεστή, αυτοτελής διοικητική πράξη, η οποία ενσωματώνεται σε μια τελική απόφαση, στο πλαίσιο μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας.
Παραδείγματα -> γνωμοδοτήσεις περί υγειονομικών επιτροπών (βλ. του ΙΚΑ ή της Αναθεωρητικής Υγειονομικής Επιτροπής, που καταλήγουν σε αποστρατεία/απόλυση), ασφαλιστικών εισφορών και συνταξιοδοτικών θεμάτων (βλ. των αγωνιστών της εθνικής αντίστασης).

<u>Δ. Τα χαρακτηριστικά της γνώμης</u>

1. Η αιτιολογία της γνώμης: Η γνώμη, πέρα από έγγραφη, πρέπει να έχει αιτιολογία πλήρη, ορισμένη και επαρκή. Όταν η γνωμοδότηση δεν απαντά σε ισχυρισμό που διατυπώθηκε από τον διοικούμενο ή είναι γενική και αόριστη ή απορρίπτει αίτημα χωρίς πραγματική έρευνα των περιστατικών, τότε είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη, με αποτέλεσμα να συνεπιφέρει ακύρωση της εκτελεστής πράξης που την υιοθετεί.
Ιδίως στην περίπτωση της πρότασης και της σύμφωνης γνώμης, η αιτιολογία είναι κρίσιμη (όχι μόνο για τον ελεγχο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας από τη Διοίκηση αλλά και) ως προς το περιεχόμενο της

πράξης που θα εκδώσει το δεσμευόμενο αποφασίζον όργανο. Σε αυτή την περίπτωση, η αιτιολογία της εκτελεστής πράξης δεν καλύπτει την πλημμέλεια της αναιτιολόγητης πρότασης/σύμφωνης γνώμης. Ειδική αιτιολογία πρέπει να υπάρχει όταν το γνωμοδοτικό όργανο επανέρχεται στην αρχική του γνωμοδότηση, πριν την τελείωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, και τη μεταβάλει.

2. Η επικαιρότητα της γνώμης:α) Η γνώμη πρέπει να λαμβάνεται πριν την έκδοση της εκτελεστής πράξης. Η εκ των υστέρων λήψη της δεν επανορθώνει την παράλειψη και την παρανομία, αφού χάνεται ο προπαρασκευαστικός της ρόλος και ίσως επηρεάζεται από την ήδη τελειωμένη εκτελεστή πράξη.
β) Το αποφασίζον όργανο οφείλει να αναμείνει τη διατύπωση της γνώμης για εύλογο χρονικό διάστημα, που καθορίζεται από τις διατάξεις ή τάσσεται από το αποφασίζον όργανο. Μόνο μετά την άπρακτη πάροδο του χρονικού διαστήματος, μπορεί το αποφασίζον όργανο να εκδώσει νομίμως την εκτελεστή πράξη χωρίς τη λήψη της. Διαφορετικά πάσχει ακυρότητας.
γ) Η γνώμη πρέπει να απέχει εύλογο χρονικό διάστημα από την έκδοση της εκτελεστής πράξης, ώστε να ανταποκρίνεται στις παρούσες συνθήκες του κρινόμενου θέματος.

ΙΙΙ. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Α. Κατοχύρωση και σκοπός του δικαιώματος ακρόασης

1. Η κατοχύρωση του δικαιώματος:Σύμφωνα με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (Σύνταγμα-άρθρο 20§2, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας-άρθρο 6), οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια σε βάρος των συμφερόντων ορισμένου προσώπου, οφείλουν να τον καλούν για να εκφράσει (γραπτά ή προφορικά) τις απόψεις του για το σχετικό ζήτημα. Το δικαίωμα αυτό δε μπορεί να αποκλειστεί με νόμο (=> αντισυνταγματικός) και υφίσταται χωρίς νομοθετική πρόβλεψη. Σημειώνεται ότι αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου, τότε μπορεί να μην κληθεί ο ενδιαφερόμενος. Αν, όμως, η κατάσταση που ρυθμίστηκε μπορεί να μεταβληθεί, καλείται ο ενδιαφερόμενος εντός 15 ημερών, οπότε είναι δυνατή νέα ρύθμιση του θέματος. Μάλιστα, αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη για τη Διοίκηση, το δυσμενές μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει. Η ακύρωση ατομικής πράξης (λόγω μη ακρόασης) δεν πραγματοποιείται αυτεπαγγέλτως, αλλά πρέπει να προβληθεί μέχρι τη συζήτηση. ***Για παράδειγμα:*** κατά την πειθαρχική διαδικασία, ο εγκαλούμενος μπορεί να ζητήσει τη συμπαράσταση του δικηγόρου του ενώπιον του δικαστηρίου / υποχρέωση κλήσης υπαλλήλου για να απολυθεί, αφού έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα, λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας / κρίση για τη μη μονιμοποίηση δημοσίου υπαλλήλου.

2. Ο σκοπός του δικαιώματος: Σκοπός του δικαιώματος είναι να δοθεί η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να εκθέσει τις απόψεις του (υποστηρίζοντας τα συμφέροντά του, και να προτείνει εύλογες λύσεις προληπτικά) και στη Διοίκηση να λάβει καλύτερη πληροφόρηση, ώστε να ρυθμίσει ορθότερα το θέμα.

Β. Διαδικασία: Η κλήση πρέπει να είναι έγγραφη, να αναφέρει τη μέρα και τον τόπο της ακρόασης, να προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου και να κοινοποιείται 5 μέρες πριν τη μέρα της ακρόασης. Το μέτρο πρέπει να λαμβάνεται σε εύλογο χρονικό διάστημα μετά την ακρόαση. Αν η Διοίκηση δεν καλέσει τον ενδιαφερόμενο, η πράξη κρίνεται ακυρωτέα. Το ίδιο ισχύει κι αν στο έγγραφο της κλήσης δεν

αναφέρεται ο τόπος, η μέρα κλπ. Αν ο ενδιαφερόμενος εκφράσει τις απόψεις του προφορικά, πρέπει να συνταχθεί υπηρεσιακώς σχετικό έγγραφο, το οποίο συνυπογράφεται από τον ίδιο. Τέλος, η παράλειψη προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται με την άσκηση από τον ενδιαφερόμενο διοικητικής προσφυγής κατά της πράξης που εκδόθηκε. Καλύπτεται, όμως, αν αναπτύξει τις απόψεις του με υπόμνημα, πριν την έκδοση της πράξης, γνωρίζοντας τα στοιχεία του φακέλου που έχει η αρμόδια υπηρεσία.

Γ. Συσταλτική εφαρμογή του δικαιώματος

1. Εφαρμογή σε ατομικές δυσμενείς πράξεις: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αναφέρεται στις ατομικές διοικητικές πράξεις και αφορά μόνο τον φορέα του συμφέροντος και όχι τυχόν τρίτους. Από τη νομολογία κάμπτεται αυτός ο κανόνας και αναγνωρίζεται δικαίωμα ακρόασης σε οικολογικές οργανώσεις, πριν ληφθούν μέτρα για τη θήρα σε συγκεκριμένη κυνηγετική περίοδο και άσχετο του αν θα γίνουν οι απόψεις τους αποδεκτές.

2. Η προϋπόθεση άσκησης διακριτικής ευχέρειας: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν ασκείται, όταν η αρμοδιότητα της Διοίκησης για την έκδοση δυσμενούς πράξης είναι δέσμια. Όταν, όμως, καταλείπονται, από το νόμο, περιθώρια, τότε επιβάλλεται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης.

3. Η συνδρομή υποκειμενικής συμπεριφοράς: Για την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης απαιτείται η λήψη του δυσμενούς μέτρου (= η έκδοση της δυσμενούς ατομικής πράξης) να οφείλονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικούμενου και όχι σε αντικειμενικά κριτήρια. ***Για παράδειγμα,*** η ανάκληση άδειας διάθεσης αποβλήτων λόγω υπέρβασης των ορίων ή η ανάκληση άδειας λειτουργίας καταστήματος λόγω αυθαίρετης επέκτασης ή η ανάκληση πολιτογράφησης ομογενούς λόγω πλαστής προξενικής θεώρησης παλιννοστήσεως δεν απαιτούν προηγούμενη ακρόαση γιατί στηρίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια. Αντιθέτως, κλήση για ακρόαση απαιτεί, ***για παράδειγμα,*** η απόλυση εφημερίου, επειδή εγκατέλειψε τη θέση του. Υπάρχουν και περιπτώσεις που οι αντικειμενικές προϋποθέσεις και τα υποκειμενικά στοιχεία συγκλίνουν- π.χ. η επιβολή αναδάσωσης σε ιδιόκτητη έκταση, αν και δυσμενές μέτρο, δεν απαιτεί την προηγούμενη κλήση του ιδιοκτήτη (αφού, κατά το ΣτΕ, η υπαιτιότητά του δεν είναι κατά νόμο κρίσιμο στοιχείο για την κήρυξη αναδάσωσης, η οποία χωρεί βάσει του αντικειμενικού δεδομένου ότι κατεστράφη η φυόμενη βλάστηση). Δικαίωμα ακρόασης, όμως, πρέπει να παρέχεται επί επιβολής προστίμου για παράνομη εκχέρσωση αναδασωτέας έκτασης. Η παράλειψη κλήσεως δεν καλύπτεται ούτε από την απολογία στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας, ούτε από την άσκηση διοικητικής προσφυγής. Επιπλέον, σε περίπτωση διενέργειας φορολογικού ελέγχου, πριν η αρχή επιβάλει πρόστιμο, παρέχει δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στον παραβάτη, επιδίδοντάς του σχετικό σημείωμα (εκτός αν είναι δυσχερής η επίδοσή του, γεγονός που πρέπει να βεβαιώνεται με ειδική αιτιολογία). Τέλος, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχουν και οι defacto υπόλογοι ή συνυπεύθυνοι, που συνετέλεσαν στη δημιουργία ελλείμματος.

4. Η απαίτηση θετικής βλάβης και αυτεπάγγελτης ενέργειας: Η εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης περιορίζεται στις πράξεις με τις οποίες προκαλείται θετική βλάβη. Συναφώς, προϋποθέτει την αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης, ενώ αυτή δεν απαιτείται όταν η δυσμενής πράξης

είναι αποτέλεσμα αίτησης του ενδιαφερόμενου.

5. Η απαίτηση γνωστής διεύθυνσης: Προηγούμενη ακρόαση δεν απαιτείται όταν η διεύθυνση της κατοικίας/διαμονής του διοικουμένου είναι άγνωστη, και, άρα, η κλήση καθίσταται ανέφικτη.

Δ. Το δικαίωμα ακρόασης και η σύνθετη διοικητική ενέργεια: Στην περίπτωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας που καταλήγει στην έκδοση δυσμενούς πράξης, αρκεί η ακρόαση του διοικουμένου πριν την έκδοση της τελικής πράξης. ***Για παράδειγμα,*** στην κήρυξη απαλλοτρίωσης, θεωρείται ότι τυχόν έλλειψη ακρόασης καλύπτεται, αν οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν ένσταση ενώπιον του Νομάρχη πριν από την έκδοση της τελικής πράξης. Ομοίως, όταν προβλέπεται η επιβολή προστίμου με πράξη του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, αρκεί η ακρόαση ενώπιον του ΕΣΡ.

IV. Ο ΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Α. Ο έγγραφος τύπος

α) Ως τύπος (=εξωτερική μορφή) της διοικητικής πράξης ορίζεται ο έγγραφος, προκειμένου να εξασφαλίζεται η σαφήνεια και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου.

β) Όταν προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις, η δήλωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου συνάγεται από τη σιωπή του. Η σιωπή, δηλαδή, για ορισμένο χρονικό διάστημα χαρακτηρίζεται ως αποδοχή ή απόρριψη του αιτήματος.

γ) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η διοικητική πράξη μορφοποιείται μέσω του προφορικού λόγου ή και με νεύματα, σήματα και σύμβολα. Η προφορική διοικητική πράξη (π.χ. διάλυση δημόσιας συνάθροισης από την αστυνομία) πρέπει να αποδεικνύεται, ενώ η δια συμβόλων σημαινόμενη πρέπει να είναι κατανοητή (π.χ. σήματα της τροχαίας).

Β. Στοιχεία εγκυρότητας της διοικητικής πράξης: Η διοικητική πράξη για να είναι έγκυρη, πρέπει επιπλέον να φέρει χρονολογία, καθώς και μνεία και υπογραφή του οργάνου που την εκδίδει (->απαραίτητα για τον έλεγχο της αρμοδιότητας και για το νομικό/πραγματικό καθεστώς που λαμβάνεται υπόψη για την έκδοση). Αν ελλείπει ένα από αυτά τα στοιχεία, τότε είναι ανυπόστατη, δηλαδή δεν έχει τεκμήριο νομιμότητας, δεν παράγει έννομα αποτελέσματα και δε δεσμεύει κανέναν. Αντιθέτως, η παράλειψη επίθεσης σφραγίδας της δημόσιας αρχής, πρωτοκόλλησης και αναφοράς των διατάξεων, βάσει των οποίων εκδίδεται η διοικητική πράξη, δε συνεπάγεται πλημμέλεια αυτής.

Γ. Η διακίνηση των εγγράφων: Επιτρέπεται η διακίνηση των εγγράφων με τηλεομοιοτυπία (fax) και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (e-mail). Για την εφαρμογή των παραπάνω, το μηχανικό μέσο πρέπει να αφήνει ευκρινές αποτύπωμα: τον αριθμό κλήσης της συσκευής του αποστολέα και του παραλήπτη, την ημερομηνία/ώρα αποστολής και τον αριθμό της τρέχουσας σελίδας. Από την άλλη, τα έγγραφα που αποστέλλονται στους διοικουμένους πρέπει να συνοδεύονται από δελτίο αποστολής που να περιέχει τον πλήρη τίτλο/διεύθυνση της αποστέλλουσας υπηρεσίας, τα πλήρη στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του εγγράφου (τίτλος εκδούσας υπηρεσίας, ημερομηνία έκδοσης, αριθμός πρωτοκόλλου, αριθμός σελίδων, ονοματεπώνυμο/ ιδιότητα/ αριθμός τηλεφώνου/ υπογραφή χειριστή). Τέλος, τα e-mail πρέπει να περιλαμβάνουν τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του λήπτη, τον πλήρη τίτλο της αποστέλλουσας υπηρεσίας, τα στοιχεία προσδιορισμού του αποστελλόμενου μηνύματος, το ονοματεπώνυμο/ ιδιότητα/ αριθμό κλήσης του χειριστή.

Δ. Η δημοσίευση της διοικητικής πράξης

1. Κανονιστικές πράξεις: Για την τελείωση των κανονιστικών πράξεων απαιτείται η πλήρης δημοσίευση του περιεχομένου τους στη ΦΕΚ (=> προσιτή για όλους, αφού δημιουργείται τεκμήριο γνώσης και γίνεται εφικτός ο έλεγχος νομιμότητας από το ΣτΕ και τα άλλα δικαστήρια). Ο νομοθέτης δε μπορεί να αποκλείσει από τη δημοσίευση μια κατηγορία κανονιστικών πράξεων, αλλά μπορεί να προβλέψει τη δημοσίευσή τους (πλην των προεδρικών διαταγμάτων) με προσφορότερο τρόπο (π.χ. ανακοίνωση/εγκύκλιο/τοιχοκόλληση στις αρμόδιες υπηρεσίες). Σημειώνεται ότι εξίσου δυνατή είναι η μη δημοσίευση εν όλω ή εν μέρει κανονιστικών πράξεων, από τη δημοσίευση των οποίων θα προέκυπτε βλάβη στην εθνική άμυνα (=> απόρρητες, καθώς γνωστοποιούνται μόνο στις αρμόδιες υπηρεσίες και στους κατά νόμους αποδέκτες τους). Οι κανονιστικές πράξεις που δε δημοσιεύονται στη ΦΕΚ είναι ανυπόστατες και δεν τίθεται θέμα έναρξης/λήξης της ισχύος τους ή προθεσμίας προσβολής τους. Ανυπόστατες είναι επίσης: ***α) οι ατομικές πράξεις που στηρίζονται σε αυτές, β) οι πράξεις που τοιχοκολλήθηκαν εν μέρει, ενώ προβλέπεται η τοιχοκόλληση του πλήρους περιεχομένου τους και γ) οι πράξεις που δεν τοιχοκολλήθηκαν, ενώ προβλέπεται ανακοίνωση δι' εγκυκλίου και τοιχοκόλληση.*** Τέλος, διάταξη νόμου που επιχειρεί να προσδώσει αναδρομικά κύρος σε κανονιστική υπουργική απόφαση, που είναι ανυπόστατη λόγω μη δημοσίευσης στη ΦΕΚ, είναι ανίσχυρη, χωρίς να θίγεται η ισχύς της για το μέλλον. Αναλόγως, ανίσχυρες καθίστανται και οι ρυθμίσεις του νόμου που στηρίζονται σε αυτή την κανονιστική ρύθμιση και προβλέπουν παραγραφή αξιώσεων ή κατάργηση των σχετικών εκκρεμών δικών. Η ορθή επανάληψη της δημοσίευσης επιτρέπεται μόνο αν υπάρχουν γραφικά ή λογιστικά σφάλματα, διαφορετικά πρόκειται για τροποποίηση. Η κυκλοφορία της ΦΕΚ θεωρείται ότι γίνεται την ημερομηνία που αυτό αναφέρει. Αυτό δεν ισχύει για τον υπολογισμό της προθεσμίας άσκησης της αίτησης ακυρώσεως, οπότε ως ημερομηνία δημοσίευσης νοείται η μέρα πραγματικής κυκλοφορίας της, δηλαδή διάθεσής της στους
ενδιαφερόμενους με τη μορφή αντιτύπου ή θεωρημένου φωτοαντιγράφου (-> χορηγείται και σχετική βεβαίωση).

2. Γενικές ατομικές πράξεις: Οι γενικές ατομικές δημοσιεύονται στη ΦΕΚ μαζί μαζί με τα διαγράμματα που τις συνοδεύουν. Διαφορετικά, θεωρούνται ανυπόστατες.

3. Ατομικές πράξεις: Οι ατομικές διοικητικές πράξεις τελειούνται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή τους. Μόνο αν είναι εκ του νόμου δημοσιευτέες, απαιτείται επιπλέον η δημοσίευσή τους στη ΦΕΚ.

4. Η ανάρτηση των διοικητικών πράξεων στο Διαδίκτυο: Είναι υποχρεωτική η ανάρτηση στο Διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης. Βέβαια, οι κατά νόμον δημοσιευτέες ισχύουν από τη δημοσίευσή τους στη ΦΕΚ. Όμως, αυτές που δεν είναι κατά νόμον δημοσιευτέες δεν εκτελούνται αν δεν αναρτηθούν στο Διαδίκτυο.

Ε. Η αιτιολογία της διοικητικής πράξης: Η αιτιολογία συνίσταται στην έκθεση των πραγματικών

και νομικών λόγων που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση της διοικητικής πράξης και μπορεί να αφορά τη νομιμότητα/σκοπιμότητά της. Στηρίζεται στην αρχή της νομιμότητας και την ανάγκη σεβασμού των συμφερόντων των διοικουμένων. Όλες οι ατομικές πράξεις πρέπει να φέρουν αιτιολογία, που να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμον προϋποθέσεων για την έκδοσή τους. Οι κανονιστικές πράξεις δεν αιτιολογούνται, εκτός αν επιβάλλεται από τις διατάξεις. Η αιτιολογία προβλέπεται είτε από το νόμο ρητά (οπότε συνιστά ουσιώδη τύπο), είτε, στην περίπτωση των δυσμενών πράξεων, από τη φύση της πράξης, οπότε αρκεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου. Αν η Διοίκηση αιτιολογήσει οικειοθελώς μια πράξη, τότε οφείλει να ενεργήσει κατά νόμιμο τρόπο. Η αιτιολογία, δηλαδή, πρέπει να είναι σαφής (-> αναφέρεται σε ορισμένη περίπτωση), ειδική (-> ξεκάθαρη αναφορά στις νομικές διατάξεις, βάσει των οποίων εκδίδεται) και επαρκής ποιοτικά και ποσοτικά για να θεμελιώσει το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης. Όταν η Διοίκηση εκδίδει την πράξη αυτεπαγγέλτως, τα αποδεικτικά στοιχεία συγκεντρώνονται με δική της πρωτοβουλία, ενώ αν η έκδοση γίνεται με αίτηση του διοικουμένου, ο ίδιος οφείλει να προσκομίσει τα απαραίτητα δικαιολογητικά.

V. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Α. Η αίτηση: Η αίτηση πρέπει να είναι έγγραφη, σαφής και να φέρει υπογραφή. Οι μονομερείς πράξεις της Διοίκησης εκδίδονται αυτεπαγγέλτως και η τυχόν υποβολή αίτησης αποτελεί απλή παρακίνηση προς το διοικητικό όργανο. Αντίθετα, όταν οι διατάξεις επιβάλλουν την υποβολή αίτησης, αυτή πρόκειται για μορφή άμεσης συμμετοχής του διοικουμένου στη διαδικασία έκδοσης διοικητικής πράξης, η οποία, πάντως, παραμένει μονομερής δήλωση βουλήσεως της Διοίκησης. ***Για παράδειγμα,*** για τη χορήγηση αδειών, το διορισμό, τη συνταξιοδότηση κ.ά. απαιτείται η υποβολή αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τον ενδιαφερόμενο. Είναι δυνατή η παραίτηση από υποβληθείσα αίτηση, εκτός αν αυτό απαγορεύεται από τις διατάξεις. Στις περιπτώσεις που η αίτηση αποτελεί αναγκαίο όρο, η έλλειψή της ή τυχόν ελαττωματική υποβολή της δημιουργεί ακυρότητα στη διοικητική πράξη που εκδόθηκε. Υποβολή αιτήσεων (π.χ. για έκδοση αποσπάσματος ληξιαρχικής πράξης γέννησης, θανάτου γάμου ή πιστοποιητικού στρατολόγησης κλπ) γίνεται και τηλεφωνικώς μέσω του ΟΤΕ. Οι αιτήσεις πρέπει να ικανοποιούνται εντός 50 ημερών από την υποβολή τους στην αρμόδια υπηρεσία. Αν είναι αδύνατο, πρέπει να ενημερώνεται γραπτώς ο διοικούμενος για το λόγο καθυστέρησης και για τυχόν πρόσθετα στοιχεία που χρειάζονται. Για την απλή χορήγηση πιστοποιητικών, ορίζεται προθεσμία 10 μερών για την αποστολή τους. Τέλος, αίτηση προδήλως παράνομη ή καταχρηστική δε δημιουργεί καμία υποχρέωση στη Διοίκηση.

Β. Οι διοικητικές προσφυγές: Διοικητικές προσφυγές ονομάζονται οι προσφυγές που υποβάλλονται από τους διοικουμένους ενώπιον διοικητικών οργάνων, με αίτημα την άσκηση ελέγχου της νομιμότητας/σκοπιμότητας διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί και τους αφορούν => επιδιώκουν τη βελτίωση της θέσης τους, προκειμένου να αποφύγουν την προσφυγή στη Δικαιοσύνη. Έτσι, οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν μια μορφή αυτοελέγχου της Διοίκησης, η οποία αποσκοπεί στη θεραπεία τυχόν παρανομιών των διοικητικών πράξεων -> ταχύτερη, οικονομικότερη και αποτελεσματικότερη προστασία των συμφερόντων των διοικουμένων.

1. Απλές διοικητικές προσφυγές (άρθρο 24 ΚΔΔ): Έχουν τη μορφή αίτησης. Δεν προβλέπονται από ειδική διάταξη, αλλά κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα (άρθρο 10- ο διοικούμενος μπορεί να απευθύνεται στις αρχές, που υποχρεούνται να ενεργήσουν σύντομα και να απαντήσουν αιτιολογημένα) =

επικουρικά διοικητικά βοηθήματα. Διακρίνονται σε:
α) Αίτηση θεραπείας: Όταν ο διοικούμενος απευθύνεται στο διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη που τον θίγει, για να εξετάσει την υπόθεση και να θεραπεύσει πλημμέλειες της πράξης, με την ανάκληση ή τροποποίησή της.
β) Όταν ο διοικούμενος απευθύνεται στο ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο αυτού που εξέδωσε την πράξη, επιδιώκοντας την ακύρωσή της για τις πλημμέλειες που επικαλείται.
Δεν υπάρχει προθεσμία για την άσκησή των απλών προσφυγών αν, όμως, υποβληθούν μέσα στην προθεσμία άσκησης του προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος (60 μέρες από την κοινοποίηση ή γνώση της πράξης), τότε διακόπτουν την προθεσμία άσκησής του για 30 μέρες. Το διοικητικό όργανο οφείλει να απαντήσει μέσα σε 30 μέρες από την υποβολή της προσφυγής. Αν η προσφυγή έχει υποβληθεί σε αναρμόδιο όργανο, αυτό οφείλει να τη διαβιβάσει προς εξέταση στο αρμόδιο μέσα σε 5 μέρες. Ο έλεγχος που γίνεται αφορά τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα της πράξης. Το όργανο που εξέδωσε την πράξη μπορεί να την ανακαλέσει ή την τροποποιήσει, ενώ το ιεραρχικά προϊστάμενο να την ακυρώσει ή να την αναπέμψει στο αρμόδιο για την έκδοσή της όργανο. Ιεραρχική υποκατάσταση, δηλαδή, να εκδώσει την πράξη το ίδιο το ιεραρχικά ανώτερο όργανο, απαγορεύεται. Αν το διοικητικό όργανο εμμένει στην άποψή του και απορρίπτει την προσφυγή, η απόφασή του θεωρείται βεβαιωτική και δεν έχει εκτελεστότητα. Αν, όμως, το διοικητικό όργανο απορρίψει την απλή προσφυγή μετά την εξέταση νέων δεδομένων, τότε η απόφαση του δεν είναι βεβαιωτική· αποκτά εκτελεστότητα και προσβάλλεται αυτοτελώς με τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα. Αν η προσφυγή γίνει δεκτή, τότε οι αποφάσεις που εκδίδονται επί αυτών είναι πάντα εκτελεστές. Απλές προσφυγές δεν μπορούν να ασκηθούν κατά κανονιστικής πράξης, παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και υλικής ενέργειας. Τέλος, συνέπεια της άσκησης μιας απλής διοικητικής προσφυγής απαγορεύεται να είναι η χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου.

2. Ειδικές διοικητικές προσφυγές (άρθρο 25 ΚΔΔ): Είναι οι προσφυγές που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις για μια κατηγορία διοικητικών πράξεων. Οι διατάξεις προσδιορίζουν τα όργανα (είτε αυτό που εξέδωσε την πράξη ή το ιεραρχικώς προϊστάμενό του ή αυτό που ασκεί τη διοικητική εποπτεία) ενώπιον των οποίων αυτές ασκούνται, καθώς και την αντίστοιχη προθεσμία. Ο έλεγχος είναι μόνο νομιμότητας και μπορεί να καταλήξει είτε σε απόρριψη της προσφυγής είτε στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Η ειδική προσφυγή ασκείται μόνο κατά ρητών πράξεων, ατομικών και κανονιστικών. Η προθεσμία να αποφανθεί το όργανο ορίζεται από τις διατάξεις· διαφορετικά, είναι το πολύ 30 μέρες. Συνέπεια της άσκησης ένδικης προσφυγής είναι η διακοπή της προθεσμίας άσκησης των ένδικων βοηθημάτων, για το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο το αρμόδιο όργανο οφείλει να αποφανθεί. Οι αποφάσεις που δέχονται τις διοικητικές προσφυγές είναι εκτελεστές, ενώ η φύση αυτών που τις απορρίπτουν καθορίζεται από τη νομολογία. **<u>Παράδειγμα:</u>**με ειδική προσφυγή προσβάλλονται ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού οι πράξεις του Νομάρχη, ως οργάνου αποκέντρωσης / οι πράξεις του αιρετού Νομάρχη ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας / οι πράξεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού.

3. Οι ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές: Προσδιορίζονται από συγκεκριμένες διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τα αρμόδια για την εξέτασή τους όργανα την προθεσμία για την άσκησή τους και την προθεσμία που έχουν τα αρμόδια όργανα να αποφανθούν (-> διαφορετικά, ισχύει προθεσμία το πολύ 3 μηνών). Αρμόδιο όργανο για την εξέταση ενδικοφανούς προσφυγής μπορεί αν είναι αυτό που την εξέδωσε ή το ιεραρχικά προϊστάμενό του ή όργανο που ιδρύεται ειδικά για το σκοπό αυτό (μάλιστα, μπορεί να προβλεφθούν δύο βαθμοί για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής). Παραδείγματα:

ενδικοφανείς προσφυγές είναι αυτές που προβλέπονται περί δημοσίων έργων και για το χαρακτηρισμό μιας έκτασης ως δασικής.

Διαφορές ειδικής και ενδικοφανούς προσφυγής: α) Η έκταση του ελέγχου -> Ο έλεγχος που γίνεται μετά την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής είναι νομιμότητας και σκοπιμότητας.
β) Οι αποφάσεις που εκδίδονται μετά από ενδικοφανή προσφυγή είναι εκτελεστές.
γ) Η πάροδος άπρακτης προθεσμίας, που τάσσεται για την έκδοση απόφασης, (ή ελλείψει αυτής η πάροδος τριμήνου) συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.
δ) Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος. Αυτό σημαίνει ότι, όταν προβλέπεται από τις διατάξεις, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά μιας διοικητικής πράξης, τότε η άσκησή της είναι υποχρεωτική πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη· διαφορετικά, η άσκηση του ένδικου βοηθήματος θεωρείται απαράδεκτη.
Η προηγούμενη άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής είναι ανεκτή από το Σύνταγμα και την κατοχυρωμένη από αυτό πρόσβαση στη δικαιοσύνη (άρθρο 20), προϋπόθεση που δε συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Χάρη στη νομολογία θεσπίστηκε (άρθρο 16 ΚΔΔ) ότι η τυχόν πρόβλεψη ενδικοφανούς προσφυγής πρέπει να μνημονεύεται στην ατομική πράξη που κοινοποιείται στο διοικούμενο προς ενημέρωσή του -> ο τύπος αυτός δε θεωρείται ουσιώδης και η παράλειψή του δε θίγει το κύρος της πράξης. Αν, όμως, η μνεία ενδικοφανούς προσφυγής στη διοικητική πράξη έχει παραλειφθεί, τότε το ένδικο βοήθημα, που ασκείται από τον διοικούμενο, δε θεωρείται απαράδεκτο, παρά το γεγονός ότι αυτός δεν είχε ασκήσει την προβλεπόμενη από τις διατάξεις ενδικοφανή προσφυγή. Αντιθέτως, ούτε από τη νομοθεσία και τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου θεσπίζεται υποχρέωση της Διοίκησης να πληροφορεί το διοικούμενο περί των δικονομικών προϋποθέσεων της άσκησης από αυτόν προσφυγής ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων.

Συμπληρωματικές παρατηρήσεις: α) Για τις πράξεις που εκδίδονται μετά την άσκηση όλων των διοικητικών προσφυγών, ισχύει το νομικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής τους ->αν αλλάξει το νομικό καθεστώς μεταξύ της έκδοσης της αρχικής πράξης (που έχει προσβληθεί με διοικητική προσφυγή) και αυτής που έχει εκδοθεί επί της διοικητικής προσφυγής, ισχύει το χρονικώς νεότερο νομικό καθεστώς.
β) Μετά την άσκηση διοικητικής προσφυγής, η αρμόδια για την εξέταση διοικητική αρχή μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης, μέχρι να εκδοθεί απόφαση για τη διοικητική προσφυγή, αλλά όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της προαναφερθείσας απόφασης.
γ) Σύμφωνα με το άρθρο 27 του ΚΔΔ, αν δεν είναι δυνατή η άσκηση καμίας διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλει αναφορά στην αρμόδια διοικητική αρχή, για την υλική ή ηθική βλάβη που υπέστη από ενέργεια ή παράλειψή της και να επιδιώξει την επανόρθωσή της. Σε αυτή την περίπτωση, η Διοίκηση πρέπει να αποφανθεί το πολύ μέσα σε 50 μέρες (άρθρο 4 ΚΔΔ).

VI. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Α. Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης: Η Διοίκηση κατέχει έγγραφα, τα οποία είτε έχει η ίδια συντάξει είτε έχουν περιέλθει στην κατοχή της από τρίτους. Η αρχή της διαφάνειας, που προβλέπεται στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, επιτρέπει την πρόσβαση στις διοικητικές πληροφορίες που περιέχονται σε έγγραφα. Οι ρυθμίσεις αυτού του άρθρου εφαρμόζονται σε όλο τον δημόσιο τομέα και καταλαμβάνουν τα έγγραφα που βρίσκονται στη διάθεση του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ,

των ΟΤΑ και των δημόσιων νομικών προσώπων είτε διέπονται από το δημόσιο είτε από το ιδιωτικό δίκαιο.

Β. Τα διοικητικά έγγραφα: Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, που έχουν συνταχθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες, έχει κάθε ενδιαφερόμενος (-> δεν απαιτείται συνδρομή έννομου συμφέροντος) μετά από αίτησή του. Ως διοικητικά έγγραφα δε νοούνται μόνο οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά και οι γνωμοδοτήσεις/ εγκύκλιοι/ μελέτες/ εκθέσεις/ απαντήσεις/ πρακτικά κ.ά.

Γ. Τα ιδιωτικά έγγραφα: Η πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα είναι δυνατή μόνο σε όποιον έχει ειδικό έννομο συμφέρον, ύστερα από γραπτή αίτησή του. Αφορά: ***α) τα ιδιωτικά έγγραφα που είναι σχετικά με την υπόθεση του αιτούντος που εκκρεμεί στις δημόσιες υπηρεσίες ή έχει ήδη διεκπεραιωθεί από αυτές, β) τα πρόσωπα, των οποίων τα έννομα συμφέροντα συνδέονται κατά τρόπο προσωπικό και άμεσο με τις πληροφορίες που περιέχονται στα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα.***

<u>Δ. Περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα</u>:
α) Οι απόλυτοι περιορισμοί αφορούν την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής τρίτων προσώπων και του απορρήτου που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα να αρνηθεί την πρόσβαση.
β) Αντιθέτως, η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια να επιτρέψει ή να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν τις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν δημιουργείται κίνδυνος να δυσχεραν θεί ουσιωδώς η έρευνα των αρχών.
γ) Περιορισμοί μπορούν να δημιουργηθούν και από την ύπαρξη τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.
Τέλος, σημειώνεται ότι κάθε περίπτωση απόρριψης συνοδεύεται από αιτιολογία και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα μέσα σε 20 μέρες από την υποβολή της αίτησης. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση αντιγράφων ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης είναι 20 μέρες.

<u>Ε. Τρόποι άσκησης του δικαιώματος</u>: Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ικανοποιείται είτε με μελέτη του εγγράφου στο χώρο της δημόσιας υπηρεσίας, είτε με τη χορήγηση αντιγράφων. Αυτό μπορεί να αποκλειστεί, μόνο αν η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο γιατί είναι πεπαλαιωμένο/φθαρμένο.

<u>ΣΤ. Το ειδικότερο δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες:</u>Είναι δυνατή η ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον. Ισχύουν τα παρακάτω:
α) Όσον αφορά τον υπόχρεο παροχής πληροφοριών -> την υποχρέωση ελεύθερης πρόσβασης έχουν ρητά όλες οι διοικητικές υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, καθώς και τα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που κατέχουν πληροφορίες.
β) Όσον αφορά το δικαιούχο του δικαιώματος -> το δικαίωμα έχει κάθε φυσικό/νομικό πρόσωπο, χωρίς να χρειάζεται να δικαιολογεί έννομο συμφέρον.
γ) Όσον αφορά την πληροφορία -> ως πληροφορία γίνεται δεκτή όχι μόνο αυτή που περιέχεται στα έγγραφα, αλλά και με κάθε γραπτή, οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή, αρκεί να αφορά την κατάσταση των περιβαλλοντικών στοιχείων ή δραστηριότητες που προκαλούν ενόχληση (π.χ. θόρυβος).

δ) Οι δημόσιες αρχές μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος.
ε) Η απάντηση της δημόσιας αρχής πρέπει να δίνεται εντός προθεσμίας το πολύ ενός μηνός από την υποβολή της αίτησης.
στ) Για τον έλεγχο και την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων έχει προβλεφθεί η σύσταση επιτροπής στο ΥΠΕΧΩΔΕ (αποτελείται από ένα Σύμβουλο Επικρατείας, τον Γενικό Διευθυντή Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ και τον Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών του ΥΠΕΣΔΔΑ).

VII. Η ΕΝΑΡΞΗ ΤΗΣ ΙΣΧΥΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Α. Η έναρξη της ισχύος των κανονιστικών πράξεων: Συμπίπτει με τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από τις διατάξεις. Το ίδιο ισχύει και για τις γενικές ατομικές. Σημειώνεται ότι η έκδοσή τους ταυτίζεται με τη δημοσίευσή τους.

Β. Έναρξη της ισχύος των ατομικών πράξεων: Συμπίπτει με τη δημοσίευσή τους, εφόσον είναι δημοσιευτέες. Στις μη δημοσιευτέες (-> η εκδοσή τους ολοκληρώνεται με τη χρονολόγηση και την υπογραφή τους), αρχίζει μετά την κοινοποίησή τους (με βάση τις διατάξεις ή κάθε πρόσφορο μέσο) στον ενδιαφερόμενο. Για τον υπολογισμό της προθεσμίας άσκησης ένδικων βοηθημάτων, ο χρόνος για τον αποδέκτη αρχίζει από την κοινοποίησή της σε αυτόν ή από την πλήρη γνώση του περιεχομένου τους, ενώ για τους τρίτους από τη δημοσίευσή τους (δημοσιευτέες) ή από την πλήρη γνώση του περιεχομένου τους (μη δημοσιευτέες).

Γ. Πρόσθετοι ορισμοί στη διοικητική πράξη: Πρόκειται για συγκεκριμένες διατάξεις, οι οποίες εξαρτώνται από τη διοικητική πράξη που αποτελούν τη βασική ρύθμιση ή είναι τμήματά της. Είναι καθοριστικά στοιχεία που προστίθενται στη διοικητική πράξη και τροποποιούν τις συνήθεις επενέργειές της (=> περιορίζουν την ισχύ ή τα αποτελέσματά της). Οι ορισμοί αυτοί δεν είναι νόμιμοι, όταν ρητώς απαγορεύονται από τις διατάξεις ή απομακρύνονται από το σκοπό του νόμου ή περιορίζουν δικαιώματα, χωρίς το ανάλογο έρεισμα. Διακρίνονται σε ->

- ***Αιρέσεις:*** Από αυτές εξαρτάται η επέλευση ή η ανατροπή των αποτελεσμάτων μιας ρύθμισης από γεγονός μελλοντικό και αβέβαιο. Οι αναβλητικές αιρέσεις δεν επιτρέπονται, καθώς η Διοίκηση πρέπει να ασκεί τις αρμοδιότητές της εν όψει ορισμένων πραγματικών ή νομικών δεδομένων. Αντιθέτως, επιτρέπονται οι διαλυτικές αιρέσεις, αφού μπορεί να εξαρτηθεί η συνέχιση της ισχύος / ανατροπή των έννομων αποτελεσμάτων μιας διοικητικής πράξης από την επέλευση γεγονότος μελλοντικού και αβέβαιου.

- ***Όροι:*** Συνίστανται στην προσθήκη μιας υποχρέωσης για πράξη, παράλειψη ή ανοχή σε μια ευμενή διοικητική πράξη (όταν εκδίδεται με διακριτική ευχέρεια) -> ακυρότητά τους δεν επηρεάζει αυτόματα το κύρος της κύριας πράξης.

- ***Προθεσμίες:***

3.1 Ορισμός: Το χρονικό διάστημα -> μετά το οποίο αρχίζει ή λήγει η ισχύς της διοικητικής πράξης / για το οποίο ισχύει και μετά το οποίο λήγει η διοικητική πράξη.

3.2 Διοικητικές προθεσμίες: Προθεσμίες εντός των οποίων τα διοικητικά όργανα υποχρεούνται να

προβούν σε πράξεις. Διακρίνονται σε αποκλειστικές (π.χ. για την έκδοση ατομικών δυσμενών πράξεων), ανατρεπτικές και ενδεικτικές (π.χ. για την έκδοση ευμενών πράξεων, αφού ενέχουν παρότρυνση προς τη Διοίκης
η να ενεργήσει). Αν δεν ορίζεται ρητώς μια προθεσμία ως αποκλειστική η ανατρεπτική, τότε τεκμαίρεται ως ενδεικτική.

Δ. Η αναδρομική ισχύ των διοικητικών πράξεων: Οι κανονιστικές και οι συστατικές ορίζουν μόνο για το μέλλον. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η αναδρομική ισχύς όταν ->***α) όταν επιτρέπεται από τον εξουσιοδοτικό νόμο / β) η Διοίκηση συμμορφώνεται σε ακυρωτική απόφαση των διοικητικών δικαστηρίων*** (οπότε, η ατομική διοικητική πράξη ανατρέχει στο χρόνο της ισχύος της αρχικής πράξης ή παράλειψης που ακυρώθηκε) / ***γ) η Διοίκηση, μετά την ακύρωση πράξης για τυπικούς λόγους, επαναλαμβάνει πράξη ίδιου περιεχομένου, βάσει των ίδιων δεδομένων / δ) ανακαλείται παράνομη ατομική διοικητική πράξη.*** Νόμος, που κυρώνει αναδρομικά ανυπόστατη κανονιστική πράξη, είναι ανίσχυρος (αλλά όχι για το μέλλον), αφού ισχυροποιεί κανόνα κατά παράβαση του Συντάγματος.

VIII. ΛΗΞΗ ΤΗΣ ΙΣΧΥΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ (ΚΑΝΟΝΕΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ):

Η ισχύς των διοικητικών πράξεων λήγει όταν -> παρέλθει η χρονική τους διάρκεια, εκλείψει ο αποδέκτης τους ή το αντικείμενο της ρύθμισης και με νομοθετική ή άλλη διοικητική πράξη- ρητώς ή σιωπηρώς.
Οι κανονιστικές πράξεις παύουν να ισχύουν με νεότερη κανονιστική πράξη στο πλαίσιο της ισχύουσας ή νεότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η αναδρομική τους κατάργηση επιτρέπεται κατ' εξαίρεση με ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση ή απευθείας με νόμο. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις ανακαλούνται για το μέλλον ή αναδρομικά, βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου.

Α. Η ανάκληση των νόμιμων ατομικών διοικητικών πράξεων: Δεν ανακαλούνται οι νόμιμες ευμενείς πράξεις. Μάλιστα, η Διοίκηση -προκειμένου να ανακαλέσει μια πράξη- δε μπορεί να προβεί σε νέα εκτίμηση των δεδομένων που ίσχυαν κατά την έκδοσή της, ούτε για λόγους σκοπιμότητας ούτε λαμβάνοντας υπόψη μεταγενέστερα της έκδοσης στοιχεία.
Εξαιρέσεις ->Η Διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει νόμιμη ευμενή πράξη ->***α) για λόγους δημοσίου συμφέροντος, επανεξετάζοντας τα δεδομένα, βάσει των οποίων εκδόθηκε / β) όταν συναινεί ο διοικούμενος / γ) όταν ο διοικούμενος δε συμμορφώνεται σε όρους που τη συνοδεύουν ή αφήσει να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που έχει ταχθεί προς ενέργεια / δ) όταν έχει εκδοθεί με την επιφύλαξη ανάκλησης / ε) όταν από αυτή δεν απορρέουν δικαιώματα.***

Β. Η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων: Ανακαλούνται για λόγους νομιμότητας εντός εύλογου χρόνου. Σημειώνονται τα εξής ->***1. παράνομες είναι αυτές που έχουν κάποια πλημμέλεια και αν προσβληθούν θα ακυρωθούν / 2. ο εύλογος χρόνος, αν δεν ορίζεται από τις διατάξεις, είναι 5 χρόνια από την έκδοσή της / 3. γεννάται αξίωση αποζημίωσης, εφόσον οι διοικούμενοι δεν έχουν προκαλέσει υπαίτια την έκδοσή τους.***
Εξαιρέσεις ->*α) μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου, μπορούν να ανακληθούν οι παράνομες δυσμενείς ατομικές πράξεις / β) οι παράνομες ευμενείς πράξεις μπορούν να ακυρωθούν μετά το πέρας του εύλογου χρόνου αν η έκδοσή τους οφείλεται σε δόλια ενέργεια του διοικουμένου,* ο οποίος για να ωφεληθεί εξαπάτησε τη Διοίκηση ή αν υπαγορεύεται από το δημόσιο συμφέρον / ***λόγω ακυρωτικής***

δικαστικής απόφασης. Πάντως, σε καμία περίπτωση δε θίγονται τα δικαιώματα των καλόπιστων τρίτων.

Γ. Η αρμοδιότητα της Διοίκησης για ανάκληση: Έχει διακριτική ευχέρεια, που ασκείται αυτεπαγγέλτως ή με αίτηση του διοικουμένου, χωρίς χρονικό περιορισμό- αν γίνεται προς όφελός του. Η διακριτική ευχέρεια αναιρείται, αν προβλέπεται ρητά από το νόμο ή αν από την παράνομη πράξη δημιουργήθηκαν καταστάσεις που δε μπορούν να ανατραπούν, λόγω παρόδου μακρού χρόνου. Η άρνηση της Διοίκησης να προβεί σε ανάκληση δε συνιστά εκτελεστή πράξη, και η επανεξέταση της υπόθεσης δεν αποτελεί ούτε νέα έρευνα ούτε προσδίδει εκτελεστότητα στη νέα πράξη. Αν, όμως, γίνει νέα ουσιαστική έρευνα, τότε η άρνηση έχει εκτελεστό χαρακτήρα και πρέπει να συνοδεύεται από ειδική αιτιολογία.
Εξαιρέσεις -> Η Διοίκηση έχει υποχρέωση ανάκλησης ***α) όταν προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις / β) μετά από ακυρωτική δικαστική απόφαση που την επιβάλλει / γ) για τις πράξεις που εκδόθηκαν βάσει αντισυνταγματικό νόμο, κατά το χρονικό διάστημα της αναδρομικής ισχύς της σχετικής απόφασης του ΑΕΔ / δ) δυσμενών πράξεων, λόγω μακροχρόνιας αδράνειάς της ή αλλαγής του σκοπού*** (π.χ. στις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις) / ***ε) στην περίπτωση μεταβολής επί το ευμενέστερον της νομοθεσίας ή της νομολογίας- ειδικά για τις πράξεις κοινωνικής ασφάλισης / στ) στις όμοιες πράξεις.***

3. Η περίπτωση των όμοιων πράξεων: Όταν έχει εκδοθεί απόφαση του ΣτΕ ή αμετάκλητη διοικητικού δικαστηρίου, με την οποία ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη γιατί το έρεισμά της ήταν αντισυνταγματικός νόμος ή κανονιστική πράξη που στερείται η ίδια νόμιμου ερείσματος -> η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα να ανακαλέσει τις ατομικές πράξεις που έχουν το ίδιο περιεχόμενο και νόμιμο έρεισμα με την ακυρωθείσα. Απαιτείται αίτηση, εντός εύλογου διαστήματος από την έκδοση της απόφασης, από όποιον έχει έννομο συμφέρον. Επιπλέον, προϋπόθεση είναι να μη θίγονται δικαιώματα καλόπιστων τρίτων, εκτός αν συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος. Η υποχρέωση ανάκλησης των όμοιων πράξεων είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας και της χρηστής Διοίκησης, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά παράβαση του δικαίου.

Δ. Η διαδικασία της ανάκλησης: α) Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης είναι το διοικητικό όργανο που την εξέδωσε (άρθρο 21 ΚΔΔ) ή αυτό που είναι κατά το χρόνο ανάκλησής της αρμόδιο για την έκδοσή της. Κατ' εξαίρεση, μια πράξη που εκδόθηκε αναρμοδίως, νομίμως ανακαλείται από το όργανο που την έχει εκδώσει, μόνο, όμως, για το λόγο της αναρμοδιότητας.
β) Για την ανάκληση δεν είναι αναγκαίο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοσή της- εκτός αν αυτό γίνεται μετά από νέα εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών.Πράξη ανακλητική προηγούμενης ευμενούς, από την οποία προέρχονται δικαιώματα για τον καλόπιστο διοικούμενο, δεν παράγει αποτελέσματα αν δεν λάβει αυτός γνώση ή αν δεν του κοινοποιηθεί. Μάλιστα, η, μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου, κοινοποίηση της ανακλητικής πράξης, την καθιστά ακυρωτέα.
γ) Η ανάκληση πρέπει να έχει πλήρη και ειδική αιτιολογία, διαφορετικά η ανακλητική πράξη είναι ακυρωτέα.
δ) Η πράξη της ανάκλησης, ως ατομική διοικητική πράξη, έχει κι αυτή τεκμήριο νομιμότητας.
ε) Δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση, αν η ανάκληση γίνει για αντικειμενικούς λόγους- π.χ. λόγω υπέρβασης ορίων ή ανέγερσης ακινήτου σε ζώνη προστασίας. Προηγούμενη ακρόαση πρέπει να εφαρμοστεί αν η Διοίκηση ανακαλεί μια πράξη μετά την πάροδο μακρού χρόνου (4ετία), μεταβάλλοντας μια κατάσταση που είχε παγιωθεί με την ανοχή της.

στ) Η ανάκληση νόμιμων ατομικών πράξεων ενεργεί για το μέλλον, ενώ των παράνομων αναδρομικώς. Εξαίρεση -> πράξεις με τις οποίες έχουν δοθεί περιοδικές παροχές σε καλόπιστους διοικούμενους και οι δυσμενείς οικονομικές συνέπειες γι' αυτούς είναι αποδεδειγμένα δυσβάσταχτες- π.χ. για απονομή σύνταξης ή ασφαλιστικής παροχής. Οι ανακλητικές αυτές πράξεις, οι οποίες πρέπει να εκδοθούν εντός εύλογου χρόνου, ενεργούν για τον εφεξής χρόνο. Αν οι διοικούμενοι είναι κακόπιστοι, οι πράξεις ανακαλούνται χωρίς χρονικό περιορισμό και τα καταβληθέντα αναζητούνται.
ζ) Όταν ανακληθεί μια ατομική πράξη, αναβιώνει η προϊσχύουσα· στη σύνθετη διοικητική ενέργεια αναβιώνει η πράξη που έχει εκδοθεί στο αμέσως προηγούμενο στάδιο.
η) Η ανακλητική πράξη μπορεί κι αυτή να ανακληθεί, οπότε υπάρχει ανάκληση της ανάκλησης και αναβίωση της προϋπάρχουσας πράξης.

Κεφάλαιο Τέταρτο
Η ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι. ΓΕΝΙΚΑ

Σύμβαση είναι η νομική πράξη, η οποία καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων (=συμβαλλόμενοι) με τη σύμπτωση της δήλωσης της βούλησής τους (=συμφωνία) και έχουν ως αντικείμενο τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης, που αποσκοπεί στην πραγματοποίηση των στόχων/συμφερόντων (-> μπορεί να είναι κοινοί ή να διαφέρουν, χωρίς -πάντως- να αντιτίθενται) κάθε συμβαλλόμενου. Το Δημόσιο και τα άλλα ΝΠΔΔ μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις είτε με άλλα ΝΠΔΔ είτε με ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) για την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Οι σχετικοί με τις συμβάσεις κανόνες δικαίου ρυθμίζουν: ***α) τη διαδικασία, με την οποία σχηματίζεται η δήλωση βούλησης του ΝΠΔΔ για τη σύναψη σύμβασης, καθώς και τα αρμόδια γι' αυτό όργανά του / β) τον τύπο της σύμβασης / γ) την ερμηνεία των όρων της σύμβασης, καθώς και τη λύση της.*** Όταν τη διαδικασία του σχηματισμού και της δήλωσης της βούλησης ρυθμίζουν κανόνες διοικητικού δικαίου, τότε αυτή μπορεί να προβλέπει την έκδοση κανονιστικών (π.χ. διακήρυξη δημόσιου διαγωνισμού) και ατομικών διοικητικών πράξεων (π.χ. κατακύρωση). Οι σχετικοί με την εφαρμογή και τη λύση της σύμβασης κανόνες του διοικητικού δικαίου μπορεί να προβλέπουν αρμοδιότητα των οργάνων του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ για την έκδοση μονομερών πράξεων, με τις οποίες ρυθμίζονται ορισμένα συμβατικά θέματα (π.χ. παράταση προθεσμιών, επιβολή ποινικών ρητρών κ.ά) = όροι της σύμβασης, που ιδρύουν αντίστοιχα συμβατικά δικαιώματα => το ΝΠΔΔ έχει αυξημένη δικαιοπρακτική εξουσία στο πλαίσιο της συμβατικής σχέσης κι υπερέχει σε σχέση με τον αντισυμβαλλόμενο.

Ο όρος δημόσια σύμβαση περιλαμβάνει τις συμβάσεις που συνάπτει το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ, ανεξάρτητα από το δίκαιο που τις διέπει. Από την άλλη, για να χαρακτηριστεί μια σύμβαση ως διοικητική πρέπει να συντρέχουν αθροιστικώς τα εξής στοιχεία ->***α) τουλάχιστον ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ ή ιδιώτης που ενεργεί κατ' εντολή και για λογαριασμό τους / β) το αντικείμενο της σύμβασης να έχει σχέση με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια ή να εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό που καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις / γ) η κατάρτιση και εκτέλεση της σύμβασης να διέπονται, τουλάχιστον εν μέρει, από κανόνες του διοικητικού δικαίου, κι η σύμβαση να περιέχει όρους που παρέχουν στο συμβαλλόμενο ΝΠΔΔ δυνατότητες μονομερούς επέμβασης στις συμβατικές σχέσεις και, συνεπώς, να δημιουργούν γι' αυτό εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς*** (-> πρέπει να προκύπτει είτε απευθείας από τις διατάξεις της σχετικής νομοθεσίας, είτε

απευθείας από όρους της σύμβασης). Το δεύτερο και το τρίτο από τα προαναφερθέντα στοιχεία είναι αναγκαία για το χαρακτηρισμό ως διοικητικών των ενοχικών και γενικότερα των συναλλακτικών συμβάσεων, καθώς και των συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας ή παραχώρησης της αποκλειστικής χρήσης κοινόχρηστων πραγμάτων ή και ακινήτων, που ανήκουν στο Δημόσιο ή τους ΟΤΑ, για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού. Υπάρχουν, όμως, κι άλλες κατηγορίες συμβάσεων, όπως π.χ. οι αναπτυξιακές, που δημιουργούν εξαιρετικό νομικό καθεστώς (=υπαγωγή σε ευνοϊκές διατάξεις) ή προβλέπουν παροχές προς αυτόν· πάντως, και αυτές είναι διοικητικές συμβάσεις.
Οι διαφορές από διοικητικές συμβάσεις, οι οποίες δημιουργούνται από πράξεις ή παραλείψεις του συμβαλλόμενου Δημοσίου ή ΟΤΑ ή άλλου ΝΠΔΔ, υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, ως διοικητικές διαφορές ουσίας· από την άλλη, οι διαφορές από συμβάσεις, στις οποίες το ένα τουλάχιστον από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι ΝΠΔΔ, αλλά δε συγκεντρώνουν τα στοιχεία της διοικητικής σύμβασης, έχουν χαρακτήρα ιδιωτικών διαφορών κι υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

ΙΙ. ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΔΙΚΑΙΟ

• ***Διαφορές από διοικητικές πράξεις που εκδίδονται πριν από τη σύναψη της σύμβασης,*** κατ' εφαρμογή ειδικών διατάξεων διοικητικού δικαίου, οι οποίες ρύθμιζαν τη διαδικασία του σχηματισμού και της δήλωσης βουλήσεως του ΝΠΔΔ για τη σύναψη της σύμβασης (=αποσπαστές πράξεις) => υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του ΣτΕ // • ***Διαφορές που αναφέρονται στο κύρος, την ερμηνεία ή την εκτέλεση ή τη λύση της σύμβασης*** => ανήκουν στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων ως διοικητικές διαφορές ουσίας.
<u>ΠΟΙΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΦΑΡΜΟΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ;</u>*α) ο συνταγματικής βάσης κανόνας της προστασίας του ανταγωνισμού β) οι ειδικές διατάξεις, που αναφέρονται στην κατηγορία που ανήκει η συγκεκριμένη σύμβαση / γ) οι διατάξεις του ΑΚ / δ) ορισμένες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, που έχουν συμπληρωματική εφαρμογή σε σχέση με τους κανόνες που προκύπτουν από νομοθετικές διατάξεις, αλλά ως ειδικοί θα εφαρμόζονται κατ' αποκλεισμό των διατάξεων του ΑΚ.*

ΙΙΙ. ΚΑΝΟΝΕΣ ΠΟΥ ΡΥΘΜΙΖΟΥΝ ΤΟ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ

Η βούληση του ΝΠΔΔ για τη σύναψη της σύμβασης περιλαμβάνει τον καθορισμό του αντικειμένου και των όρων της σύμβασης, καθώς και την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου. Οι τρόποι επιλογής είναι:
<u>Α] Η απευθείας επιλογή (χωρίς διαγωνισμό) -></u> Γίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις που καθορίζονται κατά τρόπο περιοριστικό από τις σχετικές διατάξεις, μετά από διαπραγματεύσεις με έναν ή περισσότερους διαφορετικούς ενδιαφερόμενους. Η δήλωση βούλησης του ΝΠΔΔ προς τον αντισυμβαλλόμενο γίνεται με πράξη του αρμόδιου οργάνου του, που ονομάζεται ανάθεση κι έχει χαρακτήρα ατομικής διοικητικής πράξης.
<u>Β] Ο διαγωνισμός ή δημοπρασία -></u> Έχει ως σκοπό την επίτευξη των καλύτερων δυνατών όρων για το δημόσιο νομικό πρόσωπο, με τη δημοσιότητα της επιθυμίας του να συνάψει τη σύμβαση {-> διακήρυξη του διαγωνισμού, που προσδιορίζει το αντικείμενο της σύμβασης, το σύστημα υποβολής προσφορών, τη διαδικασία του διαγωνισμού, τους όρους της σύμβασης κ.ά. Η διακήρυξη έχει το χαρακτήρα κανονιστικής διοικητικής πράξης} και τη δημιουργία ανταγωνισμού μεταξύ των ενδιαφερόμενων να συμβληθούν με αυτό. Παράλληλα, αποσκοπεί στην προστασία των ενδιαφερομένων, σύμφωνα με την

προστασία του ανταγωνισμού και της ισότητας. Ο διαγωνισμός διακρίνεται σε: • ***δημόσιο ανοικτό*** => καλείται κάθε ενδιαφερόμενος που έχει τα νόμιμα προσόντα, να υποβάλει γραπτή προσφορά. / • ***δημόσιο κλειστό*** =>καλούνται όσοι έχουν τα νόμιμα προσόντα να υποβάλουν δήλωση (αίτηση) ενδιαφέροντος συμμετοχής. Μετά το πέρας της σχετικής προθεσμίας, το αρμόδιο όργανο του ΝΠΔΔ αποφασίζει ποιοι από αυτούς που εκδήλωσαν ενδιαφέρον συμμετοχής θα κληθούν να υποβάλουν γραπτές προσφορές. / • ***πρόχειρο (συνοπτικό)*** => διενεργείται με τη λήψη ανοικτών έγγραφων προσφορών με πρωτοβουλία του αρμόδιου οργάνου του ΝΠΔΔ, μετά από σύγκριση των οποίων συντάσσει πίνακα αξιολόγησής τους. Με άλλα λόγια, οι προσφορές ανοίγονται και επακολουθεί διαπίστωση του παραδεκτού τους, αξιολόγηση και σύγκρισή τους, συντάσσεται δε συγκριτικός πίνακας που εμφανίζει, κατά σειρά, τις καλύτερες προσφορές.

Ο διαγωνισμός διακρίνεται επιπλέον σε ***μειοδοτικό,*** όταν έχει ως αντικείμενο την προμήθεια κινητών πραγμάτων ή την αγορά ακινήτων ή τη μίσθωση πραγμάτων ή την εκτέλεση έργων ή εργασιών, και σε ***πλειοδοτικό,*** όταν αντικείμενό του είναι η εκποίηση ή η εκμίσθωση πραγμάτων. Μπορεί, βέβαια, να έχει ***μικτό χαρακτήρα*** (π.χ. διαγωνισμός για τη σύναψη σύμβασης παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας).

Υπάρχουν περιπτώσεις διοικητικών συμβάσεων, όπου δε χωρεί επιλογή μεταξύ περισσοτέρων ενδιαφερομένων για τη σύναψή τους. Στις περιπτώσεις αυτές, εκείνος που επιθυμεί να συμβληθεί, υποβάλλει αίτηση (προσφορά) και -εφόσον κατά την κρίση των αρμόδιων οργάνων συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις- το Δημόσιο έχει δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια να συνάψει τη σύμβαση.

Η δήλωση της βούλησης του ΝΠΔΔ προς τον αντισυμβαλλόμενο που έχει επιλεγεί γίνεται με ατομική διοικητική πράξη του αρμόδιου οργάνου = κατακύρωση ή έγκριση. Η αρμοδιότητα για την έκδοση της πράξης της κατακύρωσης μπορεί να έχει χαρακτήρα: ***i. δέσμιας αρμοδιότητας,*** με την έννοια ότι η σύμβαση πρέπει υποχρεωτικά να συναφθεί με εκείνον που έχει υποβάλει τη μικρότερη (μειοδοτικός διαγωνισμός) ή την υψηλότερη τιμή (πλειοδοτικός διαγωνισμός) / ***ii. διακριτικής ευχέρειας,*** με την έννοια ότι η απόφαση για την κατακύρωση λαμβάνεται όχι μόνο με βάση το ύψος της τιμής, αλλά και με επιπλέον κριτήρια αξιολόγησης (π.χ. ποιότητα, φήμη του προσφέροντος), για τα οποία καθορίζεται σύστημα βαθμολογίας. Φυσικά, το αρμόδιο για την κατακύρωση όργανο έχει τη διακριτική ευχέρεια να κρίνει ότι καμία από τις προσφορές που υποβλήθηκαν δεν είναι παραδεκτή ή συμφέρουσα και να θεωρήσει τον διαγωνισμό άγονο ή ασύμφορο. Ύστερα από αυτό, μπορεί να αποφασίσει είτε την επανάληψη του διαγωνισμού με τους ίδιους ή άλλους όρους μετά την έκδοση νέας διακήρυξης, είτε τη συνέχιση του διαγωνισμού, είτε την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου με απευθείας συμφωνία, είτε και τη ματαίωση της σύναψης της σύμβασης Επίσης, μπορεί να προβεί σε ολική ή μερική ανάκληση των πράξεων της σύνθετης διοικητικής ενέργειας του διαγωνισμού για λόγους νομιμότητας.

Η σύμβαση καταρτίζεται με την επίδοση προς τον αντισυμβαλλόμενο της πράξης κατακύρωσης, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά.

Η κατακύρωση ή έγκριση του αποτελέσματος του διαγωνισμού είναι αποσπαστή ατομική διοικητική πράξη, με την οποία τελειώνει η σύνθετη διοικητική ενέργεια του διαγωνισμού και μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Αν η πράξη ανάθεσης ή κατακύρωσης ακυρωθεί, η δήλωση της βούλησης του ΝΠΔΔ που έγινε με αυτή θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ. Αν η πράξη ανάθεσης ή κατακύρωσης έχει επιδοθεί στον αντισυμβαλλόμενο, η σύμβαση δε δεσμεύει το ΝΠΔΔ. Αν για να καταρτιστεί η σύμβαση χρειάζεται επιπλέον η υπογραφή σχετικού συμβατικού κειμένου κι η ακυρωτική απόφαση δημοσιευθεί πριν από την υπογραφή του, το αρμόδιο όργανο δεν επιτρέπεται να υπογράψει το κείμενο αυτό· τυχόν υπογραφή του δε δεσμεύει το ΝΠΔΔ. Και στις δύο περιπτώσεις η σύμβαση που έχει ήδη καταρτιστεί δεν

καθίσταται αυτοδικαίως άκυρη ->πρέπει να την αναγνωρίσει το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο και μπορεί να τη ζητήσει ο αντισυμβαλλόμενος ή να την προτείνει κατ' ένσταση το ίδιο το ΝΠΔΔ. Η κατακύρωση ή η ανάθεση μπορεί να ανακληθεί, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ανάκλησης των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων -> ενεργεί αναδρομικά και, άρα, η δήλωση του ΝΠΔΔ θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ· όμως, δεν καθίσταται αυτοδικαίως άκυρη η καταρτισθείσα σύμβαση, αλλά απαιτείται απόφαση του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου.

IV. ΤΥΠΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά (ΚΔΔ 22). Για την κατάρτιση της σύμβασης, η πρόταση κι η αποδοχή μπορεί να γίνονται με χωριστά έγγραφα· αν η σύμβαση συναφθεί προφορικά δεν είναι διοικητική. Κάθε σύμβαση που συνάπτεται με το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ, έχει αντικείμενο ανώτερο από ορισμένο ποσό και δημιουργεί υποχρεώσεις διαρκείας, υποβάλλεται στον τύπο του ιδιωτικού εγγράφου. Εφόσον η διοικητική σύμβαση καταρτίζεται με την επίδοση από την αρμόδια διοικητική αρχή στον εκλεγέντα ως αντισυμβαλλόμενο της πράξης κατακύρωσης ή έγκρισης ή ανάθεσης, το συμβατικό κείμενο που καταρτίζεται στη συνέχεια έχει αποδεικτικό χαρακτήρα.
Η σύμβαση -μετά την υπογραφή της -κυρώνεται με νομοθετική πράξη-, οπότε και ξεκινά να παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει, στις εξής περιπτώσεις -> όταν καταρτίστηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι διατάξεις, είτε περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις ή προβλέπει τη λύση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία. Όταν η σύμβαση έχει κυρωθεί με νομοθετική πράξη, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που τροποποιούν ισχύουσες διατάξεις (π.χ. προβλέπουν φορολογικές απαλλαγές) ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τους τρίτους (π.χ. περιορίζοντας την οικονομική ελευθερία όταν θεσπίζουν μονοπωλιακά προνόμια) έχουν τη φύση της νομοθετικής διάταξης.

V. ΚΑΝΟΝΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΑΙ ΤΗ ΛΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Στις συναλλακτικές συμβάσεις, οι κανόνες καθορίζουν τα δικαιώματα του αντισυμβαλλόμενου για την περίπτωση εκτέλεσης πρόσθετων εργασιών ή έργων, αναθεώρησης τιμών κ.ά· κυρίως, όμως, ορίζουν τα δικαιώματα του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ, σε περίπτωση μη εκτέλεσης ή μη εμπρόθεσμης και καλής εκτέλεσης των υποχρεώσεων του αντισυμβαλλόμενου.Τα δικαιώματα αυτά είναι: ***α) Η κήρυξη της έκπτωσης του αντισυμβαλλόμενου*** ->Είναι μονομερής πράξη του οργάνου του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ ή άλλου αρμόδιου διοικητικού οργάνου, που απευθύνεται στον αντισυμβαλλόμενο και με την οποία λύεται η σύμβαση και του επιβάλλονται κυρώσεις (π.χ. κατάπτωση της εγγύησης καλής εκτέλεσης, είσπραξη της προκαταβολής που είχε χορηγηθεί από την ημερομηνία καταβολής της στον αντισυμβαλλόμενο έως την επιστροφή της, αποκλεισμός του αντισυμβαλλόμενου από μελλοντικούς διαγωνισμούς, προμήθεια των ειδών ή εκτέλεση των εργασιών από τους υπόλοιπους μειοδότες του ίδιου διαγωνισμού ή με διενέργεια νέου ή και με απευθείας συμφωνία, και καταλογισμός εις βάρος του έκπτωτου αντισυμβαλλόμενου κάθε ζημίας που προκύπτει από αυτό, επιβολή προστίμων καθυστέρησης). Βασική

προϋπόθεση για την έκδοση της πράξης αυτής είναι η ολική ή μερική μη εκτέλεση των υποχρεώσεων από τον αντισυμβαλλόμενο, μέσα στις συμβατικές προθεσμίες ή μετά από την παρέλευση του χρονικού διαστήματος που ορίζουν οι διατάξεις/όροι της σύμβασης ή θεωρείται εύλογο. Η κήρυξη της έκπτωσης του αντισυμβαλλόμενου είναι, σε ορισμένες περιπτώσεις, υποχρεωτική. Πρόκειται για ατομική διοικητική πράξη, η οποία παρέχει στον αντισυμβαλλόμενο το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, αφού είναι επαχθής γι' αυτόν. Πάντως, κι ο αντισυμβαλλόμενος του ΝΠΔΔ μπορεί να καταγγείλει τη σύμβαση (=υπαναχώρηση) και να απαιτήσει αποζημίωση <π.χ. όταν το Δημόσιο δεν έχει πραγματοποιήσει τις προβλεπόμενες απαλλοτριώσεις για την κατασκευή δημόσιου έργου>. // ***β) Η επιβολή προστίμων (ή ποινικών ρητρών) καθυστέρησης*** -> Γίνεται με μονομερή πράξη του αρμόδιου οργάνου του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ. Προϋποθέτει τη μη εκπλήρωση ή την εκπρόθεσμη εκπλήρωση των υποχρεώσεων του αντισυμβαλλόμενου.

Πολλές φορές οι σχετικές διατάξεις ή και η σύμβαση ή γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου προβλέπουν τη δυνατότητα μεταβολής ορισμένων όρων, σχετικών με την παροχή του αντισυμβαλλόμενου, με μονομερή δήλωση βούλησης του αρμόδιου οργάνου του ΝΠΔΔ, που είναι υποχρεωτική για τον αντισυμβαλλόμενο, με αντίκρυσμα πρόσθετο τίμημα ή αμοιβή ή χρηματική αποκατάσταση της ζημίας ή της δαπάνης που ο αντισυμβαλλόμενος υφίσταται από τη μεταβολή αυτή. Ειδικότερα, στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, η μεταβολή αυτή μπορεί να επιβάλλεται από τις αρχές της προσαρμοστικότητας και, άρα· της μεταβλητότητας των όρων άσκησης της δημόσιας υπηρεσίας, ώστε να εξυπηρετούνται καλύτερα οι βασικές ανάγκες.
Οι συμβάσεις μπορούν να περιέχουν όρο για την αναπροσαρμογή των χρηματικών παροχών του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ προς τον αντισυμβαλλόμενο ή ρήτρες αναπροσαρμογής του αντιτίμου των αγαθών ή των υπηρεσιών που ο παραχωρησιούχος έχει υποχρέωση κατά τη σύμβαση να διαθέτει στο κοινό. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, σκοπός της αναπροσαρμογής είναι η διατήρηση της ισορροπίας στη σχέση της αξίας των παροχών του αντισυμβαλλόμενου και του χρηματικού ανταλλάγματος που αυτός δικαιούται να εισπράξει. Πάντως, μπορεί η ισορροπία αυτή να διαταραχθεί ή να ανατραπεί από έκτακτα γεγονότα, εξωσυμβατικά και απρόβλεπτα, ώστε η εκπλήρωση της σύμβασης από τον αντισυμβαλλόμενο να γίνει ιδιαίτερα επαχθής ή και αδύνατη. Γι' αυτό ο αντισυμβαλλόμενος έχει δικαίωμα σε αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης με αναπροσαρμογή των ποσών, τα οποία αυτός δικαιούται να εισπράξει για τις παροχές του. Όταν το δικαίωμα αυτό γεννηθεί, ο αντισυμβαλλόμενος έχει αντίστοιχη αξίωση κατά του ΝΠΔΔ και μπορεί να ασκήσει σχετικό ένδικο βοήθημα στο αρμόδιο διοικητικό εφετείο. Επίσης, αν αυτό προβλέπεται, ο αντισυμβαλλόμενος μπορεί να ζητήσει από το ΝΠΔΔ τη λύση της σύμβασης, είτε ολόκληρης είτε κατά το μέρος που δεν έχει εκτελεστεί, και να αρνηθεί την εκτέλεσή της. Αν, τότε, το ΝΠΔΔ εκδώσει πράξη έκπτωσης του αντισυμβαλλόμενου, ο τελευταίος μπορεί να την προσβάλει με προσφυγή για παράβαση νόμου.

Τα θέματα της συμβατικής ευθύνης, δηλ. της αξίωσης του συμβαλλόμενου ΝΠΔΔ και του αντισυμβαλλόμενου για την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν, επειδή το άλλο μέρος έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από τη διοικητική σύμβαση, ρυθμίζονται από τους εξής κανόνες: ***α) αν η διοικητική σύμβαση έχει σχέση με την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ*** -> το συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο ευθύνεται κατά τις διατάξεις που εφαρμόζονται επί νομικών προσώπων, ανεξάρτητα από το αν η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη των οργάνων του έχει χαρακτήρα διοικητικής πράξης. Οι προϋποθέσεις της ευθύνης αυτής είναι: πράξη ή παράλειψη, ζημία, πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της ζημίας, αντίθεση της πράξης

ή της παράλειψης προς τις συμβατικές υποχρεώσεις, καταλογισμός της πράξης ή παράλειψη στο δημόσιο νομικό πρόσωπο, δηλ. εσωτερική συνάφεια της πράξης και των σχετικών με τη σύναψη της σύμβασης καθηκόντων του οργάνου του ΝΠΔΔ, υπαιτιότητα του οργάνου, δηλ. δόλος ή αμέλεια. Βέβαια, και στην περίπτωση που δεν υπάρχει υπαιτιότητα, σύμφωνα με την αρχή της οικονομικής ισορροπίας των συμβάσεων, το ΝΠΔΔ έχει πλήρη συμβατική ευθύνη για αποζημίωση, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις την αποκλείουν ή την περιορίζουν. // ***β) αν η διοικητική σύμβαση δεν έχει σχέση με την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, η ευθύνη από τις πράξεις ή παραλείψεις του συμβαλλόμενου δημόσιου νομικού προσώπου ρυθμίζεται*** -> από τα ΕισΝΑΚ 105-106, όταν πρόκειται για διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις έκδοσής τους, και από τα ΑΚ 197-198, 200,288. Η αξίωση για αποζημίωση μπορεί να επιδιωχθεί με αγωγή στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο και όχι με προσφυγή· δυνατή είναι, πάντως, η σώρευση αυτών των δύο ένδικων βοηθημάτων. // ***γ) αν η ζημία στον αντισυμβαλλόμενο προκλήθηκε από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων άλλων ΝΠΔΔ ή, όταν συμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο, οργάνων του διαφορετικών από εκείνα που είναι αρμόδια να δηλώνουν τη βούλησή του στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεων*** ->θα εφαρμοστούν οι κανόνες που ρυθμίζουν την εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, εφόσον οι πράξεις ή οι παραλείψεις είναι παράνομες. Αν οι πράξεις είναι νόμιμες, ο αντισυμβαλλόμενος μπορεί να ζητήσει αποζημίωση σύμφωνα με την αρχή της οικονομικής ισορροπίας των συμβάσεων και τα ΑΚ 200, 288 και 388. Οι σχετικές με τη συμβατική ευθύνη του Δημοσίου διαφορές ανήκουν στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων. // ***δ) Η συμβατική ευθύνη του αντισυμβαλλόμενου ρυθμίζεται από τις διατάξεις του ΑΚ*** -> π.χ. ο προμηθευτής δεν υπέχει ευθύνη ούτε κηρύσσεται έκπτωτος, ούτε του επιβάλλεται πρόστιμο, εκτός αν συντρέχει: πράξη ή παράλειψη του συμβαλλόμενου Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, λόγος ανωτέρας βίας. Για τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής δεν απαιτείται υπαιτιότητα. Οι διαφορές, οι σχετικές με την ευθύνη του αντισυμβαλλόμενου, έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών, αν ο αντισυμβαλλόμενος είναι ΟΤΑ ή άλλο ΝΠΔΔ, και ιδιωτικών, σε κάθε άλλη περίπτωση. Άρα, αν το συμβαλλόμενο Δημόσιο ή ο ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ δεν κάνει χρήση των μέσων του διοικητικού δικαίου (έκδοση νόμιμου τίτλου κατά τον ΚΕΔΕ) για την ικανοποίηση των αξιώσεων κατά του αντισυμβαλλόμενου, το Δημόσιο μπορεί να εγείρει αγωγή αποζημίωσης στα πολιτικά δικαστήρια.

Κεφάλαιο Πέμπτο
Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: Αστική ευθύνη του δημοσίου είναι η υποχρέωση του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ να αποκαθιστούν -συνήθως με τη μορφή αποζημίωσης σε χρήμα- τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους. Έχει μεγάλη σημασία ->***1) γιατί αυξάνονται διαρκώς οι τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, στους οποίους επεμβαίνει και δραστηριοποιείται το κράτος + αναλαμβάνει υποχρέωση εποπτείας των ιδιωτικών δραστηριοτήτων / 2) λόγω της αλματώδους εξέλιξης της τεχνολογίας, που δημιουργεί νέες πηγές κινδύνων.***

ΙΙ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ: Πηγάζει από την αρχή του κράτους δικαίου, ειδικότερη έκφανση του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση και τη λειτουργία όλων των οργάνων του δημοσίου. Ο θεσμός της αστικής ευθύνης επιτελεί μια επανορθωτική λειτουργία. Η αποζημίωση του διοικούμενου μπορεί να διεκδικηθεί μέσω αγωγής, με δυνατότητα προσφυγής ή ακύρωσης (-> ωστόσο, η τελευταία δεν

ανορθώνει τη ζημία που προκλήθηκε, ενώ ούτε καλύπτει μία ευρεία κατηγορία περιπτώσεων- υλικές ενέργειες, μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή κυβερνητικές πράξεις). Η αστική ευθύνη αναδεικνύεται απαραίτητη και για την κατοχύρωση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.Σημειώνεται ότι στην περίπτωση παράνομων και ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου, αναπτύσσεται μία δραστηριότητα, η οποία από τη μία κατευθύνεται στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος· από την άλλη, όμως, προκαλεί ζημία σε ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η αποδοχή μιας τέτοιας κατάστασης θα παραβίαζε την αρχή της ισότητας των δημόσιων βαρών. Φυσικά, θα ήταν αντισυνταγματική κάθε αποδυνάμωση του κανονιστικού περιεχομένου των διατάξεων περί αστικής ευθύνης (π.χ. εξαίρεση τομέων της δραστηριότητας του δημοσίου, ορισμένες μορφές παρανομίας ή θέσπιση αυστηρών προϋποθέσεων για την αναγνώρισή της), ώστε να περιορίζεται υπέρμετρα η επανόρθωση των ζημιογόνων δραστηριοτήτων. Εξαιρετικώς, η αστική ευθύνη υπάρχει και για ζημιές που προκαλούνται από τυχαία γεγονότα, κατά τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, σε πρόσωπα που βρίσκονται στην υπηρεσία του δημοσίου, εφόσον η εκτέλεση της δημόσιας υπηρεσίας συνεπάγεται την έκθεση των προσώπων αυτών σε αυξημένους κινδύνους για τη ζωή/σωματική ακεραιότητα (π.χ. δολοφονία στρατιώτη κατά τη διάρκεια σκοπιάς). Τέλος, είναι εγγυημένη η ακώλυτη πρόσβαση του θιγέντος διοικουμένου στα δικαστήρια για την επιδίωξη της αποζημίωσης.

ΙΙΙ. Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ: Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του ΑΚ για τα νομικά πρόσωπα. Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας τους, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο. Οι διατάξεις εφαρμόζονται και στους ΟΤΑ, στους δήμους και στις κοινότητες.

Α. Προϋποθέσεις αστικής ευθύνης δημοσίου

1. Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια:Περιλαμβάνονται, δηλαδή, εκτελεστές διοικητικές πράξεις θετικού ή αρνητικού περιεχομένου, αλλά και μη εκτελεστές- π.χ. γνωμοδοτήσεις, μέτρα εσωτερικής τάξης (βλ. ποινές, εγκύκλιοι, οδηγίες), πράξεις εκτέλεσης (σφράγιση καταστήματος) και παροχής υπηρεσιών· επίσης, από την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και από κάθε είδους παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων ή την επιχείρηση διοικητικών ενεργειών· τέλος, το σύνολο των παράνομων υλικών ενεργειών (π.χ. θανάτωση προσώπων, φθορές αντικειμένων), αλλά και οι παράνομες παραλείψεις τους (παράλειψη λήψης αναγκαίων μέτρων κατά τη διάρκεια διαδήλωσης για την πρόληψη καταστροφών).

2. Όργανο του δημοσίου ή ΝΠΔΔ

2.1 Τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας: Αστική ευθύνη μπορεί να δημιουργηθεί από όλα τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και συπ σύνολο των δραστηριοτήτων του (και κατά τη διοικητική εποπτεία), ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για αποφασίζοντα όργανα ή όργανα που προβαίνουν απλώς σε υλικές ενέργειες, καθώς επίσης και ανεξάρτητα από το νομικό δεσμό (μονομερή ή συμβατικό) που τα συνδέει με το δημόσιο ή το ΝΠΔΔ. Έτσι, στην έννοια αυτή υπάγονται τα κάθε είδους μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, οι επικεφαλής της (ΠτΔ, Κυβέρνηση), τα όργανα που έπονται στη

διοικητική ιεραρχία, τα λοιπά όργανα που προβαίνουν σε απλές υλικές ενέργειες (π.χ. οδηγοί οχημάτων του δημοσίου, όργανα της ΕΛ.ΑΣ., οπλίτες), καθώς και ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (ΕΣΡ, Συνήγορος του Πολίτη) και τα διφυή νομικά πρόσωπα, όταν ασκούν δημόσια εξουσία. Η αστική ευθύνη ισχύει ακόμη κι όταν ο διορισμός οργάνου πάσχει από παρανομία, όχι όμως κι όταν η ζημιογόνος ενέργεια προέρχεται από πρόσωπο που δεν έχουν πράξη διορισμού ή συγκρότησης ή άλλης μορφής ανάθεσης καθηκόντων ή αυτή είναι ανυπόστατη. Επιπλέον, αστική ευθύνη μπορεί να δημιουργηθεί όχι μόνο κατά την άσκηση κυβερνητικών/διοικητικών καθηκόντων, αλλά κι από την έκδοση παράνομων κανονιστικών διοικητικών πράξεων (π.χ. εκδόθηκαν άνευ ή καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης ή το περιεχόμενό τους αντίκειται στο Σύνταγμα/νόμο). Προϋπόθεση αποτελεί η ευθεία και άμεση εφαρμογή της κανονιστικής διοικητικής πράξης, διαφορετικά η αστική ευθύνη κινείται όταν εκδίδονται οι περαιτέρω ατομικές διοικητικές πράξεις για την εφαρμογή της. Τέλος, αστική ευθύνη υπάρχει κι όταν η διοίκηση, ενώ υποχρεούται, παραλείπει να εκδώσει κανονιστική διοικητική πράξη.

2.2 Τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας (Βουλή, ΠτΔ, Κυβέρνηση): Αστική ευθύνη μπορεί να προκύψει από τη νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, δηλ. την ψήφιση, έκδοση και δημοσίευση νόμων και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Συνηθέστερη είναι η ψήφιση νόμων που αντίκεινται στο Σύνταγμα ή σε υπερκείμενους κανόνες δικαίου, και μόνον εφόσον οι νόμοι είναι άμεσης εφαρμογής (=δεν απαιτείται έκδοση κανονιστικών ή ατομικών πράξεων για την εφαρμογή τους). Ζήτημα αποζημίωσης μπορεί να τεθεί και λόγω παράλειψης νομοθέτησης, στις εξαιρετικές περιπτώσεις που οι συνταγματικές διατάξεις οργανώνουν πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας. Τέλος, αστική ευθύνη μπορεί να προκύψει κι όταν τα όργανα αυτά ασκούν αρμοδιότητες κοινοβουλευτικού ή διοικητικού περιεχομένου (π.χ. παράνομες πράξης του Προέδρου της Βουλής σχετικά με την υπηρεσιακή του κατάσταση).

2.3 Τα όργανα της δικαστικής εξουσίας: Αστική ευθύνη δημιουργείται όταν δεν ασκούν δικαιοδοτικές αλλά διοικητικής φύσης αρμοδιότητες, στο πλαίσιο της διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης (π.χ. πράξεις που σχετίζονται με τις προαγωγές, τοποθετήσεις, αποσπάσεις δικαστικών λειτουργών, υπηρεσιακή/μισθοδοτική κατάσταση και πράξεις/παραλείψεις των οργάνων διοίκησης των δικαστηρίων που σχετίζονται με κάθε άλλη δραστηριότητα διοικητικής φύσης -> συντήρηση δικαστικών κτιρίων, εξασφάλιση επαρκούς αστυνομικής δύναμης κατά τις συνεδριάσεις). Περαιτέρω, ευθύνη υφίσταται κι από ζημιογόνες πράξεις οργάνων άλλης εξουσίας που ανάγονται στο ευρύτερο πλαίσιο της δικαστικής (π.χ. άσκηση ανακριτικών καθηκόντων από αστυνομικούς, παράνομη κράτηση). Αστική ευθύνη δεν εφαρμόζεται για πράξεις δικαστικών οργάνων που εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης της δικαιοδοτικής τους λειτουργίας· η δυνατότητα επανόρθωσης περιορίζεται στην αγωγή κακοδικίας.

3. Άσκηση δημόσιας εξουσίας: Πρέπει, δηλαδή, να πρόκειται για -μονομερή ή συμβατική- δραστηριότητα υπό εξαιρετικό νομοθετικό καθεστώς που χαρακτηρίζεται από την αναγνώριση ή την επιβάρυνση των οργάνων του δημοσίου με ιδιαίτερα προνόμια ή υποχρεώσεις· δεν εφαρμόζεται όταν τα όργανα του δημοσίου δρουν στο πλαίσιο έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου. Δεύτερον, ζήτημα αστικής ευθύνης δεν τίθεται όταν οι ζημιογόνες ενέργειες δε συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας (δηλ. ο υπάλληλος βρισκόταν εκτός υπηρεσίας) ή ο υπάλληλος τέλεσε την πράξη επ' ευκαιρία των καθηκόντων του. Πάντως, αν η ζημιογόνος ενέργεια έλαβε χώρα εκτός υπηρεσίας, αλλά με μέσο το οποίο το όργανο νομίμως κατείχε λόγω της υπηρεσιακής του ιδιότητας, στοιχειοθετείται αστική ευθύνη.

4. Ύπαρξη παρανομίας: Μπορεί να έγκειται στην αντίθεση προς το περιεχόμενο οποιουδήποτε κανόνα δικαίου, στην παραβίαση υπερκείμενων κανόνων δικαίου, όταν η κανονιστική διοικητική πράξη παραβιάζει διατάξεις τυπικών νόμων κι όταν η ατομική διοικητική πράξη παραβιάζει διατάξεις κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Η στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης δεν εξαρτάται από τη διαπίστωση πταίσματος (δόλου ή αμέλειας) εκ μέρους του οργάνου. Κρίσιμος χρόνος για τη διαπίστωση της παρανομίας είναι ο χρόνος κατά τον οποίο έλαβε χώρα η ζημιογόνος ενέργεια. Η δραστηριότητα είναι παράνομη κι όταν δε βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις που καθορίζουν το πλαίσιο, το περιεχόμενο και τον τρόπο κίνησης αυτής της δραστηριότητας (π.χ. όταν ένα διοικητικό όργανο εκδίδει μια πράξη, χωρίς να του παρέχεται από νόμο αυτή η αρμοδιότητα). Αστική ευθύνη υφίσταται λόγω παραβίασης των κανόνων δικαίου που διέπουν την εσωτερική νομιμότητα της δράσης του δημοσίου- π.χ. παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου,όταν συντρέχει πλάνη περί τα πράγματα ή υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, όταν η διοίκηση παρέλειψε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, όταν παραβιάστηκε το δεδικασμένο, σε περίπτωση κατάχρησης. Αστική ευθύνη δεν υπάρχει όταν η παρανομία έγκειται στην πλημμελή ή παράνομη αιτιολόγηση μιας διοικητικής πράξης ή στην παραβίαση των κανόνων της εξωτερικής νομιμότητας, δηλ. στις περιπτώσεις αναρμοδιότητας ή της παράβασης του ουσιώδους τύπου.

5. Μη παραβίαση διάταξης κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος (αρνητική προϋπόθεση): Τέτοιου είδους διάταξη είναι μόνο εκείνη που θεραπεύει αμέσως και αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον· όχι, όμως, κι εκείνη που θεμελιώνει παράλληλα και δικαίωμα υπέρ ορισμένου προσώπου. Άρα, δεν αποκλείεται η αστική ευθύνη όταν οι παραβιασθείσες διατάξεις αφορούν -> την προστασία ιδιοκτησίας, αναγκαστική απαλλοτρίωση, προϋποθέσεις σχεδίου πόλης, κανόνων οδικής κυκλοφορίας κ.ά.

6. Πρόκληση ζημίας: Μπορεί να είναι θετική ή αποθετική, υλική ή ηθική, ενώ καλύπτεται κι η ειδική περίπτωση της ψυχικής οδύνης σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου.

7. Αιτιώδης σύνδεσμος: Μεταξύ της παρανομίας της ενέργειας των οργάνων του δημοσίου και του ζημιογόνου αποτελέσματος. Υφίσταται όταν κατά λογική αναγκαιότητα, η συμπεριφορά αυτή ήταν ικανή, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση έκτακτου ή ασυνήθιστου περιστατικού, να προκαλέσει ζημία. Άρα, δεν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ του πορίσματος της προκαταρκτικής εξέτασης και του ζημιογόνου αποτελέσματος, δηλ. της μείωσης της τιμής και της υπόλειψης από την άσκηση ποινικής δίωξης. Επίσης, αν ακυρωθεί διαδικασία επιλογής/προαγωγής υπαλλήλου, αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται μόνο όταν ήταν βέβαιη η επιλογή/προαγωγή αυτού που παραλείφθηκε. Στην περίπτωση των διαφυγόντων κερδών αρκεί η κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων πιθανολόγηση του προσδοκώμενου κέρδους.

Β. Η οφειλόμενη αποζημίωση

1. Είδη αποζημίωσης: Η οφειλόμενη αποζημίωση πρέπει να είναι πλήρης και να αποκαθιστά στο σύνολό της τη ζημία που προκλήθηκε στον ιδιώτη. Είναι χρηματική και συνίσταται στην ανόρθωση της θετικής (=μείωση της περιουσίας) ή/και της αποθετικής περιουσιακής ζημίας, δηλ. των διαφυγόντων κερδών που θα αποκόμιζε άλλως ο ιδιώτης. Περαιτέρω, αν η διοίκηση διορίσει υποψήφιο σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, αλλά δεν της προσδώσει αναδρομική ισχύ, τότε μπορεί να αναζητηθεί με αγωγή αποζημίωσης το σύνολο των αποδοχών που θα είχε εισπράξει

ο ενδιαφερόμενος, αν είχε διοριστεί αναδρομικά. Όταν πρόκειται για σωματικές βλάβες ή της υγείας, η αποζημίωση περιλαμβάνει, εκτός από τα νοσήλια και τη ζημία που έχει ήδη επέλθει, οτιδήποτε ο παθών θα στερείται στο μέλλον ή θα ξοδεύει εξαιτίας της αύξησης των δαπανών του. Το δημόσιο ευθύνεται και σε εύλογη χρηματική αποζημίωση λόγω της προκληθείσας ηθικής βλάβης και ψυχικής οδύνης σε περίπτωση θανάτου στην οικογένεια του θύματος. Αποζημίωση προβλέπεται και όταν κάποιος αποκλείστηκε παρανόμως από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό ή την ανάθεση σύμβασης.

2. Λόγοι αποκλεισμού ή περιορισμού της αποζημίωσης: Παραγραφή, συντρέχον πταίσμα και συμψηφισμός. Η παραγραφή ορίζεται ως πενταετής και ξεκινά από το τέλος του οικονομικού έτους, κατά το οποίο γεννήθηκε η αξίωση και κατέστη δυνατή η δικαστική της επιδίωξη. Εξαίρεση -> Οι καθυστερούμενες αποδοχής ή κάθε άλλης φύσης απολαβές υπόκεινται σε παραγραφή. Επάνοδος στον κανόνα της πενταετούς παραγραφής προβλέπεται όταν για τη θεμελίωση του δικαιώματος επί των αποδοχών απαιτείται έκδοση διοικητικής πράξης, την οποία παρανόμως παραλείπουν τα όργανα της διοίκησης. Συντρέχον πταίσμα, πάλι, υπάρχει όταν η ζημία οφείλεται και στην υπαίτια (αμελή) συμπεριφορά του ζημιωθέντος. Τέλος, η αποζημίωση μπορεί να μειωθεί και κατά το μέρος που ο ζημιωθείς ωφελήθηκε κατ' αποτέλεσμα από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου υπαλλήλου. Ο συμψηφισμός της ζημίας με την ωφέλεια είναι δικαιολογημένος, αφού σκοπός της αστικής ευθύνης δεν είναι ο πλουτισμός του ζημιωθέντος· δεν επιτρέπεται, όμως, συμψηφισμός όταν η απόκτηση της ωφέλειας δεν συνδέεται αιτιωδώς με το ζημιογόνο αποτέλεσμα.

IV. Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΥΠΑΙΤΙΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ:Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την προϋπόθεση ότι η ζημία που προκάλεσε οφείλεται σε υπαιτιότητα, δόλο ή αμέλεια. Οι υπάλληλοι, πάντως, δεν ευθύνονται έναντι των τρίτων για τις ζημιογόνες πράξεις τους· η ευθύνη τους περιορίζεται απέναντι στο δημόσιο, όσον αφορά την αποζημίωση που κατέβαλε για παράνομες ενέργειές τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαριά αμέλεια. Ο ζημιωθείς ιδιώτης, δηλαδή, δε μπορεί να στραφεί κατά του υπαλλήλου, ενώ το δημόσιο μπορεί να αναζητήσει από τον τελευταίο την αποδοθείσα αποζημίωση. Τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ ευθύνονται έναντι του εκάστοτε ΟΤΑ για κάθε θετική ζημία, την οποία προξένησαν σε βάρος της περιουσίας του από δόλο ή βαριά αμέλεια. Τέλος, εξαίρεση από τον κανόνα του προσωπικού ανεύθυνου εισάγεται για τους υπαλλήλους που δεν συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του ΣτΕ και των διοικητικών δικαστηρίων, καθώς κι όταν παραβιάζουν τις διατάξεις για την απόλυση των συλληφθέντων και για την προστασία του ασύλου και της ιδιωτικής/οικογενειακής ζωής.

V. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ:
Σ94 παρ. 4 εδ. γ' -> Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ. Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική αποζημίωση κατά του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου, το οποίο έχει αχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού.

VI. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ: Σε περίπτωση πράξεων των εθνικών αρχών που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, τα κράτη-μέλη έχουν υποχρέωση να καταργήσουν τις πράξεις αυτές και να αποκαταστήσουν την ενδεχόμενη ζημία. Επίσης, όταν η δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου

παραβιάζει δικαιώματα που κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ, τότε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου μπορεί να επιδικάσει 'δίκαιη ικανοποίηση'.

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

1] Ο Α ανεγείρει οικοδομή στο οικόπεδό του με βάση οικοδομική άδεια, την οποία είχε λάβει από την αρμόδια πολεοδομική αρχή. Δέκα χρόνια μετά την αποπεράτωση της οικοδομής, η πολεοδομική αρχή ανακαλεί την άδεια για το λόγο ότι α) δεν του είχε επιβληθεί με αυτή η τήρηση της, σύμφωνα με το νόμο, υποχρεωτικής απόστασης του κτιρίου από το όριο του οικοπέδου και β) του είχε επιτραπεί η κατασκευή επιπλέον επιφανειών συνολικού εμβαδού 250 τ.μ. από τον προβλεπόμενο στην περιοχή που ανεγέρθηκε το ακίνητο συντελεστή δόμησης. Η ανάκληση είναι νόμιμη;

=> ΠΑΡΑΝΟΜΗ: πρόκειται για ευμενή διοικητική πράξη της οποίας ο εύλογος χρόνος ανάκλησης είχε περάσει.

2] Η Διοίκηση ανακαλεί την άδεια πρατηρίου άρτου που είχε χορηγήσει στον Α, δώδεκα χρόνια μετά τη χορήγησή της. Η ανάκληση στηρίζεται στο γεγονός ότι το πρατήριο του Α δε βρίσκεται στην απαιτούμενη από το νόμο απόσταση από το πρατήριο άρτου του Β και προβάλλεται ότι, κατά την υποβολή των δικαιολογητικών για την χορήγηση της άδειας, ο Α το είχε αποσιωπήσει. Η ανάκληση είναι νόμιμη;

=> ΝΟΜΙΜΗ: διότι κακόπιστα δεν είχε παράσχει τα απαραίτητα στοιχεία για τον άλλο φούρνο που βρισκόταν κοντά.

3] Ο Α, ο οποίος ασκούσε το επάγγελμα του καφεπώλη, ασφαλίστηκε στο Τ.Ε.Β.Ε το 1955. Το 1995 υπέβαλε στο ανωτέρω Ταμείο αίτηση για συνταξιοδότηση λόγω γήρατος. Ο Διευθυντής Συντάξεων του Τ.Ε.Β.Ε. του απένειμε σύνταξη με συνολικό χρόνο ασφάλισης 40 χρόνια. Το 2004, μετά από έλεγχο που διενεργείται, διαπιστώνεται ότι ο χρόνος ασφάλισης του Α από το 1955 ως το 1965 ήταν πλαστός· στη συνέχεια, ο Διευθυντής Συντάξεων του Τ.Ε.Β.Ε. ανακαλεί την προηγούμενη πράξη του περί συνταξιοδότησης του Α, με την αιτιολογία ότι, με τον υπόλοιπο χρόνο ασφάλισης (30 χρόνια), ο τελευταίος δε διέθετε τις νόμιμες χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον καλεί να επιστρέψει τα ποσά των συντάξεων που του είχαν καταβληθεί από το 1995. Νομίμως;

=> ΠΑΡΑΝΟΜΗ: σε περίπτωση περιοδικών παροχών (βλ. σύνταξη) η ανάκληση δεν επιτρέπεται.

4] Το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Θεσσαλονίκης, με τη Δ1 πράξη του, ανακάλεσε το 2001 την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας καφετέριας-εστιατορίου του Α, η οποία του είχε χορηγηθεί το 1998. Η ανάκληση έγινε για το λόγο ότι το πιστοποιητικό πυρασφάλειας της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας

Θεσσαλονίκης, με βάση το οποίο είχε χορηγηθεί η άδεια που ανακλήθηκε, είχε -σύμφωνα με σχετικό έγγραφο της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας- παύσει να ισχύει, δεδομένου ότι αυτό αφορούσε μόνο τη λειτουργία καταστήματος ως καφετέριας και, συνεπώς, δεν κάλυπτε και τους κινδύνους ασφαλείας των εργαζομένων του καταστήματος, των πελατών, των ενοίκων της οικοδομής στην οποία αυτό στεγάζεται, καθώς και των περιοίκων από τη λειτουργία του καταστήματος ως εστιατορίου. Στη συνέχεια, με τη Δ2 πράξη του, η οποία εκδόθηκε το 2004, το Δημοτικό Συμβούλιο ανακάλεσε τη Δ1 πράξη του, επαναφέροντας σε ισχύ την ανακληθείσα με αυτή άδεια, με την αιτιολογία ότι είχαν αρθεί οι λόγοι που είχαν υπαγορεύσει την ανάκληση της άδειας, διότι είχε, εν τω μεταξύ, εκδοθεί νέο πιστοποιητικό πυρασφάλειας από το Τμήμα Πυρασφάλειας της Υποδιοίκησης της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας Θεσσαλονίκης, σύμφωνα με το οποίο το κατάστημα πληρούσε πλέον τους όρους πυρασφάλειας ως καφετέρια και εστιατόριο. Κρίνετε τη νομιμότητα των πράξεων Δ1 και Δ2.

=>α': Καλώς ανακαλείται διότι εμφανίζεται νέο δεδομένο -> επιτρέπεται πλέον για λόγους δημοσίου συμφέροντος· έτσι, αναβιώνει η πρώτη (=ανάκληση ανακλήσεως).
β': Αν ληφθεί υπόψη ως όρος και πάλι ανακαλείται.

5] Στη χήρα του στρατηγού Ατρομήτου δίδεται από 1/1/1994 μηνιαία σύνταξη 160.000 δρχ.
α) Αν την 1/1/1996 διαπιστωθεί ότι από λογιστικό σφάλμα δίδεται αυτό το ποσό, ενώ το νόμιμο είναι 140.000 δρχ το μήνα, μπορεί η Διοίκηση και υπό ποιες προϋποθέσεις να ζητήσει την επιστροφή του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού και να δίδει στο μέλλον 140.000 δρχ.;
β) Αν την 1/1/1995 οριστεί με πράξη του Υπουργού Οικονομικών ότι το ποσό που δίδεται σε χήρες στρατηγών γίνεται 200.000 δρχ. μηνιαία, μπορεί η χήρα να υποχρεώσει τη Διοίκηση σε αναπροσαρμογή της σύνταξης;
γ) Αν την πράξη προσδιορισμού της νέας σύνταξης και την πράξη αναπροσαρμογής του συγκεκριμένου ποσού την εκδώσει κατά κλάδο αναρμόδιο διοικητικό όργανο, από τι είδους νομικό ελάττωμα πάσχουν οι πράξεις;
δ) Αν στην περίπτωση (β) η Διοίκηση αρνηθεί να αναπροσαρμόσει τη σύνταξη επικαλούμενη πάγια πρακτική της και σχετικές εγκυκλίους, μπορεί η χήρα να ζητήσει να δει τις εγκυκλίους και τις διοικητικές πράξεις με τις οποίες η Διοίκηση σε παρόμοιες περιπτώσεις αρνήθηκε την αναπροσαρμογή της σύνταξης;

6] Με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου δόθηκε σε πολύτεκνους πατέρες χωρίς αξιόλογα περιουσιακά στοιχεία το δικαίωμα να αποκτήσουν κατά το ήμισυ άδεια ταξί έναντι του συμβολικού τιμήματος των 500.000 δρχ. Η παραχώρηση των αδειών ταξί, που δε μπορούσε να ξεπεράσει συνολικά τον αριθμό των 2000, συντελέστηκε από ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα, που συστήθηκε με την ίδια πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου με την επωνυμία 'Ένωση Πολυτέκνων Αυτοκινητιστών Ταξί (ΕΠΑΤ)' και στο οποίο συμμετείχαν μεταξύ άλλων εκπρόσωποι των Υπουργείων Εργασίας, Συγκοινωνιών και Κοινωνικών Ασφαλίσεων αφενός και της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Ιδιοκτητών Ταξί και Αγοραίων αφετέρου. Οι δικαιούχοι πολύτεκνοι θα μπορούσαν μάλιστα, σύμφωνα με την αναφερθείσα πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, να πωλήσουν μετά από 5 έτη την άδειά τους σε τέκνα πολυτέκνων με έγκριση της ΕΠΑΤ, η οποία εξακολούθησε να υφίσταται και μετά την αρχική παραχώρηση των αδειών για την προστασία των επαγγελματικών συμφερόντων των μελών της και τις ανάγκες της διοικητικής εποπτείας και του δημοσιονομικού ελέγχου. Ο Α, που δεν είναι πολύτεκνος, πέτυχε με πλαστές ληξιαρχικές πράξεις και τη βοήθεια υπαλλήλου της ΕΠΑΤ, τον οποίο δωροδόκησε, να αποκτήσει κατά το ήμισυ άδεια ταξί, την οποία μετά από έξι χρόνια πώλησε στον Β, τέκνο πολύτεκνης οικογένειας, έναντι 5.000.000 δρχ. Μετά

από λίγους μήνες αποκαλύπτεται η πλαστότητα των ληξιαρχικών πράξεων και η ΕΠΑΤ ανακαλεί αμέσως την άδεια ταξί. Ο Β διαμαρτύρεται έντονα υποστηρίζοντας: α) ότι αυτός δε γνώριζε την πλαστότητα του Α, είχαν δε περάσει 6 χρόνια από την αρχική απόκτηση της άδειας / β) ότι στην απάτη συνέπραξε και όργανο της ΕΠΑΤ / και γ) ότι η τελευταία ως ΝΠΙΔ δε δύναται να ανακαλεί διοικητικές πράξεις, και ζητά εν πάση περιπτώσει αποζημίωση από το Δημόσιο και τον δωροδοκηθέντα υπάλληλο για τη ζημία που υπέστη από την παράνομη κατά τη γνώμη του ανάκληση της άδειας. Ισχυρίζεται ακόμη ότι δεν έχει σημασία το γεγονός ότι η συγκεκριμένη πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου αποκλείει ρητά την καταβολή αποζημίωσης προς όφελος του δικαιούχου σε περίπτωση ανάκλησης της άδειας. Στο μεταξύ, λίγο πριν τη συζήτηση στο δικαστήριο, κυρώνεται με νόμο αναδρομικά η πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου από το χρόνο από τον οποίο εκδόθηκε. Ποια η γνώμη σας για τα νομικά ζητήματα που γεννώνται από την αντιπαράθεση των δύο πλευρών;

7] Αστυνομική δύναμη, προκειμένου να διαλύσει απαγορευμένη συγκέντρωση εργαζομένων, που διαμαρτύρονταν εναντίον της οικονομικής πολιτικής της κυβέρνησης, χρησιμοποίησε αδιακρίτως δακρυγόνα, τα οποία έπεσαν στο χώρο της συγκέντρωσης και σε γειτονικούς δρόμους, και προέβη σε σειρά συλλήψεων. Επακολούθησε συμπλοκή με τους διαδηλωτές, κατά την οποία ξυλοκοπήθηκε από αστυνομικό και ο τυχαία παρευρισκόμενος Α, ενώ από τα δακρυγόνα καταστράφηκαν οι βιτρίνες δύο παρακείμενων καταστημάτων ετοίμων ενδυμάτων των Β και Γ. Οι ζημιωθέντες ζητούν αποζημίωση από το Δημόσιο και τα υπαίτια αστυνομικά όργανα τόσο για τη θετική ζημία που υπέστησαν, δηλαδή για τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν για νοσηλεία αφενός και τοποθέτηση νέας βιτρίνας αφετέρου, όσο και για το μισθό και τα κέρδη που έχασαν είτε λόγω της παραμονής τους στο νοσοκομείο είτε εξαιτίας της μη λειτουργίας των καταστημάτων τους για ορισμένο χρονικό διάστημα. Το Δημόσιο αρνείται να καταβάλει αποζημίωση, ισχυριζόμενο: α) ότι ούτε ο ξυλοδαρμός του Α ούτε η καταστροφή των βιτρινών των Β και Γ αποτελούν διοικητικές πράξεις / β) ότι δεν υπάρχει καν παράνομη πράξη ή παράλειψη / γ) ότι οι διατάξεις, οι οποίες εφαρμόστηκαν κατά την άσκηση σωματικής βίας εναντίον επιτιθέμενων διαδηλωτών και τη ρίψη δακρυγόνων στο χώρο της συγκέντρωσης και τους γύρω χώρους, υπηρετούν αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον / και δ) ότι η κείμενη νομοθεσία αφήνει στη διακριτική ευχέρεια της αστυνομίας τη χρήση ή μη βίας και των κατάλληλων μέσων για την αποτροπή διασάλευσης της δημόσιας τάξης. Οι συγκεκριμένοι αστυνομικοί υποστηρίζουν από την πλευρά τους ότι αυτοί δεν ευθύνονται σε καμία περίπτωση, διότι ενήργησαν στα πλαίσια των διαταγών που τους δόθηκαν, και εν πάση περιπτώσει αποκλειστικά υπεύθυνο είναι μόνο το Δημόσιο κι όχι αυτοί, ακόμη και απέναντι στο τελευταίο, αν αυτό υποχρεωθεί τελικά από το δικαστήριο σε αποζημίωση. Ποια νομικά ζητήματα γεννώνται από τις διαφορετικές απόψεις των δύο πλευρών και ποια η γνώμη σας γι' αυτά;

8] Ο Α, μόνιμος αξιωματικός του Ελληνικού Στρατού είχε τοποθετηθεί κατά το μήνα Αύγουστο του 1997 ως αξιωματικός γραφείου ΑΚΑΜ στην Ελληνική Πρεσβεία της Ουάσιγκτον, όπου παρέμεινε ως το Μάιο του 2002. Στις 12 Νοεμβρίου του 2000 αγόρασε από την Αμερική ένα αυτοκίνητο μάρκας MAZDA, 2000 cc, αξίας 19.600 δολαρίων, εμπιστευόμενος το νομοθετικό καθεστώς το οποίο ίσχυε για την ατελή εισαγωγή του στην Ελλάδα. Στη συνέχεια, όμως, τον Ιανουάριο του 2001, δημοσιεύθηκε ο νόμος 2422/2001, ο οποίος κατάργησε το δικαίωμα ατελούς εισαγωγής οχημάτων από υπαλλήλους και στρατιωτικούς που παρέμειναν στο εξωτερικό για δύο τουλάχιστον χρόνια. Λόγω της παραμονής του στο εξωτερικό, ο Α δεν πρόλαβε να ενημερωθεί για τη δυνατότητα κατάθεσης των παραστατικών εισαγωγής μέχρι 31/12/2000 κι έτσι δε μπόρεσε να εισαγάγει το αυτοκίνητο που είχε αγοράσει με τις ευεργετικές διατάξεις του προϊσχύσαντος νομοθετικού καθεστώτος. Μη μπορώντας να ανταποκριθεί στο κόστος

εκτελωνισμού του αυτοκινήτου, ο Α προέβη στην πώληση αυτού με μειωμένη τιμή (8600 δολάρια). Ερωτάται: Μπορεί ο Α να ζητήσει να αποζημιωθεί από το Ελληνικό Δημόσιο για τη ζημία που υπέστη από την πώληση του αυτοκινήτου εξαιτίας της αιφνίδιας μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος σχετικά με την ατέλεια εισαγωγής των προσωπικών ειδών των Ελλήνων εργαζομένων στο εξωτερικό, για την οποία δεν είχε ενημερωθεί εγκαίρως; Μπορεί, προς το σκοπό αυτό, να επικαλεστεί το γεγονός ότι η Διοίκηση είχε χορηγήσει ατέλεια επιλεκτικά σε ορισμένους συναδέλφους του, παρά το γεγονός ότι εισήγαγαν τα αυτοκίνητά τους στην Ελλάδα μετά την 1/1/2001 κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτών;

9] Νόμος Ν ορίζει σε άρθρο του ότι 'Οι υπάλληλοι που έχουν τοποθετηθεί στα Γραφεία Τύπου Εξωτερικού λαμβάνουν επίδομα υπηρεσίας στην αλλοδαπή, καθοριζόμενο με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Εξωτερικών'. Ο Α, ο οποίος έχει τοποθετηθεί σε Γραφείο Τύπου Εξωτερικού, μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης κατά του ελληνικού Δημοσίου αν η παραπάνω απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Εξωτερικών είναι δεν εκδοθεί;

=> Όχι, διότι το διοικητικό όργανο δεν είναι υποχρεωμένο σε έκδοση κανονιστικών πράξεων, οπότε δε νοείται παράλειψη έκδοσης και δε θεμελιώνει αστική ευθύνη ούτε καταβολή αποζημίωσης.

10] Κατά τη διάρκεια ποινικής δίκης, η οποία διεξάγεται κατ' έφεση, ο Π, πατέρας του θύματος, ο οποίος είχε θεωρήσει σκανδαλωδώς ευνοϊκή την ποινή που είχε επιβληθεί σε πρώτο βαθμό στο δράστη και με υπόμνημα στη Βουλή, τα πολιτικά κόμματα και τον τύπο είχε διατυπώσει τα παράπονά του και περαιτέρω είχε προκαλέσει την προβολή της υπόθεσης από τον τύπο· καταφέρνει δε, με την απειλή όπλου, να εξουδετερώσει τον έναν από τους δύο αστυφύλακες, οι οποίοι φύλαγαν την αίθουσα του δικαστηρίου. Στη συνέχεια, δένει τον κατηγορούμενο, τους δύο συνηγόρους υπεράσπισης και έναν μάρτυρα υπεράσπισης και ζητά να ομολογήσουν ότι ο κατηγορούμενος οδηγούσε μεθυσμένος και για το λόγο αυτό είχε σκοτώσει το γιο του. Όταν φτάνει στο δικαστήριο αστυνομική δύναμη, η οποία είχε ειδοποιηθεί από τον δεύτερο από τους αστυφύλακες που φύλαγαν την αίθουσα, ο Π αρχίζει να πυροβολεί με αποτέλεσμα να σκοτώσει τον έναν από τους συνηγόρους υπεράσπισης (Σ1). Μπορούν η σύζυγος και τα παιδιά του Σ1 να ζητήσουν αποζημίωση από το Ελληνικό Δημόσιο για στέρηση διατροφής και ψυχική οδύνη;

=> Μπορούν να θεμελιώσουν την αξίωση αποζημίωσης στην παράλειψη των υλικών ενεργειών του αστυνομικού οργάνου. Η αποζημίωση είναι και για ψυχική οδύνη και για τη στέρηση της διατροφής και για τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν (π.χ. κηδεία).

11] Με πράξη του ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδας επέβαλε ως κύρωση στην Τράπεζα Τ την άτοκη κατάθεση στην Τράπεζα της Ελλάδας ποσού 95.000€ για ένα εξάμηνο. Η εν λόγω πράξη εκδόθηκε με βάση τις διατάξεις των άρθρων 1 του α.ν. 1387/1950 και 1 του ν. 1266/1982, οι οποίες χορηγούν στο Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας αρμοδιότητα καθορισμού της ακολουθητέας διαδικασίας άσκησης της πιστωτικής πολιτικής και την εποπτεία αυτής, ανέφερε δε ως αιτιολογία ότι, παρά την περιεχόμενη στην υπ' αριθμόν 115/14.9.1982 κανονιστική πράξη του Διοικητή, η Τ είχε εκδώσει εγγυητικές επιστολές για να εξασφαλίσει την εξόφληση της αξίας αγροτικών προϊόντων τα οποία είχαν πωληθεί με πίστωση. Αν από το περιεχόμενο των εγγυητικών επιστολών προκύπτει ότι τα αγροτικά προϊόντα για την εξόφληση της αξίας των οποίων η Τ είχε χορηγήσει τις εγγυητικές επιστολές δεν είχαν αγοραστεί από τις

επιχειρήσεις υπέρ των οποίων είχαν εκδοθεί οι επιστολές με πίστωση αλλά τοις μετρητοίς μπορεί η Τ να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης κατά του ελληνικού Δημοσίου;

12]Ο νόμος 3431/2006 'Περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ 13/Α) ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (ΑΔΑ) που λέγεται Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) είναι αρμόδια για την έκδοση αδειών κατασκευής κεραιών στην ξηρά. Μεταξύ των κεραιών αυτών περιλαμβάνονται κι οι κεραίες κινητής τηλεφωνίας. Με την ίδια διάταξη παρέχεται στην ΕΕΤΤ εξουσιοδότηση να θεσπίζει, με Κανονισμό της, κανόνες για όλα τα ζητήματα που αφορούν τις άδειες αυτές (υποβολή αίτησης, δικαιολογητικά, έκδοση άδειας κ.ά). Ο κανονισμός της ΕΕΤΤ εκδόθηκε το Νοέμβριο του 2006. Το Δεκέμβριο του 2010, η ΕΕΤΤ αποδέχεται αίτηση της εταιρείας κινητής τηλεφωνίας Φ κι εκδίδει άδεια για την τοποθέτηση κατασκευής κεραίας σε ακίνητο της οδού Κηφισίας αρ. ΧΧ, στο Χαλάνδρι. Ο δικηγόρος Α μένει σε διαμέρισμα απέναντι από το ακίνητο όπου τοποθετήθηκε η κεραία της Φ. Ο Α θεωρεί ότι πρέπει να ελεγχθεί αν η κεραία αυτή έχει εγκατασταθεί νόμιμα. Προς τούτο υποβάλλει, τον Φρβρουάριο του 2011, σχετικό αίτημα στην ΕΕΤΤ και εντός 10ημέρου, του κοινοποιείται η απόφαση με την οποία η ΕΕΤΤ είχε χορηγήσει στη Φ άδεια κατασκευής κεραίας στην παραπάνω διεύθυνση. Ο Α προσβάλλει στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών την απόφαση της ΕΕΤΤ και ισχυρίζεται τα εξής: α) Η άδεια της ΕΕΤΤ είναι ακυρώσιμη διότι στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στις διατάξεις του Κανονισμού΄ου η ίδια η ΕΕΤΤ εξέδωσε, τη νομιμότητα του οποίου το Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει. / β) Ο Κανονισμός της ΕΕΤΤ είναι παράνομος διότι η ρύθμιση των ζητημάτων κεραιών έπρεπε να γίνει μόνο με τυπικό νόμο. / γ) Ο Κανονισμός της ΕΕΤΤ είναι παράνομος διότι δεν τηρήθηκε ο τύπος της προηγούμενης επεξεργασίας του Κανονισμού της ΕΕΤΤ από το ΣτΕ. / δ) Η ΕΕΤΤ εξέδωσε έναν μόνο Κανονισμό το 2006 και δεν ασχολήθηκε εκ νέου με το θέμα των κατασκευών κεραιών παρότι πέρασαν 7 έτη από τη δημοσίευση του ν. 3431/2006. Ερωτάται: Είναι βάσιμοι οι ισχυρισμοί του Α; Να αιτιολογήσετε πλήρως τις απαντήσεις σας.