

ΠΑΥΛΟΣ-ΜΙΧΑΗΛ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ

**ΑΝ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ
ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ**

**ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ
ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ**

Α'

ΑΘΗΝΑ 2020

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο (όπως και τα άλλα διοικητικά δίκαια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης) αποτελεί τη βάση του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου. Σύμφωνα με τους κανόνες και τις διατάξεις του εφαρμόζεται όχι μόνο το εθνικό δίκαιο, αλλά και το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό εφαρμόζεται μάλιστα μόνο κατ' εξαίρεση από ενωσιακά όργανα και θεσμούς (*άμεση εκτέλεση*). Κατά κανόνα το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόζεται από εθνικά διοικητικά όργανα και αρχές με βάση κανόνες και διαδικασίες που προβλέπει το εκάστοτε εθνικό διοικητικό δίκαιο (*έμμεση εκτέλεση*). Στο θέμα αυτό αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη μια σχετική *θεσμική και διαδικαστική αυτονομία* που τους επιτρέπει να διατηρούν αναλλοίωτη τη φυσιογνωμία του εθνικού τους δικαίου. Από την άλλη πλευρά το διοικητικό δίκαιο, ως κλάδος του δικαίου και της επιστήμης, δεν πρέπει να εξαντλείται στην αναπαραγωγή των νομολογιακών λύσεων ελέγχου της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, αλλά πρέπει πολύ περισσότερο να αναδεικνύει την τεράστια σημασία και έκταση της δημόσιας διοίκησης του σύγχρονου κράτους. Πράγματι, ο τομέας της δημόσιας διοίκησης, με την ευρεία έννοια του δημόσιου τομέα της πολιτειακής δράσης, αποτελεί τον ζωτικότερης σημασίας τομέα των κρατικών λειτουργιών. Είναι το ανώτατο επίπεδο και το ευρύτερο πεδίο υποδομής της οργανωμένης κοινωνίας, η υποδομή των υποδομών, η καθημερινή πολιτειακή παρουσία στην κοινωνική ζωή και στο ιστορικό γίνεσθαι. Ένα σύγχρονο διοικητικό δίκαιο οφείλει λοιπόν να παρακολουθεί τις εξελίξεις του κράτους και του δικαίου, να δίνει επίκαιρες και πρακτικές λύσεις και απαντήσεις στα σημαντικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης και να χαράσσει τους δρόμους και την πορεία κατεύθυνσης της νομολογίας. Την ανάγκη μιας τέτοιας εξωστρεφούς ευρωπαϊκής προσέγγισης επιχειρεί να καλύψει η παρούσα συστηματική ανάλυση των βασικών θεσμών και αρχών του σύγχρονου ελληνικού διοικητικού δικαίου, ούτως ώστε να ανταποκρίνεται στο ρόλο και τη θέση του στο όλο οικοδόμημα του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου.

Αθήνα, Μάρτιος 2020

Π.-Μ. Ευστρατίου

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

(Η παραπομπή γίνεται στους περιθωριακούς αριθμούς)

Πρόλογος

Επισκόπηση περιεχομένων

Συντομογραφίες

§ 1. Διοίκηση και διοικητικό δίκαιο	1
I. Διοίκηση	1
1. Δημόσια και ιδιωτική διοίκηση	1
2. Οργανική και λειτουργική έννοια της διοίκησης	4
3. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών	6
4. Ορισμός και περιγραφή της δημόσιας διοίκησης	8
5. Τύποι δημόσιας διοίκησης	10
α) Κυριαρχική διοίκηση	11
β) Συναλλακτική διοίκηση	12
γ) Περιοριστική διοίκηση	15
δ) Παροχική διοίκηση	17
ε) Ρυθμιστική διοίκηση	22
6. Διοίκηση και νομοθεσία	25
7. Διοίκηση και δικαιοσύνη	32
8. Διοίκηση, εκτελεστική λειτουργία, κυβέρνηση	38
II. Διοικητικό δίκαιο	44
1. Ενότητα συνταγματικού και διοικητικού δικαίου	44
2. Διάκριση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου	46
α) Παλαιότερη θεωρία του υποκειμένου	50
β) Θεωρία του συμφέροντος ή των συμφερόντων	51
γ) Θεωρία της νομικής υπεροχής ή υποταγής	52
δ) Νεότερη θεωρία του υποκειμένου ή του ιδιαίτερου ή αποκλειστικού δικαίου του κράτους	53

ε) Οργανικό κριτήριο	54
στ) «Κριτήρια διοικητικότητας»	55
ζ) Ορισμός του δημοσίου δικαίου	56
3. Συστηματική διάρθρωση του διοικητικού δικαίου	57
α) Γενικό διοικητικό δίκαιο	57
β) Ειδικό διοικητικό δίκαιο	59
4. Πηγές του διοικητικού δικαίου	60
α) Εσωτερικό ή εθνικό δίκαιο	60
β) Διεθνές δίκαιο	63
γ) Ενωσιακό δίκαιο	67
δ) Ιεραρχία των πηγών δικαίου	71
§ 2. Νομική δέσμευση και διακριτική ευχέρεια της διοίκησης	73
I. Η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης	73
II. Διακριτική ευχέρεια και αόριστες έννοιες	77
1. Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια	77
2. Πλήρως καθορισμένες έννοιες	79
3. Εμπειρικές έννοιες	81
4. Αξιολογικές έννοιες	83
III. Όρια και έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης	85
1. Κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας	86
α) Η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος	87
β) Η αρχή της χρηστής διοικήσεως	89
γ) Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη	90
δ) Η αρχή της αναλογικότητας	92
ε) Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης	93
στ) Η αρχή της ισότητας	96
ζ) Οι αρχές της συνέχειας και της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών	99
2. Κατάχρηση εξουσίας	101
§ 3. Διοικητική διαδικασία και μορφές διοικητικής δράσης	103
I. Διοικητική διαδικασία	103
1. Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως	105
2. Η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων	106
3. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα	108

4. Διαφάνεια και δημοσιότητα της διοικητικής δράσης	110
α) Δημοσιότητα των εγγράφων	110
β) Δημοσιότητα στοιχείων και ενεργειών της διοίκησης	112
γ) Ανάρτηση στο Διαδίκτυο («Πρόγραμμα Διαύγεια»)	113
δ) Πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον	114
II. Νομικές μορφές δράσης της δημόσιας διοίκησης	117
1. Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και ατομικές διοικητικές πράξεις	117
2. Διοικητικές συμβάσεις	124
3. Λοιπές μορφές διοικητικής δράσης	127
III. Διοικητικές προσφυγές	129
§ 4. Οργάνωση της δημόσιας διοίκησης	132
I. Κυβέρνηση	132
II. Κεντρική κρατική διοίκηση	134
III. Περιφερειακή κρατική διοίκηση	141
IV. Τοπική αυτοδιοίκηση	147
Επίμετρο: «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι»	163
V. Ειδική, λειτουργική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση	164
§ 5. Υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων	167

Βασική νομοθεσία

Ενδεικτική βιβλιογραφία

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α΄	Τεύχος Πρώτο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Ι.	Ανώτατο/-α Εκπαιδευτικό/-ά Ίδρυμα/-τα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Α.Ν., α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ανωτ.	ανωτέρω
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Β΄	Τεύχος Δεύτερο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
βλ.	βλέπε
γνμδ.	γνωμοδότηση
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΔΕΚ)
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε.
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Κοινοφελείς Οργανισμοί
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (νομικό περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (νομικό περιοδικό)
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (νομικό περιοδικό)
εδ.	εδάφιο/-α
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης (νομικό περιοδικό)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΕΙΡΤ	Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας-Τηλεοράσεως (ν.π.δ.δ.)
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πλέον ΕΕ)
έκδ.	έκδοση
εκδ.	εκδότης/-ες
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛΚΕΠΑ	Ελληνικό Κέντρο Παραγωγικότητας και Ρυθμίσεως Θεμάτων Τεχνικής Βοήθειας
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (νομικό περιοδικό)
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ένθ' ανωτ.	ένθ' ανωτέρω
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	επόμενες/-α
επιμ.	επιμέλεια
ΕΡΤ	Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση Α.Ε.
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτευούσης Α.Ε.
ΕυρΠ	Ευρωπαϊών Πολιτεία (νομικό περιοδικό)
ΕφαρΔΔ	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ν. 1850/1989)
ΘΠΔΔ	Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
κ.ά.	και άλλοι/-ες/-α
ΚΑΑΑ	Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (Ν. 2882/2001)
ΚανΒ	Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων
κατ.	κατωτέρω
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν. 2717/1999)
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999)
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)
ΚΕΔΕ	Κώδικας Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (Ν.Δ. 356/1974)
κ.λπ.	και λοιποί/-ά
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/1996)
κ.ο.κ.	και ούτω καθεξής
ΚΟΔ/ΚΔΔ	Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (Ν. 1756/1988)
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚΠΟΤΑ	Κώδικας Προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν. 3584/2007)
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΦΔ	Κώδικας Φορολογικής Δικονομίας (Ν. 4125/1960)
κωδ.	κωδικοποιητικό
λ.χ.	λόγου χάρη

λεγ.	λεγόμενος/-η, λεγόμενοι/-ες
N., v.	Νόμος
N.Δ., v.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
N&Φ	Νόμος και Φύση (ηλεκτρονικό νομικό περιοδικό)
νμλγ.	νομολογία
NoB	Νομικό Βήμα (νομικό περιοδικό)
v.π.δ.δ.	νομικό/-ά πρόσωπο/-α δημοσίου δικαίου
v.π.ι.δ.	νομικό/-ά πρόσωπο/-α ιδιωτικού δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ., Ολομ.	Ολομέλεια
ONE	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός/-οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος/-οι
Π.Δ., π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση/-εις
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο (νομικό περιοδικό)
περιθ. αρ.	περιθωριακός/-οί αριθμός/-οί
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
πρβλ.	παράβαλε
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
π.χ.	παραδείγματος χάρη
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
σ., σελ.	σελίδα/-ες
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη/-εις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συλλ.	Συλλογή
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ισχύει μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας
ΣυνθΛ	Συνθήκη της Λισσαβόνας της 13.12.2007 (N. 3671/2008)
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΣυνθΕΚ)
Συντ.	Σύνταγμα της Ελλάδος
Τιμ. τόμ.	Τιμητικός τόμος
τόμ.	τόμος/-οι
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (νομικό περιοδικό)
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας

υποπαρ.	υποπαράγραφος/-οι
υποσ.	υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
ΧΘΔ/ΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

§ 1. Διοίκηση και διοικητικό δίκαιο

I. Διοίκηση

1. Δημόσια και ιδιωτική διοίκηση

[1] Αν διοίκηση εν γένει είναι η επιμέλεια των υποθέσεων του προσώπου, η νομική έννοια της διοίκησης είναι πολύ πιο πολύπλευρη και ασαφής. Επειδή όμως, όπως θα δούμε, διοικητικό δίκαιο είναι το δίκαιο που διέπει τη διοίκηση, δηλαδή ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της προς τους ιδιώτες και τις άλλες κρατικές λειτουργίες, απαραίτητη προϋπόθεση για την κατανόηση του διοικητικού δικαίου είναι η σαφής αντίληψη της έννοιας της διοίκησης. Στην επιστήμη και στην πράξη γίνεται διάκριση ανάμεσα στη δημόσια και την ιδιωτική διοίκηση. Το διοικητικό και γενικά το δημόσιο δίκαιο αναφέρεται στη δημόσια διοίκηση. Αυτή είναι η διοίκηση του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των άλλων δημοσίων οργανισμών. Ιδιωτική, αντιθέτως, είναι η διοίκηση των ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων.

[2] Ενώ όμως είναι σαφές ότι π.χ. ένα υπουργείο ή ένας δήμος είναι φορείς δημόσιας διοίκησης, η σαφήνεια αυτή δεν υπάρχει στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (π.χ. ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΡΤ Α.Ε.) που το ίδιο το κράτος οργάνωσε με τη μορφή ανωνύμων εταιρειών, δηλαδή ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου – αν και πολλές φορές με μία μόνη μετοχή που ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο, ή με περισσότερες μετοχές, η πλειοψηφία των οποίων όμως ανήκει σε αυτό. Η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης γίνεται ακόμη ασαφέστερη, όταν π.χ. το κράτος δρα ως ιδιώτης και διαχειρίζεται την ιδιωτική περιουσία του ή όταν αναθέτει σε έναν πλήρως και εξαρχής ιδιωτικό οργανισμό την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν παραδοσιακά αποστολή του κράτους.

[3] Σημασία αποκτά λοιπόν το κριτήριο της διάκρισης ανάμεσα στη δημόσια και την ιδιωτική διοίκηση. Το κριτήριο αυτό δεν είναι κατ' ανάγκη οργανικό, αλλά πάντοτε λειτουργικό και αναφέρεται επομένως όχι στη μορφή οργάνωσης και λειτουργίας του συγκεκριμένου οργανισμού.

σμού, αλλά στη φύση της συγκεκριμένης διοικητικής λειτουργίας. Η δημόσια διοίκηση υπό την λειτουργική της έννοια διατηρεί κατά την ορθότερη, αλλά μη κρατούσα στη χώρα μας άποψη την ιδιότητα αυτή ανεξάρτητα από τον χαρακτήρα του συγκεκριμένου φορέα της.

2. Οργανική και λειτουργική έννοια της διοίκησης

[4] Ήδη η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης σχετίζεται με τη διάκριση μεταξύ οργανικής (ή τυπικής) και λειτουργικής (ή ουσιαστικής) έννοιας της διοίκησης. Η οργανική έννοια αναφέρεται στην ύπαρξη ενός ιδιαίτερου οργανισμού με ορισμένη προσωπική διάρθρωση, μορφή δραστηριότητας, ονομασία. Σε αυτήν αναφερόμαστε, όταν μιλάμε για τη «διοίκηση» (ή τη «Διοίκηση» με Δ κεφαλαίο), τις απόψεις ή αντιδράσεις της, τις γνώμες, αποφάσεις ή αρμοδιότητές της. Στην οργανική έννοια της διοίκησης αναφέρονται τα άρθρα 101 επ. του Συντάγματος. Η έννοια αυτή της διοίκησης είναι στενή ή ευρεία, αναλόγως αν περιλαμβάνει μόνο την πολιτική ή και την στρατιωτική διοίκηση. Η οργανική έννοια της διοίκησης είναι ευρεία ή στενή και προς άλλη κατεύθυνση, αναλόγως αν περιλαμβάνει μόνο τις δημόσιες υπηρεσίες ή και την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (εκτελεστική εξουσία). Η λειτουργική έννοια της διοίκησης, αντιθέτως, είναι ανεξάρτητη από έναν ορισμένο οργανισμό και αναφέρεται στη λειτουργία του διοικείν καθ' εαυτή, ως διακεκριμένη από τη λειτουργία του νομοθετείν ή του δικάζειν.

[5] Ενώ κατά κανόνα η διοίκηση (υπό οργανική έννοια) ασκεί διοίκηση (υπό λειτουργική έννοια), μπορεί να συμβαίνει και το αντίστροφο κατά διττό τρόπο: Η (οργανική) διοίκηση δεν ασκεί μόνο (λειτουργική) διοίκηση, αλλά και άλλες λειτουργίες, π.χ. νομοθετική λειτουργία, ενώ και η Βουλή ή τα δικαστήρια μπορούν να ασκούν λειτουργικά εκτός από νομοθετική ή δικαστική λειτουργία και διοίκηση.

3. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών

[6] Η ανάμειξη αυτή οργάνων και λειτουργιών θεωρείται ορισμένες φορές ως προσβολή της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (ή λειτουργιών). Η αντίληψη αυτή στην απόλυτη μορφή της δεν είναι ορθή. Η ιδέα της διάκρισης των εξουσιών ανάγεται στον *Αριστοτέλη*, η οργανική της όμως εξέλιξη ως χωρισμού των φορέων των εξουσιών, είναι ιδέα των νέων χρόνων. Κατάγεται από τον Άγγλο φιλόσοφο *John Locke*, που την εξέθεσε στο βιβλίο του «Two Treatises of Government» (1690), και αναπτύχθηκε συστηματικά από τον

Γάλλο φιλόσοφο *Montesquieu* στο έργο του «*De l'esprit des lois*» (1748). Σκοπός του χωρισμού των φορέων των κρατικών εξουσιών ήταν και παραμένει η αποφυγή συγκέντρωσης και κατάχρησης της εξουσίας με την κατανομή της και τον αμοιβαίο έλεγχο των φορέων της εξουσίας («*que ... le pouvoir arrête le pouvoir*»), δηλαδή ένα σύστημα *check and balances*. Ενώ η διάκριση των εξουσιών έχει συστηματική σημασία, ο χωρισμός των φορέων των εξουσιών εξυπηρετεί πρακτικό σκοπό. Δεν αποτελεί απόλυτο δόγμα, αλλά είναι πρακτικά προσανατολισμένη. Προσβολή της δεν αποτελεί κάθε οργανική ανάμειξη των λειτουργιών, αλλά μόνο εκείνη που διακυβεύει τον σκοπό της αρχής. Σε ένα Σύνταγμα μάλιστα, όπως το δικό μας, το οποίο θεσμοποιεί την οργανική σύμμειξη της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας στο κοινοβουλευτικό σύστημα (άρθρο 84 Συντ.) αφενός και στο αξίωμα και πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 26 παρ. 1 και 2 Συντ.) αφετέρου, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποτελεί ασθενή σχετικώς επιταγή και επιτρέπει θεωρητική και πρακτική αυτοτέλεια τόσο στο οργανικό όσο και στο λειτουργικό κριτήριο.

[7] Εφόσον λοιπόν τα κριτήρια αυτά δεν αλληλοκαλύπτονται ούτε στη διοικητική πρακτική ούτε κατά τη συνταγματική επιταγή, είναι προφανές ότι το οργανικό κριτήριο είναι μεν πρακτικά απλό, εύχρηστο και ευδιάκριτο, αλλά δεν αποτελεί αξιόπιστο οδηγό για τη διάκριση και επομένως απαιτείται η εφαρμογή του λειτουργικού κριτηρίου. Το πραγματικό πρόβλημα της διάκρισης και του ορισμού της δημόσιας διοίκησης εστιάζεται λοιπόν στη λειτουργική της έννοια.

4. Ορισμός και περιγραφή της δημόσιας διοίκησης

[8] Παλαιότεροι, αλλά και σύγχρονοι συγγραφείς ορίζουν την λειτουργική έννοια της δημόσιας διοίκησης ως την όλη δραστηριότητα του κράτους προς πραγμάτωση των σκοπών του στο πλαίσιο της έννομης τάξης, με εξαίρεση τη νομοθεσία και τη δικαιοσύνη. Ένας αρνητικός ορισμός δεν είναι όμως ούτε πλήρης ούτε ακριβής. Για τον λόγο αυτό πολλοί συγγραφείς δεν επιχειρούν να ορίσουν τη δημόσια διοίκηση, αλλά περιορίζονται στην περιγραφή της.

[9] Η δυσχέρεια αυτή της οριοθέτησης της δημόσιας διοίκησης οφείλεται στην ιδιομορφία και πολυμορφία της. Ορισμός σημαίνει οριοθέτηση, επομένως περιορισμό, ενώ η σύγχρονη δημόσια διοίκηση ασκεί σχεδόν απεριόριστες δραστηριότητες. Αρκεί ένα βλέμμα στα διάφορα υπουργεία και στους πολυπληθείς δημόσιους οργανισμούς για να αντιληφθούμε την τεράστια

ποικιλία της σύγχρονης διοίκησης. Είναι ελάχιστοι οι τομείς της κοινωνικής ζωής που δεν επηρεάζονται από την δραστηριότητά της. Η δραστηριότητα αυτή δεν περιορίζεται στην εκτέλεση των νόμων που ψηφίζει η Βουλή (όπως υπονοεί η έννοια «εκτελεστική λειτουργία»), αλλά περιλαμβάνει και την προπαρασκευή νομοσχεδίων, την ίδια τη θέσπιση κανόνων δικαίου κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, καθώς και τον σχεδιασμό ή προγραμματισμό. Επίσης, ενώ η επίλυση νομικών διαφορών είναι το κύριο έργο της δικαιοσύνης, σε αρκετές περιπτώσεις η διοίκηση ασκεί παρόμοια έργα. Πώς διακρίνεται λοιπόν η δημόσια διοίκηση υπό τη λειτουργική της έννοια από τη νομοθεσία και τη δικαιοσύνη; Πριν απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό είναι σκόπιμο να εξετάσουμε εγγύτερα το περιεχόμενο της διοίκησης.

5. Τύποι δημόσιας διοίκησης

[10] Μπορούμε να διακρίνουμε ορισμένους βασικούς, ιδεατούς (στην πράξη δηλαδή όχι κατ' ανάγκη αμιγείς) τύπους δημόσιας διοίκησης. Η πρώτη διάκριση είναι μεταξύ κυριαρχικής και συναλλακτικής διοίκησης. Εντός του πλαισίου της κυριαρχικής διοίκησης μπορούμε να διακρίνουμε περαιτέρω μεταξύ περιοριστικής, παροχικής και ρυθμιστικής διοίκησης.

α) Κυριαρχική διοίκηση

[11] Κυριαρχική διοίκηση είναι η δημόσια διοίκηση στη συνήθη κλασική μορφή της: Ως τυπική δηλαδή εκδήλωση της κρατικής και εν γένει δημόσιας εξουσίας που νομιμοποιείται και πηγάζει μόνο από τη λαϊκή κυριαρχία (άρθρο 1 παρ. 3 Συντ.). Αυτήν τη διοίκηση ασκούν κυρίως οι δημόσιες αρχές, και αυτήν έχει υπόψη του το Σύνταγμα, όταν ρυθμίζει την «εκτελεστική λειτουργία» (άρθρο 26 παρ. 2 Συντ.) και τη «διοίκηση» (άρθρα 101 επ. Συντ.). Πριν προχωρήσουμε στη διάκριση των επιμέρους τύπων της κυριαρχικής διοίκησης, είναι συστηματικά ορθό να εξετάσουμε πρώτα την έννοια και το περιεχόμενο της μη κυριαρχικής, δηλαδή της συναλλακτικής διοίκησης.

β) Συναλλακτική διοίκηση

[12] Υπό τον όρο συναλλακτική διοίκηση εννοούμε τη δημόσια διοίκηση που δρα στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, χρησιμοποιεί νομικές μορφές του ιδιωτικού δικαίου και είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ιδιωτικού δικαίου. Η διοίκηση δρα κατ' αυτόν τον τρόπο, όταν συνάπτει συμβάσεις ιδιωτικού (όχι διοικητικού) δικαίου, ενεργεί δηλαδή ως κοι-

νός πωλητής ή αγοραστής, εκμισθωτής ή μισθωτής κ.ο.κ. Γενικά πρόκειται για συναλλακτική διοίκηση, όταν η δημόσια διοίκηση υποβάλλεται στο νόμο της προσφοράς και της ζήτησης, όταν δηλαδή η διοίκηση διαπραγματεύεται και συμβάλλεται κατ' αρχήν όπως οποιοσδήποτε ιδιώτης. Στις περιπτώσεις αυτές η διοίκηση βγάζει τη στρατιωτική στολή που συνήθως φορά και ντύνεται με πολιτικά ρούχα όπως οι ιδιώτες. Η συναλλακτική διοίκηση δεν επεμβαίνει στην ιδιωτική οικονομία (τουλάχιστον όχι άμεσα), αλλά μετέχει στην οικονομική ζωή στο ίδιο (κατ' αρχήν τουλάχιστον) επίπεδο όπως και οι ιδιώτες. Οι σχέσεις της προς αυτούς είναι νομικά σχέσεις ισότητας. Συνεπώς υπόκειται κατ' αρχήν, όπως και οι ιδιώτες, στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

[13] Η συναλλακτική διοίκηση δεν παύει όμως να είναι δημόσια διοίκηση. Διότι κάθε κρατική δραστηριότητα, με οποιαδήποτε μορφή και αν ασκείται, αποβλέπει εξ ορισμού στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Επίσης πολλές φορές μετέχουν στη λειτουργία της συναλλακτικής διοίκησης δημόσιοι υπάλληλοι, η δε νομοθεσία προβλέπει διάφορα σημαντικά προνόμια δημόσιας εξουσίας έναντι των απλών ιδιωτών, ενώ διατηρεί κατά βάση μορφές οργάνωσης και λειτουργίας που ανήκουν στο ιδιωτικό δίκαιο. Εξάλλου η απόφαση της διοίκησης να αναπτύξει συναλλακτική δραστηριότητα δεν υπάγεται στο ιδιωτικό, αλλά στο δημόσιο δίκαιο (*Zwei Stufen-Lehre*).

[14] Από την άλλη πλευρά το κράτος δεν μπορεί να απαλλαγεί από θεμελιώδεις δεσμεύσεις του δημοσίου δικαίου, επειδή οργανώθηκε και δρα κατά το ιδιωτικό δίκαιο. Ιδίως τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (άρθρα 4 έως 25 Συντ.) δεσμεύουν το κράτος ανεξαρτήτως του τρόπου, με τον οποίο επιδιώκει την εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος. Ενώ όμως η κυριαρχική διοίκηση διέπεται πάντοτε και πλήρως από τις δεσμεύσεις αυτές, η συναλλακτική διοίκηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται προς καταστράτηγηση των υποχρεώσεων του κράτους. Για τον λόγο αυτό το ιδιωτικό δίκαιο που κατ' αρχήν διέπει την οργάνωση και λειτουργία της συναλλακτικής διοίκησης, δεν είναι αμιγώς «ιδιωτικό», αλλά ιδιωτικό δίκαιο εμπλουτισμένο με θεμελιώδεις δεσμεύσεις δημοσίου δικαίου, οι οποίες απορρέουν προπάντων από τη συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Το ιδιωτικό αυτό δίκαιο που διέπει τη συναλλακτική διοίκηση ονομάζεται γι' αυτό προσφυώς «διοικητικό ιδιωτικό δίκαιο» (*Verwaltungsprivatrecht*).

γ) Περιοριστική διοίκηση

[15] Παρά τη μεγάλη διάδοση και σημασία της η συναλλακτική διοίκηση παραμένει πάντως μη χαρακτηριστική μορφή δημόσιας διοίκησης. Όπως παρατηρήθηκε ήδη, δημόσια διοίκηση κατά κυριολεξία είναι κατ' εξοχήν η κυριαρχική διοίκηση. Την διακρίνουμε κατά βάση σε περιοριστική, παροχική και ρυθμιστική διοίκηση.

[16] Η περιοριστική διοίκηση είναι ο παραδοσιακός τύπος της κυριαρχικής διοίκησης. Το κύριο έργο της είναι η τήρηση της τάξης και ασφάλειας και η επιβολή και συλλογή των φόρων. Προς τούτο η περιοριστική διοίκηση κάνει χρήση κυριαρχικών μέσων δημόσιας εξουσίας, δηλαδή μονομερών επιταγών και απαγορεύσεων, καθώς και διοικητικού καταναγκασμού. Οι σχέσεις της προς τους ιδιώτες είναι κατ' αρχήν σχέσεις νομικής υπεροχής-υποταγής. Η δραστηριότητα αυτή συνεπάγεται την επέμβαση της διοίκησης στην ιδιωτική σφαίρα και τον περιορισμό της ελευθερίας και ιδιοκτησίας του ατόμου. Γι' αυτό ο επακριβής καθορισμός των εξουσιών της διοίκησης και του προστατευτικού πεδίου των ατομικών δικαιωμάτων είναι θεμελιώδης για την περιοριστική διοίκηση.

δ) Παροχική διοίκηση

[17] Παροχική είναι η κυριαρχική δημόσια διοίκηση που προβαίνει σε άμεσες παροχές αγαθών ή υπηρεσιών προς τους ιδιώτες. Παροχική είναι πρώτον η διοίκηση των δημοσίων πραγμάτων, δηλαδή των οδών, πλατειών, γεφυρών, κήπων, θαλάσσιων λιμένων, αερολιμένων κ.λπ. Παροχική είναι επίσης η διοίκηση διάφορων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως των Α.Ε.Ι., ή εξαρτημένων διοικητικών μονάδων, όπως των σχολείων, κρατικών και δημοτικών θεάτρων, μουσείων κ.λπ. Εδώ ανήκουν εξάλλου διάφορες δημόσιες επιχειρήσεις και κοινωφελείς οργανισμοί, όπως π.χ. η ΔΕΗ, η ΕΥΔΑΠ ή η ΕΡΤ Α.Ε., καθώς και διάφορα δημόσια ιδρύματα μελέτης και προαγωγής ορισμένων παραγωγικών τομέων, όπως π.χ. το ΕΛΚΕΠΑ. Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι η ίδια διοικητική μονάδα μπορεί να λειτουργεί εν μέρει περιοριστικά και εν μέρει παροχικά, καθώς τόσο η περιοριστική όσο και η παροχική διοίκηση είναι υποδιαίρεσεις της κυριαρχικής διοίκησης. Πράγματι, η διάκριση των βασικών αυτών τύπων δημόσιας διοίκησης δεν ανταποκρίνεται κατ' ανάγκη σε οργανικό διαχωρισμό, αλλά είναι κατά κύριο λόγο λειτουργικά προσανατολισμένη.

[18] Σκοπός της παροχικής διοίκησης δεν είναι τόσο η παροχή καθ' εαυτή στοιχειωδών βιοτικών αγαθών ή υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο (που θα μπορούσαν να προσφέρονται και από ιδιώτες), όσο δύο άλλοι εξίσου σημαντικοί στόχοι: πρώτον, η εξασφάλιση ότι τα στοιχειώδη αυτά βιοτικά αγαθά ή υπηρεσίες θα παρέχονται σε κάθε περίπτωση στην κοινωνία, ακόμη και αν κανείς ιδιώτης δεν ενδιαφέρεται να τα προσφέρει· δεύτερον, ότι η παροχή των στοιχειωδών αυτών βιοτικών αγαθών ή υπηρεσιών θα γίνεται υπό ανεκτούς όρους που είναι προσιτοί στον καθένα, τους οποίους δεν μπορεί να εξασφαλίσει πάντα ο νόμος της προσφοράς και της ζήτησης, ούτε η νομοθεσία περί ελεύθερου ανταγωνισμού, ούτε η έμμεση κρατική επιρροή στην οικονομία.

[19] Ενώ η περιοριστική διοίκηση κάνει χρήση θεσμών, μορφών και μέσων οργάνωσης και δράσης δημοσίου δικαίου, η δε συναλλακτική διοίκηση κινείται κατά κανόνα στο πλαίσιο του (διοικητικού) ιδιωτικού δικαίου, η παροχική διοίκηση μπορεί να επιλέξει μεταξύ των δύο. Έτσι π.χ. τα ταχυδρομεία και οι τηλεπικοινωνίες, που ήταν αρχικά οργανωμένες ως δημόσιες υπηρεσίες του κράτους, αναδιοργανώθηκαν στη συνέχεια σε δημόσιες επιχειρήσεις με μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, και μάλιστα ανώνυμης εταιρείας. Το ίδιο συνέβη με τη δημόσια ραδιοτηλέοραση, η οποία από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΕΙΡΤ) μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρεία (ΕΡΤ Α.Ε.). Παρ' όλα αυτά, οι πράξεις των δημοσίων αυτών επιχειρήσεων και οργανισμών παροχής αγαθών ή υπηρεσιών δεν έχουν κατά κανόνα χαρακτήρα δημοσίου δικαίου, αλλά είναι ιδιωτικές δικαιοπραξίες και δηλώσεις βουλήσεως που καταλήγουν ως επί το πλείστον στη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου. Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη στην ελληνική θεωρία και νομολογία μόνο το κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να εκδίδουν διοικητικές πράξεις και να συνάπτουν διοικητικές συμβάσεις· όλα τα άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα και φορείς δημόσιας εξουσίας που είναι οργανωμένοι με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου μπορούν να ενεργούν κατά κανόνα μόνο κατά το ιδιωτικό δίκαιο (λεγ. «οργανικό κριτήριο»). Χαρακτήρα δημοσίου δικαίου έχουν βεβαίως πάντοτε οι πράξεις εποπτείας των αρμόδιων κρατικών οργάνων επί των δημοσίων αυτών επιχειρήσεων και οργανισμών.

[20] Πώς διακρίνεται όμως στην πράξη η συναλλακτική από την παροχική διοίκηση; Πότε ανήκει π.χ. μια δημόσια επιχείρηση στον πρώτο ή στον δεύτερο τύπο δημόσιας διοίκησης; Το κριτήριο είναι η αμεσότητα της παροχής. Μια δημόσια επιχείρηση που παρέχει στον

ιδιώτη άμεσες και σύμφωνα με τον προορισμό της υπηρεσίες ή αγαθά ανήκει στην παροχική διοίκηση, ανεξάρτητα από τη μορφή οργάνωσης και λειτουργία της. Αντιθέτως, μια επιχείρηση που ανήκει στο κράτος ή σε ένα δήμο ανήκει στην συναλλακτική διοίκηση, όταν επιδιώκει ιδιαίτερα οικονομικά οφέλη (π.χ. μια δημοτική επιχείρηση εκμετάλλευσης μεταλλικού νερού θέλει να αποκομίσει και ορισμένα κέρδη από τη δραστηριότητά της αυτή) που μόνο ε μ μ έ - σ ω ς αποτελούν και οφέλη των ιδιωτών, στο βαθμό που συμβάλλουν στην αποφυγή αύξησης ή και στη μείωση των φορολογικών τους βαρών ή στην παροχή επιπρόσθετων αγαθών ή υπηρεσιών προς αυτούς.

[21] Ό,τι παρατηρήθηκε πιο πάνω για την απαγόρευση καταστρατήγησης των θεμελιωδών δεσμεύσεων δημοσίου δικαίου με τη χρήση μορφών οργάνωσης και δράσης ιδιωτικού δικαίου, ισχύει κατά μείζονα λόγο για την παροχική διοίκηση που (σε αντίθεση προς την συναλλακτική διοίκηση) δεν λειτουργεί στο πλαίσιο νομικής ισότητας με τους ιδιώτες. Το γεγονός λοιπόν ότι το κράτος για την παροχή ταχυδρομικών ή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών εγκατέλειψε την οργανωτική μορφή της δημόσιας υπηρεσίας και υιοθέτησε μορφή και τρόπο λειτουργίας ιδιωτικού δικαίου, δεν το απαλλάσσει από την συνταγματική υποχρέωση του απόλυτου σεβασμού του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας (άρθρο 19 παρ. 1 εδ. α΄ Συντ.). Επίσης, η μετατροπή του «Εθνικού Ιδρύματος Ραδιοφωνίας-Τηλεοράσεως» (ΕΙΡΤ) από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου στην ανώνυμη εταιρεία «Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση» (ΕΡΤ) και η υπαγωγή του νέου αυτού οργανισμού σε κανόνες ιδιωτικού δικαίου δεν απαλλάσσει την ΕΡΤ Α.Ε., ούτε βέβαια την εποπτεύουσα κρατική αρχή, από την συνταγματική επιταγή της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης (άρθρο 15 παρ. 2 εδ. γ΄ Συντ.).

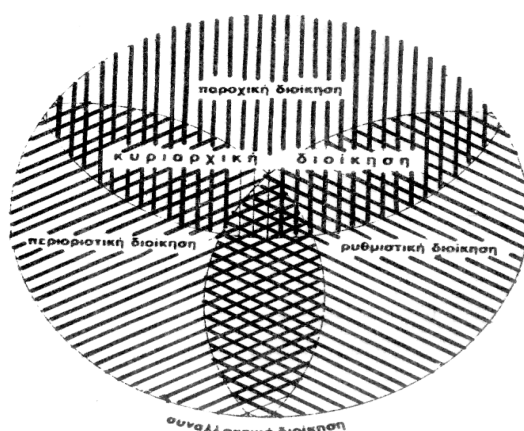
ε) Ρυθμιστική διοίκηση

[22] Η ενότητα της διοίκησης προκύπτει από τον κοινό στόχο και τα κοινά όρια της δημόσιας διοίκησης. Κοινός στόχος είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, όπως καθορίζεται κάθε φορά στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων από τη Βουλή και την Κυβέρνηση. Κοινά όρια είναι προπάντων τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

[23] Η ενότητα όμως αυτή προϋποθέτει και συνεπάγεται την αλληλεξάρτηση των μεθόδων και συνεπειών της διοικητικής δράσης. Η λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών ή η κρατική επιχορήγηση μιας βιομηχανίας δεν αφορά μόνο τις σχέσεις μεταξύ διοίκησης και ιδιώτη, αλλά την εθνική οικονομία στο σύνολό της και τις σχέσεις των ανταγωνιζόμενων μελών της μεταξύ τους. Στην περίπτωση της διοικητικής απαγόρευσης κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στην αγορά (πρβλ. άρθρο 106 ΣυνθΛΕΕ) γίνεται ακόμη σαφέστερο ότι ο περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας του θιγόμενου ιδιώτη δεν είναι ο κύριος σκοπός του διοικητικού μέτρου. Η διοικητική επέμβαση δεν περιορίζεται μόνο στον άμεσο αποδέκτη της, αλλά έχει χαρακτήρα προγραμματικό και συντονιστικό της οικονομίας εν γένει ή ενός τομέα της. Η διοικητική δραστηριότητα δεν είναι απλός περιορισμός της ατομικής ελευθερίας ή ιδιοκτησίας (όπως στην περίπτωση της περιοριστικής διοίκησης), ανεπιθύμητος από τους ιδιώτες που αμύνονται προβάλλοντας τα ατομικά τους δικαιώματα. Εδώ ο ρόλος της διοίκησης δεν είναι τόσο περιοριστικός όσο ρυθμιστικός και είναι βασικά επιθυμητός από τον κύκλο των ενδιαφερόμενων ιδιωτών, διότι συνδέεται με ευμενείς γι' αυτούς συνέπειες.

[24] Η ρυθμιστική διοίκηση έχει λοιπόν χαρακτήρα προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό. Οι σχέσεις της προς τους ιδιώτες δεν στηρίζονται μόνο στον βασικά ανταγωνιστικό ή πατερναλιστικό δυϊσμό μεταξύ κράτους και πολίτη, αλλά και σε έννοιες όπως πρόγραμμα, συντονισμός, σύμπραξη, συνεργασία, συνεννόηση. Κατά συνέπεια, οι παραδοσιακές αρχές, μέθοδοι και κυρώσεις του διοικητικού δικαίου έχουν μερική μόνο εφαρμογή στη ρυθμιστική διοίκηση. Εδώ εντάσσεται επίσης η *διανεμητική* δράση της δημόσιας διοίκησης, η οποία πολύ συχνά καλείται να καταναίμει με ίσο και δίκαιο τρόπο τους ούτως ή άλλως περιορισμένους διαθέσιμους πόρους μεταξύ περισσότερων δικαιούχων. Κάτι ανάλογο συμβαίνει όταν η δημόσια διοίκηση αναλαμβάνει να υποδυθεί ένα *διαιτητικό* ρόλο ανάμεσα σε ιδιώτες που αντιμάχονται μεταξύ τους διεκδικώντας ένα ιδιαίτερο προνόμιο ή δικαίωμα κατ' αποκλεισμό του άλλου. Η διοίκηση καλείται τότε, εν είδει διαιτητή, να τάμει τη διαφορά και να πάρει το μέρος της μιας από τις δύο αντιμαχόμενες πλευρές απονέμοντας σε αυτή το προνόμιο ή το δικαίωμα.

Τύποι δημόσιας διοίκησης¹



6. Διοίκηση και νομοθεσία

[25] Ενόψει του περιεχομένου της διοίκησης, όπως το περιγράψαμε παραπάνω, πρέπει να διακρίνουμε περαιτέρω τη δημόσια διοίκηση από τις άλλες κρατικές λειτουργίες. Η διάκριση της διοίκησης από τη νομοθεσία δεν παρουσιάζει προβλήματα από οργανική άποψη, ενώ είναι ιδιαίτερα δυσχερές η αναζήτηση λειτουργικών κριτηρίων. Υπό την οργανική της έννοια η νομοθεσία ταυτίζεται με τη Βουλή και εν μέρει με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 26 παρ. 1 Συντ.). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί βεβαίως μαζί με την Κυβέρνηση και την εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 παρ. 2 Συντ.), η διάκριση όμως των δύο αυτών κατηγοριών αρμοδιοτήτων του δεν είναι οργανική, αλλά λειτουργική.

[26] Η διάκριση της διοικητικής από τη νομοθετική λειτουργία ανταποκρίνεται κατά την κλασική θεωρία στη χαρακτηριστική διάκριση μεταξύ κανόνα δικαίου και ατομικής πράξης. Σύμφωνα με την γενικά κρατούσα άποψη, ο κανόνας δικαίου είναι *ex definitione* «απρόσωπος», δηλαδή είναι εξ ορισμού γενικός και αφηρημένος, ενώ «προσωπικός» ή «ατομικός» κανόνας δικαίου δεν νοείται, διότι είναι εννοιολογικά *a priori* αδύνατος και αποτελεί *contradictio in adjecto*. Η αντίθετη άποψη ανάγεται στη Σχολή της λεγ. «καθαρής θεωρίας του δικαίου» (*Reine Rechtslehre*) των *Hans Kelsen* και *Adolf Merkel*, σύμφωνα με την οποία όλες οι πράξεις της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας (δηλαδή τόσο οι νόμοι όσο

¹ Το παρόν σχεδιάσμα, καθώς και αυτό που ακολουθεί πιο κάτω, προέρχονται από το σύγγραμμα του Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, ⁷2015, περιθ. αρ. 33 και 38α.

και οι διοικητικές πράξεις και οι δικαστικές αποφάσεις) συνιστούν ανεξαιρέτως «γενικούς» ή «ατομικούς» κανόνες δικαίου. Η εν λόγω άποψη (όπως και η θεωρία, στην οποία ερείδεται) δεν υποστηρίζεται πλέον παρά μόνο μεμονωμένα.² Νομοθεσία, νομολογία και επιστήμη σε όλους τους κλάδους δικαίου (συνταγματικού, αστικού, ποινικού, εμπορικού, εργατικού, δικονομικού κ.λπ.) διακρίνουν αντιθέτως μεταξύ κανονιστικών πράξεων (που περιέχουν γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις, δηλαδή κανόνες δικαίου) και ατομικών πράξεων (που αποτελούν ειδικές και συγκεκριμένες ρυθμίσεις και επομένως δεν περιέχουν κανόνες δικαίου), όπως προκύπτει από την καθιερωμένη διάκριση των «εκτελεστών» πράξεων της διοίκησης σε κανονιστικές και ατομικές.

[27] Ο κανόνας δικαίου είναι γενικός και αφηρημένος, δεν περιορίζεται δηλαδή σε ειδικό κύκλο προσώπων ούτε σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.³ Νομοθεσία είναι η θέσπιση κανόνων δικαίου, ενώ διοίκηση υπό λειτουργική έννοια δεν είναι μόνο η εκτέλεση και εφαρμογή των κανόνων δικαίου, αλλά το «διοικείν» εν γένει. Βέβαια η διοίκηση υπό οργανική έννοια θεσπίζει κατ' εξουσιοδότηση νόμου και κανόνες δικαίου, οπότε οι πράξεις της ονομάζονται «κανονιστικές» και είναι «ουσιαστικοί (μόνο) νόμοι». Κατά κύριο λόγο όμως έργο της διοίκησης αποτελεί η έκδοση «ατομικών» πράξεων που είναι πάντοτε συγκεκριμένες και συνήθως ειδικές. Ενώ π.χ. ο κανόνας δικαίου ορίζει υπό ποιες προϋποθέσεις η διοίκηση χορηγεί οικοδομικές άδειες, η ατομική πράξη αποτελεί την συγκεκριμένη άδεια δόμησης που χορηγεί η διοίκηση στον ιδιοκτήτη ακινήτου Α μετά από αίτησή του.

[28] Η διάκριση ανάμεσα στη νομοθετική και τη διοικητική λειτουργία δεν έχει πάντοτε τη σαφήνεια των ορίων μεταξύ κανόνα δικαίου και συγκεκριμένης εφαρμογής του. Οι δυσχέρειες αφορούν τις ίδιες τις έννοιες του νόμου και της διοικητικής πράξης. Η κλασική θεωρία διακρίνει βέβαια μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής έννοιας του νόμου, αλλά ξεκινά από την αντίληψη ότι ο τυπικός, κοινοβουλευτικός νόμος (ο ψηφισμένος δηλαδή από τη Βουλή κατά τη νομοθετική διαδικασία) είναι και ουσιαστικός νόμος (περιέχει δηλαδή κανόνες δικαίου), με ελάχιστες εξαιρέσεις, η σπουδαιότερη των οποίων θεωρείτο παλαιότερα ότι ήταν ο νόμος του προϋπολογισμού. Κατά την σύγχρονη αντίληψη ο νό-

² Στη χώρα μας από τον Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1, ¹⁵2017, περιθ. αρ. 93 επ.

³ Π.χ. άρθρο 14 παρ. 1 Συντ.: «Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του, τηρώντας τους νόμους του κράτους».

μος του προϋπολογισμού δεν θεωρείται πλέον ότι είναι ουσιαστικά διοικητική πράξη με «ένδυμα» νόμου, αλλά περιέχει γνήσιους κανόνες δικαίου, δηλαδή δημοσιονομική εξουσιοδότηση προς τη διοίκηση και επομένως σύσταση χρονικά περιορισμένων αρμοδιοτήτων. Κατά τούτο δεν είναι απλώς τυπικός, αλλά και ουσιαστικός νόμος.

[29] Από την άλλη πλευρά, η εμφάνιση του κοινωνικού κράτους και η εξέλιξη της παροχικής διοίκησης οδήγησαν στον πολλαπλασιασμό των νόμων με συγκεκριμένο και ειδικό χαρακτήρα, νόμων δηλαδή σχετικών με μια αντικειμενικά και προσωπικά ορισμένη κατάσταση, π.χ. την περίθαλψη των θυμάτων ενός σεισμού ή τη διευκόλυνση εξαγωγής γεωργικών προϊόντων μιας ορισμένης ιδιαίτερα μεγάλης σοδειάς κ.ο.κ. Όταν η Βουλή ψηφίζει τους νόμους αυτούς, δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου, αλλά λαμβάνει ουσιαστικώς διοικητικά μέτρα για την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου προβλήματος. Κάτι ανάλογο ισχύει και στην περίπτωση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, τα οποία εγκρίνονται από τη Βουλή (άρθρο 79 παρ. 8 Συντ.) και παρουσιάζονται τελικά ως κοινοβουλευτικοί νόμοι. Η ίδια η εξέλιξη του κοινωνικού κράτους οδήγησε διεθνώς και στη διατύπωση λεπτομερειακών νόμων που ρυθμίζουν οι ίδιοι ένα σημαντικό τμήμα των αντικειμένων της παραδοσιακής εκτέλεσης και εφαρμογής τους. Τα φαινόμενα του «νόμου-μέτρου» (*Maßnahmegesetz*) αφενός και της λεπτομερειακής νομοθετικής ρύθμισης αφετέρου έχουν καταστήσει τα όρια μεταξύ κανόνα δικαίου και εφαρμογής του κανόνα δικαίου και επομένως μεταξύ νομοθεσίας και διοίκησης ιδιαίτερος δυσχερή.

[30] Εξάλλου, σε πολλές περιπτώσεις η διοίκηση εκπονεί διάφορα χωροταξικά, ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καταρτίζει τα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και εγκρίνει τα τεχνικά προγράμματα των δήμων και περιφερειών της χώρας. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι προφανές ότι δεν πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις. Διαφέρουν όμως και από τις κοινές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, διότι δεν έχουν ποτέ μόνο αφηρημένο, αλλά και πολύ συγκεκριμένο χαρακτήρα, η ισχύς τους είναι χρονικά περιορισμένη (ενώ ο κανόνας δικαίου θεσπίζεται κατ' αρχήν χωρίς χρονικό περιορισμό) και δεν ασκούν πάντοτε άμεση επίδραση στους ιδιώτες.

[31] Η λειτουργική διάκριση μεταξύ διοίκησης και νομοθεσίας δυσχεραίνεται, τέλος, από το γεγονός ότι στη χώρα μας ο ορισμός της διοικητικής πράξης στηρίζεται σε οργανικό

και όχι σε λειτουργικό κριτήριο. Ωστόσο, όπως αναφέραμε, η διοίκηση υπό οργανική έννοια δεν εκδίδει μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις, αλλά κατ' εξουσιοδότηση νόμου και κανόνες δικαίου (κανονιστικές πράξεις), δηλαδή ουσιαστικούς νόμους. Κατά τούτο δεν ασκεί πλέον «διοίκηση», αλλά «νομοθεσία» υπό λειτουργική έννοια και αναφέρεται ως κανονιστικός νομοθέτης (σε αντιδιαστολή προς τον κοινό ή τυπικό νομοθέτη που είναι η Βουλή). Παρ' όλα αυτά ως «διοικητική πράξη» θεωρείται κάθε «εκτελεστή» πράξη της διοίκησης υπό την οργανική της έννοια, ανεξαρτήτως αν έχει ατομικό ή κανονιστικό περιεχόμενο. Ήδη δηλαδή στον ορισμό της διοικητικής πράξης συναντώνται η διοικητική και η νομοθετική λειτουργία, με το παράδοξο αποτέλεσμα να υπάγεται στη διοικητική πράξη και τμήμα της νομοθεσίας (κανονιστικές πράξεις).

Νομοθεσία και διοίκηση⁴

	Νομοθεσία (υπό λειτουργική έννοια)	Διοίκηση (υπό λειτουργική έννοια)
Νομοθεσία (υπό οργανική έννοια)	Τυπικός και ουσιαστικός νόμος	μόνο τυπικός νόμος «νόμος-μέτρο», «ατομικός νόμος»
Διοίκηση (υπό οργανική έννοια)	ατομική διοικητική πράξη	μόνο ουσιαστικός νόμος κανονιστική πράξη της διοίκησης

7. Διοίκηση και δικαιοσύνη

[32] Προβληματική είναι επίσης και η διάκριση μεταξύ διοίκησης και δικαιοσύνης. Οι δυσχέρειες αρχίζουν ήδη από τη διάκριση των οργανικών εννοιών. Το Σύνταγμα αναθέτει τη δικαστική λειτουργία στα δικαστήρια (άρθρο 26 παρ. 3 Συντ.), τα οποία συγκροτούνται (τουλάχιστον κατά πλειοψηφία) από τακτικούς δικαστές που απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία (άρθρο 87 παρ. 1 Συντ.). Δικαιοδοτικά όργανα που δεν έχουν αυτή τη συγκρότηση δεν αποτελούν κατά το Σύνταγμα «δικαστήρια», αλλά διοικητικά όργανα που τους έχει ανατεθεί η άσκηση δικαιοδοτικού έργου. Τη συνταγματική έννοια του δικαστηρίου

δεν εκπλήρωναν π.χ. τα περισσότερα ειδικά διοικητικά δικαστήρια (φορολογικά δικαστήρια δήμων και κοινοτήτων, διοικητικά δικαστήρια ορίων, διοικητικά δικαστήρια σημάτων, διοικητικά δικαστήρια μεταλλείων, διοικητικά δικαστήρια επιτάξεων), των οποίων τα δικαστικά μέλη αποτελούσαν συνήθως τη μειοψηφία. Τα δικαστήρια αυτά καταργήθηκαν με το νόμο 1406/1983 και μετατράπηκαν εν μέρει σε διοικητικές επιτροπές, ενώπιον των οποίων ασκούνται ειδικές ή ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές, αλλά όχι εισαγωγικά της δίκης ένδικα βοηθήματα και ένδικα μέσα.

[33] Δυσχερέστερη είναι βέβαια η διάκριση των λειτουργικών εννοιών της διοίκησης και της δικαιοσύνης. Η επίλυση νομικών διαφορών αποτελεί αναμφισβήτητα το κύριο έργο της δικαιοσύνης. Αλλά είναι μια έννοια που είναι συγχρόνως ευρύτερη και στενότερη από την έννοια της δικαστικής λειτουργίας. Η επίλυση διαφορών δεν είναι η μόνη αρμοδιότητα των δικαστηρίων, όπως αποδεικνύει η λεγ. «εκούσια δικαιοδοσία», η οποία βέβαια είναι σπανιότερη στον χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης. Από την άλλη πλευρά υπάρχουν συλλογικά διοικητικά όργανα και επιτροπές, όπως η Ανώτατη Επιτροπή Τελωνειακών Αμφισβητήσεων, οι οποίες, αν και δεν ανταποκρίνονται στη συνταγματική έννοια του δικαστηρίου, ασκούν δικαιοδοτικό έργο και επιλύουν διαφορές μεταξύ της διοίκησης και ιδιωτών, οι δε πράξεις τους θεωρούνται διοικητικές πράξεις που μπορούν να προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Το ίδιο ισχύει για την επίλυση διαφορών από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών σε σχέση με την εκτέλεση δημοσίων έργων. Επίσης, τα πειθαρχικά συμβούλια δημοσίων υπαλλήλων ή ελεύθερων επαγγελματιών (γιατρών, μηχανικών, δικηγόρων κ.λπ.), παρά την παραπλανητική ορολογία (πειθαρχική «αγωγή», πειθαρχική «δίκη» κ.ο.κ.), αποτελούν διοικητικά όργανα και όχι δικαστήρια. Το ίδιο ίσχυε για τα (ομοίως καταργηθέντα) διοικητικά διαιτητικά δικαστήρια, τα οποία επέλυαν σε δύο βαθμούς δικαιοδοσίας συλλογικές διαφορές εργασίας και, παρά την παραπλανητική τους ονομασία, δεν ήταν δικαστήρια, αλλά διοικητικά όργανα.

[34] Λειτουργικό κριτήριο δεν αποτελεί ούτε η εφαρμογή του νόμου. Διότι αυτή είναι κοινή τόσο στη δικαιοσύνη όσο και στη διοίκηση, αν και βέβαια το πεδίο δράσης της τελευταίας είναι πολύ ευρύτερο. Ανακριβής είναι επίσης στην απόλυτη μορφή της η παλαιότερη άποψη ότι το δίκαιο είναι για τη δικαιοσύνη αυτοσκοπός, ενώ για τη διοίκηση ο νόμος είναι

⁴ Βλ. ανωτέρω υποσ. 1.

απλώς όριο του επιτρεπτού. Η άποψη αυτή είναι συγγενής με την αντίληψη ότι μόνο η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια (τη δυνατότητα δηλαδή επιλογής μεταξύ διαφόρων εξίσου νόμιμων λύσεων ή εξειδίκευσης αόριστων αξιολογικών εννοιών), ενώ η δικαιοσύνη έχει μόνο δεσμία αρμοδιότητα (την υποχρέωση δηλαδή λήψης μιας ορισμένης απόφασης, όταν συντρέχουν στη συγκεκριμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις εφαρμογής του νόμου). Υπάρχει όμως και δεσμία αρμοδιότητα της διοίκησης, όπως άλλωστε υπάρχει διακριτική ευχέρεια και στο πλαίσιο της δικαιοσύνης, ιδίως όταν πρόκειται για την εξειδίκευση διάφορων «γενικών ρητρών» που περιέχει πολλές φορές ο νόμος (π.χ. «καλή πίστη», «χρηστά ήθη» κ.λπ.).

[35] Παρ' όλες αυτές τις επιφυλάξεις δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η κύρια αποστολή της δικαιοσύνης και των δικαστηρίων είναι κατά το Σύνταγμα η παροχή έννομης προστασίας σε όποιον προσφεύγει ενώπιόν τους ισχυριζόμενος ότι προσβάλλεται στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.), ενώ η όλη δράση της δημόσιας διοίκησης αποβλέπει πρωτίστως στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Από τη βασική αυτή διαφορά απορρέουν και άλλες επιμέρους διαφορές. Έτσι η δικαστική απόφαση αφορά βασικά μια συγκεκριμένη υπόθεση και η ισχύς της εξαντλείται κατ' αρχήν μόνο σε αυτή: Η νομολογία είναι κατ' ανάγκη αποσπασματική. Η διοίκηση αντιθέτως προσανατολίζει τη δραστηριότητά της περισσότερο προς ένα συνεπές και συνεχές σύνολο. Το στοιχείο *ad hoc* της δικαστικής λειτουργίας οδηγεί και στο στοιχείο του *status quo*: Η νομολογία δεσμεύεται βασικά από τα υφιστάμενα δεδομένα, την υπάρχουσα κατάσταση *hic et nunc*. Η δικαστική απόφαση υπηρετεί το παρόν, πρέπει να είναι ορθή («δίκαιη») κατά το παρόν. Αυτό δεν αρκεί για τη διοίκηση. Δεν δεσμεύεται μόνο από τα δεδομένα, αλλά και τα δημιουργεί: σχεδιάζει, διαπλάσσει, διαμορφώνει. Η διοίκηση υπηρετεί σε σημαντικό βαθμό και το μέλλον. Μια άλλη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η διοίκηση δρα κατά κανόνα αυτεπαγγέλτως και με δική της πρωτοβουλία, ενώ αντιθέτως η δικαιοσύνη επιλαμβάνεται μιας υπόθεσης μόνο κατόπιν αγωγής, προσφυγής ή αίτησης ακυρώσεως. Η δικαιοσύνη δεν μπορεί από μόνη της να ελέγξει αυτεπαγγέλτως τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης και να παράσχει έννομη προστασία, παρά μόνο αν και στο βαθμό που της ζητηθεί. Επίσης, η δικαιοσύνη δεν μπορεί κατ' αρχήν να εξαναγκάσει με δικά της μέσα τους θιγόμενους από τις αποφάσεις της στην τήρησή τους. Αντίθετα η διοίκηση διαθέτει το προνόμιο του λεγ. «διοικητικού καταναγκασμού», δηλαδή την εξουσία όχι μόνο να δεσμεύει μονομερώς τους ιδιώτες εκδίδοντας διοικητικές πράξεις, αλλά και να επιβάλλει αυτό-

νομα την εκτέλεση των αποφάσεών της χωρίς να χρειάζεται να προσφύγει στα δικαστήρια· εκτελεστό τίτλο αποτελεί η ίδια η διοικητική πράξη, η οποία για τον λόγο αυτό ονομάζεται και «εκτελεστή».

[36] Βασική είναι, τέλος, μια άλλη ουσιώδης διαφορά μεταξύ διοίκησης και δικαιοσύνης. Αφορά την πολιτική ουδετερότητα υπό την έννοια της πολιτικής κομματικής αμεροληψίας. Ενώ η δικαιοσύνη είναι πολιτικά ουδέτερη, η διοίκηση δεν είναι. Η διάκριση αυτή είναι λιγότερο σαφής από ό,τι φαίνεται. Η δικαιοσύνη είναι βεβαίως υποχρεωμένη να σέβεται και να εφαρμόζει τις πολιτικές αποφάσεις που έχουν ληφθεί ουσιαστικά και τυπικά σύμφωνα με το Σύνταγμα, υπό το νομικό περίβλημα κυρίως των νόμων και των διαταγμάτων. Κατά τα λοιπά όμως ούτε δικές της πολιτικές απόψεις έχει ούτε διαφορετικές από τις πολιτικές αυτές αποφάσεις εκτελεί ούτε συμμετέχει στην προπαρασκευή των κανόνων δικαίου και των οικονομικοκοινωνικών προγραμμάτων. Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφορά μόνο τη συνταγματικότητα και τη νομοτεχνική τους διατύπωση και όχι την πολιτική απόφαση που εκφράζουν. Η δικαιοσύνη είναι λοιπόν μια πολιτικά ουδέτερη λειτουργία, αν και φυσικά ασκείται μέσα σε ένα ορισμένο πολιτικό και κοινωνικό «περιβάλλον», το οποίο, ως ένα σημείο αναπόφευκτα, δεν την αφήνει ανεπηρέαστη.

[37] Η διοίκηση, αντιθέτως, παρουσιάζει μια πιο σύνθετη εικόνα. Οι επικεφαλές της διοίκησης, προπάντων ο πρωθυπουργός, η κυβέρνηση και οι υπουργοί διαμορφώνουν και διατυπώνουν την πολιτική. Για το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως τους ανώτερους και ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους, ισχύει αντιθέτως η αρχή της ουδετερότητας. Η αρχή όμως αυτή δεν έχει μόνο το νόημα της αμεροληψίας έναντι των διαφόρων πολιτικών κομμάτων, αλλά και της ετοιμότητας να υπηρετήσουν ενεργά την εκάστοτε δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση, τόσο κατά την επιμέρους διαμόρφωση, τεχνική και νομική προπαρασκευή και διατύπωση, όσο και κατά την εκτέλεση και εφαρμογή της πολιτικής της. Για την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία μιας κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, όπως η χώρα μας (άρθρο 1 παρ. 1 Συντ.), η σύνθετη αυτή έννοια της πολιτικής ουδετερότητας της διοίκησης είναι ουσιώδης. Σε αυτήν έγκειται και μια βασική διαφορά της έναντι της δικαιοσύνης.

8. Διοίκηση, εκτελεστική λειτουργία, κυβέρνηση

[38] Απομένει ακόμη η οριοθέτηση της έννοιας της δημόσιας διοίκησης προς τις έννοιες της εκτελεστικής λειτουργίας και της κυβέρνησης. Κατά το άρθρο 26 παρ. 2 του Συντάγματος, «η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση». Η έκφραση «εκτελεστική λειτουργία» έχει ιστορική προέλευση και εξήγηση: Σκόπευε να τονίσει κυρίως ότι η κυριαρχία δεν ανήκε στον μονάρχη, αλλά στον λαό που την ασκεί μέσω της αντιπροσωπείας του, της Βουλής· σε αντίθεση όμως προς τη Βουλή, που ήταν περισσότερο αντιπροσωπεία του λαού παρά κρατικό όργανο, τα άλλα κρατικά όργανα ήταν κατ' εξοχήν όργανα του κράτους και όφειλαν να «εκτελούν» απλώς και να εφαρμόζουν πιστά τις αποφάσεις της Βουλής, και μάλιστα όχι μόνο τα δικαστήρια, αλλά και η κυβέρνηση και η διοίκηση.

[39] Η θεωρία όμως αυτή ποτέ δεν ανταποκρίθηκε πλήρως στην πραγματικότητα. Στο πλαίσιο μάλιστα μιας κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι, και θεωρητικώς ακόμη, εν μέρει μόνο ακριβής. Αυτό προκύπτει από διάφορες διατάξεις του Συντάγματος, κυρίως όμως από την διάταξη του άρθρου 82 παρ. 1 Συντ., κατά την οποία η Κυβέρνηση (υπό την οργανική της έννοια) «καθορίζει και κατευθύνει την γενική πολιτική της Χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων».

[40] Κυβέρνηση υπό ο ρ γ α ν ι κ ή έννοια είναι το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς (άρθρο 81 Συντ.). Κυβέρνηση υπό λ ε ι τ ο υ ρ γ ι κ ή έννοια είναι η πολιτική κατεύθυνση και διεύθυνση (η διακυβέρνηση) του κράτους. Η λειτουργία αυτή περιλαμβάνει και τον κάθε είδους σχεδιασμό και προγραμματισμό. Κυβέρνηση είναι δηλαδή η κατ' εξοχήν πολιτική λειτουργία. Αντικείμενό της είναι η συγκεκριμενοποίηση του εκ φύσεως αόριστου «δημοσίου συμφέροντος» που αποτελεί την βασική επιδίωξη του κράτους.

[41] Η κυβερνητική λειτουργία απευθύνεται κυρίως στη διοίκηση υπό την οργανική της έννοια. Συνδέεται όμως και με τη νομοθετική λειτουργία, όχι μόνο υπό την έννοια της έκδοσης κανονιστικών πράξεων από τη διοίκηση, αλλά και της προπαρασκευής και υποβολής σχεδίων νόμων προς τη Βουλή (νομοθετική πολιτική). Μόνο έναντι της δικαιοσύνης είναι περιορισμένη και αφορά κυρίως την οργάνωση των δικαστηρίων και την προαγωγή στις θέσεις των προέδρων και αντιπροέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων (άρθρο 90 παρ. 5 Συντ.). Κυβέρνηση και διοίκηση υπό την λειτουργική τους έννοια αποτελούν από κοινού τη λειτουργική έννοια της

εκτελεστικής εξουσίας. Αλλά ο όρος «διοίκηση» χρησιμοποιείται ενίοτε και υπό ευρεία έννοια που περιλαμβάνει και την κυβέρνηση, έναντι όμως της διοίκησης υπό οργανική έννοια.

[42] Σε μια αμιγώς κοινοβουλευτική δημοκρατία αποκλειστικός φορέας της κυβερνητικής λειτουργίας είναι η κυβέρνηση υπό την οργανική της έννοια. Στην περίπτωση του δικού μας τύπου κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, κυβερνητική εξουσία ασκεί εν μέρει και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας – αν και ο καθορισμός και η κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας ανήκει στην κυβέρνηση (άρθρο 82 παρ. 1 Συντ.). Εξάλλου ορισμένοι τομείς της κυβερνητικής εξουσίας δεν ασκούνται από την κυβέρνηση στο σύνολό της, αλλά από τον πρωθυπουργό, τους επιμέρους υπουργούς ή, κυρίως, από ορισμένα πιο ευέλικτα και ολιγομελή κυβερνητικά συμβούλια και επιτροπές.

[43] Πρέπει, τέλος, να παρατηρηθεί ότι η λειτουργική έννοια της κυβέρνησης είναι ευρύτερη από την έννοια της κυβέρνησης, στην οποία αναφέρεται ο όρος «κυβερνητική πράξη». Ο όρος αυτός είναι γαλλικής καταγωγής (*acte de gouvernement*) και αφορά πράξεις που τα δικαστήρια θεωρούν ότι ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και κατά τούτο δεν υπόκεινται ευθέως σε δικαστική προσβολή.⁵ Πρόκειται δηλαδή για έναν όρο που είναι προσανατολισμένος στον περιορισμό του ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας από τα δικαστήρια.

⁵ Άρθρο 45 παρ. 6 κωδ. Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8).

II. Διοικητικό δίκαιο

1. Ενότητα συνταγματικού και διοικητικού δικαίου

[44] Διοικητικό δίκαιο είναι το δίκαιο που ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της προς τους ιδιώτες αφενός και τις άλλες κρατικές λειτουργίες αφετέρου. Η διοίκηση δεν διέπεται βέβαια μόνο από κανόνες διοικητικού δικαίου. Την αφορούν επίσης κανόνες του ιδιωτικού, του ποινικού ή του δικονομικού δικαίου. Αλλά το διοικητικό δίκαιο περιέχει τους ιδιαίτερους εκείνους κανόνες δικαίου που αφορούν τη διοίκηση.

[45] Το διοικητικό δίκαιο είναι τμήμα του δημοσίου δικαίου υπό στενή έννοια, του εσωτερικού δηλαδή δημοσίου δικαίου που αφορά την οργάνωση και λειτουργία του κράτους και των άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ τους ή με τους ιδιώτες. Στον 19ο αιώνα το διοικητικό δίκαιο καλλιεργήθηκε άλλωστε σε πολλές χώρες ως τμήμα του συνταγματικού δικαίου. Το δημόσιο δίκαιο, υπό την έννοια αυτή, αποτελείται από το συνταγματικό δίκαιο ως γενικό μέρος και το διοικητικό δίκαιο ως ειδικό μέρος· στο πρώτο βρίσκονται οι επικεφαλίδες του δεύτερου. Κατά τούτο το διοικητικό δίκαιο χαρακτηρίζεται πολύ σωστά ως συγκεκριμένοποιημένο συνταγματικό δίκαιο.⁶ Πράγματι, η πρακτική σημασία π.χ. ενός ατομικού ή κοινωνικού δικαιώματος δεν εξαρτάται τόσο από τη συνταγματική κατοχύρωσή του όσο από τη νομοθετική και διοικητική ρύθμισή του.

2. Διάκριση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου

[46] Η διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου δεν έχει πια τον απόλυτο χαρακτήρα που της αποδιδόταν παλαιότερα. Στο παρελθόν, σε αντιδιαστολή προς το ιδιωτικό δίκαιο ως το «κοινό δίκαιο» (*common law*) όλων των προσώπων, το δημόσιο δίκαιο, ως το δίκαιο που προσιδιάζει στο κράτος και στις σχέσεις του με τα άτομα, αντιμετωπιζόταν, ιδίως στις αγγλοσαξωνικές έννομες τάξεις και μάλιστα στην Αγγλία, ως αδικαιολόγητη παρέκκλιση από τον κανόνα και ως ανεπίτρεπτη μέθοδος υποταγής του ατόμου («υπηκόου») και διασφάλισης των προνομίων της κρατικής εξουσίας. Έτσι, η αγγλική φιλελεύθερη σκέψη, υπό την επίδραση του *A.V. Dicey*,⁷ απέρριπτε μέχρι σχετικά πρόσφατα την καθιερωμένη στην ηπειρωτική Ευρώπη διά-

⁶ *F. Werner*, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, DVBl. 1959, σ. 527 επ.

⁷ Πρβλ. *του ιδίου*, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Λονδίνο ¹⁰1959 (με εισαγωγή *E.C.S. Wade*).

κριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ως ασυμβίβαστη με τη γενική ισχύ και υπεροχή του *common law*, και αξιώνει την ανεξίτητη υποταγή όλων (συμπεριλαμβανομένου του κράτους και των άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας) στην «κυριαρχία του δικαίου» (*rule of law*).

[47] Ενώ ολοκληρωτικά, φασιστικά, αυταρχικά και άλλα μη δημοκρατικά καθεστώτα αρέσκονται να δημιουργούν στεγανά διαμερίσματα κρατικής εξουσίας και να διευρύνουν την προνομιακή της θέση περιορίζοντας τον έλεγχό της, η νομική υπεροχή του κράτους απορρέει ως ένα βαθμό από την ίδια του την ύπαρξη και ουσία και είναι, μέσα σε ορισμένα όρια, αναγκαία για την αποτροπή της αναρχίας ή την επικράτηση του ισχυροτέρου (τον γνωστό «νόμο» της ζούγκλας). Για τον λόγο όμως αυτό η κρατική εξουσία δεν χρειάζεται μόνο ιδιαίτερη θεμελίωση, αλλά και ιδιαίτερη οριοθέτηση. Αυτός είναι ο διπλός σκοπός και η διπλή δικαιολόγηση του δημοσίου δικαίου.

[48] Συγχρόνως η εξάπλωση της κρατικής δραστηριότητας στους τομείς της παροχικής και της ρυθμιστικής διοίκησης αφενός και η ταυτόχρονη επέκταση του προστατευτικού πεδίου και της δικαστικής προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αφετέρου διόγκωσαν και εξακολούθουν να διογκώνουν το εύρος εφαρμογής και τη σημασία του δημοσίου δικαίου. Παράλληλα όμως το σύγχρονο κράτος δεν απευθύνει μόνο μονομερείς επιταγές και απαγορεύσεις (διοικητικές πράξεις), αλλά συνάπτει και διμερείς συμφωνίες (διοικητικές συμβάσεις) κατά το υπόδειγμα του ιδιωτικού δικαίου που κυριαρχείται από τη νομική μορφή της σύμβασης. Το κράτος επίσης χρησιμοποιεί συχνά οργανωτικές μορφές του ιδιωτικού δικαίου, π.χ. της ανώνυμης εταιρείας, τις οποίες θεωρεί πιο ευέλικτες και πρόσφορες για την επίτευξη των σκοπών του («ιδιωτικοποίηση του κράτους», «φυγή από τη δημόσια υπηρεσία»). Στο ιδιωτικό δίκαιο πάλι μειώνεται η έκταση της συμβατικής ελευθερίας (με τις αναγκαστικές συμβάσεις, τις συμβάσεις προσχωρήσεως, τις διατάξεις δημόσιας τάξεως, την «τριτενέργεια» των ατομικών δικαιωμάτων), με αποτέλεσμα την προσέγγισή του στις νοηματικές δομές του δημοσίου δικαίου («δημοσιοποίηση του δικαίου»). Αλλά και το ιδιωτικό δίκαιο της διοίκησης, το λεγ. «διοικητικό ιδιωτικό δίκαιο», είναι εμπλουτισμένο με πολλά στοιχεία δημοσίου δικαίου και εν πάση περιπτώσει υπόκειται, όπως παρατηρήθηκε ήδη,⁸ στις θεμελιώδεις δεσμεύσεις δημοσίου δικαίου που απορρέουν προπάντων από τη συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

⁸ Βλ. ανωτέρω περιθ. αρ. 14.

[49] Αν και η διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου γίνεται πια γενικά δεκτή, για τα κριτήριά της έχουν υποστηριχθεί κατά καιρούς στην επιστήμη και νομολογία διάφορες θεωρίες, οι οποίες όμως δεν οδηγούν πάντοτε σε ασφαλή συμπεράσματα πότε ένας κανόνας δικαίου ανήκει τελικά στο ιδιωτικό ή στο δημόσιο δίκαιο.

α) Παλαιότερη θεωρία του υποκειμένου

[50] Σύμφωνα με την παλαιότερη θεωρία του υποκειμένου (*ältere Subjektstheorie*) το κριτήριο αποτελούν τα ίδια τα υποκείμενα του κανόνα δικαίου: Όπου αυτά είναι το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, πρόκειται για δημόσιο, αλλιώς για ιδιωτικό δίκαιο. Από τη στιγμή όμως που το κράτος και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να δρουν και κατά το ιδιωτικό δίκαιο, το κριτήριο αυτό δεν είναι αξιόπιστο.

β) Θεωρία του συμφέροντος ή των συμφερόντων

[51] Ασφαλή βάση δεν αποτελεί ούτε η θεωρία των συμφερόντων (*Interessentheorie*), η οποία στηρίζεται στη φύση του συμφέροντος που υπηρετεί ο κανόνας δικαίου: Αν υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, είναι κανόνας δημοσίου δικαίου, αν υπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον, είναι κανόνας ιδιωτικού δικαίου. Η θεωρία αυτή ανάγεται στη γνωστή ρήση του Ρωμαίου νομικού Ουλπιανού: «*publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*».⁹ Αφού όμως πολλοί κανόνες δικαίου υπηρετούν τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό συμφέρον, ούτε αυτό το κριτήριο είναι ικανοποιητικό. Υπάρχουν εξάλλου κανόνες ιδιωτικού δικαίου που υπηρετούν κυρίως το δημόσιο συμφέρον (π.χ. οι διατάξεις δημοσίας τάξεως), όπως υπάρχουν και κανόνες δημοσίου δικαίου που προστατεύουν πρωτίστως τα συμφέροντα των ιδιωτών (π.χ. οι συνταγματικές διατάξεις για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα).

γ) Θεωρία της νομικής υπεροχής ή υποταγής

[52] Μια τρίτη θεωρία, γνωστή ως θεωρία της νομικής υπεροχής ή υποταγής (*Subjektions- ή Subordinationstheorie*), προσανατολίζεται στη σχέση μεταξύ των υποκειμένων του κανόνα δικαίου: Όπου αυτή είναι σχέση νομικής υπεροχής-υποταγής, όπου δηλαδή το υπερέχον υποκείμενο (το κράτος ή άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο) προβαίνει κυριαρχικά, με

⁹ Digesta I. 1, 1, 2. Βλ. και Institutiones 1, 1, 4.

νόμο ή διοικητική πράξη, σε μονομερείς επιταγές και απαγορεύσεις, πρόκειται για δημόσιο δίκαιο· όπου αντιθέτως τα υποκείμενα βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο νομικής ισότητας και απλώς αλληλοδεσμεύονται με τη σύναψη συμβάσεων, πρόκειται για ιδιωτικό δίκαιο. Αλλά και αυτή η θεωρία παραβλέπει ότι σχέσεις νομικής υπεροχής-υποταγής υπάρχουν και στο ιδιωτικό δίκαιο (π.χ. συμβάσεις προσχωρήσεως, σχέσεις γονέων και τέκνων), όπως υπάρχουν και διοικητικές συμβάσεις στο χώρο του δημοσίου δικαίου. Η θεωρία της υπεροχής ή υποταγής αρκούσε ενδεχομένως στην εποχή που η διοίκηση ήταν κατά κύριο λόγο περιοριστική· αλλά σίγουρα δεν αρκεί στην σημερινή εποχή της παροχικής διοίκησης, η οποία συχνά οργανώνεται και δρα και με νομικές μορφές ιδιωτικού δικαίου.

δ) Νεότερη θεωρία του υποκειμένου ή του αποκλειστικού δικαίου του κράτους

[53] Πιο πρόσφατη είναι η νεότερη θεωρία του υποκειμένου ή θεωρία του αντικειμένου ή του ιδιαίτερου ή αποκλειστικού δικαίου του κράτους (*Subjekts-, Zuordnungs-, Gegenstands-, Sonder- ή Amtsrechtstheorie*), η οποία αποτελεί μετεξέλιξη της παλαιότερης υποκειμενικής θεωρίας: Ένας κανόνας δικαίου ανήκει στο δημόσιο δίκαιο, μόνο αν μπορεί να έχει ως αποκλειστικό υποκείμενο, τουλάχιστον από την μια πλευρά της έννομης σχέσης, το κράτος ή μια από τις υποδιαίρεσεις του. Επομένως δημόσιο δίκαιο είναι το αποκλειστικό δίκαιο του κράτους ή ενός άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας, ενώ ιδιωτικό δίκαιο είναι το δίκαιο του καθενός, συμπεριλαμβανομένου του κράτους. Το κριτήριο όμως αυτό ήταν στην αρχική του μορφή απλώς τυπικό και δεν οδηγούσε σε ουσιαστικές διακρίσεις. Για τον λόγο αυτό συμπληρώθηκε, ώστε να συμπεριλάβει στο δημόσιο δίκαιο κάθε κανόνα δικαίου που μπορεί να έχει ως αποκλειστικό υποκείμενο ένα φορέα δημόσιας εξουσίας (το κράτος ή άλλο δημόσιο οργανισμό ή και ιδιώτη), αλλά μόνο εφόσον και καθόσον ο φορέας αυτός ασκεί πράγματι στη συγκεκριμένη περίπτωση δημόσια εξουσία (λεγ. «τροποποιημένη θεωρία της εξουσίας»). Η τελευταία αυτή θεωρία είναι η ορθότερη, αλλά και οι άλλες μπορούν επίσης στις περισσότερες περιπτώσεις να οδηγούν σε ορθά συμπεράσματα. Προς άρση μάλιστα τυχόν αμφιβολιών σκόπιμο είναι να εφαρμόζονται όλες μαζί οι θεωρίες αυτές και, αν καταλήγουν στο ίδιο συμπέρασμα, το πιθανότερο είναι ότι το συμπέρασμα αυτό είναι το ορθό.

ε) Οργανικό κριτήριο

[54] Στη χώρα μας η διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου ήταν και είναι γενικά καθιερωμένη, αλλά η κρατούσα άποψη παραμένει ακόμη προσκολλημένη στο οργανικό κριτήριο, δηλαδή κατά βάση στην παλαιότερη θεωρία του υποκειμένου. Στο δημόσιο δίκαιο κατατάσσονται επομένως οι κανόνες δικαίου, των οποίων τουλάχιστον ένα υποκείμενο είναι το κράτος ή ένα άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, όχι όμως ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν πρόκειται για ένα φορέα του ευρύτερου δημοσίου τομέα που αποτελεί λειτουργικά τον διάδοχο φορέα μιας πρώην δημόσιας υπηρεσίας ή ενός πρώην νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με οργανωτικές απλώς (εξωτερικές δηλαδή) μεταβολές. Το κριτήριο αυτό εφαρμόζεται μάλιστα τόσο για την οριοθέτηση της διοικητικής πράξης και της διοικητικής σύμβασης όσο και της αστικής ευθύνης του κράτους. Σύμφωνα λοιπόν με το οργανικό κριτήριο μόνο το κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να εκδίδουν διοικητικές πράξεις και να συνάπτουν διοικητικές συμβάσεις, αν και μπορούν βέβαια να συμβάλλονται και ως ιδιώτες· όλα τα άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα και φορείς που είναι οργανωμένοι με μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου μπορούν να ενεργούν κατά κανόνα μόνο κατά το ιδιωτικό δίκαιο.¹⁰ Επίσης μόνο το κράτος ή ένα άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου μπορούν να προβαίνουν σε παράνομες ζημιογόνες ενέργειες που συνεπάγονται την υποχρέωση του κράτους ή του νομικού προσώπου προς αποζημίωση κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου (άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ).

στ) «Κριτήρια διοικητικότητας»

[55] Επειδή όμως το οργανικό κριτήριο είναι πια ξεπερασμένο και ατελές, η νεότερη θεωρία και νομολογία στη χώρα μας υποστηρίζει ότι ειδικά για τη διάκριση των διοικητικών συμβάσεων από τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά δύο επιπλέον κριτήρια: το τυπικό και το λειτουργικό. Με βάση αυτά τα (αδόκιμα λεγ.) «κριτήρια διοικητικότητας» πρόκειται για διοικητική σύμβαση, όταν αυτή συνάπτεται από το κράτος, έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή ένα άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (*οργανικό κριτήριο*) και όταν η σύμβαση από πλευράς περιεχομένου εξυπηρετεί άμεσα ένα δημόσιο σκοπό που εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος

(τυπικό κριτήριο) και διέπεται κατά την εκτέλεσή της από ένα ιδιαίτερο ή εξαιρετικό καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων που αντιστοιχούν ή προσιδιάζουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας (λειτουργικό κριτήριο). Η αμιγώς δημοσιολογική αυτή προσέγγιση (που δεν υιοθετείται γενικά από την υπόλοιπη θεωρία και νομολογία όλων των άλλων κλάδων δικαίου) παραβλέπει βέβαια ότι και οι ιδιωτικού δικαίου συμβάσεις που συνάπτει η δημόσια διοίκηση υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, και γι' αυτό επιχειρεί να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής των διοικητικών συμβάσεων μόνο σε εκείνες που εξυπηρετούν άμεσα ένα στενότερο δημόσιο σκοπό (ή «σκοπό δημοσίου ενδιαφέροντος») που μπορεί να εκπληρώσει μόνο το κράτος ή ένα άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Από την άλλη πλευρά, το «ιδιαίτερο ή εξαιρετικό καθεστώς άσκησης δημόσιας εξουσίας» που διέπει την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, δεν είναι τίποτε άλλο παρά καθεστώς δημοσίου δικαίου που όμως είναι ακριβώς το ζητούμενο και κατά τούτο αποτελεί *σχήμα πρωθύστερο*: Μια σύμβαση της διοίκησης διέπεται από καθεστώς δημοσίου δικαίου, επειδή είναι διοικητική, και όχι αντίστροφα, δηλαδή δεν είναι διοικητική, επειδή διέπεται από καθεστώς δημοσίου δικαίου.

ζ) Ορισμός του δημοσίου δικαίου

[56] Δημόσιο δίκαιο είναι λοιπόν, σύμφωνα με τις παραπάνω παρατηρήσεις, το σύνολο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους και των άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας (οργανισμών δηλαδή οποιασδήποτε νομικής μορφής, ή και φυσικών προσώπων, εφόσον και καθόσον ασκούν πράγματι δημόσια εξουσία), καθώς και τις σχέσεις μεταξύ τους ή με τους ιδιώτες. Ιδιωτικό δίκαιο είναι, αντιθέτως, το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ υποκειμένων που δεν ασκούν στη συγκεκριμένη περίπτωση δημόσια εξουσία.

3. Συστηματική διάρθρωση του διοικητικού δικαίου

α) Γενικό διοικητικό δίκαιο

[57] Το (ουσιαστικό) διοικητικό δίκαιο διαιρείται σε γενικό και ειδικό. Το γενικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει κατά βάση τρία (3) μέρη: Το προληπτικό μέρος αναφέρεται στους κανόνες διοικητικού δικαίου που διέπουν τη λήψη αποφάσεων από τη διοίκηση. Εδώ

¹⁰ Βλ. π.χ. ΑΕΔ 10/1987, ΕλλΔνη 1988, σ. 82 επ.· ΣτΕ 175 και 327/1930, 2643/1967, 1094-1995/1987, 3204/1998 και 3860/2002, πάγια νμλγ.

υπάγονται οι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας, οι νομικές μορφές δράσης της δημόσιας διοίκησης και οι ουσιαστικοί κανόνες διοικητικής δράσης. Το κατασταλακτικό μέρος αποτελείται από τους κανόνες διοικητικού δικαίου που εφαρμόζονται μετά τη λήψη μιας απόφασης από τη διοίκηση. Εδώ ανήκουν οι κανόνες του διοικητικού αυτοελέγχου (συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών προσφυγών), ο διοικητικός καταναγκασμός και η αστική ευθύνη του κράτους. Το οργανωτικό μέρος αφορά βέβαια την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Στο γενικό διοικητικό δίκαιο εξετάζονται τέλος παραδοσιακά οι κανόνες του δικαίου της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως και των δημοσίων πραγμάτων.

[58] Αντιθέτως, ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης που εξετάζοταν παλαιότερα ως κεφάλαιο του γενικού διοικητικού δικαίου συνήθως υπό τον τίτλο «διοικητική δικαιοσύνη»,¹¹ έχει από καιρό αυτονομηθεί («χειραφετηθεί») και αποτελεί αυτοτελή κλάδο δημοσίου δικαίου. Είναι η διοικητική δικονομία ή, πληρέστερα, το διοικητικό δικονομικό δίκαιο, το οποίο περιλαμβάνει τους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων, τον δικαστικό έλεγχο της διοίκησης και την δικαστική προστασία του ιδιώτη.

β) Ειδικό διοικητικό δίκαιο

[59] Στο ειδικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνονται οι νομικοί κανόνες που διέπουν τους ειδικούς κλάδους και τα ειδικά όργανα της διοίκησης ή μια ορισμένη κατηγορία ιδιωτών. Πρόκειται για πολυάριθμους κλάδους δημοσίου δικαίου που αντιστοιχούν περίπου στην κατανομή των υπουργείων, όπως – με τυχαία σειρά – το δημοσιόυπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο της δημόσιας τάξης ή αστυνομικό δίκαιο, το δίκαιο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, το δίκαιο των ελευθέρων επαγγελμάτων ή επαγγελματικό δίκαιο, το διοικητικό οικονομικό δίκαιο, το δημοσιονομικό δίκαιο, το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού, το φορολογικό δίκαιο, το δίκαιο της παιδείας, το δίκαιο της υγείας, το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας, το δίκαιο περιβάλλοντος, το χωροταξικό, πολεοδομικό και οικοδομικό δίκαιο, το δίκαιο των αλλοδαπών, το δίκαιο του τύπου και της ραδιοτηλεόρασης και εν γένει των μέσων ενημέρωσης-επικοινωνίας, το δίκαιο των μεταφορών, το δίκαιο των δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών κ.ο.κ.

¹¹ Έτσι μέχρι σήμερα *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. 2, ¹⁵2015 (Μέρος Γ': Η Διοικητική Δικαιοσύνη).

4. Πηγές του διοικητικού δικαίου

α) Εσωτερικό ή εθνικό δίκαιο

[60] Οι κανόνες δικαίου που συνθέτουν την εσωτερική ή εθνική έννομη τάξη διακρίνονται σε κανόνες ιδιωτικού δικαίου και σε κανόνες δημοσίου δικαίου.

[61] Στο ιδιωτικό δίκαιο περιλαμβάνονται οι κανόνες του αστικού δικαίου (γενικές αρχές, ενοχικό δίκαιο, εμπράγματο δίκαιο, οικογενειακό δίκαιο, κληρονομικό δίκαιο), του εργατικού δικαίου (ατομικού και συλλογικού), του εμπορικού δικαίου (γενικό μέρος, εταιρείες, αξιόγραφα, ευρεσιτεχνίες, σήματα, εμπορική και βιομηχανική ιδιοκτησία, πτωχευτικό δίκαιο) και του δικαίου πνευματικής ιδιοκτησίας.

[62] Στο δημόσιο δίκαιο ανήκουν οι κανόνες του συνταγματικού δικαίου (οργάνωση του κράτους, ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα), του διοικητικού δικαίου (γενικού και ειδικού), του ποινικού δικαίου (γενικού και ειδικού) και του δικονομικού δικαίου (πολιτική δικονομία, ποινική δικονομία, διοικητική δικονομία, οργανισμός δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών).

β) Διεθνές δίκαιο

[63] Εκτός από τους κανόνες του εσωτερικού ή εθνικού δικαίου υπάρχουν επίσης οι κανόνες του διεθνούς δικαίου. Σε αυτούς περιλαμβάνονται οι κανόνες του εθιμικού και του συμβατικού δημοσίου διεθνούς δικαίου (δίκαιο της ειρήνης και δίκαιο του πολέμου), του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου (*lex fori*) και του ποινικού διεθνούς δικαίου (ουσιαστικού και δικονομικού).

[64] Σύμφωνα με την κρατούσα δυϊστική άποψη η διεθνής έννομη τάξη και η εσωτερική έννομη τάξη υπάρχουν και ισχύουν κατ' αρχήν παράλληλα και αυτοτελώς. Για να καταστούν λοιπόν κανόνες του διεθνούς δικαίου τμήμα της εσωτερικής έννομης τάξης και να ισχύουν εντός των κρατών και έναντι των κρατικών αρχών απαιτείται ρητή κρατική επιταγή. Με βάση την επιταγή αυτή οι κανόνες του διεθνούς δικαίου είτε ενσωματώνονται γενικώς, αμέσως και αυτομάτως, άνευ άλλου τινός, στο εσωτερικό δίκαιο είτε μετατρέπονται κάθε φορά με ειδική κρατική πράξη σε κανόνες του εσωτερικού δικαίου.

[65] Το πρώτο ισχύει κυρίως για τους κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου, οι οποίοι π.χ. στη χώρα μας περιλαμβάνονται ως επί το πλείστον στους γενικώς παραδεδεδεγμένους

κανόνες του διεθνούς δικαίου που αποτελούν «αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου» (άρθρο 28 παρ. 1 Συντ.). Αυτό ισχύει σύμφωνα με το ίδιο άρθρο και για τις διεθνείς συμβάσεις, αλλά μόνο «από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς».

[66] Έτσι, σε αντίθεση προς την άμεση και αυτόματη ενσωμάτωση (όλων) των γενικώς παραδεγμένων κανόνων του διεθνούς εθιμικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη (που αφορά το εκάστοτε περιεχόμενό τους), η μετατροπή των κανόνων των επικυρωμένων από τη χώρα μας διεθνών συμβάσεων σε κανόνες του εσωτερικού ελληνικού δικαίου αφορά μόνο το συγκεκριμένο περιεχόμενό τους, όπως κυρώθηκε κάθε φορά με νόμο και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

γ) *Ενωσιακό δίκαιο*

[67] Ιδιαίτερη σημασία για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εξάλλου το πρωτογενές και το δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

[68] Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνεται προπάντων στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία αποτελείται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ), ενώ στη Συνθήκη έχει προσαρτηθεί ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔ/ΕΕ) που έχει την ίδια νομική ισχύ με τη Συνθήκη. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας υπογράφηκε στις 13.12.2007 και κυρώθηκε από τη χώρα μας με το Ν. 3671/2008 «Κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς πράξεις» (ΦΕΚ Α' 129). Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ σε όλα τα κράτη μέλη από 1.12.2009. Από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και το δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει επίσης αντλήσει μια σειρά (άγραφων) γενικών αρχών του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου που συμπληρώνουν τα κενά του και εξειδικεύουν τις διατάξεις του.

[69] Το δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο αποτελείται από τους κανόνες δικαίου που θεσπίζουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα οποία έχουν δικαίωμα

σύμπραξης και συμμετοχής όλα τα κράτη μέλη της. Πρόκειται για τους κανονισμούς, τις οδηγίες, τις αποφάσεις, τις συστάσεις και τις γνώμες (άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ). Οι κανονισμοί και οι προς κράτη μέλη απευθυνόμενες αποφάσεις έχουν άμεση ισχύ ή ενέργεια, δηλαδή ισχύουν όχι μόνο έναντι, αλλά και εντός των κρατών μελών, ώστε οι ευρωπαίοι πολίτες να μπορούν να επικαλούνται άμεσα ενώπιον των εθνικών τους αρχών τα δικαιώματα που τους απονέμουν οι εν λόγω κανονισμοί και αποφάσεις και τα εθνικά δικαστήρια να υποχρεούνται να παρέχουν έννομη προστασία στα δικαιώματα αυτά. Την ίδια νομική δεσμευτικότητα αποκτούν και οι οδηγίες ως προς το εκάστοτε επιδιωκόμενο με αυτές αποτέλεσμα, αλλά μόνο από την ενσωμάτωσή τους με ειδική κρατική πράξη στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός της τασσόμενης προθεσμίας – ή άμεσα σε περίπτωση πλημμελούς ενσωμάτωσης ή/και χωρίς ενσωμάτωση σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της προθεσμίας αυτής. Αντίθετα, οι συστάσεις και οι γνώμες δεν είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, αλλά έχουν μόνο γνωμοδοτικό ή συμβουλευτικό χαρακτήρα.

[70] Το πρωτογενές και το δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο δεν είναι ούτε ημεδαπό αλλά ούτε ξένο, αλλοδαπό δίκαιο· δεν είναι ούτε εθνικό, εσωτερικό ούτε διεθνές δίκαιο. Αποτελεί μια νέα, τρίτη, ενδιάμεση ενωσιακή έννομη τάξη, στην οποία έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη με τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων τους σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προβαίνοντας σε αντίστοιχους περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας τους (βλ. άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ. και ερμηνευτική δήλωση). Το ενωσιακό δίκαιο, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ και την επικρατούσα άποψη στη θεωρία, υπερισχύει μάλιστα του εθνικού δικαίου των κρατών μελών οποιασδήποτε βαθμίδας, συμπεριλαμβανομένου του συντάγματος, το οποίο υποχωρεί απέναντι σε οποιονδήποτε κανόνα όχι μόνο του πρωτογενούς, αλλά και του δευτερογενούς ή παράγωγου ενωσιακού δικαίου (π.χ. μια οδηγία). Λόγω της υπεροχής αυτής οι κανόνες του εθνικού δικαίου των κρατών μελών, στο βαθμό που είναι αντίθετοι προς το ενωσιακό δίκαιο, δεν καθίστανται μεν άκυροι ή ανίσχυροι, πλην όμως δεν επιτρέπεται να εφαρμοστούν από τις εθνικές διοικητικές αρχές και τα δικαστήρια, τα οποία έχουν νομική υποχρέωση να μην εφαρμόζουν τις αντίθετες διατάξεις του εθνικού τους δικαίου, αλλά να δίνουν το προβάδισμα και να εφαρμόζουν τους οικείους κανόνες του ενωσιακού δικαίου.

δ) Ιεραρχία των πηγών δικαίου

[71] Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, οι πηγές δικαίου εν γένει, επομένως και του διοικητικού δικαίου, δεν είναι ισότιμες. Αντιθέτως έχουν διαφορετική «τυπική ισχύ», είναι δηλαδή κατεταγμένες ιεραρχικά σε διάφορες βαθμίδες μιας *ιδεατής πυραμίδας*, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται το πρωτογενές και το δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακολουθεί το Σύνταγμα, έπονται οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου και οι επικυρωμένες με νόμο διεθνείς συμβάσεις, ακολούθως οι τυπικοί, κοινοβουλευτικοί νόμοι και τα έθιμα, στη συνέχεια τα προεδρικά διατάγματα κανονιστικού χαρακτήρα και οι λοιπές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και τέλος οι άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

[72] Η ιεραρχία αυτή των πηγών δικαίου είναι ταυτόσημη με την *ιεραρχία των κανόνων δικαίου που περιέχουν και των οργάνων που τους εξέδωσαν*. Και εδώ υπάρχει μια *νοητή πυραμίδα*, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται ο ενωσιακός νομοθέτης, ακολουθεί ο συνταγματικός νομοθέτης, έπεται ο απλός ή κοινός νομοθέτης (η Βουλή) και στη συνέχεια η κανονιστική διοίκηση, δηλαδή, όπως λέγεται, ο κανονιστικός νομοθέτης (ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα άλλα διοικητικά όργανα που εκδίδουν κανονιστικές πράξεις). Κανόνες δικαίου που περιέχονται σε έναν τυπικό νόμο πρέπει να είναι σύμφωνοι με το Σύνταγμα, ενώ οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις πρέπει να συμβιβάζονται με το Σύνταγμα και τους νόμους. Με άλλα λόγια, ένας κανόνας δικαίου δεν μπορεί (χωρίς ρητή εξουσιοδότηση) να αναστείλει, τροποποιήσει ή καταργήσει κανόνα δικαίου που περιέχεται σε πηγή δικαίου ανώτερης βαθμίδας.

§ 2. Νομική δέσμευση και διακριτική ευχέρεια της διοίκησης

I. Η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης

[73] Η θεμελιώδης διαφορά μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου έγκειται στη διάκριση ανάμεσα στην αυτονομία της ιδιωτικής βούλησης από την μια πλευρά και την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης από την άλλη. Ενώ οι ιδιώτες έχουν κατά το Σύνταγμα και το νόμο (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ., άρθρο 361 ΑΚ) την ελευθερία να ρυθμίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις σύμφωνα με τη βούλησή τους, εφόσον η συμφωνία τους δεν αντίκειται στο νόμο (συμβατική ελευθερία ή αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων ή της αυτονομίας της ιδιωτικής βούλησης), η διοίκηση επιτρέπεται να πράττει κάθε φορά μόνο ότι ρητά της επιτρέπει ο νόμος, με άλλα λόγια, δεν επιτρέπεται να κάνει οτιδήποτε δεν απαγορεύεται, αλλά μόνο ότι επιτρέπεται από το νόμο (αρχή της νομιμότητας της διοίκησης).

[74] Η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης είναι απόρροια της ευρύτερης αρχής του κράτους δικαίου, η οποία διακηρύσσεται πλέον ρητά *ex abundantia cautela* στο Σύνταγμα (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.). Το φιλελεύθερο κράτος δικαίου στηριζόταν ήδη τον 19ο αιώνα στην θεμελιώδη αρχή ότι η ελευθερία του ατόμου είναι βασικά απεριόριστη, ενώ οι εξουσίες του κράτους είναι βασικά περιορισμένες. Ως «κράτος» νοείτο όμως την εποχή εκείνη προπάντων η εκτελεστική εξουσία με επικεφαλής τον βασιλέα ή μονάρχη. Αντιθέτως, η Βουλή ως «λαϊκή αντιπροσωπεία» νοείτο περισσότερο ως όργανο αντιπροσώπευσης του λαού έναντι του κράτους παρά ως κρατικό όργανο. Βασικά περιορισμένη θεωρείτο λοιπόν η εκτελεστική εξουσία. Αυτήν την αντίληψη εξέφραζε και η διάταξη του περίφημου άρθρου 78 του βελγικού Συντάγματος του 1831, η οποία είναι χαρακτηριστικό ότι εισήχθηκε στη χώρα μας όχι στο πρώτο (1844), αλλά για πρώτη φορά στο δεύτερο Σύνταγμα (1864) μετά την ίδρυση του Βασιλείου της Ελλάδος και διατηρήθηκε αναλλοίωτη σε όλα τα μεταγενέστερα Συντάγματα. Έτσι ορίζει το άρθρο 50 του ισχύοντος Συντάγματος του 1975 ότι «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι

σύμφωνοι μ' αυτό».¹² Το άρθρο αυτό αναφέρεται μιν για λόγους ιστορικούς μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (σε προηγούμενα Συντάγματα στον Βασιλέα), εννοεί όμως κατά την κρατούσα άποψη την εκτελεστική εξουσία στο σύνολό της – αλλά όχι τη νομοθετική εξουσία. Η Βουλή ως αντιπροσωπεία του λαού δεν μπορούσε να είναι περιορισμένη, διότι η ελευθερία των ατόμων που αντιπροσωπεύει είναι βασικά απεριόριστη. Επειδή «όλες οι εξουσίες» – σύμφωνα με μια άλλη συνταγματική διάταξη που προέρχεται αρχικά επίσης από το βελγικό Σύνταγμα του 1831 – «πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται, όπως ορίζει το Σύνταγμα» (άρθρο 1 παρ. 3 Συντ.), η λαϊκή αντιπροσωπεία, δηλαδή η Βουλή, είναι το όργανο που καθορίζει στο πλαίσιο του Συντάγματος τις αρμοδιότητες των (άλλων κατά κυριολεξία) κρατικών οργάνων, δηλαδή των διοικητικών αρχών και των δικαστηρίων.

[75] Η σχέση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας που μας ενδιαφέρει εδώ εκφραζόταν έτσι στο φιλελεύθερο κράτος δικαίου και εκφράζεται ακόμη σήμερα με την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, η οποία περιλαμβάνει επίσης τη συνταγματικότητα της διοικητικής δράσης. Το τελευταίο προκύπτει ήδη από τη θέση του Συντάγματος στην κορυφή της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου (με την επιφύλαξη της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου), αλλά και από την θεμελιώδη υποχρέωση πίστης στο Σύνταγμα των δημοσίων υπαλλήλων.¹³ Με τη διπλή εξαίρεση του πλέον συνταγματικά ρυθμιζόμενου δικαίου της ανάγκης¹⁴ και μια ευρεία ερμηνεία του δημοσίου ή γενικού συμφέροντος¹⁵ η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει υπογραμμίσει σταθερά τη θεμελιώδη σημασία της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης και καταλήγει μάλιστα στην αυστηρή άποψη ότι μια διοικητική πράξη που δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο δεν είναι νόμιμη.¹⁶ Αυτή η και από την κρατούσα άποψη στη θεωρία

¹² Βλ. ήδη άρθρο 44 των Συνταγμάτων του 1864 και του 1911, άρθρο 86 του Συντάγματος του 1927 και άρθρο 44 του Συντάγματος του 1952.

¹³ Άρθρα 103 παρ. 1 εδ. α' και 120 παρ. 2 και 4 Συντ.

¹⁴ Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, καθώς και σε περίπτωση κατάστασης ανάγκης εξαιτίας εξωτερικών ή εσωτερικών κινδύνων, η εκτελεστική εξουσία μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου και χωρίς προηγούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση, αλλά οι σχετικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, χρειάζονται μέσα σε σύντομες προθεσμίες την κύρωση ή έγκριση της Βουλής, αλλιώς παύουν αυτοδικαίως (*ipso iure*) να ισχύουν για το μέλλον (άρθρα 44 παρ. 1 και 48 παρ. 2 και 5 Συντ.).

¹⁵ Χαρακτηριστικά ΣτΕ 400/1986 (Ολομ.), ΤοΣ 1986, σ. 433 επ.

¹⁶ Βλ. π.χ. ΣτΕ 1603/1964, πάγια νμλγ.

υποστηριζόμενη απόλυτη ή καθολική ή ολοκληρωτική επιφύλαξη νόμου («*Totalvorbehalt des Gesetzes*»), η οποία καταλαμβάνει ακόμη και την ιδιωτικού δικαίου δράση της συναλλακτικής δημόσιας διοίκησης, εκφράζει όμως μια αδικαιολόγητα στενή, αδιαφοροποίητη και τυπολατρική αντίληψη της αρχής της νομιμότητας, που είναι μάλλον ξεπερασμένη και δεν συνάδει πλέον ούτε με τη δημοκρατικά και δικαιοκρατικά επιβεβλημένη υποταγή της διοίκησης στο νόμο.

[76] Διότι η νομική αντίληψη ότι από τη μια πλευρά δεν επιτρέπεται στον πολίτη να αναλαμβάνει με τη θέλησή του υποχρεώσεις έναντι του κράτους και ότι από την άλλη πλευρά δεν επιτρέπεται στη δημόσια διοίκηση να προβαίνει σε νομικές πράξεις ή/και υλικές ενέργειες, αν αυτό δεν προβλέπεται ρητά στο νόμο, είναι εξίσου μη πειστική και αβάσιμη όπως και η αντίληψη ότι ο νόμος μπορεί να προβλέψει εκ των προτέρων επακριβώς τη νομική μορφή και το περιεχόμενο κάθε απόφασης που μπορεί ή πρέπει να λάβει η διοίκηση προς εκπλήρωση των σκοπών του νόμου. Έτσι τονίζεται όμως μόνο η θεσμική-δημοκρατική διάσταση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης και παραβλέπεται πλήρως η υποκειμενική-δικαιοκρατική της διάσταση και η προστατευτική της λειτουργία στο πλαίσιο των κανόνων διαδικασίας και αρμοδιότητας. Μια τέτοια απολύτως ανελαστική αντίληψη δεν αντιστρατεύεται μόνο την έννοια της προσωπικής ελευθερίας και τις δυνατότητες άσκησής της, αλλά παρεμποδίζει πολύ περισσότερο την εκτελεστική εξουσία, η οποία δεν υπολείπεται σήμερα σε δημοκρατική νομιμοποίηση από τις άλλες κρατικές εξουσίες, να εκπληρώσει τους συνταγματικά καθορισμένους σκοπούς και τα καθήκοντά της και να εκτελέσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που της αναθέτει εκάστοτε ο νόμος.¹⁷ Η απαίτηση μιας καθολικής επιφύλαξης νόμου σχετικοποιείται βέβαια ήδη από το γεγονός ότι ως «νόμος» δεν νοείται μόνο ο τυπικός, κοινοβουλευτικός νόμος, αλλά επίσης το Σύνταγμα, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και εν γένει κάθε ουσιαστικός κανόνας δικαίου, ακόμη και αν πρόκειται για περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων. Μόνο για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων της διοίκησης απαιτείται πάντοτε κατά το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 και 4 Συντ.) ρητή εξουσιοδότηση τυπικού νόμου.

¹⁷ Η κρατούσα απόψη δεν κάνει λοιπόν διάκριση μεταξύ γενικής επιφύλαξης νόμου και επιφύλαξης νόμου για τον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων, μεταξύ περιοριστικής και παροχικής κυριαρχικής διοίκησης, μεταξύ μονομερούς-κυριαρχικής και διμερούς-συμβατικής δράσης της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ διοικητικής δράσης κατά το ιδιωτικό ή το δημόσιο δίκαιο κ.ο.κ.

II. Διακριτική ευχέρεια και αόριστες έννοιες

1. Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια

[77] Κατά κανόνα η δέσμευση της διοίκησης δεν προέρχεται απευθείας από το Σύνταγμα, αλλά από το νόμο. Η δέσμευση αυτή ποικίλλει σε σημαντικό βαθμό. Ο νόμος άλλοτε δεσμεύει πλήρως τη διοίκηση, υπαγορεύοντάς της μια προκαθορισμένη συμπεριφορά, και άλλοτε της παραχωρεί ελευθερία κινήσεως μέσα σε ορισμένα όρια, για να της εξασφαλίσει την ευλυγισία και προσαρμοστικότητα που είναι απαραίτητες για την ορθή και δίκαιη αντιμετώπιση των συγκεκριμένων ατομικών περιστάσεων και περιπτώσεων.

[78] Η πλήρης δέσμευση της διοίκησης προβλέπεται στο νόμο με εκφράσεις, όπως η διοίκηση «οφείλει» ή «υποχρεούται» να ακολουθήσει ορισμένη συμπεριφορά, ή απλώς με τη χρήση του ενεστώτος χρόνου (π.χ. η διοίκηση λαμβάνει ένα συγκεκριμένο μέτρο) ή με τη χορήγηση στον ιδιώτη έννομης αξίωσης προς ορισμένη συμπεριφορά της διοίκησης. Η διοίκηση τότε έχει δέσμια αρμοδιότητα. Από την άλλη πλευρά, η πλήρης (μέσα στα όρια του Συντάγματος και των νόμων) ελευθερία κινήσεως της διοίκησης ονομάζεται διακριτική ευχέρεια και παραχωρείται από το νόμο με εκφράσεις, όπως η διοίκηση «δύναται», «δικαιούται», «επιλέγει», «κρίνει», ενεργεί «κατά την κρίση της» κ.ο.κ. Διακριτική ευχέρεια είναι, πρώτα απ' όλα, η νομική δυνατότητα της διοίκησης να επιλέγει μεταξύ διαφόρων εξίσου νόμιμων λύσεων (απόφαση για το αν, πότε και πώς). Είναι όμως επίσης και η νομική δυνατότητα της διοίκησης να εξειδικεύει αόριστες αξιολογικές έννοιες.

2. Πλήρως καθορισμένες έννοιες

[79] Οι νόμοι δεν περιορίζονται στην ευθεία δέσμευση ή την ρητή ανάθεση διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση. Κυρίως προς τον δεύτερο σκοπό οι νόμοι χρησιμοποιούν πλήθος αόριστων εννοιών, όπως «δημόσιο συμφέρον», «σπουδαίος λόγος», «σοβαρός κίνδυνος», «αναγκαία μέτρα», «επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη», «ταχεία ενέργεια» κ.ο.κ. Οι έννοιες αυτές έχουν ανάγκη εξειδίκευσης σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Η εξειδίκευση αυτή ανατίθεται από το νόμο στην ίδια τη διοίκηση, που με αυτόν τον τρόπο απολαμβάνει μια σημαντική ελευθερία κινήσεως.

[80] Όσο πιο καθορισμένες είναι λοιπόν οι έννοιες που χρησιμοποιεί ο νόμος, τόσο πιο δεσμευμένη είναι η διοίκηση, και αντίστροφα. Η δέσμευση παύει και η διακριτική ευχέρεια αρχίζει στο σημείο που η εξειδίκευση των αόριστων εννοιών από τη διοίκηση δεν είναι πια ερμηνεία και γίνεται αξιολόγηση. Το πρώτο συμβαίνει, όταν ο νόμος χρησιμοποιεί πλήρως καθορισμένες έννοιες. Τέτοιες είναι πρώτα απ' όλα οι ονομασίες προσώπων ή πραγμάτων (π.χ. άνθρωπος, άνδρας, γυναίκα, δωμάτιο, καρέκλα, ζώο, άλογο, πρόβατο, αυτοκίνητο, σιδηρόδρομος, πλοίο, αεροπλάνο, ποταμός, λίμνη, θάλασσα, βουνό, γάλα, νερό, ψωμί). Το ίδιο συμβαίνει επίσης στις περιπτώσεις των μαθηματικά, φυσικά, χημικά ή βιολογικά καθοριζόμενων εννοιών (π.χ. συγκεκριμένες ημερομηνίες ή προθεσμίες, ηλικία, ταχύτητα, βάρος, βροχή, χαλάζι, χιόνι, ανατολή ή δύση του ήλιου, παλίρροια, σεισμός, έκρηξη ηφαιστείου, πατρότητα, γέννηση, φύλο, θάνατος). Σε άλλες περιπτώσεις πρόκειται για γενικά αναγνωρισμένες ή νομοθετικά καθορισμένες νομικές έννοιες (π.χ. ικανότητα δικαίου, δικαιοπρακτική ικανότητα, ενηλικότητα, νομικό πρόσωπο, σωματείο, εταιρία, συνεταιρισμός, δικαιοπραξία, σύμβαση, διοικητική πράξη, κυριότητα, ιδιοκτησία, γάμος, διαζύγιο). Οι έννοιες αυτές είναι γενικά αναγνωρισμένες και πάντως νομοθετικά και νομολογικά καθορισμένες. Η εφαρμογή όλων αυτών των καθορισμένων εννοιών αποτελεί ερμηνεία υπό την στενή έννοια του όρου: Ο συλλογισμός λειτουργεί κατά απόλυτη λογική αναγκαιότητα. Κατά την εφαρμογή των καθορισμένων εννοιών η διοίκηση είναι πλήρως δεσμευμένη.

3. Εμπειρικές έννοιες

[81] Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις οι έννοιες που χρησιμοποιεί ο νόμος δεν έχουν την σαφήνεια και ακρίβεια των καθορισμένων εννοιών. Αυτό οφείλεται εν μέρει σε γλωσσικούς ή/και σε πραγματικούς λόγους, άλλοτε είναι ηθελημένο και άλλοτε ακούσιο. Έννοιες, όπως π.χ. ημέρα, νύχτα, φως, σκοτάδι, ησυχία, θόρυβος κ.ο.κ., είναι εμπειρικές έννοιες. Ο νόμος τις χρησιμοποιεί συνήθως όχι με την ενδεχόμενη ακριβή έννοια που τους δίνουν οι θετικές επιστήμες, αλλά με την σχετική και μεταβαλλόμενη έννοια της καθημερινής εμπειρίας (αν και βέβαια είναι δυνατόν να προβλέπει ο νόμος επιστημονικό τρόπο εξακρίβωσης και μέτρησης ή, αντίθετα, να ορίζει ο ίδιος συμβατικά τη σημασία τους). Η σημασία των εννοιών αυτών ποικίλλει ανάμεσα στην πόλη και στην ύπαιθρο, σε κατοικημένες και σε βιομηχανικές περιοχές, σε κυκλοφοριακές αρτηρίες ή σε νοσοκομειακές περιοχές, και μεταβάλλεται με την πάρο-

δο του χρόνου. Η διοίκηση, κατά την εφαρμογή των εννοιών αυτών, πρέπει να σταθμίσει όλους αυτούς τους παράγοντες λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό του νόμου. Η στάθμιση αυτή συνεπάγεται βέβαια στην πράξη μια χαλάρωση της δέσμευσης της διοίκησης στο νόμο. Αλλά ο νόμος δεν παραχωρεί στη διοίκηση την ελευθερία να επιλέξει μεταξύ διάφορων εξίσου νόμιμων λύσεων (ελευθερία που αποτελεί διακριτική ευχέρεια)· της αναθέτει απλώς το έργο της περαιτέρω εξειδίκευσης της έννοιας ενόψει των ανωτέρω παραγόντων, έργο δηλαδή ερμηνείας του νόμου κατά κυριολεξία. Η ερμηνεία αυτή δεν περιορίζεται μόνο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση και σε ένα συγκεκριμένο θιγόμενο ιδιώτη, αλλά έχει γενική, άρα κανονιστική, σημασία.

[82] Το ίδιο συμβαίνει αναπόφευκτα με όλες τις εμπειρικές έννοιες (π.χ. ταχύς, βραδύς, θερμός, ψυχρός, συχνός, σπάνιος, διαρκής, προσωρινός, επανειλημμένος, περιοδικός). Όλες αυτές οι έννοιες δεν αποδεσμεύουν τη διοίκηση από τη δέσμευσή της στο νόμο, αλλά της αναθέτουν απλώς την περαιτέρω εξειδίκευση των εννοιών αυτών που ο νομοθέτης συνειδητά ή ασυνείδητα – από αμέλεια, γλωσσική αδεξιότητα ή επιδίωξη συγκεκριμένου διαφορισμού – άφησε ακαθόριστες. Η εξειδίκευση αυτή δεν θεμελιώνει ακόμη διακριτική ευχέρεια, αλλά παραμένει στην περιοχή της (δεσμευμένης) ερμηνείας. Μέχρι αυτό το σημείο η συλλογιστική λειτουργία της διοίκησης, ως ερμηνεία, είναι καθαρά νομική και υπόκειται επομένως στον πλήρη (νομικό) έλεγχο των δικαστηρίων.

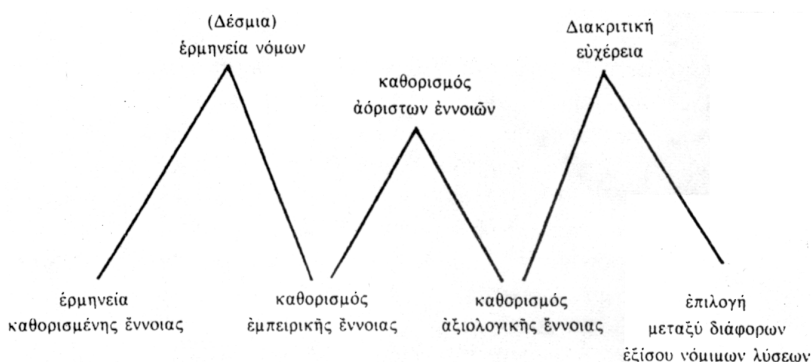
4. Αξιολογικές έννοιες

[83] Διακριτική ευχέρεια παραχωρείται αντίθετα, όταν ο νόμος χρησιμοποιεί αόριστες έννοιες που δεν είναι απλώς εμπειρικές, αλλά αξιολογικές, π.χ. κοινωνική ειρήνη, κοινωνική ανάγκη, πολεοδομική ανάγκη, κοινή ωφέλεια, δημόσια τάξη και ασφάλεια, χρηστά ήθη, αξία του ανθρώπου, διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής, ηθική και υλική εξύψωση του πληθυσμού, αντικειμενική μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων κ.ο.κ. Η περαιτέρω εξειδίκευση των εννοιών αυτών δεν είναι δυνατή με βάση μόνο την εμπειρία. Οι κανόνες και μέθοδοι της νομικής ερμηνείας δεν αρκούν. Απαιτείται αξιολόγηση, προσανατολισμός δηλαδή και κατάταξη των εννοιών αυτών σύμφωνα με ορισμένες αξίες που αναγνωρίζει, αλλά δεν δημιουργεί πρώτο το δίκαιο. Επειδή ακριβώς η αξιολόγηση είναι συλλογιστική λειτουργία που γίνεται μεν μέσα σε νομικά όρια, αλλά όχι με νομικά ερμηνευτικά εργαλεία, ο δικαστικός έλεγχος περιορί-

ζεται στην εξέταση της τήρησης των νομικών ορίων και δεν περιλαμβάνει την ίδια την αξιολόγηση.

[84] Το ίδιο ισχύει επίσης όταν ο νόμος αναθέτει στη διοίκηση να λάβει τα «αναγκαία», «απαραίτητα» ή «κατάλληλα μέτρα» ή τα μέτρα που επιτάσσει (επιβάλλει) το «δημόσιο συμφέρον». Οι εκφράσεις αυτές γίνονται αντιληπτές, μόνο αν ληφθεί υπόψη ο σκοπός του νόμου και ενόψει της αξιολόγησης, την οποία αυτός προϋποθέτει και ταυτόχρονα εκφράζει. Επομένως και οι έννοιες αυτές είναι αξιολογικές και παραχωρούν διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση. Διακριτική ευχέρεια δεν υπάρχει λοιπόν μόνο όταν η διοίκηση δικαιούται σύμφωνα με το νόμο να επιλέξει μεταξύ διάφορων εξίσου νόμιμων λύσεων, αλλά και όταν της ανατίθεται η εκτίμηση ή αξιολόγηση ορισμένων ιδιοτήτων ή περιστατικών. Και στις δύο περιπτώσεις η απόφαση της διοίκησης (επιλογή, εκτίμηση ή αξιολόγηση) δεν είναι υπαγορευμένη, προκαθορισμένη από το νόμο, αλλά αποτελεί το αποτέλεσμα κρίσης βάσει εξωνομικών, δηλαδή μη νομικών (τεχνικών, καλλιτεχνικών, επιστημονικών, παιδαγωγικών κ.λπ.) κριτηρίων που δεν μπορούν φυσικά να ελεγχθούν από τον δικαστή.

Δέσμευση και διακριτική ευχέρεια της διοίκησης¹⁸



¹⁸ Και αυτό το σχεδιάγραμμα προέρχεται από το σύγγραμμα του *Δαγτόγλου*, *ένθ' ανωτ.* (υποσ. 1), περιθ. αρ. 357.

III. Όρια και έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας

[85] Ο δικαστικός έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης περιλαμβάνει την εξέταση των ακόλουθων σημείων: πρώτον, αν ο νόμος όντως παραχώρησε διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση, και μάλιστα στο βαθμό που ασκήθηκε· δεύτερον, αν η διοίκηση όντως άσκησε την παραχωρηθείσα διακριτική ευχέρεια ή, αντιθέτως, ενήργησε κατά δέσμια αρμοδιότητα· τρίτον, αν η διοίκηση διέπραξε «κακή χρήση» ή «υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας»· και τέταρτον, αν η διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας υπέπεσε σε «κατάχρηση εξουσίας». Ειδικότερα:

1. Κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας

[86] «Κακή χρήση» ή «υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας» υπάρχει, όταν η διοίκηση δεν τήρησε τα όρια που της έθεσε ο συγκεκριμένος νόμος που της παραχώρησε τη διακριτική ευχέρεια, ή, αν ο συγκεκριμένος νόμος δεν της έθεσε τέτοια όρια, τα όρια που απορρέουν από το Σύνταγμα και τις (άγραφες) γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που αντλούνται σήμερα σε μεγάλο βαθμό επίσης από το Σύνταγμα. Οι σπουδαιότερες από αυτές είναι η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοικήσεως, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, η αρχή της ισότητας και οι αρχές της συνέχειας και της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

α) Η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος

[87] Το δημόσιο συμφέρον είναι μια έννοια που αποκτά πρακτική χειροπιαστή σημασία μόνο με τη συγκεκριμενοποίησή της. Η συγκεκριμενοποίηση του δημοσίου συμφέροντος γίνεται πρώτα απ' όλα από το ίδιο το Σύνταγμα, ακολούθως από το νόμο και, κατ' εξουσιοδότησή τους, από την κανονιστική πράξη της διοίκησης, αλλά και από την ατομική διοικητική πράξη ή την διοικητική σύμβαση που εκδίδεται ή συνάπτεται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας. Το δημόσιο συμφέρον δεν σημαίνει λοιπόν αποδέσμευση της διοίκησης από την αρχή της νομιμότητας, αλλά αντιθέτως δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον. Τα όργανα αυτά είναι πρωτίστως ο συντακτικός νομοθέτης και ο κοινός νομοθέτης (η Βουλή).

[88] Το δημόσιο συμφέρον αποκτά ιδιαίτερη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, όταν δηλαδή ο νόμος αναθέτει στη διοίκηση να επιλέξει μεταξύ διαφόρων εξίσου νόμιμων λύσεων ή να εξειδικεύσει μια αόριστη αξιολογική έννοια. Η σημασία τότε του δημοσίου συμφέροντος για τη διοίκηση είναι διπλή: Πρώτον, κατά την επιλογή μεταξύ διαφόρων εξίσου νόμιμων λύσεων η διοίκηση θα επιλέξει εκείνη που, κατά την κρίση της, υπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον· με άλλα λόγια, θα συγκεκριμενοποιήσει το δημόσιο συμφέρον, όχι σε αντίθεση προς το νόμο, αλλά στο πλαίσιο του νόμου. Δεύτερον, η διοίκηση μπορεί να καλείται από το νομοθέτη να λάβει τα μέτρα που επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η διοίκηση θα πρέπει να εξειδικεύσει την αόριστη αυτή αξιολογική έννοια με βάση τα κριτήρια που προκύπτουν από την έννομη τάξη και τις γενικές αρχές που διέπουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.

β) Η αρχή της χρηστής διοικήσεως

[89] Η αρχή της χρηστής διοικήσεως είναι μια παλιά, αλλά πολύ γενική και γι' αυτό αόριστη αρχή. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ορίζει την έννοια της χρηστής διοικήσεως συνήθως αρνητικά, χαρακτηρίζοντας δηλαδή ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης ως αντίθετες προς την αρχή της «χρηστής» ή «αγαθής» ή «εύρυθμης διοικήσεως». Πιο συγκεκριμένα, η διακριτική ευχέρεια δεν επιτρέπει στη διοίκηση να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο ή μάλιστα να εξαπατά τον ιδιώτη. Η χρηστή διοίκηση οφείλει αντιθέτως, και όταν ακόμη δρά κατά διακριτική ευχέρεια (προπάντων τότε), να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του. Η αποσπασματική και ασυστηματοποίητη αυτή εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοικήσεως δεν είναι απλώς αποτέλεσμα του αποσπασματικού χαρακτήρα της νομολογίας, αλλά έγκειται στον υπερβολικά γενικό χαρακτήρα της αρχής, η οποία στο μεταξύ έχει βέβαια εξειδικευτεί και συστηματοποιηθεί περαιτέρω με πολύ πιο ειδικές και συγκεκριμένες αρχές.

γ) Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη

[90] Η διοίκηση παραβαίνει την αρχή της χρηστής διοικήσεως πρώτα απ' όλα, όταν ενεργεί κατά τρόπο που αντίκειται προς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη. Η εμπιστοσύνη του ιδιώτη στην καλή πίστη, ειλικρίνεια και συνέπεια της διοίκησης είναι αναγκαία για την λειτουργία κάθε δημοκρατικής Πολιτείας. Σε ένα κοινωνικό κράτος, όπου το

μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής και σημαντικό ποσοστό της κοινωνικής ζωής ρυθμίζεται, εξαρτάται ή, εν πάση περιπτώσει, θίγεται από την παροχική και ρυθμιστική κυρίως διοίκηση, ένα *minimum* εμπιστοσύνης του ιδιώτη είναι *sine qua non*. Έτσι π.χ. η ασυνεπής, αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης (*venire contra factum proprium*) προσβάλλει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της και μπορεί να συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξης.

[91] Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη (*Vertrauensschutzprinzip*) αποτελεί την υποκειμενική όψη της ασφάλειας του δικαίου που μαζί με την απονομή εξατομικευμένης δικαιοσύνης συνιστά ουσιαστικό συστατικό στοιχείο της αρχής του κράτους δικαίου και διαθέτει κατά τούτο συνταγματικό έρεισμα. Ως συνταγματική αρχή η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έρχεται συχνά σε σύγκρουση με άλλα τυπικά συστατικά στοιχεία της αρχής του κράτους δικαίου, όπως ιδίως τις αρχές της νομιμότητας της διοίκησης και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται μια στάθμιση μεταξύ των αλληλοσυγκρουόμενων συνταγματικών αυτών αρχών, η οποία δεν αποβαίνει πάντοτε μόνο υπέρ της διατήρησης μιας παράνομης πραγματικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί από την πάροδο μακρού σχετικώς χρόνου (*Bestandsschutz*), αλλά μπορεί να συνίσταται επίσης στην υποχρέωση αποκατάστασης της περιουσιακής ζημίας που υφίσταται ο ιδιώτης από την επιβαλλόμενη ανατροπή της (*Vermögensschutz*).

δ) Η αρχή της αναλογικότητας

[92] Η αρχή της αναλογικότητας (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*) επιτάσσει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση. Η σχέση αυτή υπάρχει μόνο, όταν το μέτρο που λαμβάνεται είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (καταλληλότητα), συνεπάγεται κατ'ένταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη (αναγκαιότητα) και, τέλος, τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα (αναλογικότητα υπό στενή έννοια). Η αρχή της αναλογικότητας προβλέπεται πλέον ρητά από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος: Η υποχρέωση των οργάνων του κράτους να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων δεν συμβιβάζεται με

δυσανάλογες προσβολές των δικαιωμάτων αυτών, οι δε περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

ε) Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης

[93] Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης έχει ιδιαίτερη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας. Στην εποχή μας, όπου η παροχική διοίκηση έχει τεράστια έκταση που θίγει τις περισσότερες πλευρές της ιδιωτικής ζωής, είναι φανερό ότι η ανεξάρτητη από ξένες προς το δημόσιο συμφέρον επιρροές και η απροκατάληπτη κρίση της διοίκησης αποκτά κεντρική θέση στο σύγχρονο δημόσιο δίκαιο. Εξίσου σπουδαία είναι η αρχή αυτή εν όψει του διαιτητικού ρόλου που, όπως είδαμε, έχει αναλάβει το σύγχρονο κράτος. Αμεροληψία δεν σημαίνει ουδετερότητα, γιατί ουδετερότητα είναι το αντίθετο της επέμβασης, ενώ το σύγχρονο κράτος είναι παρεμβατικό κράτος: η ρυθμιστική και παροχική διοίκηση προσφέρουν εκτεταμένα πεδία στην επεμβατική δραστηριότητα του κράτους. Η αμεροληψία είναι όμως μια θετική έννοια, προσανατολισμένη στην αξία της δικαιοσύνης. Όπως η δικαιοσύνη, έτσι και η αμεροληψία δεν αρκεί να υπάρχει, πρέπει και να είναι φανερό ότι υπάρχει.

[94] Στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης εκδηλώνεται σε τρεις τομείς: Ο πρώτος αφορά τα διοικητικά α συμβίβαστα, δηλαδή τις απαγορεύσεις ορισμένων δραστηριοτήτων σε διάφορους δημόσιους λειτουργούς, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους υπουργούς¹⁹ μέχρι τους δημόσιους υπαλλήλους²⁰. Στον δεύτερο τομέα ανήκουν τα κωλύματα διενέργειας ορισμένων πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα. Έτσι ο υπαλληλικός κώδικας προβλέπει κώλυμα εντοπιότητας, απαγορεύει δηλαδή κατ' αρχήν σε διάφορους ανώτερους υπαλλήλους να υπηρετούν στην περιφέρεια, από την οποία κατάγονται ή στην οποία ήταν προηγουμένως μόνιμα εγκατεστημένοι ή άσκησαν το εκλογικό τους δικαίωμα, και μάλιστα όχι μόνο αυτοί οι ίδιοι, αλλά και στενοί συγγενείς τους²¹. Το υπαλληλικό δίκαιο εν γένει απαγορεύει σε υπαλλήλους, συγγενείς προς αλλήλους μέχρι τρίτου βαθμού, να συμμετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου. Βασικής σημασίας είναι το κώλυμα συμμετοχής σε συνεδρίαση συλλογικού οργάνου, που στηρίζεται σε προσωπικό, οικονο-

¹⁹ Άρθρα 30 παρ. 2 και 81 παρ. 3 και 4 Συντ.

²⁰ Άρθρα 77-80 ΥΚ.

²¹ Άρθρο 37 ΥΚ.

μικό ή άλλο ειδικό συμφέρον, σε προσωπικές σχέσεις ή υπηρεσιακό σύνδεσμο με την υπόθεση²². Η τρίτη ομάδα διατάξεων αποτελείται από εκείνες που αποσκοπούν στην πολιτική κοινοματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων,²³ η οποία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της μονιμότητάς τους²⁴. Παρ' όλα αυτά, η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 του Συντάγματος, η οποία κατοχυρώνει την πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων και άλλων υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, αντικαταστάθηκε κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με την απλή απαγόρευση εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

[95] Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, που μέχρι πρόσφατα ίσχυε κατά τα ανωτέρω ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, κατοχυρωμένη σε διάφορους ειδικούς νόμους και επεξεργασμένη από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, απέκτησε πλέον γενική νομοθετική βάση στο άρθρο 7 ΚΔΔιαδ, το οποίο υιοθετεί κατά βάση τις λύσεις που είχαν ήδη επικρατήσει. Έτσι ορίζεται ότι «τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους» (παρ. 1). «τα μονομελή όργανα, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους» (παρ. 2). Εφόσον συντρέχει λόγος που επιβάλλει την αποχή του, το όργανο ή μέλος συλλογικού οργάνου οφείλει να το δηλώσει αμέσως στην προϊσταμένη αρχή ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου ή στο αποφασίζον όργανο κατά περίπτωση, το οποίο αποφαινεται το ταχύτερο δυνατόν (παρ. 3). Αίτηση εξαιρέσεως μπορούν να υποβάλουν και οι ενδιαφερόμενοι σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (παρ. 4), ενώ η εξαίρεση μπορεί να διατάσσεται και αυτεπαγγέλτως (παρ. 5). Τα οριζόμενα στις προηγούμενες παραγράφους δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που δηλώνεται αποχή ή ζητείται η εξαίρεση τόσων μελών συλλογικού οργάνου, ώστε τα απομένοντα να μην σχηματίζουν απαρτία (παρ. 6).

²² Άρθρο 36 ΥΚ.

²³ Άρθρο 29 παρ. 3 Συντ. και άρθρο 45 ΥΚ.

²⁴ Βλ. την εύστοχα διατυπωμένη ΔΕφΑθ 320/80, ΤοΣ 1980, σ. 236 επ.

στ) Η αρχή της ισότητας

[96] Η αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται ρητά στα άρθρα 4 και 116 του Συντάγματος. Επιβάλλει στο νομοθέτη και πολύ περισσότερο στη διοίκηση την ίση μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων, όπως επίσης και την διαφορετική μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων. Έτσι η διοίκηση δεν μπορεί να κρίνει με διαφορετικά κριτήρια δύο αιτήσεις που υποβλήθηκαν ταυτόχρονα και βασίζονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά. Αυτό δεν σημαίνει ότι η διοίκηση δεν μπορεί να επιλέξει π.χ. μεταξύ περισσότερων ζαχαροπλασטיών που επιθυμούν να τοποθετήσουν τραπέζια στην ίδια πλατεία, αν η χορήγηση άδειας σε όλα θα περιόριζε υπέρμετρα την κοινή χρήση της πλατείας· η διοίκηση πρέπει όμως να στηρίζει την επιλογή της σε αντικειμενικά κριτήρια, π.χ. την αρχαιότητα του καταστήματος ή την εμφάνιση των τραπεζιών.

[97] Όπου πάντως το Σύνταγμα απαγορεύει ορισμένα κριτήρια διαφοροποίησης, όπως π.χ. το φύλο (άρθρο 4 παρ. 2 Συντ.) ή την εθνικότητα, φυλή, γλώσσα, τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις (άρθρο 5 παρ. 2 Συντ.), η διοίκηση δεν δικαιούται να στηρίζει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας στα κριτήρια αυτά. Από την άλλη πλευρά, η διοίκηση δεν μπορεί επίσης να αγνοήσει (π.χ. κατά την παραχώρηση εργατικών κατοικιών) κριτήρια διαφοροποίησης που επιβάλλει το Σύνταγμα, όπως π.χ. υπέρ της μητρότητας ή των πολύτεκνων οικογενειών (άρθρο 21 Συντ.). Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 116 παρ. 2 του Συντάγματος επιβάλλει μάλιστα στο νομοθέτη να λάβει θετικά μέτρα (*affirmative action*) για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη ιδίως σε βάρος των γυναικών, τα οποία δεν αποτελούν διάκριση λόγω φύλου και δεσμεύουν τη διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας.

[98] Ισότητα υπάρχει όμως μόνο στη νομιμότητα και όχι στην παρανομία. Από το γεγονός ότι η διοίκηση σε μια συγκεκριμένη περίπτωση (ή περιπτώσεις) δεν εφάρμοσε ή και παρέβη το νόμο ή παρέλειψε μια οφειλόμενη ενέργεια, δεν δημιουργείται με βάση την αρχή της ισότητας υποχρέωσή της (και αντίστοιχη αξίωση του ιδιώτη) να μην εφαρμόσει το νόμο ή να επαναλάβει την παράβαση ή την παράλειψη της οφειλόμενης ενέργειας και σε άλλη νέα όμοια περίπτωση, αν και μπορεί να θεμελιωθεί υποχρέωσή της (και αντίστοιχη αξίωση του ιδιώτη) προς αποζημίωση.

ζ) Οι αρχές της συνέχειας και της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών

[99] Η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών σημαίνει την ανάγκη της αδιάκοπης και απρόσκοπτης λειτουργίας τους. Οι αρχές που διέπουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας δεν μπορούν να προβληθούν και να εφαρμοστούν με τρόπο που να παραλύει μια δημόσια υπηρεσία, εκτός αν πρόκειται για ένα διοικητικό όργανο που είναι καθεαυτό αντισυμβαματικό.

[100] Η αρχή της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών προστατεύει, αντιστρόφως, τον ιδιώτη, ο οποίος αντιμετωπίζει όλες τις κρατικές υπηρεσίες ως πλευρές του ενιαίου κράτους και απαγορεύει την εφαρμογή του ορθού συστήματος των αρμοδιοτήτων ως μεθόδου καταστράτηγησης των δικαιωμάτων και της έννομης προστασίας του ιδιώτη. Έτσι, κατά το νόμο, αν η αίτηση ιδιώτη περιέλθει σε αναρμόδια υπηρεσία του δημόσιου τομέα, η υπηρεσία αυτή έχει την υποχρέωση να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να ενημερώσει σχετικά τον ενδιαφερόμενο.²⁵ Η τυχόν προβλεπόμενη από το νόμο αποκλειστική προθεσμία πρέπει να θεωρηθεί ότι τηρείται και με την κατάθεση της αίτησης σε αναρμόδια υπηρεσία, εκτός αν ο αιτών γνώριζε την αρμόδια υπηρεσία. Ο νόμος ορίζει επίσης ότι η κατάθεση αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να γίνει και σε οποιαδήποτε δημόσια αρχή.²⁶

2. Κατάχρηση εξουσίας

[101] Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να υπηρετεί τους σκοπούς του νόμου. Στην αντίθετη περίπτωση, εάν δηλαδή η διακριτική ευχέρεια ασκείται για σκοπό καταδήλως άλλο από εκείνο, για τον οποίο την πρόβλεψε ο νόμος, η διοίκηση διαπράττει κατάχρηση εξουσίας, που οδηγεί στην ακύρωση της διοικητικής πράξης από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Κατά τον νόμο, η κατάχρηση εξουσίας ως λόγος ακυρώσεως συντρέχει, «όταν η πράξη της διοικήσεως φέρει μεν καθ' εαυτήν όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίον έχει νομοθετηθεί».²⁷ Ο «άλλος» αυτός σκοπός μπορεί να είναι όχι μόνο αθέμιτος, όπως π.χ. η εξυπηρέτηση ιδιωτικού ατομικού ή συλλογικού, π.χ. κομματικού συμφέροντος, αλλά και άλλος καθ' όλα θεμιτός σκοπός δημοσίου συμ-

²⁵ Άρθρο 4 παρ. 1 ΚΔΔιαδ· βλ. ήδη άρθρο 12 παρ. 5 Ν. 1599/1986.

²⁶ Άρθρο 19 παρ. 2 υποπαρ. 1 εδ. α' κωδ. Π.Δ. 18/1989.

²⁷ Άρθρο 48 παρ. 4 κωδ. Π.Δ. 18/1989.

φέροντος, το οποίο όμως δεν επιδιώκει η εφαρμοζόμενη διάταξη (π.χ. προστασία του περιβάλλοντος αντί εξοικονόμησης ενεργειακών πόρων και απεξάρτησης από εισαγωγές πετρελαιοειδών από τρίτες χώρες). Η έννοια της κατάχρησης εξουσίας αναφέρεται δηλαδή ουσιαστικά στα ελατήρια, τα κίνητρα της διοίκησης. Η αρμόδια αρχή π.χ. που κηρύσσει ως απαλλοτριωτέο ένα ακίνητο δήθεν για διαπλάτυνση της πλατείας, ενώ στην πραγματικότητα έχει τον (ανομολόγητο βέβαια) σκοπό να κλείσει ένα κατάστημα, ή που αρνείται την έκδοση άδειας λειτουργίας κινηματογράφου στον Α όχι για τους προβαλλόμενους λόγους, αλλά για να προφυλάξει από τον ανταγωνισμό υφιστάμενο ήδη κινηματογράφο που ανήκει σε φίλα προσκείμενο επιχειρηματία του προϊσταμένου της αρχής, ή έστω στον ίδιο τον δήμο, μπορεί να μην παραβιάζει ευθέως καμία διάταξη νόμου, αλλά διαπράττει κατάχρηση εξουσίας, διότι προβαίνει σε μια διοικητική ενέργεια προς σκοπό διαφορετικό από τους σκοπούς που κατά τον νόμο μπορεί να επιδιώκει η ενέργεια αυτή.

[102] Η κατάχρηση εξουσίας (*détournement de pouvoir*) είναι εννοιολογικά δυνατή μόνο εφόσον η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια, διότι μόνο τότε μπορεί να επιλέξει μεταξύ διάφορων τρόπων ενέργειας ή και να απέχει από κάθε ενέργεια. Όταν πρόκειται για δέσμια αρμοδιότητα, όταν δηλαδή η διοίκηση υποχρεούται σε ορισμένη ενέργεια, δεν έχει εξουσία που μπορεί να καταχραστεί. Η απόφαση λήφθηκε από τον ίδιο το νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν μπορεί, με βάση τη λογική, συγχρόνως να θέτει ένα σκοπό του νομοθετήματος και να νομοθετεί για έναν άλλο. Γι' αυτό το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί την κατάχρηση εξουσίας από τον ίδιο το νομοθέτη ως μη νοητή. Το ίδιο δέχεται το Συμβούλιο της Επικρατείας και όταν η διοίκηση εκδίδει κανονιστική πράξη κατά νομοθετική εξουσιοδότηση. Και στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ότι κατά την θέσπιση κανονιστικών διατάξεων δεν είναι νοητή κατάχρηση εξουσίας, αλλά μόνο υπέρβαση της ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, βάσει της οποίας εκδίδονται. Κατά τα λοιπά οι δεσμεύσεις της διακριτικής ευχέρειας που προκύπτουν από την έννοια της κατάχρησης εξουσίας είναι καθαρά αρνητικές, ορίζουν δηλαδή στην διοίκηση τι δεν πρέπει και όχι τι πρέπει να κάνει, όπως οι αρχές της χρηστής διοικήσεως, της αναλογικότητας ή, εν μέρει, της ισότητας. Επιπροσθέτως, τα αυστηρά δικονομικά κριτήρια του Συμβουλίου της Επικρατείας (προαπόδειξη με έγγραφα αποδεικτικά στοιχεία) και η αντικειμενική δυσχέρεια απόδειξης διοικητικών κινήτρων ξένων προς τον σκοπό του νόμου καθιστούν τη σημασία της έννοιας της κατάχρησης εξουσίας εντελώς περιθωριακή.

§ 3. Διοικητική διαδικασία και μορφές διοικητικής δράσης

I. Διοικητική διαδικασία

[103] Το ελληνικό δίκαιο διοικητικής διαδικασίας παραμένει ως επί το πλείστον ακωδικοποίητο. Η διοικητική διαδικασία διέπεται από ορισμένες συνταγματικές διατάξεις και προπάντων από ένα μεγάλο αριθμό διατάξεων ειδικών διοικητικών νόμων, ενώ διαπλάσσεται και εξελίσσεται μέσα από μια πλούσια νομολογία κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το 1999 ψηφίστηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας,²⁸ αλλά ο νόμος αυτός έχει πολύ περιορισμένο περιεχόμενο, υιοθετεί μόνο ένα μέρος των γενικών αρχών που έχει διαπλάσει η νομολογία και επαναλαμβάνει ήδη ισχύουσες διατάξεις νεότερων νόμων. Αγνοεί εξάλλου παντελώς το ενωσιακό δίκαιο και τους κανόνες διοικητικής διαδικασίας που ισχύουν σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνει ελάχιστες αξιολογες νέες ρυθμίσεις για την επίλυση μη ρυθμιζόμενων ή αμφισβητούμενων ζητημάτων και δεν αντιμετωπίζει τα σύγχρονα καθημερινά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου η κατάσταση δεν άλλαξε σχεδόν καθόλου και μετά την ψήφισή του.²⁹ Το ελληνικό δίκαιο διοικητικής διαδικασίας εξακολουθεί λοιπόν να μην περιέχει γενικές διατάξεις για τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων σε διοικητικές διαδικασίες καθώς και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμμετεχό-

²⁸ Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45).

²⁹ Βλ. την οξεία κριτική του *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 92 επ. Σε υψηλότερες ποιοτικές απαιτήσεις αναποκρινόταν ήδη το προσχέδιο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας του *Μ. Στασινόπουλου*, Προσχέδιον «Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας», ΕΔΔΔ 1967, σ. 113 επ., και ιδίως το σχέδιο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που συνέταξε επιστημονική επιτροπή – στην οποία συμμετείχε και ο συγγραφέας – υπό την προεδρία του καθηγητή *Σ. Φλογαΐτη* (εκδ.), Σχέδιο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας/Draft Administrative Procedure Act, 1998 (στην ελληνική και αγγλική γλώσσα), το οποίο υποβλήθηκε μάλιστα τον Ιούνιο 1996 στη Βουλή προς ψήφιση, αλλά παραδόξως δεν λήφθηκε καθόλου υπόψη από το νομοθέτη, αφού η νέα επιτροπή, στην οποία ανατέθηκε η τελική επεξεργασία του μετά τις πρόωρες βουλευτικές εκλογές του Σεπτεμβρίου 1996, κατέθεσε αντ' αυτού το «δικό» της σχέδιο που ψηφίστηκε λίγα χρόνια αργότερα με το Ν. 2690/1999 και δεν έχει την παραμικρή σχέση με το σύγχρονο και ολοκληρωμένο σχέδιο της επιστημονικής εκείνης επιτροπής.

ντων σε αυτές, ενώ δεν υπάρχει καν ένας ορισμός της έννοιας της διοικητικής διαδικασίας και των μερών που συμμετέχουν σε αυτή.³⁰

[104] Το Σύνταγμα κατοχυρώνει γενικά το δικαίωμα καθενός ή πολλών μαζί, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές (άρθρο 10 παρ. 1 εδ. α' Συντ.) και το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.). Από την πλευρά του το Συμβούλιο της Επικρατείας δίνει ιδιαίτερη έμφαση, μεταξύ άλλων, στην τήρηση των κανόνων της αρμοδιότητας, της αμεροληψίας και της ουδετερότητας, των κανόνων συγκρότησης και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων της διοίκησης, των κανόνων κοινοποίησης και δημοσίευσης, καθώς και της υποχρέωσης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Στους κανόνες και υποχρεώσεις αυτές προστίθεται πλέον και το νομοθετικά ρυθμιζόμενο δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Η «αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη» και η «παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης» συνιστούν αυτοτελείς λόγους ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας³¹ και αντιμετωπίζονται ως προϋποθέσεις της «εξωτερικής» ή «τυπικής νομιμότητας» των διοικητικών πράξεων. Συμμετοχή των ενδιαφερομένων σε διοικητικές διαδικασίες, καθώς και διαδικαστικά δικαιώματα και υποχρεώσεις των προσώπων που συμμετέχουν σε διοικητικές διαδικασίες, δεν προβλέπονται γενικά. Τυπικές, ειδικές ή τμηματικές διοικητικές διαδικασίες, διαδικασίες αδειοδότησης δημοσίων έργων και δραστηριοτήτων, μαζικές διαδικασίες, διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης (*public inquiries*), διαδικασίες παροχής υλικών αγαθών και υπηρεσιών, εσωτερικές διοικητικές διαδικασίες, δια-

³⁰ Η έννοια των «συμμετεχόντων» («Beteiligte») ή των «μερών της διαδικασίας» («Verfahrensbeteiligte») δεν είναι οικεία στο ελληνικό δίκαιο· αντ' αυτών χρησιμοποιείται η έννοια των «ενδιαφερομένων» («Interessierte») ή των «θιγόμενων» («Betroffene»), η οποία δεν αναφέρεται όμως αποκλειστικά στα υποκείμενα που συμμετέχουν εκάστοτε σε μια συγκεκριμένη διοικητική διαδικασία, αλλά γενικότερα σε κάθε πρόσωπο, του οποίου δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα μπορεί να προσβάλλονται από την απόφαση που πρόκειται να ληφθεί, με αποτέλεσμα αποδέκτες και τρίτοι να αντιμετωπίζονται κατ' αρχήν με τον ίδιο τρόπο. Στην έννοια αυτή δεν περιλαμβάνεται επίσης η διοικητική αρχή που συμμετέχει πάντοτε στη μια πλευρά της έννομης σχέσης της διοικητικής διαδικασίας και είναι κατά τούτο «μέρος της διαδικασίας» χωρίς να αποτελεί κάποιον «ενδιαφερόμενο» ή «θιγόμενο». Στο δικονομικό δίκαιο υπάρχει αντίθετα η έννοια των «διαδίκων» («Parteien» ή «Prozessparteien» ή «Prozessbeteiligte»), η οποία αποδίδει επακριβώς τα υποκείμενα («μέρη») της δικονομικής έννομης σχέσης της δίκης, χωρίς να περιλαμβάνει όμως και πάλι το δικαστήριο.

δικασίες διοικητικής συνεργασίας και συνδρομής, μη τυπικές ή άτυπες διοικητικές διαδικασίες και άλλοι τύποι και είδη διαδικασιών είναι εξίσου άγνωστες στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο.

1. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

[105] Πέρα από τις διατάξεις των άρθρων 10 παρ. 1 εδ. α' και 20 παρ. 2 Συντ. δεν περιλαμβάνουν ούτε το γενικό δικαίωμα αναφοράς στις αρχές ούτε το δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερομένου καθ' εαυτά ένα δικαίωμα συμμετοχής σε διοικητικές διαδικασίες. Ακόμη και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ., άρθρο 6 ΚΔΔιαδ) που θα μπορούσε να διαπλαστεί ως ένα τέτοιο δικαίωμα, ερμηνεύεται συσταλτικά από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και περιορίζεται στους αποδέκτες ατομικών διοικητικών πράξεων. Αυτό δεν οφείλεται μόνο στη γενική διατύπωση του Συντάγματος, αλλά και στη θεωρητική σύλληψη του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως ενός θεμελιώδους αμυντικού «δικαιώματος υπερασπίσεως» (*droit de la défense*) απέναντι στις διοικητικές αρχές.³² Το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. εφαρμόζεται έτσι κατ' αρχήν μόνο σε αυτεπαγγέλτως εκδιδόμενες δυσμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις διακριτικής ευχέρειας, στις οποίες ο ενδιαφερόμενος δεν είχε καμία ευκαιρία να εκφράσει τις απόψεις του. Αντίθετα δεν χρειάζεται κατά κανόνα προηγούμενη ακρόαση στις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, καθώς και στις ευμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις ή σε ατομικές διοικητικές πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας ή ατομικές διοικητικές πράξεις που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα ή που εκδίδονται ύστερα από αίτηση του αποδέκτη τους. Κατ' εξαίρεση δεν χρειάζεται επίσης προηγούμενη ακρόαση, αν το δυσμενές μέτρο πρέπει να ληφθεί αμέσως για την αποτροπή κινδύνου ή επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Τρίτοι που θίγονται στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά τους από μια πράξη ή παράλειψη της διοίκησης δεν έχουν δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και είναι υποχρεωμένοι να καταφύγουν στα κατασταλτικά μέσα του διοικητικού (αυτο-)ελέγχου και της δικαστικής προστασίας.

³¹ Άρθρο 48 εδ. α' και β' κωδ. Π.Δ. 18/1989· βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, σε: Γενέθλιον Απόστολου Σ. Γεωργιάδη, τόμ. ΙΙ, 2006, σ. 2241 επ.· επίσης σε: ΕΔΔΔ 2005, σ. 245 επ.

³² Πρβλ. Μ. Στασινόπουλος, Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, 1974· του ιδίου, Το δικαίωμα υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρον 20 παρ. 2 του Συντάγματος, ΕΔΔΔ 1988, σ. 5· Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, 1992· Λαγτόγλου, ένθ' ανωτ. (υποσ. 1), περιθ. αρ. 615 επ.· Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμ. 1 (υποσ. 2), περιθ. αρ. 159.

2. Η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων

[106] Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αιτιολογία των διοικητικών πράξεων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνώρισε ήδη από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του τη θεμελιώδη σημασία της και απαίτησε αιτιολογία όχι μόνο όταν αυτή προβλέπεται ρητά από το νόμο, αλλά και όταν η υποχρέωση αιτιολογίας προκύπτει από τη φύση της πράξης. Αυτό συμβαίνει π.χ. σε περίπτωση δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων, ατομικών διοικητικών πράξεων που αποκλίνουν από προηγούμενες αποφάσεις του ίδιου διοικητικού οργάνου ή από γνωμοδοτήσεις και εισηγήσεις συλλογικών διοικητικών οργάνων, ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει διάταξης που θεσπίζει εξαίρεση από τον κανόνα, καθώς και ατομικών διοικητικών πράξεων διακριτικής ευχέρειας. Ο κύκλος των ατομικών διοικητικών πράξεων που χρήζουν αιτιολογίας είναι στο μεταξύ τόσο ευρύς, ώστε να μπορεί κανείς να διατυπώσει με ασφάλεια τον κανόνα ότι κάθε έγγραφη ατομική διοικητική πράξη χρειάζεται αιτιολογία, ακόμη και αν αυτό δεν προβλέπεται ρητά από το νόμο. Υπ' αυτήν την έννοια το άρθρο 17 παρ. 1 ΚΔΔιαδ ορίζει γενικά ότι η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία. Κατ' εξαίρεση δεν χρειάζονται αιτιολογία – εκτός αν την επιβάλλει ο νόμος – κανονιστικές διοικητικές πράξεις, γενικές ατομικές πράξεις ή ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου, αυτοματοποιημένες διοικητικές πράξεις, ευμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις, καθώς και ατομικές διοικητικές πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας που δεν αναπτύσσουν δυσμενείς επιδράσεις για τρίτους.

[107] Από την άλλη πλευρά μόνο η εκ του νόμου ρητά επιβαλλόμενη αιτιολογία χρειάζεται, έστω συνοπτικά, να περιλαμβάνεται στο σώμα της διοικητικής πράξης. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις αρκεί, σύμφωνα με τη νομολογία και το νόμο, η από τη φύση της πράξης πηγάζουσα αιτιολογία να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου (άρθρο 17 παρ. 2 ΚΔΔιαδ). Με βάση τη διάκριση αυτή διαφοροποιείται δικονομικά και ο αντίστοιχος λόγος ακυρώσεως: Στην πρώτη περίπτωση η παράλειψη της εκ του νόμου επιβαλλόμενης αιτιολογίας συνιστά μια αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενη «παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης», ενώ στη δεύτερη περίπτωση η παράλειψη ή παραβίαση της υποχρέωσης αιτιολογίας που πηγάζει από τη φύση της πράξης αντιμετωπίζεται ως μια κατόπιν επίκλησης του ενδιαφερομένου εξεταζόμενη «παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου». Και στις δύο περιπτώσεις η ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης λόγω ελλείπουσας, ανεπαρκούς, εσφαλμέ-

νης και εν γένει μη νόμιμης αιτιολογίας παρέχει στο Συμβούλιο της Επικρατείας τη δυνατότητα μιας «ηπιότερης» μορφής ακύρωσης ιδίως διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, γεγονός που επιτρέπει στη διοίκηση να εκδώσει ενδεχομένως εκ νέου την ίδια πράξη, αν και αυτή τη φορά με «νόμιμη» αιτιολογία. Αυτό θεωρείται μάλιστα κατά την αντίληψη του Συμβουλίου της Επικρατείας ως μια (κακώς εννοούμενη) υποχρέωση δικαστικής αυτοσυγκράτησης (*judicial self-restraint*), που απορρέει από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Με τον τρόπο όμως αυτό η ακύρωση λόγω ελαττωμάτων αιτιολογίας έχει μετατραπεί πρακτικά σε ένα διευρυμένο αυτοτελή λόγο ακύρωσης «δεύτερης κατηγορίας», ο οποίος παρέχει στον αιτούντα μια μειωμένη μορφή έννομης προστασίας που πολλές φορές ισοδυναμεί ουσιαστικά με αρνησιδικία.³³

3. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα

[108] Το δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά με το άρθρο 16 Ν. 1599/1986 και κατοχυρώνεται τώρα γενικά στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999).³⁴ Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές «κάθε πολίτης» ή «κάθε ενδιαφερόμενος» έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εφόσον έχει «εύλογο» ή «δικαιολογημένο ενδιαφέρον», και μάλιστα ανεξαρτήτως αν συμμετέχει ή όχι σε μια συγκεκριμένη διοικητική διαδικασία ή αν θίγεται στα

³³ Για τις αρνητικές συνέπειες της υπολανθάνουσας αυτής αντίληψης για την παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βλ. *Φ. Βεγλερής*, Χαρακτηριστικά του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979, τόμ. Ι, 1979, σ. 25, 36 επ.

³⁴ Μέχρι τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 το άρθρο 10 παρ. 3 Συντ. όριζε μόνο ότι αίτηση πληροφοριών υποχρεώνει την αρμόδια αρχή σε απάντηση, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο. Η «λευκή» αυτή συνταγματική διάταξη αντικαταστάθηκε με μια αναλυτικότερη, αλλά για συνταγματικό κείμενο τελείως ακατάλληλη διάταξη, που έχει πλέον ως εξής: «3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Επιπλέον προστέθηκε το νέο άρθρο 5Α Συντ., που ορίζει: «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19»· πρβλ. *Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα, ⁴2012, περιθ. αρ. 644, 656 επ. και 1496 επ.

δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του από μια συγκεκριμένη πράξη της διοίκησης. Για τον σκοπό αυτό πρέπει να υποβάλει γραπτή αίτηση στην αρμόδια διοικητική αρχή, η οποία οφείλει να του επιτρέψει να μελετήσει το/τα διοικητικό/-ά έγγραφο/-α στο κατάστημα της υπηρεσίας (επιτόπια μελέτη) ή/και να του χορηγήσει αντίγραφο/-α με δαπάνες του αιτούντος, εκτός αν η αναπαραγωγή του εγγράφου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Ως «*διοικητικά έγγραφα*» νοούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και από όργανα δημοσίων επιχειρήσεων και λοιπών οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Μεταξύ αυτών δεν περιλαμβάνονται μόνο κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις υπό τεχνική έννοια, δηλαδή «*εκτελεστές πράξεις διοικητικών αρχών*»³⁵, αλλά και εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, απαντήσεις της διοίκησης, γενικές διοικητικές διατάξεις, εγκύκλιες οδηγίες, γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις, δηλώσεις, ανακοινώσεις, συστάσεις, εισηγήσεις, προτάσεις, παρασχεθείσες πληροφορίες κ.λπ. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα εκτείνεται επιπλέον και σε ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στις ανωτέρω δημόσιες υπηρεσίες. Εν προκειμένω όμως αφορά μόνο έγγραφα, για τα οποία ο ενδιαφερόμενος έχει «*ειδικό έννομο συμφέρον*» να λάβει γνώση τους, επειδή είναι σχετικά με υπόθεσή του που εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

[109] Αντιθέτως το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα δεν περιλαμβάνει έγγραφα που αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή το απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί επίσης να απορρίψει την αίτηση, αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του υπουργικού συμβουλίου ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Περαιτέρω περιορισμοί μπορεί να προκύπτουν από τυχόν υφιστάμενα δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση η απόρριψη πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να κοινοποιείται εγγράφως στον αιτούντα μέσα σε είκοσι (20) ημέρες από την υποβολή της αίτησης. Η άρνηση γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου συνιστά (εκτελεστή) ατομική διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται σε προσβολή ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων και μπορεί να θεμελιώσει αξίωση αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του κρά-

³⁵ Επ' αυτού βλ. κατωτέρω περιθ. αρ. ...

τους. Στην πράξη συνηθέστερος είναι ωστόσο ο εξαναγκασμός σε επίδειξη εγγράφων ή χορήγηση αντιγράφων μετά από εισαγγελική παραγγελία σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' ΚΟΔ/ΚΔΛ.³⁶ Εξάλλου ενώπιον δικαστηρίου – οσάκις η διοίκηση επικαλείται συμφέροντα μυστικότητας για να μην συμπεριλάβει ένα έγγραφο στο φάκελο της υπόθεσης και καταστεί αυτό στοιχείο της δικογραφίας που είναι προσιτή σε όλους τους διαδίκους – παρεμβάλλεται μια (μη δημόσια) διαδικασία σε συμβούλιο (*in camera*), ώστε η διοίκηση να αποστείλει το έγγραφο στο δικαστήριο, χωρίς αυτό να περιέλθει σε γνώση των διαδίκων, και το δικαστήριο να εξετάσει το έγγραφο για να μπορέσει να διαπιστώσει αν συντρέχουν πράγματι τα συμφέροντα μυστικότητας που επικαλείται η διοίκηση, και επομένως ότι το έγγραφο πρέπει να παραμείνει μυστικό, ή ότι δεν συντρέχουν, οπότε το έγγραφο θα πρέπει τελικά να συμπεριληφθεί στη δικογραφία.³⁷

4. Διαφάνεια και δημοσιότητα της διοικητικής δράσης

α) Δημοσιότητα των εγγράφων

[110] Το προαναφερθέν δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα εισήχθη στη χώρα μας αρχικά με το άρθρο 16 Ν. 1599/1986 σε στενή συνάρτηση με τη δικαιοκρατική και τη δημοκρατική αρχή, προκειμένου να ενισχύσει τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης και να βελτιώσει τις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη. Για τον λόγο αυτό αναγνωρίστηκε γενικά η υποχρέωση του κράτους να παρέχει πρόσβαση σε δημόσιες πληροφορίες. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων απονεμήθηκε γι' αυτό σύμφωνα με το γράμμα του νόμου σε «κάθε πολίτη», δηλαδή σε οποιονδήποτε έχει την ελληνική ιθαγένεια ανεξάρτητα από συγκεκριμένη εκκρεμή διοικητική διαδικασία, περιλάμβανε δε όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα ανεξάρτητα από τη δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου μορφή οργάνωσής τους.³⁸ Εντούτοις η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αντέδρασε με μεγάλη δυσπιστία και επιφυλακτικότητα απέναντι στην πρωτοποριακή αυτή σε ευρωπαϊκό επίπεδο νομοθετική ρύθμιση και περιόρισε το δικαίωμα πρόσβασης σε πρόσωπα που έχουν «εύ-

³⁶ Ν. 1756/1988 «Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών» (Α' 35).

³⁷ ΣτΕ 3631/2002, ΕΔΔΔ 2003, σ. 569 επ.

³⁸ Άρθρο 16 παρ. 1 Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 75).

λογο» ή «δικαιολογημένο ενδιαφέρον» να λάβουν γνώση των διοικητικών εγγράφων.³⁹

[111] Την περιοριστική αυτή νομολογία υιοθέτησε, όπως αναφέραμε προηγουμένως, και το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999), το οποίο απονέμει το δικαίωμα πρόσβασης σε «κάθε ενδιαφερόμενο», ενώ από την άλλη πλευρά επεκτείνει το δικαίωμα πρόσβασης και σε ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται σε δημόσιες υπηρεσίες του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Στην τελευταία περίπτωση ο αιτών πρέπει όμως να έχει «ειδικό έννομο συμφέρον» να λάβει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που είναι σχετικά με υπόθεσή του, η οποία εκκρεμεί στις υπηρεσίες αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. Περαιτέρω η απόρριψη του αιτήματος επιτρέπεται, μεταξύ άλλων, μόνο αν η ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης είναι δυνατόν να δυσχεράνει «ουσιωδώς» την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.⁴⁰

β) Δημοσιότητα στοιχείων και ενεργειών της διοίκησης

[112] Εκτός από τη δημοσιότητα των εγγράφων το άρθρο 6 Ν. 1943/1991⁴¹ διακηρύσσει γενικά τη δημοσιότητα της διοικητικής δράσης και υποχρεώνει τους κατά περίπτωση αρμόδιους φορείς του δημόσιου τομέα να δίνουν στη δημοσιότητα στοιχεία των ενεργειών τους για ορισμένους ζωτικούς τομείς παροχής υπηρεσιών ή αδειών, όπως ιδίως οικοδομικές άδειες, πράξεις τακτοποίησης, διαδικασία αυθαίρετων κατασκευών, σημειακές χωροθετήσεις, στεγαστικά δάνεια, συντάξεις, τηλεφωνικές συνδέσεις, συνδρομητικά κέντρα, ηλεκτροδότηση, υδροδότηση, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων, ενισχύσεις αγροτών, αγροτουρισμός, δάνεια σε αγρό-

³⁹ Πρβλ. ΣτΕ 1397/1993, 3943/1995, 2376/1996, 841/1997, 205 και 1214/2000. Πίσω από τη στάση αυτή ελόχευε ο φόβος κατακλυσμού των δημοσίων υπηρεσιών και οργάνων του δημόσιου τομέα από καταχρηστικές αιτήσεις πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα. Ο φόβος αυτός αποδείχθηκε βέβαια αβάσιμος και μη ορθολογικός και δεν λαμβάνει επίσης υπόψη, ότι η ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης σε δημόσιες πληροφορίες προϋποθέτει πρώτα απ' όλα την ύπαρξη πληροφοριών, δηλαδή ότι η διοίκηση έχει συλλέξει και διαθέτει πράγματι τέτοιες πληροφορίες· τότε όμως οι πληροφορίες αυτές είναι δημόσιες και πρέπει κατ' αρχήν να είναι προσιτές στον καθένα.

⁴⁰ Άρθρο 5 παρ. 1, 2 και 3 εδ. β' σε συνδυασμό με το άρθρο 1 ΚΔΔιαδ.

⁴¹ Ν. 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» (Α' 50).

τες, άδειες για αγροτικές εκμεταλλεύσεις, προμήθειες κ.λπ.⁴² Η δημοσιότητα αυτή υπηρετεί τη διαφάνεια της δράσης της διοίκησης και συνίσταται στη «δημόσια ανακοίνωση στοιχείων και ενεργειών και κυρίως αυτών που αναφέρονται στον χρόνο υποβολής της σχετικής αίτησης, σε συνάρτηση με τον χρόνο ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών και τον χρόνο πληροφόρησης των ενδιαφερομένων». Ο τρόπος, ο τύπος και ο χρόνος της δημοσιότητας, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, καθορίζονται κατά τομέα με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.⁴³

γ) *Ανάρτηση στο Διαδίκτυο («Πρόγραμμα Διαύγεια»)*

[113] Επιπλέον θεσπίζεται με το Ν. 3861/2010⁴⁴ η υποχρέωση ανάρτησης στο Διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων, των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης και πλήθους άλλων (όχι μόνο «εκτελεστών») πράξεων κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων, προκειμένου να διασφαλίζεται η ευρύτατη δημοσιότητά τους. Η ηλεκτρονική αυτή μορφή δημοσιότητας δεν υποκαθιστά ωστόσο τους ισχύοντες κανόνες δημοσίευσης και κοινοποίησης των διοικητικών πράξεων και δεν θίγει τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ένδικων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές. Πράξεις όμως που δεν είναι κατά νόμο δημοσιευτέες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δεν μπορούν να εκτελεστούν, αν δεν έχει προηγηθεί η ανάρτησή τους στο Διαδίκτυο.⁴⁵

δ) *Πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον*

[114] Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται τέλος στο δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον υπό την επίδραση της ομώνυμης Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 7.6.1990 σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος,⁴⁶ η οποία – εν μέρει επίσης στο πλαίσιο ενσωμάτωσης

⁴² Άρθρο 6 παρ. 1 Ν. 1943/1991.

⁴³ Άρθρο 6 παρ. 2 Ν. 1943/1991.

⁴⁴ Ν. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» (Α' 112).

⁴⁵ Άρθρο 4 Ν. 3861/2010.

⁴⁶ ΕΕ 1990, L 158/56.

της λεγ. Σύμβασης του Άαρχους⁴⁷ – αντικαταστάθηκε από την Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28.1.2003 για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου.⁴⁸ Η ενσωμάτωση της Οδηγίας αυτής έλαβε χώρα με αντίστοιχες κοινές υπουργικές αποφάσεις,⁴⁹ οι οποίες, κατά τη συνήθη στη χώρα μας πρακτική, περιορίζονται απλώς να μεταφέρουν σχεδόν αυτολεξεί το κείμενό της στο ελληνικό δίκαιο, χωρίς να τροποποιούν ή να προσαρμόζουν με άλλο τρόπο το ισχύον ουσιαστικό δίκαιο.

[115] Το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες απονέμεται έτσι στον «καθένα» χωρίς ανάγκη επίκλησης ενός «εύλογου» ή «δικαιολογημένου ενδιαφέροντος» ή «ειδικού έννομου συμφέροντος». Το δικαίωμα πρόσβασης θεσμοθετείται λοιπόν όχι τόσο για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και προηγούμενης ακρόασης, αλλά κυρίως ως πρόσθετο εργαλείο αντικειμενικού ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος. Το κοινό εν γένει χρησιμοποιείται εδώ κατ' ανάλογο τρόπο, όπως π.χ. η δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων κατά το άρθρο 93 παρ. 2 Συντ., προκειμένου να λειτουργήσει προληπτικά προς αποτροπή ενδεχόμενων παρανομιών, χωρίς να ενδιαφέρει πράγματι το πρόσωπο αυτού που ασκεί το δικαίωμα.

[116] Σε περίπτωση παράνομης άρνησης ή μη εμπρόθεσμης απάντησης στην αίτηση πρόσβασης σε πληροφορίες ο αιτών μπορεί, πρώτον, να διεκδικήσει αποζημίωση από την Ειδική Επι-

⁴⁷ Σύμβαση της 25.6.1998 για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, που κυρώθηκε από τη χώρα μας με το Ν. 3422/2005 (Α' 303)· βλ. επίσης τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6.9.2006 για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης του Άαρχους για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα στα όργανα και τις αρχές της Κοινότητας, ΕΕ 2006, L 264/13.

⁴⁸ ΕΕ 2003, L 41/26.

⁴⁹ ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11764/653/2006 «Πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ "για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ" του Συμβουλίου. Αντικατάσταση της υπ' αριθμ. 77921/1440/1995 κοινής υπουργικής απόφασης (Β' 795)» (Β' 327), η οποία αντικατέστησε την ΚΥΑ αριθ. 77921/1440/1995 «Ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον» (Β' 795), όπως είχε τροποποιηθεί και συμπληρωθεί με την ΚΥΑ αριθ. 49987/2312/2002 «Τροποποίηση - συμπλήρωση της 77921/1440/1995 Κοινής Υπουργικής Απόφασης: "Ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον"» (Β' 592).

τροπή του άρθρου 5 παρ. 13 Ν. 1943/1991,⁵⁰ δεύτερον, να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του κράτους ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου και, τρίτον, να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον της ανωτέρω Ειδικής Επιτροπής με αίτημα την τροποποίηση ή επανεξέταση των πράξεων ή παραλείψεων της αρμόδιας δημόσιας αρχής. Η Ειδική Επιτροπή αποφασίζει επί της ενδικοφανούς προσφυγής εντός 45 ημερών και γνωστοποιεί την απόφασή της στον προσφεύγοντα καθώς και στην αρμόδια Υπηρεσία για Διεθνή και Ευρωπαϊκά Θέματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, ώστε να συνταχθούν οι ετήσιες εκθέσεις για την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας. Κατά της απόφασης της Ειδικής Επιτροπής επί της ενδικοφανούς προσφυγής (ή της σιωπηρής απόρριψής της σε περίπτωση άπρακτης παρόδου των 45 ημερών) ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου.⁵¹

⁵⁰ Πρόκειται για μια ειδική επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία καθορίζει το ύψος της αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών διεκπεραίωσης αιτημάτων των πολιτών προς τη διοίκηση για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων, κατά το άρθρο 10 παρ. 1 και 3 Συντ.

⁵¹ Άρθρο 6 ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11764/653/2006 (υποσ. 49), σε συμφωνία με το άρθρο 6 («προσφυγή στη δικαιοσύνη») της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ (υποσ. 48).

II. Νομικές μορφές δράσης της δημόσιας διοίκησης

1. Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και ατομικές διοικητικές πράξεις

[117] Μεταξύ των νομικών μορφών δράσης της δημόσιας διοίκησης εξέχουσα θέση καταλαμβάνει παραδοσιακά η διοικητική πράξη (*Verwaltungsakt, acte administratif*). Ως τέτοια αντιλαμβάνεται και η ελληνική διδασκαλία των μορφών διοικητικής δράσης μόνο κυριαρχικές ρυθμίσεις στο πεδίο του διοικητικού δικαίου που έχουν εξωτερικές έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ. Σε αντίθεση με τη γερμανική η ελληνική έννοια της διοικητικής πράξης δεν περιλαμβάνει ωστόσο μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις που απευθύνονται σε ορισμένο πρόσωπο (ή ορισμένα πρόσωπα) και ρυθμίζουν μια συγκεκριμένη περίπτωση διοικητικού δικαίου, αλλά και κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που απευθύνονται σε έναν αόριστο αριθμό προσώπων και περιέχουν κανόνες δικαίου, είναι δηλαδή ουσιαστικοί νόμοι. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις και στη δεύτερη για κανονιστικές διοικητικές πράξεις.⁵² Μεταξύ ατομικής πράξης και κανόνα δικαίου υπάρχουν βέβαια και στο ελληνικό δίκαιο πολλαπλές και ουσιώδεις διαφορές, ώστε η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών μορφών διοικητικής δράσης θα ήταν δικαιολογημένη και σε επίπεδο ορολογίας.

[118] Από την άλλη πλευρά η ελληνική έννοια της διοικητικής πράξης περιορίζεται αποκλειστικά σε μονομερείς κυριαρχικές ρυθμίσεις και δεν επεκτείνεται όπως στο γαλλικό δίκαιο και στις διοικητικές συμβάσεις.⁵³ Για τη διάκριση των τελευταίων από τις διοικητικές πράξεις χρησιμοποιείται μάλιστα παραδοσιακά ο όρος της εκτελεστής πράξης κατά το πρότυπο της γαλλικής *décision exécutoire*.⁵⁴ Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο όμως ο τεχνικός όρος «δι-

⁵² Επ' αυτού και των επομένων *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 490 επ. Ορισμένοι Έλληνες συγγραφείς χρησιμοποιούν ακόμη την αδόκιμη αστυκολογική έννοια της «δήλωσης βουλήσεως» ή/και τις καινοφανείς και αντιφατικές έννοιες των «απόσπρων» ή «ατομικών κανόνων δικαίου», που, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, παραπέμπουν στη Σχολή της λεγ. «καθαρής θεωρίας του δικαίου» (βλ. ανωτέρω υποσ. 26), προκειμένου να ορίσουν τις κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις· έτσι π.χ. *Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου (υποσ. 2), περιθ. αρ. 85 επ.· *Γ. Σιούτη*, Η μονομερής δράση της δημόσιας διοίκησης, σε: Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, ⁴2018, σ. 165 επ.

⁵³ Γύ' αυτό στη Γαλλία γίνεται λόγος για «μονομερείς» και «διμερείς» ή «πολυμερείς» διοικητικές πράξεις και γίνεται διάκριση μεταξύ *actes administratifs unilatéraux* και *contrats administratifs*.

⁵⁴ Το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει στο άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' ότι «στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρ-

οικητική πράξη» συμπίπτει *ex definitione* με τον όρο «εκτελεστή πράξη της διοίκησης». Μια «εκτελεστή πράξη της διοίκησης» είναι «διοικητική πράξη» και μια «διοικητική πράξη» είναι εξ ορισμού «εκτελεστή», δηλαδή μια μονομερής κυριαρχική ρύθμιση. Υπ' αυτήν την έννοια ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας επεξηγεί ότι, όπου στον Κώδικα αναφέρεται ο όρος «διοικητική πράξη», νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη.⁵⁵

[119] Κατά το Σύνταγμα η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων επιτρέπεται μόνο με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι ειδική, όταν είναι επαρκώς ορισμένη και περιορισμένη κατά περιεχόμενο, σκοπό και έκταση. Με άλλα λόγια, από την εξουσιοδότηση πρέπει να προκύπτει σαφώς τι, για ποιο σκοπό και σε ποιο βαθμό θα ρυθμιστεί. Αποδέκτης της νομοθετικής εξουσιοδότησης είναι κατά κανόνα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο οποίος ασκεί την κανονιστική αρμοδιότητά του ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και με τη μορφή του προεδρικού διατάγματος.⁵⁶ Διατάγματα που περιέχουν κανόνες δικαίου χρήζουν κατά το Σύνταγμα της προληπτικής επεξεργασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας.⁵⁷ Η γνωμοδοτική αυτή επεξεργασία που συνιστά τη μοναδική διοικητική αρμοδιότητα του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν είναι μεν από πλευράς περιεχομένου νομικά δεσμευτική, αλλά η παράλειψή της μπορεί να οδηγήσει στη δικαστική ακύρωση του κανονιστικού διατάγματος λόγω «παράβασης ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης».

[120] Με ειδική εξουσιοδότηση νόμου μπορεί να επιτραπεί και σε άλλα όργανα της διοίκησης (εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) να εκδώσουν κανονιστικές πράξεις, αλλά μόνο προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό

βαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου». Επίσης το άρθρο 45 παρ. 1 κωδ. Π.Δ. 18/1989 ορίζει ότι «η αίτηση ακύρωσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου». Όπως επισημαίνει ο *Δαγτόγλου* (υποσ. 52), περιθ. αρ. 492, «τόσο στην γερμανική όσο και στην γαλλική επιστήμη η τεχνική έννοια της "διοικητικής πράξεως" περιέλαβε μόνο "εκτελεστές" πράξεις, εκείνες δηλαδή που παράγουν άμεσο έννομο αποτέλεσμα έναντι των ιδιωτών, αποκλείοντας κατ' αρχήν τις διάφορες άλλες φάσεις της διοικητικής διαδικασίας εσωτερικής προπάντων σπουδαιότητας, όπως η γνωμοδότηση ή η πρόταση, ή πράξεις χωρίς άμεση επιρροή στην νομική κατάσταση του ιδιώτη, όπως κατ' αρχήν η ανακοίνωση ή η προειδοποίηση».

⁵⁵ Άρθρο 30 ΚΔΔιαδ.

⁵⁶ Άρθρο 43 παρ. 2 εδ. α' Συντ. Ως εκ του περισσού αξίζει να σημειωθεί ότι διατάγματα (παντός τύπου) εκδίδει μόνο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

⁵⁷ Άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. δ' Συντ.

ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.⁵⁸ Οι κανονιστικές αυτές πράξεις μπορεί να έχουν τη μορφή αποφάσεων του υπουργικού συμβουλίου ή της κυβέρνησης, απλών ή κοινών υπουργικών αποφάσεων, αποφάσεων των γενικών γραμματέων των αποκεντρωμένων διοικήσεων, των περιφερειαρχών κ.ά., αποφάσεων του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου ή των οργάνων διοίκησης άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αστυνομικών διατάξεων κ.λπ. «Αυτόνομη», δηλαδή ανεξάρτητη από προηγούμενη ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση, κανονιστική αρμοδιότητα (*autonome Satzungs-gewalt*) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων αυτοδιοικούμενων οργανισμών (Α.Ε.Ι., επαγγελματικών συλλόγων με μορφή ν.π.δ.δ.) δεν γνωρίζει αντίθετα το ελληνικό δίκαιο· οι κανονιστικές πράξεις των δημόσιων αυτών οργανισμών εκδίδονται με βάση ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ.⁵⁹

[121] Από την άλλη πλευρά μπορεί με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται στους νόμους αυτούς σε γενικό πλαίσιο.⁶⁰ Στις περιπτώσεις αυτές πρόκειται – κατά το πρότυπο των γαλλικών *lois-cadres* – για μια γενική εξουσιοδότηση βάσει νόμων-πλαisiών, η οποία μπορεί να παρέχεται μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Με τους νόμους αυτούς χαράσσονται εξάλλου οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης.⁶¹ Επίσης θέματα που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο γενικής εξουσιοδότησης βάσει νόμου-πλαisiού.⁶²

[122] Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης είναι μεν ομοίως «εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών» που υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας,⁶³ αλλά

⁵⁸ Άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ.

⁵⁹ Στο σημείο αυτό υπάρχει μια ουσιώδης διαφορά σε σχέση με το γερμανικό δίκαιο, το οποίο απονέμει κατ' αρχήν στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς μια αυτόνομη εξουσία ρύθμισης των υποθέσεών τους με τη θέσπιση κανόνων δικαίου στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Αντίθετα το ελληνικό Σύνταγμα απονέμει στους Ο.Τ.Α. το δικαίωμα διοίκησης των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. α' Συντ.), το ίδιο ισχύει και για το δικαίωμα πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι. (άρθρο 16 παρ. 4 Συντ.)

⁶⁰ Άρθρο 43 παρ. 4 εδ. α' Συντ.

⁶¹ Άρθρο 43 παρ. 4 εδ. β' Συντ.

⁶² Άρθρο 43 παρ. 5 σε συνδυασμό με το άρθρο 72 παρ. 1 Συντ.

⁶³ Πρβλ. άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' Συντ.

μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις αναπτύσσουν βασική ισχύ (Bestandskraft), η οποία εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται με τον αδόκιμο, αλλά καθιερωμένο όρο «τεκμήριο νομιμότητας».⁶⁴ Αυτό σημαίνει ότι οι ατομικές διοικητικές πράξεις παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματά τους μέχρι να ανακληθούν από τη διοίκηση ή να ακυρωθούν από το δικαστήριο. Αν δεν ανακληθούν ή δεν ακυρωθούν, επειδή είτε δεν προσβλήθηκαν παραδεκτώς ενώπιον του δικαστηρίου είτε προσβλήθηκαν μεν, πλην όμως ανεπιτυχώς, εξακολουθούν να παράγουν πλήρως τα έννομα αποτελέσματά τους, ακόμη και αν τυχόν είναι παράνομες, και δεν μπορεί να ελεγχθεί πλέον παρεμπιπτόντως η νομιμότητά τους. Αντίθετα η νομιμότητα των κανονιστικών διοικητικών πράξεων μπορεί και μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής επί ακυρώσει να εξεταστεί παρεμπιπτόντως επ' ευκαιρία της προσβολής μιας ατομικής διοικητικής πράξης που στηρίζεται στην κανονιστική – αν και η παρεμπίπτουσα διαπίστωση της παρανομίας τους οδηγεί στη δικαστική ακύρωση μόνο των ατομικών διοικητικών πράξεων που στηρίζονται σε αυτές και προσβλήθηκαν εμπροθέσμως και επιτυχώς, όχι όμως και της ίδιας της κανονιστικής πράξης της διοίκησης. Νομικώς ελαττωματικές κανονιστικές όπως και ατομικές διοικητικές πράξεις είναι σύμφωνα με τη νομολογία κατά κανόνα ακυρώσιμες και μόνο σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις ανύπαρκτες ή ανυπόστατες. Ακόμη και ανύπαρκτες πράξεις μπορούν όμως για λόγους ασφάλειας του δικαίου να «ακυρωθούν» δικαστικά, αν εμφανίζονται με τη μορφή διοικητικής πράξης και έχουν ήδη εφαρμοστεί από τη διοίκηση. Ακυρες διοικητικές πράξεις δεν αναγνωρίζονται αντίθετα από τη νομολογία. Στο βαθμό αυτό δεν προβλέπεται επίσης στο ελληνικό διοικητικό δικονομικό δίκαιο αυτοτελής αναγνωριστική αγωγή.

[123] Η ανάκληση διοικητικών πράξεων από τη διοίκηση⁶⁵ είναι κατά βάση ζήτημα δικαστικής ευχέρειας. Ενώ κανονιστικές διοικητικές πράξεις μπορούν κατ' αρχήν ελεύθερα να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν για το μέλλον (*ex nunc*), ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν, υπό όρους, να ανακληθούν και αναδρομικώς (*ex tunc*). Στο σημείο αυτό πρέπει να

⁶⁴ Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Ο θεσμός της βασικής ισχύος στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο, ΕλλΔνη 1988, σ. 1550 επ.· Σιούτη, Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, 1994, σ. 73 επ.· της ίδιας, Η μονομερής δράση της δημόσιας διοίκησης (υποσ. 52), σ. 187 επ., και από τη νομολογία ΣτΕ 2386/1970, 206-209/1979, 3812, 5060 και 5078/1987, 494/1994, 534/1995, 5814/1996 και 5012/1997, πάγια νμλγ.

⁶⁵ Από πλευράς ορολογίας χρησιμοποιείται ορθότερα ο όρος «κατάργηση» («Aufhebung») για την ακύρωση ή εξαφάνιση κανονιστικών διοικητικών πράξεων και ο όρος «ανάκληση» για την ακύρωση ή εξαφάνιση ατομικών διοικητικών πράξεων από τη διοίκηση. Στη γερμανική γλώσσα υπάρχουν εξάλλου δύο λέξεις που δια-

διακρίνουμε μεταξύ παράνομων και νόμιμων αφενός και δυσμενών και ευμενών ατομικών διοικητικών πράξεων αφετέρου: Η ανάκληση μιας παράνομης δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης είναι πάντοτε δυνατή και σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα επιβεβλημένη.⁶⁶ Αν η παράνομη ατομική διοικητική πράξη είναι ευμενής, η ανάκλησή της είναι επιτρεπτή λόγω της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη μέσα σε «εύλογο χρόνο», εκτός αν η έκδοση της πράξης προκλήθηκε από δόλια ενέργεια του αποδέκτη της ή η ανάκλησή της επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οπότε μπορεί να ανακληθεί οποτεδήποτε. Ο Α.Ν. 261/1968 όρισε ότι ο εύλογος χρόνος «δεν είναι βραχύτερος της πενταετίας», αλλά η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει την πράξη και μετά την πάροδο της πενταετίας, αν δεν έχει δημιουργηθεί στο μεταξύ μια πραγματική κατάσταση που είναι άξια έννομης προστασίας. Η ίδια ως άνω διάταξη ορίζει επίσης ότι η εντός εύλογου χρόνου ανάκληση γίνεται «ελεύθερα και χωρίς οποιαδήποτε συνέπεια για το Δημόσιο». Είναι αμφίβολο πάντως αν ο γενικός, απόλυτος και ανεξίτητος αυτός αποκλεισμός της ευθύνης προς αποζημίωση συμβιβάζεται με τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. Η ανάκληση νόμιμων ατομικών διοικητικών πράξεων είναι πάντοτε δυνατή επί δυσμενών πράξεων, επί ευμενών όμως μόνο αν οι πράξεις περιέχουν επιφύλαξη ανακλήσεως ή ο νόμος προβλέπει ρητά το επιτρεπτό της ανακλήσεως ή η ανάκληση επιβάλλεται για λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος.⁶⁷

κρίνουν την ανάκληση παράνομων («Rücknahme») από την ανάκληση νόμιμων («Widerruf») ατομικών διοικητικών πράξεων.

⁶⁶ Έτσι π.χ. για ατομικές διοικητικές πράξεις όμοιοι ο περιεχόμενου με ατομική διοικητική πράξη που ακυρώθηκε με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα· βλ. ΣτΕ 2176-2177/2004 (Ολομ.), ΕΔΚΑ 2004, σ. 673· 1175/2008, ΕΔΚΑ 2008, σ. 488, καθώς επίσης ήδη ΣτΕ 370/1997, ΤοΣ 1997, σ. 467· επ' αυτού Κ. Γιαννακόπουλος, Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων «όμοιων» με ακυρωθείσα πράξη, 1998.

⁶⁷ Πρβλ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 676 επ. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας αφιερώνει στο κεντρικό και κλασικό αυτό θέμα του γενικού διοικητικού δικαίου μόνο ένα άρθρο που έχει ως εξής: «1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. 2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών» (άρθρο 21 ΚΔΔιαδ). Για την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων εξακολουθούν κατά τα λοιπά να εφαρμόζονται οι άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που έχουν διαπλάσει η νομολογία και η επιστήμη, οι οποίες συμπληρώνονται από πολυάριθμες διατάξεις ειδικών διοικητικών νόμων.

2. Διοικητικές συμβάσεις

[124] Στο επίκεντρο του ελληνικού διοικητικού συμβατικού δικαίου βρίσκονται προπάντων οι συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και οι συμβάσεις παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες θεωρούνται επίσης στη Γαλλία παραδοσιακά εκ του νόμου (*«par détermination de la loi»*) ή από τη φύση τους (*«par nature»*) ως *contrats administratifs*.⁶⁸ Για τη διάκρισή τους από τις ιδιωτικού δικαίου συμβάσεις της δημόσιας διοίκησης δεν χρησιμοποιείται μάλιστα μόνο το οργανικό κριτήριο, αλλά σε στενή συνάρτηση με τα κριτήρια διάκρισης του γαλλικού δικαίου⁶⁹ – που εκεί όμως έχουν ως αφετηρία μια πολύ διαφορετική από το ελληνικό δίκαιο έννοια της ίδιας της σύμβασης⁷⁰ – σωρευτικά επίσης το τυπικό και το λειτουργικό κριτήριο: Με βάση τα κριτήρια αυτά πρόκειται για διοικητική σύμβαση, όταν αυτή συνάπτεται από το Κράτος ή από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (*οργανικό κριτήριο*) και όταν η σύμβαση από πλευράς περιεχομένου εξυπηρετεί άμεσα ένα δημόσιο σκοπό που εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος (*τυπικό κριτήριο*) και διέπεται κατά την εκτέλεσή της από ένα ιδιαίτερο ή εξαιρετικό καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων που αντιστοιχούν ή προσιδιάζουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας (*λειτουργικό κριτήριο*).⁷¹ Εκτός από τη δικαιοδοσία

⁶⁸ Επ' αυτού και των επομένων *P.-M. Efstratiou*, Die Bestandskraft des öffentlich-rechtlichen Vertrages, 1988, σ. 129 επ.· *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 726 επ.· *A. Γέροντας*, Η συμβατική δράση της δημόσιας διοίκησης, σε: του ιδίου κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, ⁴2018, σ. 247· *Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου (υποσ. 2), περιθ. αρ. 182 επ.

⁶⁹ Αυτά είναι τα κριτήρια της «δημόσιας υπηρεσίας» (*«service public»*), των «εξαιρετικών ή αποκλινουσών του κοινού δικαίου ρητρών» (*«clauses exorbitantes ou dérogoires du droit commun»*) και της «μεταβλητότητας της σύμβασης» (*«mutabilité du contrat»*), συμπεριλαμβανομένης της εξουσίας μονομερούς τροποποίησης των συμβατικών όρων ή/και λύσης της σύμβασης για λόγους γενικού συμφέροντος.

⁷⁰ Κατά το άρθρο 1101 του γαλλικού Code civil, «σύμβαση είναι μια συμφωνία με την οποία ένα ή περισσότερα πρόσωπα αναλαμβάνουν την υποχρέωση έναντι ενός ή περισσότερων άλλων προσώπων να δώσουν, να πράξουν ή να μην πράξουν κάτι» (*«Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose»*)· την ουσιώδη αυτή διαφορά της γαλλικής από την ελληνική (και γερμανική) έννοια της σύμβασης αναδεικνύει εύστοχα ο Σ. Φλογαΐτης, Η διοικητική σύμβαση, 1991, σ. 23 επ.

⁷¹ Βλ. ανωτέρω περιθ. αρ. 55, και από τη νομολογία ΑΕΔ 45/1991, 8, 10 και 15-17/1992, 2/1993 και 21/1997· ΑΠ 88 και 107/1993, 8/2000, 7 και 1465/2001· ΣτΕ 4703-4704/1987, 3707-3709/1989, 3195/1990, 2722 και 3317/1991, 74, 564, 566, 1163, 1422, 1614, 1820, 3122 και 3524/1992, 15, 254, 898, 1181, 1918, 1969, 1973, 2244, 2336, 2514-2515, 2724 και 2953/1993, 120, 380, 1582, 1820, 2123, 2220 και 2931/1994, 147, 605, 927,

των δικαστηρίων ο χαρακτηρισμός των λεγ. αυτών δημοσίων συμβάσεων ως συμβάσεων ιδιωτικού ή διοικητικού δικαίου δεν παίζει ωστόσο κανένα ρόλο από άποψη ουσιαστικού δικαίου, αφού και στις δύο περιπτώσεις το αρμόδιο πολιτικό ή διοικητικό δικαστήριο εφαρμόζει την ίδια ειδική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένου του ενωσιακού δικαίου, για τις συμβάσεις δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών.⁷² Γι' αυτό υποστηρίζεται από μέρος της θεωρίας η άποψη ότι πρόκειται πάντοτε, αλλά και μόνο τότε για διοικητική σύμβαση, όταν αυτή διαπλάσσει μια έννομη σχέση διοικητικού δικαίου και έχει ως αντικείμενο δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου μεταξύ των συμβαλλομένων μερών.⁷³ Εντούτοις, η ορθή αυτή επιστημονική άποψη δεν έχει ακόμη επικρατήσει στη χώρα μας.

[125] Επιπλέον η κρατούσα άποψη στη θεωρία και νομολογία απαιτεί πάντοτε ρητή εξουσιοδότηση νόμου καθώς και έγγραφο τύπο για την έγκυρη σύναψη μιας διοικητικής σύμβασης.⁷⁴ Όπως έχουμε αναφέρει, η απαίτηση μιας ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης βασίζεται στην άκριτη υιοθέτηση μιας απόλυτης επιφύλαξης νόμου, η οποία όμως στην προκειμένη περίπτωση έρχεται σε αντίθεση με το ίδιο το γράμμα του νόμου. Ειδικότερα ο Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού (ΚΔΛ)⁷⁵ ορίζει ότι «συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν αν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του» (sc. του Δημο-

1031, 1470, 1471 και 4936/1995, 3249 και 3846/1996, 2403 και 4164/1997, 2161/1998, 821 και 1598/2001, πάγια νμλγ.

⁷² Για τον λόγο αυτό προβλέπει επίσης το άρθρο 94 παρ. 3 Συντ. ότι «σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια». Ο νομοθέτης έκανε χρήση της δυνατότητας αυτής ήδη με το άρθρο 3 Ν. 3886/2010 και ανέθεσε την εκδίκαση όλων των διαφορών ιδιωτικού ή διοικητικού δικαίου σχετικά με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2007/66/EK (EE 2007, L 335/31), στα διοικητικά εφετεία και στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

⁷³ Σύμφωνα με τη «θεωρία του αντικειμένου» («*Gegenstandstheorie*») ή τη «νεότερη» ή «τροποποιημένη θεωρία του υποκειμένου» («*neuere*» ή «*modifizierte Subjektstheorie*») ή τη «διδασκαλία του ιδιαίτερου ή αποκλειστικού δικαίου του κράτους» («*Sonder-*» ή «*Amtsrechtslehre*») που αποτελεί την γενικώς κρατούσα σήμερα θεωρία διάκρισης μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου· βλ. πιο αναλυτικά ανωτέρω περιθ. αρ. 53.

⁷⁴ Πρβλ. π.χ. Φλογαΐτης (υποσ. 70), σ. 251 επ.· Σηλιωτόπουλος (υποσ. 2), περιθ. αρ. 190.

⁷⁵ Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247), όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (Α' 141)· ομοίως άρθρο 40 Ν.Δ. 496/1974 «Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (Α' 204).

σίου).⁷⁶ Επίσης το άρθρο 80 ΚΔΔ δεν απαιτεί γενικά έγγραφο τύπο για τις συμβάσεις του Δημοσίου, αλλά μόνο όταν η χρηματική αξία του αντικειμένου τους υπερβαίνει το ποσό των 2.500 ευρώ ή όταν αυτές γεννούν διαρκείς υποχρεώσεις του Δημοσίου. Θα πρέπει πάντως να γίνει δεκτό ότι, όταν η ύπαρξη και το περιεχόμενο της διοικητικής σύμβασης δεν αμφισβητούνται από κανένα συμβαλλόμενο και ο νόμος δεν επιβάλλει ρητά τον έγγραφο τύπο, αρκεί και ο προφορικός τύπος ή το *factum concludentium*.⁷⁷

[126] Περαιτέρω, κατ' απόκλιση από τα γενικώς ισχύοντα (άρθρα 158-165 ΑΚ), η πρόταση για τη σύναψη μιας διοικητικής σύμβασης και η αποδοχή της είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα, δηλαδή δεν είναι απαραίτητο να τεθεί η υπογραφή όλων των συμβαλλομένων στο ίδιο έγγραφο, ενώ η εκπλήρωση της παροχής εκ μέρους του αντισυμβαλλομένου της διοίκησης – προφανώς εν γνώσει της έλλειψης του τύπου – θεραπεύει την ακυρότητα της σύμβασης που απορρέει από ελαττώματα του γραπτού τύπου της αποδοχής (άρθρο 80 ΚΔΔ). Όπου απαιτείται έγγραφος τύπος, αυτός είναι εν αμφιβολία συστατικός (*ad solemnitatem*) και όχι απλώς αποδεικτικός (*ad probationem*). Αυτό προκύπτει σαφώς από το άρθρο 80 ΚΔΔ που προβλέπει την έγγραφη κατάρτιση της σύμβασης «για το κύρος της», δηλαδή ως προϋπόθεση για την έγκυρη σύναψή της, και μιλά στη συνέχεια για «την εκ της ελλείψεως του γραπτού τύπου ακυρότητα της συμβάσεως», αλλά και από το άρθρο 85 ΚΔΔ που ορίζει ότι «η καθ' οιονδήποτε τρόπο παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 79 έως και 84 του παρόντος νόμου επάγεται την απόλυτη ακυρότητα της συμβάσεως». Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπει από την πλευρά του ότι η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο και, όταν η σύμβαση συνάπτεται ύστερα από διαγωνισμό ή με απευθείας ανάθεση, καταρτίζεται από και με την επίδοση στον ενδιαφερόμενο της πράξης, με την οποία τελειούται ο διαγω-

⁷⁶ Εντούτοις, με το έωλο επιχείρημα ότι όλες οι συμβάσεις που συνάπτει η δημόσια διοίκηση συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του Δημοσίου, η κρατούσα άποψη «ερμηνεύει» συστατικά την εναλλακτική διατύπωση του άρθρου 79 ΚΔΔ με μια ερμηνευτική μέθοδο «*contra legem*» (sic!), η οποία έρχεται σε προφανή αντίθεση με το σαφές γράμμα του νόμου και τις καθιερωμένες μεθόδους ερμηνείας των κανόνων δικαίου και συνιστά ανεπίτρεπτη καθ' υποκατάσταση νομοθεσία, αφού τροποποιεί ουσιαστικά το νόμο και μετατρέπει το διαζευκτικό «ή» σε συμπλεκτικό «και». Έτσι, κατά την κρατούσα άποψη, η εκπλήρωση των σκοπών του Δημοσίου πρέπει να συντρέχει σωρευτικά με την απαίτηση γενικών ή ειδικών διατάξεων που προβλέπουν τη δυνατότητα να συνομολογηθούν συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου· βλ. π.χ. Θ. Φορτσάκης, Διαιτησία και διοικητικές διαφορές, 1998, σ. 164 επ.· Σπηλιωτόπουλος (υποσ. 74), ebd.

⁷⁷ Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Οι νέες διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Ν. 2362/1995) για τις διοικητικές συμβάσεις, ΔιΔικ 1997, σ. 553· Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 774 επ.

νισμός, ή της πράξης ανάθεσης, αντιστοίχως, εκτός αν στο νόμο ορίζεται διαφορετικά.⁷⁸ Στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις ο προβλεπόμενος έγγραφος τύπος έχει αποδεικτικό μόνο χαρακτήρα και η σύναψη της σύμβασης ολοκληρώνεται με την κατακύρωση (πρβλ. άρθρο 199 ΑΚ). Η ακυρότητα της σύμβασης λόγω έλλειψης του απαιτούμενου έγγραφου τύπου είναι απόλυτη και δεν μπορεί να θεραπευθεί παρά μόνο με την εκ νέου επιχείρησή της, δηλαδή με επικύρωση (άρθρο 183 ΑΚ). Για όλους τους παραπάνω λόγους η διοικητική σύμβαση έχει να επιδείξει στη χώρα μας ένα πολύ περιορισμένο πεδίο εφαρμογής και δεν έχει καταλάβει ακόμη τη θέση που της αρμόζει μεταξύ των νομικών μορφών δράσης της δημόσιας διοίκησης.

3. Λοιπές μορφές διοικητικής δράσης

[127] Μορφές διοικητικής δράσης δεν είναι βέβαια μόνο οι κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις και οι διοικητικές συμβάσεις. Οι νομικές μορφές δράσης της δημόσιας διοίκησης ποικίλουν και μπορεί να είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με εξωτερικές ή εσωτερικές έννομες συνέπειες, κανονιστικού ή ατομικού χαρακτήρα, μονομερείς ή διμερείς και πολυμερείς, απλές κυριαρχικές ενέργειες (δηλώσεις βουλήσεως, δηλώσεις γνώσεως, υλικές πράξεις), σχέδια, προγράμματα και μελέτες, άτυπες μορφές διοικητικής δράσης, «συμφωνίες κυρίων» κ.λπ. Έτσι π.χ. οι ιδιωτικού δικαίου συμβάσεις της συναλλακτικής διοίκησης δεν υπάγονται αμιγώς στο ιδιωτικό δίκαιο, αλλά υπηρετούν και αυτές το δημόσιο συμφέρον και διέπονται από τις θεμελιώδεις δεσμεύσεις δημοσίου δικαίου και ιδίως αυτών που απορρέουν από τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Γενικές διοικητικές διατάξεις με τη μορφή εγκυκλίων οδηγίων για την ερμηνεία των εκάστοτε εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης είναι μεν άμεσα δεσμευτικές μόνο για τους αποδέκτες τους, δηλαδή τους δημοσίους υπαλλήλους και άλλα όργανα στο εσωτερικό της διοίκησης. Υπό

⁷⁸ Άρθρα 22 και 23 ΚΔΔιαδ. Αυτά είναι τα μοναδικά άρθρα που περιέχει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας σε ένα ολόκληρο τέταρτο κεφάλαιό του για τη διοικητική σύμβαση. Στις διοικητικές συμβάσεις εξακολουθούν κατά τα λοιπά να εφαρμόζονται οι άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού συμβατικού δικαίου, τις οποίες η νομολογία και η επιστήμη άντλησαν αφενός από τις ειδικές διατάξεις της νομοθεσίας για ορισμένες κατηγορίες συμβάσεων της διοίκησης, κυρίως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών, και αφετέρου από τις γενικές διατάξεις του δημοσίου λογιστικού για τη συνολολόγηση συμβάσεων για λογαριασμό του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Συμπληρωματικά εφαρμόζονται αναλόγως εν μέρει οι περί συμβάσεως διατάξεις του Αστικού Κώδικα ως γενικές αρχές του συμβατικού δικαίου, ενώ ενίοτε γίνεται επίκληση και ορισμένων γενικών αρχών του διοικητικού συμβατικού δικαίου που συνάγονται από την έννοια και φύση της διοικητικής σύμβασης υπό την επίδραση αλλοδαπών (κυρίως γαλλικών) προτύπων.

προϋποθέσεις μπορούν όμως να αναπτύσσουν και εξωτερικές έννομες συνέπειες, ιδίως όταν με βάση τους έχει δημιουργηθεί μια ορισμένη διοικητική πρακτική, από την οποία δεν επιτρέπονται αυθαίρετες αποκλίσεις που θα παραβίαζαν την αρχή της ισότητας και της ίσης μεταχείρισης των όμοιων περιπτώσεων, καθώς και της αυτοδέσμευσης της διοίκησης ότι θα εφαρμόσει το νόμο ή θα ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια με τον τρόπο που προβλέπεται στην εγκύκλιο. Υποσχέσεις έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, ενημερωτικές πληροφορίες, συστάσεις, υποδείξεις, ανακοινώσεις και απλές υλικές ενέργειες χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο κ.ά. δεν είναι μεν καθ' εαυτές ατομικές διοικητικές πράξεις, αλλά, αν είναι παράνομες, μπορούν να θεμελιώσουν αστική ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση.

[128] Σχέδια, προγράμματα και μελέτες της διοίκησης έχουν μεν πολύ συγκεκριμένο περιεχόμενο, αλλά αντικειμενικό και μακρόπνοο χαρακτήρα και διέπονται κατ' αρχήν από το δίκαιο των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, αν και με σημαντικές αποκλίσεις που οφείλονται στις ιδιαιτερότητές τους και στην ανάγκη να μην ανατρέπονται εύκολα οι ρυθμίσεις τους εξαιτίας ενός τυπικού ή διαδικαστικού νομικού ελαττώματος. Αυτοματοποιημένες και διακρατικές διοικητικές πράξεις θέτουν εκ νέου πλείστα νομικά ζητήματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με τους κλασικούς κανόνες του δικαίου των ατομικών διοικητικών πράξεων. Γνήσιες διοικητικές συμβάσεις και άλλες συναινετικές μορφές δράσης της δημόσιας διοίκησης επεκτείνονται συνεχώς στη διοικητική πρακτική και υποκαθιστούν σε μεγάλο βαθμό τις κλασικές μονομερείς μορφές διοικητικής δράσης, ενώ υπογραμμίζουν τη διαφοροποιημένη και πλήρως αναβαθμισμένη έννομη θέση του ατόμου απέναντι στη δημόσια διοίκηση που δεν είναι σήμερα πλέον στο σύγχρονο κράτος δικαίου «διοικούμενος», αλλά πολίτης και φορέας δημοσίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων απέναντι στο κράτος. Στα σύνθετα αυτά ζητήματα δεν μπορούν φυσικά να δοθούν ικανοποιητικές απαντήσεις με βάση τους ειδικούς κανόνες του δικαίου των συμβάσεων εκτέλεσης δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών που εφαρμόζονται είτε πρόκειται για συμβάσεις διοικητικού είτε ιδιωτικού δικαίου της δημόσιας διοίκησης. Η ελληνική διδασκαλία των νομικών μορφών διοικητικής δράσης πρέπει λοιπόν να εκσυγχρονιστεί και να απεγκλωβιστεί από την σχεδόν αποκλειστική ενασχόλησή της με τις κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις και τις συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών

που η κρατούσα άποψη στη θεωρία και νομολογία εξακολουθεί ακόμη να θεωρεί ως τις «κλασικές» διοικητικές συμβάσεις.

III. Διοικητικές προσφυγές

[129] Μόλις ληφθεί μια απόφαση από τη δημόσια διοίκηση, η έννομη τάξη παρέχει στον τυχόν θιγόμενο από την απόφαση μια σειρά μέσω έννομης προστασίας για να προασπίσει αποτελεσματικά τα τρωθέντα δημόσια δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του. Εκτός από τα μέσα του κοινοβουλευτικού και προπάντων του δικαστικού ελέγχου ο θιγόμενος έχει επίσης στη διάθεσή του τα διάφορα μέσα του εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης ή διοικητικού αυτοελέγχου. Σε αυτά περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων οι διοικητικές προσφυγές, με τις οποίες ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση μιας δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης για λόγους νομιμότητας ή/και σκοπιμότητας.⁷⁹ Εν προκειμένω γίνεται διάκριση μεταξύ απλών και ειδικών ή τυπικών ή ενδικοφανών προσφυγών. Οι απλές διοικητικές προσφυγές θεμελιώνονται στο γενικό δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10 παρ. 1 Συντ.) και απευθύνονται είτε στην εκδούσα αρχή είτε στην προϊσταμένη της αρχή: Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή και στη δεύτερη περίπτωση για ιεραρχική προσφυγή. Και στις δύο περιπτώσεις δεν προβλέπεται προθεσμία για την άσκηση μιας απλής προσφυγής. Η απλή προσφυγή μπορεί να ασκηθεί οποτεδήποτε, αλλά η αρμόδια διοικητική αρχή οφείλει να απαντήσει επ' αυτής μέσα σε προθεσμία κατ' αρχήν τριάντα (30) ημερών. Ο έλεγχος, ο οποίος προκαλείται με την άσκηση μιας απλής προσφυγής, περιλαμβάνει τόσο τη νομιμότητα όσο και τη σκοπιμότητα της διοικητικής πράξης. Απλές διοικητικές προσφυγές δεν μπορούν ωστόσο να ασκηθούν κατά κανονιστικών πράξεων και υλικών ενεργειών της διοίκησης, καθώς και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.⁸⁰

[130] Από την άλλη πλευρά οι ειδικές ή τυπικές διοικητικές προσφυγές προβλέπονται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν επίσης την αρμόδια διοικητική αρχή και την προθεσμία άσκησής τους. Αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να είναι είτε η εκδούσα ή η προϊσταμένη αρχή είτε ένα ειδικά προβλεπόμενο ελεγκτικό όργανο. Η ειδική ή τυπική διοικητική προσφυγή πρέπει να απαντηθεί επίσης μέσα σε προθεσμία κατ' αρχήν τριάντα (30) ημε-

⁷⁹ Επ' αυτού *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 982 επ.· *Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου (υποσ. 2), περιθ. αρ. 251 επ.· *Σιούτη*, Η μονομερής δράση της δημόσιας διοίκησης (υποσ. 52), σ. 228 επ.

⁸⁰ Άρθρο 24 ΚΔΔιαδ.

ρών, αλλά η άσκησή της προκαλεί μόνο έλεγχο νομιμότητας. Δεν μπορεί συνεπώς να οδηγήσει σε τροποποίηση, αλλά μόνο σε ανάκληση ή ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Ειδική ή τυπική προσφυγή μπορεί να ασκηθεί κατά ρητών ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, αλλά όχι κατά υλικών ενεργειών της διοίκησης ή κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁸¹.

[131] Ενώ η άσκηση μιας απλής ή ειδικής ή τυπικής διοικητικής προσφυγής έχει ως συνέπεια τη διακοπή της προθεσμίας δικαστικής προσβολής της διοικητικής πράξης κατ' αρχήν για τριάντα (30) ημέρες,⁸² η προηγούμενη ανεπιτυχής άσκηση της τυχόν προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής συνιστά ειδική προϋπόθεση παραδεκτού των ένδικων βοηθημάτων της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής. Εν προκειμένω πρόκειται για μια ειδική ή τυπική διοικητική προσφυγή, όπου ο νόμος δεν καθορίζει μόνο την αρμόδια διοικητική αρχή και την προθεσμία άσκησής της, αλλά και τη δυνατότητα μιας πέρα από τον έλεγχο νομιμότητας εκτεινόμενης κατ' ουσίαν επανεξέτασης. Η ενδικοφανής προσφυγή μπορεί επομένως να οδηγήσει όχι μόνο στην ανάκληση ή ακύρωση, αλλά και στην τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, όχι όμως (όπως όλες οι διοικητικές προσφυγές) στη χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντος (απαγόρευση της *reformatio in peius*). Στην περίπτωση αυτή το σχετικό ένδικο βοήθημα στρέφεται παραδεκτώς μόνο κατά της απόφασης της αρμόδιας διοικητικής αρχής, η οποία απέρριψε την ενδικοφανή προσφυγή – ρητώς ή σιωπηρώς κατά πλάσμα δικαίου μετά την άπρακτη πάροδο μιας προθεσμίας κατ' αρχήν τριών (3) μηνών.⁸³ Για τη δυνατότητα αυτή πρέπει να γίνεται ωστόσο ρητή μνεία στο σώμα της διοικητικής πράξης, κατά της οποίας χωρεί ενδικοφανής προσφυγή, ή στο έγγραφο κοινοποίησής της· σε διαφορετική περίπτωση η αίτηση ακυρώσεως ή η προσφυγή ασκούνται παραδεκτώς και χωρίς προηγούμενη ανεπιτυχή άσκηση της προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής.⁸⁴

⁸¹ Άρθρο 25 ΚΔΔιαδ.

⁸² Άρθρο 46 παρ. 2 κωδ. Π.Δ. 18/1989 και άρθρο 67 ΚΔΔ.

⁸³ Άρθρο 45 παρ. 2 κωδ. Π.Δ. 18/1989 και άρθρο 63 παρ. 3-4 ΚΔΔ.

⁸⁴ Βλ. ΣτΕ 1611/1982, 3555/1983, 2902/1989, 2892/1993, 318/1994, 664/1997, 4254/1998, 2090/1999, 2281-2282 και 3663/2000, 1316/2001, 608/2002, 268 και 1992/2003, 1269/2004, 2756/2008, 3237 και 3614/2009, πάγια νμλγ· πρβλ. επίσης ρητά άρθρο 63 παρ. 3 εδ. γ' ΚΔΔ, καθώς και τη διαφοροποιημένη ΣτΕ 876/2013 (Ολομ.), ΔιΔικ 2013, σ. 740 επ.

§ 4. Οργάνωση της δημόσιας διοίκησης

I. Κυβέρνηση

[132] Η Ελλάδα είναι ένα ενιαίο (σε αντιδιαστολή προς το ομοσπονδιακό) κράτος και μια ενιαία διαρθρωμένη χώρα.⁸⁵ Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 26 παρ. 2 Συντ.) η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Η γενική πολιτική της Χώρας καθορίζεται και κατευθύνεται όμως μόνο από την Κυβέρνηση (αν και όχι μόνο από τον Πρωθυπουργό) σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων (άρθρο 82 παρ. 1 Συντ.). Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς· τα σχετικά με τη σύνθεση και λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου ορίζονται με νόμο (άρθρο 81 παρ. 1 υποπαρ. 1 εδ. α' και β' Συντ.).⁸⁶ Ο Πρωθυπουργός ή Πρόεδρος της Κυβέρνησης εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων (άρθρο 82 παρ. 2 Συντ.). Ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς μπορεί να διοριστούν Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου ή της Κυβέρνησης (άρθρο 81 παρ. 1 υποπαρ. 1 εδ. γ' Συντ.) και σύμφωνα με το νόμο μπορεί με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού, να απαλλάσσονται από τα υπουργικά τους καθήκοντα.⁸⁷ Το Σύνταγμα προβλέπει επίσης Αναπληρωτές Υπουργούς και Υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο, τους οποίους ο νόμος μετονομάζει σε Υπουργούς Επικρατείας.⁸⁸ Οι αρμο-

⁸⁵ Επ' αυτού και των επομένων *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 891 επ. και 1010 επ.· *Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου (υποσ. 2), περιθ. αρ. 262 επ.· *Φ. Σπυρόπουλος*, Συνταγματικό δίκαιο, ²2018, σ. 286 επ.

⁸⁶ Κυρίως με το Ν. 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» (Α' 137), που έχει κωδικοποιηθεί με το Π.Δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98) και έχει τροποποιηθεί και συμπληρωθεί έκτοτε επανειλημμένα με σειρά προεδρικών διαταγμάτων.

⁸⁷ Άρθρο 40 παρ. 4 κωδ. Π.Δ. 63/2005.

⁸⁸ Άρθρο 41 παρ. 4 κωδ. Π.Δ. 63/2005.

διότητες των τελευταίων ορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού, ενώ οι αρμοδιότητες των λοιπών Υπουργών ορίζονται με νόμο (άρθρο 83 παρ. 1 Συντ.). Πλάι στους Υπουργούς προβλέπονται Υφυπουργοί, οι οποίοι κατά το Σύνταγμα (άρθρο 81 παρ. 1 υποπαρ. 2 Συντ.) μπορεί να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης, αλλά δεν είναι σύμφωνα με το νόμο.⁸⁹ Οι αρμοδιότητές τους ορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού (άρθρο 83 παρ. 2 Συντ.). Όλοι οι Υπουργοί και Υφυπουργοί διορίζονται και παύονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα που προκαλεί με πρότασή του ο Πρωθυπουργός (άρθρο 37 παρ. 1 Συντ.). Ο Πρωθυπουργός διαθέτει ως εκ τούτου ένα σχεδόν απεριόριστο δικαίωμα σχηματισμού και ανασχηματισμού της Κυβέρνησης: για το λόγο αυτό το ισχύον κυβερνητικό σύστημα στη χώρα μας χαρακτηρίζεται εύστοχα ως «πρωθυπουργοκεντρικό».

[133] Από μέλη της Κυβέρνησης συγκροτούνται εξάλλου πολυάριθμα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και διυπουργικές επιτροπές, που είναι επιφορτισμένες με σημαντικές γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ορισμένες προβλέπονται από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 82 παρ. 3 και 4 Συντ.) ή έχουν συσταθεί με νόμο (π.χ. άρθρα 15 και 58 Π.Δ. 63/2005). Οι σπουδαιότερες από αυτές είναι το Κυβερνητικό Συμβούλιο (ΚΥΣΥΜ) που αντικατέστησε την Κυβερνητική Επιτροπή, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (ΚΥΣΕΑ), το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΠ), το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥΣΚΟΠ), το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταναστευτικής και Προσφυγικής Πολιτικής, το Συμβούλιο Εθνικής Επικοινωνιακής Πολιτικής (ΣΕΕΠ), το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής, η Κυβερνητική Επιτροπή Παιδείας και Πολιτισμού, η Επιτροπή Θεσμών, η Επιτροπή Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής, η Επιτροπή Μεγάλων Έργων και Υποδομών, η Επιτροπή για τον Καθορισμό της Στρατηγικής και την Ανάπτυξη της Πληροφορικής, η Επιτροπή Εξέτασης Θεμάτων Δανειοδότησης-Πιστοδότησης, η Επιτροπή Συντονισμού Πολιτικής Προστασίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλης Έκτασης Καταστροφών, η Επιτροπή Οργάνωσης και Συντονισμού των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων της Χώρας, η Επιτροπή Αμυντικής Βιομηχανίας, η Επιτροπή για τα Θέματα των

⁸⁹ Άρθρο 1 παρ. 2 κωδ. Π.Δ. 63/2005.

Ελλήνων Τσιγγάνων, η Επιτροπή για τη Νεολαία, η Επιτροπή για την Ισότητα των δύο Φύλων, η Επιτροπή για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά των Ναρκωτικών, η Επιτροπή για την Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου, η Επιτροπή για τον Τουρισμό, η Επιτροπή για την αντιμετώπιση της βίας που σχετίζεται με τον αθλητισμό, η Επιτροπή για την Οδική Ασφάλεια, η Επιτροπή για την Παρακολούθηση Εφαρμογής του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων, η Συντονιστική Επιτροπή Μετανάστευσης, η Γνωμοδοτική Επιτροπή για τη σύσταση, κατάργηση, αναδιάρθρωση και μετατροπή Υπηρεσιών, Συμβουλίων, Επιτροπών και Φορέων του Δημόσιου Τομέα, η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων και η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων.

II. Κεντρική κρατική διοίκηση

[134] Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε άμεσα κρατική και έμμεση ή αποσυγκεντρωμένη. Η κρατική διοίκηση είναι από την πλευρά της είτε κεντρική είτε περιφερειακή. Η κεντρική κρατική διοίκηση είναι διαρθρωμένη σε Υπουργεία.⁹⁰ Το Σύνταγμα δεν καθορίζει ούτε τον αριθμό ούτε τους τομείς αρμοδιότητας των Υπουργείων. Ο νόμος προβλέπει μετά τις βουλευτικές εκλογές της 7ης Ιουλίου 2019 και τον σχηματισμό της κυβέρνησης του Πρωθυπουργού *Κυριάκου Μητσοτάκη* έναν (1) Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης, δύο (2) Υπουργούς Επικρατείας και δεκαεννέα (19) Υπουργεία με την ακόλουθη σειρά τάξης ή προβαδίσματος, η οποία είναι μάλλον συγκυριακή και αντικατοπτρίζει εν μέρει την πολιτική σημασία των εκάστοτε Υπουργείων και των υπηρετούντων Υπουργών: Οικονομικών· Ανάπτυξης και Επενδύσεων· Εξωτερικών· Προστασίας του Πολίτη· Εθνικής Άμυνας· Παιδείας και Θρησκευμάτων· Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων· Υγείας· Περιβάλλοντος και Ενέργειας· Πολιτισμού και Αθλητισμού· Δικαιοσύνης· Εσωτερικών· Μετανάστευσης και Ασύλου· Ψηφιακής Διακυβέρνησης· Υποδομών και Μεταφορών· Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής· Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων· Τουρισμού.⁹¹ Υπάρχουν ακόμη δύο (2) Υφυπουργοί παρά τω Πρωθυπουργώ («στον Πρωθυπουργό»), εκ των οποίων ένας εκτελεί χρέη Κυβερνητικού Εκπροσώπου.

[135] Κάθε Υπουργείο οργανώνεται σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα, Γραφεία κ.λπ. Ο νόμος προβλέπει επίσης μια σειρά αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών και γενικών γραμματειών που υπάγονται απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό, όπως π.χ. το Εθνικό Τυπογραφείο, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας και οι Γενικές Γραμματείες Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων και Αναπτυξιακής

⁹⁰ Βλ. *Δαγτόγλου* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 1029 επ.· *Σπηλιωτόπουλος* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 271 επ.· *Σ. Λύτρας*, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, σε: *Γέροντας κ.ά.*, Διοικητικό δίκαιο, ⁴2018, σ. 33 και 144 επ.· *Σπυρόπουλος* (υποσ. 85), σ. 356 επ.

⁹¹ Απόφαση Πρωθυπουργού Υ 3/20-1-2020 «Καθορισμός σειράς τάξης των Υπουργείων» (Β' 48), σε συνδυασμό με το άρθρο 115 Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133).

Συνεργασίας, Αγροτικής Πολιτικής και Διεθνών Σχέσεων, Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, Έρευνας και Τεχνολογίας, Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων, Τουριστικών Υποδομών και Επενδύσεων, Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής, Δημοσιονομικής Πολιτικής, Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Δημόσιας Περιουσίας, Πληροφοριακών Συστημάτων, Μέσων Ενημέρωσης, Πολιτικής Προστασίας, Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας, Δια Βίου Μάθησης, Ισότητας των Φύλων, Νέας Γενιάς, Δημόσιας Υγείας, Δημοσίων Έργων, Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Πρόνοιας, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Καταναλωτή, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Θρησκευμάτων κ.λπ.

[136] Ιδιαίτερη θέση καταλαμβάνει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ή του Υπουργικού Συμβουλίου), η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό και με διάφορα γραφεία παρακολουθεί και συντονίζει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.⁹² Σε αυτό περιλαμβάνεται επίσης ότι κάθε κατά νόμο δημοσιευτέα πράξη δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μόνο μέσω και με άδεια της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Τα τελευταία χρόνια οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης ενισχύθηκαν περαιτέρω,⁹³ ενώ συστάθηκε μια αυτοτελής Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου για την εφαρμογή και παρακολούθηση του κυβερνητικού προγράμματος και το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων.⁹⁴ Ο Πρωθυπουργός μπορεί να αλλάζει την ονομασία των Υπουργείων και τη σειρά προβαδίσματος μεταξύ τους. Κάθε Υπουργείο διευθύνεται πολιτικά από έναν Υπουργό, ενδεχομένως έναν αναπληρωτή Υπουργό και έναν μέχρι δύο Υφυπουργούς.

⁹² Πρβλ. Π.Δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (Α' 28), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

⁹³ Άρθρο 74 παρ. 5 κωδ. Π.Δ. 63/2005, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 21 Ν. 4147/2013 «Κύρωση της από 31.12.2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου "Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας" και άλλες διατάξεις» (Α' 98).

⁹⁴ Άρθρα 14-23 Ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α' 16).

[136α] Προς διασφάλιση της συνοχής και αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου συστάθηκε πρόσφατα με τα άρθρα 21-34 του προναφερθέντος Ν. 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος» μια νέα αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με την ονομασία Προεδρία της Κυβέρνησης, στην οποία υπάγεται και η Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου που μετονομάζεται πλέον σε Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Στην νεοσυσταθείσα Προεδρία της Κυβέρνησης υπάγονται επίσης η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου, καθώς και η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών. Αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Διαρθρώνεται σε δύο (2) Διευθύνσεις Α΄ και Β΄ Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και δύο (2) Γραφεία Καλής Νομοθέτησης αφενός και Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αφετέρου. Σε αυτήν υπάγονται η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και το Εθνικό Τυπογραφείο.

[137] Ο Υπουργός συνδυάζει δύο ιδιότητες: Από τη μια πλευρά είναι μέλος της Κυβέρνησης και υπό την ιδιότητά του αυτή συλλογικά υπεύθυνος για τη γενική πολιτική της μαζί με τα άλλα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και τους Υφυπουργούς (άρθρο 85 Συντ.)· από την άλλη πλευρά είναι επικεφαλής του συνόλου των υπηρεσιών του Υπουργείου του. Αποτελεί επομένως την κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας του Υπουργείου και ταυτόχρονα τον κύριο διατάκτη και το σπουδαιότερο αποφασιστικό όργανο, οι αρμοδιότητες του οποίου ορίζονται εκάστοτε με νόμο (άρθρο 83 παρ. 1 εδ. α΄ Συντ.). Είναι χαρακτηριστικό ότι αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν στρέφονται κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας (όργανα της οποίας είναι οι Υπουργοί), αλλά κατά των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών, οι οποίοι επέχουν θέση διαδίκου είτε οι προσβαλλόμενες εκτελεστές διοικητικές πράξεις εκδόθη-

καν από τους ίδιους, είτε από αρχές που υπόκεινται σε αυτούς.⁹⁵ Κάθε Υπουργός είναι ακόμη πειθαρχικός προϊστάμενος όλων των υπαλλήλων του Υπουργείου του, συμπεριλαμβανομένων αυτών που υπηρετούν στις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και γενικές γραμματείες. Ο ίδιος δεν είναι ωστόσο υπάλληλος και πειθαρχικά υπεύθυνος έναντι κανενός· είναι μόνο πολιτικά υπεύθυνος έναντι της Βουλής, η οποία μπορεί με απόφασή της να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από το πρόσωπό του (άρθρο 84 παρ. 2 Συντ.), και έναντι του Πρωθυπουργού, με πρόταση του οποίου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς (άρθρο 37 παρ. 1 Συντ.). Υπέχει επίσης αστική και ποινική ευθύνη σύμφωνα με τα άρθρα 85 και 86 του Συντάγματος και τις διατάξεις του νόμου για την ποινική ευθύνη των Υπουργών.⁹⁶ Ο Υπουργός είναι μια μονοκρατική ή μονοπρόσωπη αρχή που αποφασίζει με τη μορφή της υπουργικής απόφασης. Υπάρχουν εξάλλου κοινές υπουργικές αποφάσεις περισσότερων Υπουργών, οι οποίοι δεν δρουν κατά πλειοψηφία ως μέλη ενός συλλογικού διοικητικού οργάνου, αλλά συναποφασίζουν από κοινού και με ομοφωνία.

[138] Σε κάθε Υπουργείο παρεμβάλλεται μεταξύ του Υπουργού (καθώς και των Υφυπουργών) και των υπαλλήλων του Υπουργείου ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος είναι ένας πολιτικός μετακλητός υπάλληλος. Διορίζεται και παύεται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού. Η κύρια αποστολή του έγκειται στη διοικητική διεύθυνση των υπηρεσιών και του προσωπικού του Υπουργείου. Σε ορισμένα μεγαλύτερα Υπουργεία υπάρχουν περισσότεροι Γενικοί Γραμματείς. Πέραν τούτου Γενικοί Γραμματείς προϊστανται των αυτοτελών γενικών γραμματειών. Ο νόμος προβλέπει ακόμη Ειδικούς Γραμματείς, οι οποίοι είναι επίσης πολιτικοί μετακλητοί υπάλληλοι. Αυτοί αντικατέστησαν αρχικά τους Γενικούς Διευθυντές (ανώτατους υπάλληλους των Υπουργείων), οι οποίοι είχαν παυθεί μετά την κατάργηση των Γενικών Διευθύνσεων με το Ν. 1232/1982. Αλλά μετά την επανασύστασή τους με το Ν. 1892/1990 παρέμειναν οι θέσεις των Ειδικών Γραμματέων. Οι τελευταίοι προϊστανται εκάστοτε ενός ενιαίου διοικητικού τομέα, στον οποίο συνενούνται περισσότερες ομοειδείς υπηρεσίες του Υπουργείου με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, προκειμένου να συντονιστεί και να εναρμονιστεί η λειτουργία τους. Οι Ειδικοί Γραμματείς ασκούν στον τομέα τους αντίστοιχες αρμοδιότητες με αυτές των Γενικών Γραμματέων. Ο νόμος προβλέπει επίσης πολιτικά

⁹⁵ Άρθρο 21 παρ. 2 στοιχ. α' κωδ. Π.Δ. 18/1989.

γραφεία του Πρωθυπουργού, Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, Υπουργών και Υφυπουργών που αποτελούν αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες. Τα γραφεία αυτά στελεχώνονται είτε από αποσπασμένους μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους είτε από πολιτικούς μετακλητούς υπαλλήλους, οι οποίοι καταλαμβάνουν θέσεις ειδικών συμβούλων ή ειδικών συνεργατών και απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης του εκάστοτε Πρωθυπουργού, Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργού ή Υφυπουργού.⁹⁷

[139] Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 άρχισαν εξάλλου να συνιστώνται διάφορες ανεξάρτητες αρχές, μάλλον κατά το μοντέλο των βρετανικών *independent agencies* ή των γαλλικών *hautes autorités*. Οι ανεξάρτητες αρχές είναι μέρος της κρατικής διοίκησης· η έκταση της διοικητικής και οικονομικής ανεξαρτησίας τους από τον έλεγχο του Υπουργού ποικίλει και εξαρτάται από τις επιμέρους νομοθετικές διατάξεις. Αναλαμβάνουν γνωμοδοτικά και αποφασιστικά καθήκοντα σε μια σειρά πολιτικά ευαίσθητων θεμάτων προπάντων σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα και την οικονομία. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 προβλέπει πέντε (5) ανεξάρτητες αρχές: την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Συντ.), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.), την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.) και τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.). Άλλες ανεξάρτητες αρχές μπορούν και έχουν συσταθεί με νόμο. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, η οποία μετά την πλήρη απαξίωσή της το 2010 υπό την επιρροή της πολιτικής αναδιοργανώθηκε εκ βάθρων από απλή Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών σε ανεξάρτητη Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.).⁹⁸ Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2011 ρυθμίστηκε επίσης το γενικό κα-

⁹⁶ Ν. 3126/2003 «Ποινική ευθύνη των Υπουργών» (Α' 66), όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3961/2011 «Τροποποίηση του Ν. 3126/2003 για την ποινική ευθύνη των Υπουργών και άλλες διατάξεις» (Α' 97).

⁹⁷ Ο μεγάλος αυτός αριθμός μετακλητών υπαλλήλων αντιστρατεύεται βέβαια την ιεραρχική δομή της δημοσιοϋπαλληλίας, στην οποία βασίζεται όμως ο εσωτερικός διοικητικός αυτοέλεγχος.

⁹⁸ Βλ. Ν. 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής» (Α' 38), όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 10 Ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (Α' 212).

θεστώς των ανεξάρτητων αρχών σύμφωνα με τους ορισμούς των νόμων⁹⁹ και – όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό τους έλεγχο – του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 101Α Συντ.).

[140] Πέρα από τις ανεξάρτητες αρχές διάφοροι νόμοι καθώς και ευρωπαϊκές διατάξεις προβλέπουν μια σειρά ρυθμιστικών αρχών σε σχέση π.χ. με τον ανταγωνισμό, την προστασία του περιβάλλοντος, την ενέργεια, τα ταχυδρομεία ή τις τηλεπικοινωνίες. Οι ρυθμιστικές αρχές διαδραματίζουν συχνά, ιδίως μετά από αποκρατικοποιήσεις και ιδιωτικοποιήσεις, ένα σημαντικό ρόλο στο σύγχρονο εγγυητικό κράτος (Gewährleistungsstaat) ως «θεματοφύλακες» της ομαλής λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς και «προστάτες» των καταναλωτών και του περιβάλλοντος. Τα μέλη των ρυθμιστικών αρχών (όπως και των ανεξάρτητων αρχών) δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου (πρβλ. άρθρο 56 παρ. 3 στοιχ. β' Συντ.).

⁹⁹ Ιδίως Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (Α' 220), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 61 Ν. 4055/2012.

III. Περιφερειακή κρατική διοίκηση

[141] Η περιφερειακή κρατική διοίκηση διαρθρώνεται πλέον με τη σειρά της από 1.1.2011 σύμφωνα με τον ισχύοντα νόμο¹⁰⁰ σε επτά (7) (αδόκιμα) λεγ. «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις»: Αττικής με έδρα την Αθήνα, Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα, Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα, Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά, Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο και Μακεδονίας-Θράκης με έδρα τη Θεσσαλονίκη.¹⁰¹ Στις αποκεντρωμένες αυτές διοικήσεις εντάσσονται οι δεκατρείς (13) Περιφέρειες, στις οποίες διαιρείται διοικητικά η χώρα σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2503/1997¹⁰²: Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με έδρα την Κομοτηνή, Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη, Δυτικής Μακεδονίας με έδρα την Κοζάνη, Ηπείρου με έδρα τα Ιωάννινα, Θεσσαλίας με έδρα τη Λάρισα, Ιονίων Νήσων με έδρα την Κέρκυρα, Δυτικής Ελλάδας με έδρα την Πάτρα, Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λαμία, Αττικής με έδρα την Αθήνα, Πελοποννήσου με έδρα την Τρίπολη, Βορείου Αιγαίου με έδρα τη Μυτιλήνη, Νοτίου Αιγαίου με έδρα την Ερμούπολη και Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.¹⁰³ Κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση είναι ταυτόχρονα μια γεωγραφική ενότητα και μια «ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του Κράτους».

[142] Κατά το άρθρο 101 παρ. 1 Συντ. η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα («*Dekonzentrationsprinzip*»)¹⁰⁴. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες (άρθρο 101 παρ. 2 Συντ.). Αυτό σημαίνει ότι τα περιφερειακά όργανα, αν και διορίζονται και ελέγχονται από την Κυβέρνηση, είναι επιφορτισμένα με σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες στην περιφέρειά τους. Πράγματι, το Σύνταγμα απονέμει στα περιφερειακά όργανα του Κρά-

¹⁰⁰ Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87), από το όνομα του περίφημου αρχαίου Έλληνα αρχιτέκτονα που μαζί με τον Ικτίνο έκτισαν περί τα 447-438 ή 432 π.Χ. τον Παρθενώνα.

¹⁰¹ Άρθρο 6 παρ. 1 Ν. 3852/2010.

¹⁰² Άρθρο 1 Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α' 107), που παραπέμπει στις διατάξεις του άρθρου 61 Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (Α' 92).

¹⁰³ Άρθρο 3 παρ. 3 Ν. 3852/2010.

¹⁰⁴ Βλ. *Δαγτόγλου* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 911 επ. και 1056 επ.· *Σηλιωτόπουλος* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 297 επ.· *Λύτρας* (υποσ. 90), σ. 149 επ.· *Σπυρόπουλος* (υποσ. 85), σ. 359 επ.

τους τη «γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους». Αντίθετα, τα κεντρικά όργανα, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν μόνο τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 101 παρ. 3 Συντ.). Ο νόμος κατανέμει ιδίως τις αρμοδιότητες μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του Κράτους. Μέχρι την έκδοση του νόμου αυτού εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών, οι οποίες μπορεί να τροποποιούνται μόνο με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες και όχι αντίστροφα (άρθρο 118 παρ. 3 Συντ.). Ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστική διοίκηση έχουν επιπλέον υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους (άρθρο 101 παρ. 4 Συντ.).¹⁰⁵

[143] Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις τελούν υπό το καθεστώς των μέχρι πρότινος κρατικών περιφερειών, οι οποίες καταργήθηκαν με το Ν. 3852/2010 ως αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες του Κράτους και μετατράπηκαν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού. Δεν διαθέτουν (σε αντιδιαστολή προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς) νομική προσωπικότητα και εξακολουθούν να συγκροτούνται από περισσότερες μικρότερες γειτονικές διοικητικές ενότητες, που ονομάζονται Νομοί (ή Νομαρχίες) και δεν διαθέτουν επίσης (σε αντίθεση με το γαλλικό τους πρότυπο) νομική προσωπικότητα. Ολόκληρη η χώρα – με εξαίρεση τη μοναστηριακή περιοχή του Αγίου Όρους, για την οποία το Σύνταγμα προβλέπει ιδιαίτερο καθεστώς στο άρθρο 105 Συντ. – διαιρείται σε 51 νομούς, από τους οποίους ο νομός Αττικής (όπου ζει και εργάζεται περισσότερο από το ένα τρίτο (1/3) του συνολικού πληθυσμού) διαιρείται σε τέσσερις επιπλέον νομαρχίες (Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Πειραιώς). Οι νομοί δεν είναι εξίσου μεγάλοι και ισχυροί. Ορισμένοι εμφανίζουν πληθυσμό μικρότερο από 100.000, μερικοί μάλιστα μικρότερο και από 50.000 κατοίκους. Κάθε νομός αποτελεί επίσης εκλογική περιφέρεια, με εξαίρεση τους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι οποίοι διαιρούνται σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες.

¹⁰⁵ Η νέα αυτή παράγραφος προστέθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2008 και καταργήθηκε πάλι η σχετική ερμηνευτική δήλωση που είχε προστεθεί στο άρθρο 101 Συντ. κατά την αναθεώρηση του 2001. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι η ίδια η Ελλάδα είναι μια χερσόνησος με ένα μεγάλο αριθμό νησιών (από τα οποία τα 151 κατοικούνται) και περιβάλλεται από θάλασσα, ώστε σε μια συνολική έκταση 131.990 χλμ.² να έχει μήκος ακτών 15.021 χλμ. που είναι δεκατρείς φορές το μήκος των χερσαίων συνόρων της (1.170,2 χλμ.).

[144] Η περιφερειακή κρατική διοίκηση στηριζόταν ανέκαθεν παραδοσιακά στην Ελλάδα στη διαίρεση της χώρας σε νομούς, επικεφαλής των οποίων ήταν ο διορισμένος από την κυβέρνηση και ελεύθερα μετακλητός Νομάρχης. Ο νομάρχης είχε μια εντελώς ιδιότυπη θέση στη διοικητική οργάνωση της χώρας. Δεν ήταν μόνο ο διοικητής του νομού, αλλά και ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στο νομό. Υπό τις δύο αυτές ιδιότητές του παρακολουθούσε την εκτέλεση των νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων και άλλων κανονιστικών πράξεων, είχε το προβάδισμα έναντι όλων των πολιτικών, αστυνομικών, λιμενικών και στρατιωτικών αρχών του νομού και ήταν προϊστάμενος όλων των διοικητικών υπηρεσιών του νομού εκτός των δικαστηρίων.

[145] Κατά τη δεκαετία του 1990 το παραδοσιακό αυτό σύστημα υπέστη ωστόσο επανειλημμένα αλλεπάλληλες νομοθετικές μεταβολές που προκάλεσαν μεγάλη σύγχυση και αναστάτωση. Οι νομάρχες, ως περιφερειακά όργανα του Κράτους, καταργήθηκαν και οι αρμοδιότητές τους μεταβιβάστηκαν αρχικά στους Περιφερειακούς Διευθυντές, οι οποίοι με τη σειρά τους αντικαταστάθηκαν πολύ σύντομα από τους Γενικούς Γραμματείς της Περιφέρειας. Συγχρόνως ο νομοθέτης εγκαθίδρυσε ένα δευτεροβάθμιο σύστημα περιφερειακής κρατικής διοίκησης, δίπλα στο οποίο δημιούργησε μια επίσης δευτεροβάθμια δομή τοπικής αυτοδιοίκησης. Με βάση το σύστημα αυτό η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε όχι μόνο σε νομούς, αλλά και σε ευρύτερες περιφέρειες. Κατ' αυτόν τον τρόπο η περιφερειακή διοίκηση του Κράτους διαιρέθηκε σε δύο βαθμούς, στους νομούς και τις περιφέρειες. Ακολούθως καταργήθηκε ο πρώτος βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης και οι περιφέρειες απέμειναν ως μοναδικός βαθμός περιφερειακής κρατικής διοίκησης, ενώ οι νομοί απώλεσαν το καθεστώς αυτό· εξακολουθούν να υφίστανται σήμερα μόνο ως γεωγραφικές ενότητες. Οι αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχών και των άλλων περιφερειακών οργάνων μεταβιβάστηκαν εν μέρει στα Περιφερειακά Συμβούλια και τους Γενικούς Γραμματείς της Περιφέρειας, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους όμως με το Ν. 2218/1004 στους δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στους οποίους ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στην περιφέρειά τους.

[146] Η μαζική αυτή μεταφορά αρμοδιοτήτων από την περιφερειακή κρατική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με τη συνταγματική κατοχύρωση του αποκεντρωτικού συστήματος και τη διάκριση μεταξύ περιφερειακών (κρατι-

κών) και τοπικών (αυτοδιοικητικών) υποθέσεων. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με μια δυσνόητη και δυσερμήνευτη απόφαση, την θεώρησε ωστόσο ως κατ' αρχήν σύμφωνη με το Σύνταγμα (άρθρα 101 παρ. 3 και 118 παρ. 3 Συντ.), αν και υπό την επιφύλαξη ενός επιμέρους ελέγχου συνταγματικότητας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.¹⁰⁶ Υπ' αυτήν την έννοια ορίζει τώρα το άρθρο 280 παρ. I Ν. 3852/2010, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 8 Ν. 4071/2012, ότι οι αποκεντρωμένες διοικήσεις ασκούν όλες τις αρμοδιότητες των μέχρι πρότινος κρατικών περιφερειών και των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό τους Ν. 2503/1997, καθώς και στους μεταγενέστερους ειδικούς νόμους και στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 186 του νόμου αυτού και περιέρχονται στις νέες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες. Επιπλέον απονέμεται στις αποκεντρωμένες διοικήσεις ένας αναλυτικός κατάλογος πρόσθετων αποφασιστικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων που απαριθμούνται στο άρθρο 280 παρ. II του ίδιου νόμου. Τα κύρια όργανα των αυτοδιοικούμενων διοικήσεων είναι ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και το Συμβούλιο, που αντικαθιστούν τους Γενικούς Γραμματείς της Περιφέρειας και τα Περιφερειακά Συμβούλια ως περιφερειακά κρατικά όργανα.

¹⁰⁶ ΣτΕ 3440-3444/1998 (Ολομ.), ΤοΣ 1999, σ. 163 επ., ΕλλΔνη 1999, σ. 965 επ.· βλ. αντίθετα την ιδιαίτερα εμπεριστατωμένη παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 263/1997 (Ε' Τμ.).

IV. Τοπική αυτοδιοίκηση

[147] Η έμμεση ή αποσυγκεντρωμένη δημόσια διοίκηση υπόκειται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στους οποίους ανήκει σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 Συντ. η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων κατά το αποσυγκεντρωτικό σύστημα («*Dezentralisationsprinzip*»).¹⁰⁷ Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 προβλέπει οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, μεταξύ των οποίων δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας που αναπτύσσονται βάσει νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων.¹⁰⁸ Μέχρι πρόσφατα υπήρχαν δύο τύποι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, οι δήμοι και οι κοινότητες.¹⁰⁹ Από 1.1.2011 υπάρχουν πλέον στο πλαίσιο της πρόσφατης περιφερειακής και τοπικής μεταρρύθμισης μόνο δήμοι. Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού ήταν οι μόλις το 1994 συσταθείσες (αδόκιμα) λεγ. «νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις». Διοικούντο από αιρετούς νομάρχες, οι οποίοι ως ένα βαθμό ήταν αποδυναμωμένοι ως προς τις αρμοδιότητές τους και σε σχέση με τους παλαιούς κρατικούς νομάρχες είχαν κοινό μόνο τον τίτλο. Η περιφέρειά τους εκτεινόταν στην εδαφική έκταση ενός ή περισσότερων νομών, με αποτέλεσμα (πάλι με εξαίρεση το Άγιο Όρος) να υπάρχουν 45 απλές και τρεις ενιαίες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ως αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δεύτερου βαθμού. Αυτό αφορά ιδίως την ενιαία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς, η οποία συνέπιπτε με τα εδαφικά όρια του νομού Αττικής, αλλά υποδιαιρείται, όπως αναφέραμε ήδη, σε τέσσερις επιπλέον νομαρχίες. Με το Ν. 3852/2010 καταργήθηκαν όλες οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στη θέση τους υπεισήλθαν οι μέχρι πρότινος δεκατρείς (13) κρατικές περιφέρειες ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού.

[148] Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Έχουν διοικητική αυτοτέλεια (άρθρο 102 παρ. 2 εδ. α' Συντ.), αλλά

¹⁰⁷ Βλ. *Δαγτόγλου* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 894 επ. και 1086 επ.· *Σπηλιωτόπουλος* (υποσ. 85), περιθ. αρ. 309 επ.· *Σ. Φλογαΐτης*, Η τοπική αυτοδιοίκηση, σε: Γέροντας κ.ά., *Διοικητικό δίκαιο*, ⁴2018, σ. 155 επ.· *Σπυρόπουλος* (υποσ. 85), σ. 362 επ.

¹⁰⁸ Άρθρο 4 Ν. 3852/2010.

¹⁰⁹ Μέχρι την αναθεώρηση του 2001 το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.) πρόβλεπε μάλιστα ρητά ότι την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ ανέθετε την

όχι (σε αντίθεση με το γερμανικό δίκαιο) «αυτονομία»: Δεν μπορούν να θεσπίσουν χωρίς προηγούμενη ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση κανόνες δικαίου, δεν διαθέτουν δηλαδή αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα. Το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ.) επιτρέπει την ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης (εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) μόνο «προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».¹¹⁰ Ως εκ τούτου το άρθρο 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων¹¹¹ εξουσιοδοτεί τα δημοτικά συμβούλια να εκδίδουν δημοτικές διατάξεις («τοπικές κανονιστικές αποφάσεις») για τη ρύθμιση ενός σημαντικού αριθμού τέτοιων θεμάτων, π.χ. για την προστασία του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος από τη ρύπανση, για την προστασία της υγείας των κατοίκων από οχλούσες δραστηριότητες, για την τήρηση της καθαριότητας, για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας και των χώρων στάθμευσης, για τη χρήση και λειτουργία των υπαίθριων αγορών, των αλσών και των κήπων, των πλατειών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων, των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, για την εγκατάσταση και λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, για τη χορήγηση της άδειας των οποίων αρμόδιοι είναι οι Δήμοι (λ.χ. θέατρα, κινηματογράφοι και παρόμοιες εγκαταστάσεις, αλλά και καταστήματα που προσφέρουν φαγητό και ποτό), κ.λπ. Στα δημοτικά συμβούλια ανατίθενται επίσης κανονιστικές αρμοδιότητες για τον καθορισμό δικαιωμάτων και ανταποδοτικών τελών για τη χρήση πεζοδρομίων, οδών, πλατειών και κοινόχρηστων χώρων, διαφημίσεων, καθαριότητας, φωτισμού κ.ά.¹¹² Το άρθρο 49 παρ. 3 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης¹¹³ προχωρεί ακόμη περισσότερο και ορίζει ότι τα νομαρχιακά συμβού-

ίδρυση των λοιπών βαθμίδων στη διάκριση του νομοθέτη χωρίς να αναφέρει τα ονόματα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των άλλων βαθμίδων ή τον αριθμό τους.

¹¹⁰ Βλ. πιο αναλυτικά ανωτέρω περιθ. αρ. 118.

¹¹¹ Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Α' 114), ο οποίος – παρά την κατάργηση των κοινοτήτων ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης – εξακολουθεί να ρυθμίζει όλα τα θέματα που δεν ρυθμίζονται διαφορετικά από το Ν. 3852/2010, ο οποίος από την έναρξη ισχύος του (1.1.2011) καταργεί ρητά κάθε γενική ή ειδική διάταξη, η οποία είναι αντίθετη προς τις ρυθμίσεις του (άρθρο 285). Ο Ν. 3852/2010 προβλέπει πάντως τη σύνταξη Ενιαίου Κώδικα (Τοπικής) Αυτοδιοίκησης που θα υποβληθεί στη Βουλή προς κύρωση κατά τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 76 παρ. 6 του Συντάγματος (άρθρο 283 παρ. 9).

¹¹² Εκτός βέβαια από τη φορολογία, η οποία κατά το Σύνταγμα μπορεί να επιβληθεί μόνο με τυπικό νόμο (άρθρο 78 παρ. 1 Συντ.).

¹¹³ Π.Δ. 30/1996 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» (Α' 21), όπως έχει τροποποιηθεί με μεταγενέστερες

λια (τώρα πλέον, περιφερειακά συμβούλια) μπορούν να εκδίδουν κανονιστικές αποφάσεις για τη ρύθμιση όλων των θεμάτων, για τα οποία είναι αρμόδιες οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (πλέον, οι αυτοδιοικούμενες περιφέρειες) ή τα οποία ανατίθενται σε αυτές με νόμο. Ενόψει της γενικότητας της εξουσιοδότησης αυτής και της σημασίας των ρυθμιστέων θεμάτων είναι πολύ αμφίβολο αν μια τέτοια γενική μεταβίβαση κανονιστικών αρμοδιοτήτων είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ.).

[149] Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (κοινότητες) υπήρχαν ήδη πριν από την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Οι ρίζες τους ανατρέχουν πίσω στο Βυζάντιο και η δημιουργία τους οφείλεται *de facto* στην αποδυνάμωση της κεντρικής εξουσίας. Οι *κοινότητες* διατηρήθηκαν και κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας και εξαπλώθηκαν ιδίως στις Κυκλάδες, αλλά και στην Ήπειρο, στη Θεσσαλία, στη Μακεδονία κ.α.¹¹⁴ Μετά την απελευθέρωση οι *δήμοι* αναγνωρίστηκαν ως ενιαίος τύπος του μοναδικού βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης με αιρετά όργανα με το Διάταγμα της 27.12.1833. Η πρώτη αυτή διαίρεση ολόκληρης της ελληνικής επικράτειας σε δήμους οφείλεται στην Αντιβασιλεία του Όθωνα, και ιδίως στον *Georg Ludwig von Maurer*, ο οποίος υιοθέτησε τα νεότερα τότε γαλλικά οργανωτικά πρότυπα, αλλά και το γερμανικό συνταγματικό κίνημα εκείνης της εποχής. Το έτος 1890 υπήρχαν μόνο 442 δήμοι. Το σύστημα αυτό ανατράπηκε με τη ριζική τοπική μεταρρύθμιση του 1912, που οφείλεται στον *Ελευθέριο Βενιζέλο*, με τη διάκριση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε δήμους και κοινότητες ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού τους.¹¹⁵ Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η ενδυνάμωση της κεντρικής εξουσίας του νεοσύστατου κράτους και η περιφρούρησή της από τοπικά κέντρα εξουσίας, τα οποία στην πολιτική πρακτική επηρέαζαν την εκλογή των βουλευτών. «Δήμος» ήταν η πρωτεύουσα κάθε νομού, καθώς και κάθε πόλη με περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Υπήρχαν ωστόσο εξαιρέσεις (έτσι ήταν π.χ. κάθε λουτρόπολη και ένας δήμος), με συνέπεια ο αριθμός των δήμων να είναι δυσανάλογα μεγάλος. Κάτι αντίστοιχο ίσχυε και για τις κοινότητες: Κάθε αυτοτελής συνοικισμός με 1.000 κατοίκους και «οικονομική δυνατότητα», δηλαδή επαρκή μέσα για τη χρηματοδότηση της διοίκησής του, μπορούσε ύστερα από αίτηση τουλάχιστον των τριών τετάρτων (3/4) των κατοίκων του να ανα-

νομοθετικές διατάξεις. Και ο Κώδικας αυτός – παρά την κατάργηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων – εξακολουθεί να ρυθμίζει όλα τα θέματα που δεν ρυθμίζονται διαφορετικά από το Ν. 3852/2010.

¹¹⁴ Βλ. *Δ.Α. Ζακυθηνός*, *Η Τουρκοκρατία*, 1957, σ. 31 επ.

¹¹⁵ Ν. ΔΝΖ'/1912 «Περί δήμων και κοινοτήτων».

γνωριστεί ως «κοινότητα». Οι προϋποθέσεις αυτές ήταν μεν από πολλές απόψεις αυστηρότερες από αυτές που πρόβλεπαν προηγούμενοι Δημοτικοί και Κοινοτικοί Κώδικες.¹¹⁶ Αλλά το δίλημμα της επιλογής μεταξύ αυτοδιοίκησης και αποτελεσματικότητας επιτάχθηκε περαιτέρω λόγω του ορεινού και νησιωτικού χαρακτήρα της Ελλάδας, καθώς και της αστυφιλίας του πληθυσμού ως επακόλουθο του εκβιομηχανισμού. Μέχρι το 1997 υπήρχαν 377 δήμοι, στους οποίους ζούσαν σχεδόν τα δύο τρίτα (2/3) του ελληνικού πληθυσμού, και 5.398 κοινότητες, στις οποίες κατοικούσε το υπόλοιπο τρίτο. Εξαιτίας της πολυδιάσπασης, σε συνδυασμό με τη χρόνια δεινή οικονομική τους κατάσταση και την οικονομική τους εξάρτηση από την εκάστοτε κυβέρνηση, η θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό διοικητικό σύστημα ήταν πολύ αδύναμη.

[150] Κατόπιν τούτου ο νομοθέτης μεταρρύθμισε το 1997 τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, κατέργησε τους υφιστάμενους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και συνέστησε συνολικά 900 δήμους και 133 κοινότητες, που προήλθαν από την αναγκαστική συνένωση προηγούμενων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.¹¹⁷ Οι εδαφικές περιφέρειες των καταργούμενων ή συνενούμενων οργανισμών αποτέλεσαν υποδιαιρέσεις των νέων «καποδιστριακών» οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που ονομάζονταν τοπικά διαμερίσματα και περιλάμβαναν τους κατοίκους των καταργούμενων ή συνενούμενων οργανισμών. Κατά τον ισχύοντα Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) δήμοι είναι οι οργανισμοί που συνεστήθησαν ως τέτοιοι με το Ν. 2539/1997, εκείνοι που δημιουργούνται με τη συνένωση δήμων ή/και κοινοτήτων, καθώς και κοινότητες με πληθυσμό πάνω από 4.000 κατοίκους σύμφωνα με την τελευταία εκάστοτε απογραφή. Κοινότητες είναι εξάλλου οι οργανισμοί που συστάθηκαν ή διατηρήθηκαν με το Ν. 2539/1997. Εξαιτίας των προαναφερθέντων λόγων δεν κατέστη ωστόσο δυνατό να σχηματιστούν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που να είναι τόσο συνεκτικοί όσο και ικανοί να αναπτυχθούν. Διότι η μεταρρύθμιση δεν κατέλαβε εξίσου όλους τους νομούς. Βέβαια δεν ήταν πλέον σχεδόν κάθε συνοικισμός και μια κοινότητα, αλλά μεγαλύτερα πολεο-

¹¹⁶ Βλ. κυρίως Ν.Δ. 2888/1954, Ν. 1980/1975 και Ν. 1065/1980 καθώς και Π.Δ. 933/1975, 76/1985, 323/1989 και 410/1995.

¹¹⁷ Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Α' 244), γνωστό και ως Πρόγραμμα «*Ιωάννης Καποδίστριας*», από το όνομα του πρώτου προσωρινού Κυβερνήτη του σύγχρονου ελληνικού κράτους (1828-1831). Ο *Φλογαΐτης* (υποσ. 107), σ. 157, θεωρεί ότι «με την επιλογή αυτής της ονομασίας, το πολιτικό μας σύστημα έχασε την ευκαιρία να τιμήσει τον νομικό και πολιτικό άνδρα (*Georg Ludwig von Maurer*), στον οποίο οφείλεται πράγματι η ιδέα που κυριαρχεί στο νομοθέτημα αυτό (Ν. 2539/1997)».

δομικά συγκροτήματα παρέμειναν σχεδόν άθικτα. Ιδίως στο νομό Αττικής διατηρήθηκαν 102 δήμοι και 20 κοινότητες και στο νομό Θεσσαλονίκης 45 δήμοι. Ταυτόχρονα δεν αποτελούσαν η Αθήνα, η Θεσσαλονίκη και ο Πειραιάς έναν μόνο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης αντίστοιχα. Η Αθήνα αποτελείτο πάνω από 50 δήμους, η Θεσσαλονίκη από 13 και ο Πειραιάς από 8. Οι νέοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ήταν επίσης πάντοτε ισχυρότεροι από τους προηγούμενους δήμους και κοινότητες. Διότι ενόψει της αστυφιλίας και της απερχίμωσης της ελληνικής επαρχίας εγκαταλείφθηκαν τα κριτήρια των τουλάχιστον 10.000 κατοίκων ή της πρωτεύουσας κάθε νομού, ώστε οι νέοι «καποδιστριακοί» δήμοι να έχουν συχνά πληθυσμιακά το μέγεθος των προηγούμενων κοινοτήτων και να μην διαθέτουν ούτε την απαραίτητη διοικητική και οικονομική ικανότητα ούτε το αναγκαίο προσωπικό για να ανταποκριθούν στις ανάγκες των κατοίκων τους.

[151] Για τον λόγο αυτό έλαβε χώρα με το Ν. 3852/2010 μια περαιτέρω δραστική μείωση του αριθμού των δήμων, με επάνοδο στο πληθυσμιακό κριτήριο των 10.000 κατοίκων και προσαύξησή του σε ορισμένες περιπτώσεις. Εξάλλου καταργήθηκαν οι εναπομείνασες κοινότητες που είχε διατηρήσει ο Ν. 2539/1997. Κατά το Ν. 3852/2010¹¹⁸ ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελείται τώρα πλέον αποκλειστικά από δήμους, των οποίων ο συνολικός αριθμός περιορίζεται στους 325. Οι εδαφικές περιφέρειες των συνενομένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τις δημοτικές ενότητες των νέων δήμων και φέρουν το όνομα των προηγούμενων δήμων ή/και κοινοτήτων. Τα τοπικά διαμερίσματα του Ν. 2539/1997 μετονομάζονται σε τοπικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους, και δημοτικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο από 2.000 κατοίκους. Τοπικές ή δημοτικές κοινότητες αποτελούν πλέον και οι συνενούμενοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα. Σε δημοτικές κοινότητες μετονομάζονται επίσης τα δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία διαιρούνταν οι προηγούμενοι «καποδιστριακοί» δήμοι που είχαν περισσότερους από 100.000 κατοίκους, καθώς και τα τοπικά διαμερίσματα νησιών που έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων, και πρώην κοινότητες ή τοπικά διαμερίσματα που εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού και δεν αποτελούν δήμο.¹¹⁹ Σε κάθε τοπική ή δημοτική κοινότητα συνιστάται αντίστοιχα – στη θέση των τοπικών συμβουλίων

¹¹⁸ Βλ. ανωτέρω περιθ. αρ. 141 (υποσ. 100).

¹¹⁹ Άρθρα 1 και 2 Ν. 3852/2010.

στα καταργούμενα τοπικά διαμερίσματα – ένα συμβούλιο της τοπικής ή δημοτικής κοινότητας, το οποίο εκλέγεται ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο και αποτελείται από 3 μέλη στις τοπικές κοινότητες και από 5 έως 15 μέλη στις δημοτικές κοινότητες ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Σε τοπικές κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 300 κατοίκους δεν εκλέγεται συμβούλιο, αλλά ένας εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας.¹²⁰ Οι αρμοδιότητες του συμβουλίου ή εκπροσώπου της τοπικής ή δημοτικής κοινότητας είναι κυρίως γνωμοδοτικές.

[152] Το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. α' Συντ.) επιφορτίζει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού με τη διοίκηση όλων, όχι μόνο ορισμένων τοπικών υποθέσεων (*αρχή της καθολικότητας, Universalitätsprinzip*). Ενόψει της σημερινής αλληλεξάρτησης υπερτοπικών (εθνικών ή περιφερειακών) και τοπικών θεμάτων δεν είναι πάντοτε εύκολο να διακριθούν οι δύο αυτές κατηγορίες υποθέσεων μεταξύ τους· σε τελευταία ανάλυση αυτό είναι υπόθεση του κοινού νομοθέτη. Έτσι θεσπίζει μεν το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 «τεκμήριο αρμοδιότητας» υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού για τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων· νόμος καθορίζει όμως το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. β' και γ' Συντ.). Για τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι) το άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) περιέχει έναν ευρύτατο, αν και μόνο ενδεικτικό κατάλογο τοπικών υποθέσεων, τις οποίες οι δημοτικές αρχές «διευθύνουν και ρυθμίζουν σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Αφορούν κυρίως τους τομείς της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού και της πολιτικής προστασίας. Ο ογκωδέστατος αυτός κατάλογος συμπληρώνεται και επεκτείνεται με τον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας και αλιείας, καθώς και με μια σειρά πρόσθετων τοπικών υποθέσεων που ανήκαν προηγουμένως στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (άρθρο 94 παρ. 1-5 Ν. 3852/2010, όπως συμπλη-

¹²⁰ Άρθρο 8 Ν. 3852/2010.

ρώθηκε με το άρθρο 8 Ν. 4071/2012).¹²¹ Αν και τα άρθρα αυτά δεν κάνουν πλέον ρητά την παλαιότερη διάκριση μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, αυτό δεν σημαίνει ότι την καταργούν.¹²² Οι αρμοδιότητες που απαριθμούνται στον κατάλογο αυτό πρέπει να θεωρηθούν κατά κανόνα ως αποκλειστικές με την έννοια του αποκλεισμού της κρατικής διοίκησης· μόνο στο βαθμό που λόγω της φύσης τους δεν μπορούν να ασκηθούν από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορεί να θεωρηθούν ως συντρέχουσες αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να ασκηθούν κατ' εξαίρεση και από την κρατική διοίκηση. Εντούτοις δεν επιτρέπεται να ασκηθούν ούτε όλες ούτε οι περισσότερες (ή οι σημαντικότερες) τοπικές υποθέσεις ως συντρέχουσες αρμοδιότητες από την κρατική διοίκηση, διότι κάτι τέτοιο θα προσέκρουε, μεταξύ άλλων, και στο άρθρο 4 παρ. 4 εδ. α' του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που έχει ήδη κυρωθεί από τη χώρα μας.¹²³

[153] Στις Περιφέρειες ανήκει ομοίως η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων στην περιφέρειά τους. Οι τοπικές υποθέσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού είναι ακόμη πιο δύσκολο να καθοριστούν, διότι πρέπει να διαχωριστούν τόσο από τις τοπικές υποθέσεις των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και από τις υποθέσεις της κεντρικής ή περιφερειακής κρατικής διοίκησης. Όπως ήδη αναφέραμε, ο Ν. 2218/1994 μεταβίβασε, με ορισμένες εξαιρέσεις, όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχών και των άλλων περιφερειακών κρατικών οργάνων που ανήκαν στις νομαρχίες στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού. Υπ' αυτήν την έννοια το άρθρο 186 παρ. II του ισχύοντος Ν. 3852/2010 απαριθμεί τις αποφασιστικές, συντονιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες των αυτοδιοικούμενων περιφερειών, κατά τομείς και υποτομείς, σύμφωνα με την ομώνυμη αρχή της απαριθμήσεως (*Enumerationsprinzip*) και τις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, οι οποίες μέχρι πρότινος ασκούνταν από τις καταργούμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή από κρατικά υπουργεία. Η απαρίθμηση είναι

¹²¹ Ειδικές διατάξεις (π.χ. άρθρο 76 παρ. 3 Ν. 3463/2006, άρθρα 80, 82 και 83 Ν. 3852/2010) μεταβιβάζουν στους δήμους περαιτέρω αρμοδιότητες για τη δημοτική αστυνομία, την ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τη δημοτική συγκοινωνία κ.λπ. Επιπλέον ανατίθεται στους δήμους η άσκηση μιας σειράς κρατικών αρμοδιοτήτων (π.χ. τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, βιβλίων ληξιαρχικών πράξεων, άδειες πολιτικού γάμου, χορήγηση και ανάκληση αδειών εγκαταστάσεων και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων)· πρβλ. άρθρο 75 παρ. II Ν. 3463/2006 σε συνδυασμό με το άρθρο 94 παρ. 6 Ν. 3852/2010.

¹²² Για τη διάκριση αυτή βλ. *Δαγτόγλου* (υποσ. 107), περιθ. αρ. 1101 επ.

βέβαια και εδώ ενδεικτική και αφορά τους τομείς του προγραμματισμού - ανάπτυξης, της γεωργίας - κτηνοτροφίας - αλιείας, των φυσικών πόρων - ενέργειας - βιομηχανίας, της απασχόλησης - εμπορίου - τουρισμού, των μεταφορών - επικοινωνιών, των έργων - χωροταξίας - περιβάλλοντος, της υγείας, της παιδείας - πολιτισμού - αθλητισμού, της πολιτικής προστασίας και διοικητικής μέριμνας. Επιπλέον, η περιφέρεια Αττικής και η περιφερειακή ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν ορισμένες αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα στους τομείς περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων, μεταφορών και συγκοινωνιών και πολιτικής προστασίας και ασφάλειας που απαριθμούνται ενδεικτικά στο άρθρο 210 Ν. 3852/2010. Ως αποστολή των αυτοδιοικούμενων περιφερειών, οι οποίες συγκροτούνται στα όρια των αντίστοιχων δεκατριών (13) περιφερειών που συστάθηκαν με το Ν. 2503/1997 και αντικαταστάθηκαν πλέον από τις επτά (7) αποκεντρωμένες διοικήσεις, ορίζεται εξάλλου ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, λαμβανομένων υπόψη και των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών (άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 3852/2010).

[154] Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 μπορεί μάλιστα η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους να ανατίθεται με νόμο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. δ' Συντ.). Με βάση τη νέα αυτή συνταγματική διάταξη ανατέθηκε η άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού με το άρθρο 10 παρ. 1 Ν. 3044/2002 κατ' αρχήν στον Υπουργό Περιβάλλοντος, στους μέχρι πρότινος Γενικούς Γραμματείς της Περιφέρειας και στους (πρώην αιρετούς) νομάρχες. Η ανάθεση αυτή κρίθηκε όμως από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως αντισυνταγματική, με την αιτιολογία ότι δεν πρόκειται εδώ για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα» κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ., για τη ρύθμιση των οποίων μπορεί να εξουσιοδοτηθούν άλλα κρατικά, κεντρικά ή περιφερειακά όργανα (εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) ή όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης· τόσο σπουδαία θέματα όπως ο πολεοδομικός σχεδιασμός που συνιστούν κρατική αποστολή και κατά το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 2 εδ. α' Συντ.) «υπάγονται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους», μπορούν αντίθετα να ρυθμιστούν κατά κανόνα, με βάση ειδική

¹²³ Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» (Α' 114).

εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της, μόνο με κανονιστικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού (άρθρο 43 παρ. 2 εδ. α' Συντ.).¹²⁴ Από την άλλη πλευρά, η εξίσωση κρατικών αρμοδιοτήτων με αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης, που μπορούν να ρυθμιστούν κατ' αρχήν μόνο με προεδρικό διάταγμα και όχι με κανονιστικές πράξεις άλλων οργάνων της διοίκησης, προσκρούει (παραδόξως) σε έντονη κριτική.¹²⁵

[155] Οι νέοι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι) διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο. Στις τοπικές ή δημοτικές κοινότητες, στις οποίες διαιρούνται πλέον οι δήμοι, προστίθενται επιπλέον τα συμβούλια των τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων, οι πρόεδροι των συμβουλίων και οι εκπρόσωποι των τοπικών κοινοτήτων, οι οποίοι μετέχουν στο δημοτικό συμβούλιο με δικαίωμα ψήφου μόνο για τα ειδικά θέματα της ημερήσιας διάταξης που αφορούν τις αντίστοιχες κοινότητες. Το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται ανάλογα με τον πληθυσμό των κατοίκων του δήμου από 13 έως 49 μέλη, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου. Η οικονομική επιτροπή, η οποία παρακολουθεί και ελέγχει την περιουσιακή και οικονομική διαχείριση και λειτουργία του δήμου (π.χ. έγκριση δαπανών, κατακύρωση δημοπρασιών, υποβολή διοικητικών προσφυγών, άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κ.λπ.), αποτελείται από τον δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο και από 6 έως 10 μέλη του δημοτικού συμβουλίου που εκλέγονται από αυτό. Την ίδια σύνθεση έχει και η επιτροπή ποιότητας ζωής, η οποία συγκροτείται σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και ασκεί σημαντικές αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες στον τομέα της ποιότητας ζωής (π.χ. άδειες καταστημάτων και επιχειρήσεων), της χωροταξίας, της πολεοδομίας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Ανάλογα με τον πληθυσμό ο δήμαρχος επικουρείται στα καθήκοντά του από έναν ή περισσότερους αντιδημάρχους (πρώην «βοηθοί δήμαρχοι»), τους οποίους ορίζει για θητεία τουλάχιστον δυόμιση ετών ο δήμαρχος μεταξύ των συμβούλων της πλειοψηφίας. Σε δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδημάρχους, συνιστάται εκτελεστική επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον δήμαρχο και τους αντιδημάρχους και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς.

¹²⁴ ΣτΕ 3661/2005 (Ολομ.), ΤοΣ 2006, σ. 119, ΔτΑ 2006, σ. 709.

¹²⁵ Βλ. ιδίως *Φλογαίτης* (υποσ. 107), σ. 163.

[156] Η γενική αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει στο δημοτικό συμβούλιο. Τα άλλα δημοτικά όργανα έχουν μόνο ειδικές αρμοδιότητες που τους απονέμει ρητά ο νόμος. Ο δήμαρχος είναι προτείνον και προπάντων εκτελεστικό όργανο, υπογράφει τα εντάλματα πληρωμής του δήμου και προΐσταται των δημοτικών υπαλλήλων. Σε περίπτωση απειλής άμεσης ζημίας των δημοτικών συμφερόντων ή άμεσου και προφανούς κινδύνου εκ της αναβολής ο δήμαρχος μπορεί να ασκεί αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής, που χρειάζονται στη συνέχεια την έγκριση της αρμόδιας επιτροπής. Στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο (άρθρο 79 Ν. 3463/2006) το δημοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές αποφάσεις («δημοτικές διατάξεις»). Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία (βλ. όμως άρθρο 102 παρ. 2 εδ. β' Συντ.). Οι δημοτικές εκλογές διεξάγονται σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 κάθε πέντε – αντί τέσσερα – χρόνια ταυτόχρονα σε ολόκληρη την περιφέρεια του δήμου· οι εκλογές λαμβάνουν πλέον χώρα ταυτόχρονα με την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹²⁶ Για την επικράτηση είναι – εκ νέου¹²⁷ – απαραίτητη η κλασική πλειοψηφία τουλάχιστον του 50%+1 του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων· αν καμιά δημοτική παράταξη δεν συγκεντρώσει το ποσοστό αυτό (απόλυτη πλειοψηφία), η εκλογή επαναλαμβάνεται μεταξύ των δύο παρατάξεων που συγκέντρωσαν τις περισσότερες ψήφους. Ο επικεφαλής της παράταξης που επικράτησε εκλέγεται δήμαρχος. Το δημοτικό συμβούλιο συγκροτείται ωστόσο σύμφωνα με το ισχύον εκλογικό σύστημα κατά τα 3/5 από μέλη του επιτυχόντος συνδυασμού και μόνο κατά τα 2/5 από μέλη των άλλων επιλαχόντων συνδυασμών, ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που συγκέντρωσε καθένας από αυτούς. Με τον τρόπο αυτό η παράταξη που επικράτησε και ο εκλεγείς δήμαρχος διαθέτουν ένα σημαντικό πολιτικό βάρος για την πραγματοποίηση των πολιτικών τους επιλογών.

¹²⁶ Δικαίωμα να εκλέγουν στις δημοτικές εκλογές έχουν κατά το άρθρο 10 παρ. 2 Ν. 3852/2010 και οι νομίμως διαμένοντες αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών, που δεν είναι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 14 Ν. 3838/2010 (Α' 49), οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε όμως το άρθρο αυτό ως αντισυνταγματικό· ΣτΕ 350/2011 (Δ' Τμ.), ΘΠΔΔ 2011, σ. 29 επ., και ΣτΕ 460/2013 (Ολομ.)· βλ. όμως την κριτική που ασκεί ο *Κ. Χρυσόγονος*, Το «δίκαιο του αίματος» και η πολιτική συμμετοχή αλλοδαπών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ΘΠΔΔ 2011, σ. 103.

¹²⁷ Κατά τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρα 50 παρ. 1, 51 παρ. 1 και 59 παρ. 1 Ν. 3463/2006) επιτυχών συνδυασμός θεωρείται αυτός που πλειοψήφησε με ποσοστό τουλάχιστον 42% του συνόλου των έγκυρων

[157] Οι Περιφέρειες που υπεισήλθαν στη θέση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, διοικούνται από τον περιφερειάρχη, τους αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή και την εκτελεστική επιτροπή (άρθρα 113 και 159-179 Ν. 3852/2010). Ο περιφερειάρχης, που είναι ο επικεφαλής της περιφέρειας, τελεί υπό το καθεστώς του πρώην αιρετού νομάρχη και δεν είναι περιφερειακό κρατικό όργανο, όπως ήταν ο διορισμένος νομάρχης ή ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας κατά το προηγούμενο αποκεντρωτικό σύστημα, αλλά όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού. Τον περιφερειάρχη επικουρούν αντιπεριφερειάρχες, που εκλέγονται άμεσα ανάλογα με τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων (νομών), στις οποίες διαιρείται τώρα κάθε περιφέρεια, και δεν αποτελούν μέλη του περιφερειακού συμβουλίου. Τρεις (3) επιπλέον αντιπεριφερειάρχες ορίζονται με απόφαση του περιφερειάρχη, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε περιφέρειας από 41 έως 71 μέλη, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου. Το περιφερειακό συμβούλιο της περιφέρειας Αττικής (που διαιρείται σε πέντε περιφερειακές ενότητες Κεντρικού, Νότιου, Βόρειου και Δυτικού Τομέα Αθηνών, Πειραιώς, Νήσων, Δυτικής Αττικής και Ανατολικής Αττικής) αποτελείται από 101 μέλη, ενώ το περιφερειακό συμβούλιο Νοτίου Αιγαίου αποτελείται από 51 μέλη. Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τον περιφερειάρχη ως πρόεδρο και τους άμεσα εκλεγμένους αντιπεριφερειάρχες. Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από 6 έως 10 μέλη, από τα οποία ορισμένα εκλέγονται από το σύνολο της μειοψηφίας του περιφερειακού συμβουλίου.

[158] Ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες και τα μέλη του περιφερειακού συμβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία (πρβλ. όμως πάλι άρθρο 102 παρ. 2 εδ. β' Συντ.). Οι εκλογές διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια ταυτόχρονα με την εκλογή των δημοτικών συμβουλίων σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια. Η γενική αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει και εδώ στο περιφερειακό συμβούλιο. Στο περιφερειακό συμβούλιο υπάγονται ωστόσο μόνο αρμοδιότητες προς έκδοση τοπικών κανονιστικών αποφάσεων («περιφερειακών διατάξεων»), ενώ αρμοδιότητες προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων ανατίθενται στον περιφερειάρχη που είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των αποφάσεων του περιφερειακού συμβουλίου. Ο περιφερειάρχης είναι επίσης προϊστάμενος όλων των περιφερειακών υπαλλήλων και κύριος διατάκτης των δαπανών της αυτοδιοικούμενης περιφέρειας. Σε κάθε

ψηφοδελτίων. Η ρύθμιση αυτή κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 117/2008, ΤοΣ 2008, σ. 458 επ.)

περιφέρεια συγκροτείται εξάλλου, με απόφαση του περιφερειάρχη, περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης, ως γνωμοδοτικό όργανο, από τους δημάρχους της περιφέρειας, εκπροσώπους διάφορων φορέων και πολίτες (άρθρο 178 Ν. 3852/2010). Στη θέση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας που διαλύεται, συνιστάται Ένωση Περιφερειών, στην οποία συμμετέχουν υποχρεωτικά, δια των εκπροσώπων τους, όλες οι περιφέρειες της χώρας «για την οργανωμένη συνεργασία, προαγωγή κοινών σκοπών και εκπροσώπηση των περιφερειών». Η Ένωση Περιφερειών (όπως και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας) είναι πλέον νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία εποπτεύονται από τον Υπουργό Εσωτερικών (άρθρο 282 Ν. 3852/2010).

[159] Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 υποχρεώνει γενικά το Κράτος να εξασφαλίσει τους οικονομικούς πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών· κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά κρατικά όργανα προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων (άρθρο 102 παρ. 5 εδ. α' και γ' Συντ.). Ο νόμος διακρίνει εν προκειμένω μεταξύ τακτικών και έκτακτων εσόδων αφενός και υποχρεωτικών και προαιρετικών δαπανών αφετέρου. Όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό που καταρτίζεται από το οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο και υποβάλλεται για έλεγχο νομιμότητας στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή στον Ελεγκτή νομιμότητας. Ο τελευταίος δεν έχει πλέον εξουσία υποκατάστασης του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, αλλά μπορεί να αναπέμψει το σχέδιο του προϋπολογισμού για αναμόρφωση στο οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο, αν δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό τακτικά έσοδα ή υποχρεωτικές δαπάνες ή αν έχουν εγγραφεί έσοδα ή δαπάνες που δεν προβλέπονται από το νόμο ή αν τα προβλεπόμενα έσοδα δεν επαρκούν για να καλύψουν τις υποχρεωτικές δαπάνες. Οι δαπάνες των δήμων και των περιφερειών υπόκεινται επιπλέον σε έλεγχο που ασκείται από μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η οικονομική διαχείριση και λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού μπορεί επίσης να ελεγχθεί από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών. Προς εξασφάλιση της τήρησης του προϋπολογισμού συστάθηκε μάλιστα πρό-

ως συνταγματική, αλλά καταργήθηκε από τις διαφορετικές ρυθμίσεις του άρθρου 31 Ν. 3852/2010.

σφατα στο Υπουργείο Εσωτερικών ένα Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Δήμων και Περιφερειών, το οποίο παρακολουθεί κάθε τρίμηνο την τήρηση των δαπανών που προβλέπονται στον δημοτικό ή περιφερειακό προϋπολογισμό και σε περίπτωση υπερβάσεων καλεί τους οικείους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να καλύψουν υποχρεωτικά τα ελλείμματα με πρόσθετα έσοδα.

[160] Κατά τα λοιπά οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Υπόκεινται ωστόσο στον έλεγχο του Κράτους, τη λεγ. «διοικητική εποπτεία», η οποία όμως μετά την αναθεώρηση του 2001 ορίζεται ρητά ότι συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει «την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους» (άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α' Συντ.). Σε αντίθεση με το παρελθόν οι αποφάσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι άμεσα εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Η κρατική διοικητική εποπτεία δεν είναι πλέον εν μέρει προληπτική (ιδίως σε σχέση με τα οικονομικά), αλλά μόνο κατασταλτική (*ex post facto*) και συνίσταται στην ακύρωση των αποφάσεων για λόγους νομιμότητας· ασκείται είτε υποχρεωτικά σε ορισμένες συγκεκριμένες κατηγορίες αποφάσεων που αναφέρονται περιοριστικά στο νόμο είτε γενικά αυτεπαγγέλτως, όπως νόμος ορίζει. Αρμόδια είναι πλέον μια Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας, η οποία συνιστάται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. προΐσταται ένας (αδόκιμα) λεγ. «Ελεγκτής Νομιμότητας», ο οποίος είναι ένας ανώτατος πολιτικός μετακλητός υπάλληλος που επιλέγεται μετά από προκήρυξη και διορίζεται με πενταετή θητεία. Κάθε θιγόμενος από αποφάσεις συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών μπορεί επίσης να προκαλέσει την κρατική εποπτεία με ειδική διοικητική προσφυγή προς τον Ελεγκτή Νομιμότητας και σε περίπτωση (ρητής ή σιωπηρής) απόρριψης της προσφυγής να προσβάλλει τις εν λόγω αποφάσεις ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Κατά των αποφάσεων του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν προβλέπεται πλέον προσφυγή ενώπιον επιτροπής, αλλά η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιόν του (χωρίς να είναι «ενδικοφανής προσφυγή») αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (άρθρο 227 παρ. 3 σε συνδυασμό με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 238 Ν. 3852/2010).

[161] Το ελληνικό δίκαιο γνωρίζει εξάλλου μια ιδιότυπη «πειθαρχική ευθύνη» των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία μπορεί να φθάσει μέχρι την έκπτωση από το αξίωμά τους σε περίπτωση σοβαρής παράβασης καθηκόντων ή υπέρβασης της αρμοδιότητας από δόλο ή βαρεία αμέλεια ή σε περίπτωση παράβασης καθηκόντων που έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις ή «για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος». Επιβάλλεται είτε αυτοδικαίως στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο (π.χ. σε περίπτωση ποινικής καταδίκης σε ορισμένες ποινές) είτε, κατά κανόνα, μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 102 παρ. 4 εδ. γ' Συντ.). Κατά της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας που διατάσσει την έκπτωση, ο παυθείς μπορεί να προσφύγει απευθείας στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίησή της σε αυτόν (άρθρο 237 παρ. 3 και 4 στοιχ. β' σε συνδυασμό με το άρθρο 234 παρ. 1, 3 και 5 Ν. 3852/2010).

[162] Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να δραστηριοποιούνται σε πολλούς τομείς της οικονομίας και να ιδρύουν διάφορα νομικά πρόσωπα καθώς και δημοτικές, νομαρχιακές ή περιφερειακές επιχειρήσεις. Η ίδρυση τέτοιων νομικών προσώπων και επιχειρήσεων διευκολύνθηκε στο παρελθόν σημαντικά με την απονομή ενός ευρύτατου δικαιώματος κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης· ο αριθμός των επιχειρήσεων που μπορεί να έχουν οι νέοι «καλλικράτειοι» δήμοι περιορίζεται τώρα δραστικά με το άρθρο 107 Ν. 3852/2010.

Επίμετρο: Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

[163] Με νόμο που ψηφίστηκε πρόσφατα¹²⁸ έλαβε χώρα μια νέα μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το νόμο αυτό επέρχονται κυρίως οι ακόλουθες αλλαγές:

α) Θεσμοθετείται το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής.

β) Η διάρκεια της θητείας των δημοτικών αρχών επανέρχεται πάλι στα τέσσερα έτη, με την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών να γίνεται την 1η Ιανουαρίου του επόμενου έτους από τη διεξαγωγή των εκλογών και τη θητεία αυτών να ολοκληρώνεται την 31η Δεκεμβρίου του τέταρτου έτους. Εξαιρεση προβλέπεται για τις επικείμενες δημοτικές εκλογές, όπου ο πρώτος γύρος της εκλογικής διαδικασίας θα διεξαχθεί την Κυριακή 26 Μαΐου 2019 ταυτόχρονα με τις ευρωεκλογές, η δε εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών θα γίνει την 1η Σεπτεμβρίου 2019 με τη θητεία αυτών να διαρκεί έως την 31η Δεκεμβρίου 2023.

γ) Η κατάρτιση των δημοτικών συνδυασμών, καθώς και η εκλογή των οργάνων της δημοτικής αποκέντρωσης διαχωρίζονται πλήρως, ώστε η δήλωση κατάρτισης του δημοτικού συνδυασμού να μην περιλαμβάνει τους υποψήφιους προέδρους και συμβούλους των κοινοτήτων και η εκλογή στις κοινότητες να γίνεται πλέον με ξεχωριστό ψηφοδέλτιο από αυτό του δημάρχου και σε χωριστή κάλπη.

δ) Οι αντιδήμαρχοι μπορεί να ορίζονται όχι μόνο από την παράταξη του δημάρχου, αλλά από όλες τις δημοτικές παρατάξεις, με έγκριση του ορισμού από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης, στην οποία ανήκει ο οριζόμενος αντιδήμαρχος. Επίσης αναμορφώνεται ο αριθμός των αντιδημάρχων με βάση τον πληθυσμό κάθε δήμου, ενώ προβλέπεται αύξηση του αριθμού των αντιδημάρχων σε δήμους που προήλθαν από συνένωση, ανάλογα με τον αριθμό των δημοτικών ενοτήτων.

ε) Δημοτικός σύμβουλος που ανεξαρτητοποιείται ή διαγράφεται από την παράταξη με την οποία εκλέχθηκε, μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη με σχετική δήλωσή του προς τον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου, η οποία υπογράφεται από τον ίδιο και τα 2/3 τουλάχιστον των μελών της παράταξης στην οποία προσχωρεί, εφόσον αυτή έχει περισσότερα

¹²⁸ Ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"] κ.ά.» (Α' 133).

από 3 μέλη, ή από όλα τα μέλη, εφόσον αυτή έχει λιγότερα από 3 μέλη. Επιπλέον, θεσμοθετείται η δυνατότητα στις υπάρχουσες παρατάξεις να συνενώνονται και να δημιουργούν νέα παράταξη.

στ) Οι δημοτικές και τοπικές κοινότητες καταργούνται και αντικαθίστανται με Κοινοτήτες ανεξαρτήτως πληθυσμού. Οι Κοινότητες διακρίνονται με βάση τον πληθυσμό τους και αν αυτός υπερβαίνει ή όχι τους 300 κατοίκους. Τα όργανα διοίκησης των κοινοτήτων είναι πλέον ο Πρόεδρος και το Συμβούλιο της Κοινότητας (σε κοινότητες άνω των 300 κατοίκων).

ζ) Η κρατική εποπτεία ανατίθεται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες υπάγονται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Ταυτόχρονα ο Ελεγκτής Νομιμότητας αντικαθίσταται από τον Επόπτη ΟΤΑ και αναπροσδιορίζεται το είδος των συλλογικών αποφάσεων που θα υποβάλλονται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας.

η) Η συγκρότηση της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης καθίσταται πλέον υποχρεωτική σε δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 – αντί των 10.000 – κατοίκων, ενώ παράλληλα τροποποιούνται διατάξεις σχετικά με τη σύνθεσή της όσον αφορά τη συμμετοχή δημοτών, προστίθενται νέες αρμοδιότητες και ορίζεται ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση στο δημοτικό συμβούλιο μέσα σε ένα (1) μήνα από τη λήψη τους.

θ) Παρέχεται η δυνατότητα διενέργειας δημοτικού δημοψηφίσματος, αντικείμενο του οποίου μπορεί να αποτελέσει κάθε θέμα, ακόμη και αν δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, εκτός από ζητήματα που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική ή μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας, τη δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ, την επιβολή τελών και τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Την πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος έχει το οικείο δημοτικό συμβούλιο, είτε μετά από απόφαση της πλειοψηφίας των 2/3 των μελών του είτε μετά από αίτηση του 10% τουλάχιστον των εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου Δήμου.

ι) Ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης αντικαθίσταται από τον θεσμό του Δημοτικού Διαμεσολαβητή, ο οποίος επιλέγεται για πενταετή θητεία (με δυνατότητα ανανέωσης άλλη μία φορά) μετά από προκήρυξη του δημάρχου. Οι Δημοτικοί Δια-

μεσολαβητές ανέρχονται συνολικά σε 58 σε όλη τη χώρα και έχουν ως κύρια αποστολή την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ.

V. Ειδική, λειτουργική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση

[164] Εκτός από την τοπική αυτοδιοίκηση που έχει καθολικές αρμοδιότητες σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, υπάρχει επίσης μια ειδική, λειτουργική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, που αφορά διάφορες επιμέρους ειδικές αρμοδιότητες. Οι οργανωτικές μορφές της είναι κυρίως το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και η δημόσια επιχείρηση. Στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία μπορεί να είναι είτε ιδρυματικής είτε σωματειακής μορφής, ανήκουν διοικητικά αποσπασμένοι ή εξαρχής διακεκριμένοι από το κράτος φορείς άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων (π.χ. τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα ή οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης) και φορείς επαγγελματικής αυτασφάλισης ή αυτοδιοίκησης (π.χ. οι ιατρικοί ή οι δικηγορικοί σύλλογοι). Οι τελευταίοι είναι πιο ανεξάρτητοι, τόσο διοικητικά όσο και οικονομικά. Ιδιαίτερα συχνή είναι επίσης η νομική μορφή των δημόσιων επιχειρήσεων, δημόσιων εταιριών και επιχειρήσεων μικτής οικονομίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται συλλήβδην ως δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, επειδή είναι οργανωμένες ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και λειτουργούν κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, αλλά «χάρη του δημοσίου συμφέροντος». Οι περισσότερες από αυτές ανήκουν στο κράτος, ορισμένες και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι πολλαπλώς εξαρτημένες από το κράτος και το γενικό καθεστώς τους διέπεται από το Ν. 3429/2005.¹²⁹ Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οι δημόσιες επιχειρήσεις συνιστώνται, οργανώνονται και καταργούνται με τυπικό νόμο ή με κανονιστικό διάταγμα κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου.

[165] Όπου παλαιότερα (συνήθως λόγω έλλειψης οικονομικών πόρων) δραστηριοποιούνταν ιδιώτες και «παραχωρησιούχοι» ανάδοχοι παραχωρηθείσας δημόσιας υπηρεσίας (π.χ. στον τομέα της ηλεκτροδότησης ή υδροδότησης), λειτουργούν τώρα δημόσιες επιχειρήσεις. Ιδίως από τη δεκαετία του 1960 μέχρι τη δεκαετία του 1980 ήταν διαδεδομένη η πρακτική οργάνωσης δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. ραδιοφωνίας, αεροπορικών και σιδηροδρομικών μεταφορών, τραπεζών, ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών), που αποτελούσαν μέρος της άμεσης κρατικής διοίκησης ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υπό τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου (συνήθως ανώνυμης εταιρίας με μοναδικό ή κύριο μέτοχο το Κράτος). Άλλοι νέοι αυτοτελείς φορείς κυβερνητικής πολιτικής οργανώθηκαν εξαρχής ως «δημόσιες επιχειρήσεις»

¹²⁹ Ν. 3429/2005 «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)» (Α' 314).

υπό μορφή ιδιωτικού δικαίου. Ακόμη και αν η εξέλιξη αυτή μπορεί ενδεχομένως να εξηγηθεί από τα διαχρονικά μειονεκτήματα (προπάντων γραφειοκρατικές δυσκαμψίες) των δημοσίων υπηρεσιών και του ασκούμενου σε αυτές δημοσιονομικού ελέγχου, το φαινόμενο της «φυγής από τη δημόσια υπηρεσία»¹³⁰ θέτει το ζήτημα των δεσμεύσεων δημοσίου δικαίου: Μπορεί το κράτος να απαλλάσσεται από τις θεμελιώδεις δεσμεύσεις των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και της (διοικητικής) δικαστικής προστασίας με απλή μετατροπή των νομικών μορφών οργάνωσής του σε «εμπορικές» ανώνυμες εταιρίες; Καθώς το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιλαμβάνεται την έννοια της δημόσιας διοίκησης υπό οργανική (και όχι λειτουργική) έννοια και χαρακτηρίζει μόνο πράξεις του κράτους *stricto sensu* ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ως διοικητικές πράξεις, εξαιρεί το σύνολο των αποφάσεων των κατά το ιδιωτικό δίκαιο οργανωμένων αυτών φορέων δημόσιας διοίκησης από την τεχνική έννοια των «διοικητικών πράξεων». Αυτό έχει, μεταξύ άλλων, ως συνέπεια να μην μπορούν ευθύς εξαρχής να ασκηθούν παραδεκτά αιτήσεις ακυρώσεως κατά εκτελεστών πράξεων τέτοιων «δημόσιων» επιχειρήσεων και να περιορίζεται ως εκ τούτου σημαντικά η έκταση του δικαστικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

[166] Σε περιόδους (σχετικά) φιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής επιχειρείται τέλος η (συχνά μη συστηματική ή καν επιτυχής) προσπάθεια περιορισμού της έκτασης του διογκωμένου (ευρύτερου) «δημόσιου τομέα»,¹³¹ καθώς και επέκτασης των αποκρατικοποιήσεων και των ιδιωτικοποιήσεων.¹³² Οι τρεις παλαιότερες δημόσιες επιχειρήσεις της χώρας – η Δημόσια

¹³⁰ Κατά την χαρακτηριστική έκφραση του *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο (υποσ. 1), περιθ. αρ. 1153 επ.

¹³¹ Για την έννοια βλ. άρθρο 1 Ν. 1256/1982 «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 65), άρθρο 51 Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 101), άρθρο 30 Ν. 1914/1990 «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις» (Α' 178) και άρθρο 22 Ν. 1947/1991 «Απλούστευση φορολογικών διαδικασιών και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 70). Η έννοια απέβλεπε αρχικά στον διαχωρισμό του προσωπικού του δημόσιου τομέα από τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα και στην υπαγωγή όλων των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα σε ορισμένους ενιαίους κανόνες. Είναι λοιπόν μια πολύ ευρεία έννοια και περιλαμβάνει τις διοικητικές αρχές και υπηρεσίες υπό στενή έννοια, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις δημόσιες ή κοινωφελείς επιχειρήσεις και άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται από το κράτος ή από εξαρτώμενους από αυτό φορείς ή από δημόσιες επιχειρήσεις.

¹³² Ιδίως με τους Ν. 1914/1990 «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις» (Α' 178), 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις» (Α' 206) και 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις» (Α' 212).

Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.), ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (Ο.Τ.Ε.) και η πρώην Ολυμπιακή Αεροπορία (Ο.Α.) – εξαιρέθηκαν έτσι από τις περισσότερες ειδικές δεσμεύσεις του δημόσιου τομέα.¹³³ Οι τρεις αυτές και πολλές άλλες δημόσιες επιχειρήσεις βρίσκονται ωστόσο πλέον σε μια συνεχή διαδικασία ιδιωτικοποίησης ή έχουν ήδη ιδιωτικοποιηθεί εν όλω ή εν μέρει – με παράλληλη κατάργηση της μέχρι τότε μονοπωλιακής θέσης τους και ταυτόχρονη δημιουργία από το κράτος μιας σειράς ανεξάρτητων ή ρυθμιστικών αρχών.¹³⁴ Ενόψει της μακροχρόνιας οικονομικής κατάστασης ανάγκης της χώρας σχεδιάζεται μια περαιτέρω δραστική συγχώνευση ή κατάργηση ή/και ιδιωτικοποίηση πολυάριθμων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δημοσίων επιχειρήσεων με σκοπό την ελάττωση του τεράστιου δημόσιου χρέους, που περιλαμβάνει επίσης ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εκποίησης κρατικής ακίνητης περιουσίας μέσω του μέχρι πρότινος λειτουργούντος ειδικού Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ.) Α.Ε., το οποίο διαδέχθηκε την Κτηματική Εταιρία του Δημοσίου (ΚΕΔ).¹³⁵

¹³³ Βλ. Π.Δ. 360/1991 «Εξοδος της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) από τον δημόσιο τομέα» (Α' 128), Π.Δ. 361/1991 «Εξοδος του Οργανισμού Τηλεπικοινωνιών Α.Ε. (ΟΤΕ) από το δημόσιο τομέα» (Α' 128) και Π.Δ. 362/1991 «Εξοδος Ολυμπιακής Αεροπορίας Α.Ε. από το δημόσιο τομέα» (Α' 128). Τέτοιες εξαιρέσεις προβλέπονταν με το Ν. 3429/2005 και για άλλες δημόσιες επιχειρήσεις, αλλά καταργήθηκαν με το άρθρο 1 Ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (Α' 212).

¹³⁴ Βλ. ανωτέρω περιθ. αρ. 139.

¹³⁵ Βλ. ιδίως Ν. 3895/2010 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Α' 151), Ν. 3896/2010 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Α' 152) και Ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α' 16).

§ 5. Υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων

[167] Κατά το Σύνταγμα η δημόσια διοίκηση ασκείται από δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι «είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα» (άρθρο 103 παρ. 1 εδ. α΄ Συντ.).¹³⁶ Οι υπάλληλοι του Κράτους, δηλαδή το με σχέση δημοσίου δικαίου απασχολούμενο προσωπικό της (άμεσης) κρατικής διοίκησης, συγκαταλέγονται στη δημόσια διοίκηση υπό στενή έννοια. Υπό ευρεία έννοια ανήκουν εδώ και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, από τους οποίους οι υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούν μια ιδιαίτερη ομάδα. Αντιστοίχως υπάρχουν τρεις κλάδοι του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου. Σε όλες τις περιπτώσεις πρόκειται για δημόσιο δίκαιο που διακρίνεται από το (ιδιωτικό) εργατικό δίκαιο. Το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων (με ορισμένες εξαιρέσεις, όπως π.χ. των στρατιωτικών ή των διπλωματικών υπαλλήλων) ρυθμίζεται από τον Υπαλληλικό Κώδικα.¹³⁷ Ο Κώδικας αυτός εφαρμόζεται επίσης και στους περισσότερους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Οι διατάξεις του ισχύουν ωστόσο μόνο συμπληρωματικά για τους δημόσιους λειτουργούς, των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση διέπεται κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη (π.χ. άρθρο 16 παρ. 6 Συντ. για τους καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ή άρθρο 88 παρ. 2 Συντ. για τους δικαστικούς λειτουργούς) από ειδικές διατάξεις.¹³⁸ Αυτό ισχύει και για τους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση ρυθμίζεται από τον Κώδικα Προσωπικού Ο.Τ.Α.¹³⁹

[168] Η δημοσιοϋπαλληλική σχέση είναι και κατά το ελληνικό δίκαιο μια έννομη σχέση δημοσίου δικαίου υπηρεσίας και εμπιστοσύνης. Εγκαθιδρύεται («καταρτίζεται») με

¹³⁶ Επ' αυτού και των επομένων *A. Τάχος*, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, ⁴1996· *Θ. Παναγόπουλος*, Υπαλληλικό δίκαιο, ⁶2003· *Σπυρόπουλος*, Συνταγματικό δίκαιο (υποσ. 85), σ. 380 επ· *E. Σηλιωτόπουλος/X. Χρυσανθάκης*, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, ⁹2017.

¹³⁷ Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Α΄ 26).

¹³⁸ Πρβλ. άρθρο 2 παρ. 2 Ν. 3528/2007.

τον διορισμό και την αποδοχή του από τον διοριζόμενο.¹⁴⁰ Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού ορίζονται από το νόμο (άρθρο 103 παρ. 1 εδ. β΄ Συντ.). Ο διορισμός γίνεται με υπουργική απόφαση ή απόφαση άλλου προϊσταμένου οργάνου διοίκησης και δημοσιεύεται περιληπτικά στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.¹⁴¹ Στον διοριζόμενο τάσσεται μια προθεσμία τριάντα (30) το πολύ ημερών για ορκωμοσία και ανάληψη υπηρεσίας.¹⁴² Με την ορκωμοσία δηλώνεται η αποδοχή του διορισμού.¹⁴³ Τα βασικότερα προσόντα διορισμού είναι η ύπαρξη νομοθετημένης οργανικής θέσης (άρθρο 103 παρ. 2 εδ. α΄ και παρ. 4 εδ. α΄ Συντ.) και η ελληνική ιθαγένεια ή η ιθαγένεια ενός άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης,¹⁴⁴ καθώς και η συμπλήρωση του 20ού ή 21ου έτους της ηλικίας.¹⁴⁵ Δεν διορίζεται υπάλληλος όποιος δεν έχει εκπληρώσει τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις (για τους αντιρρησίες συνείδησης, άοπλη θητεία ή εναλλακτική πολιτική κοινωνική υπηρεσία) ή δεν έχει απαλλαγεί νόμιμα από αυτές,¹⁴⁶ έχει καταδικαστεί για κακούργημα ή για ορισμένα πλημμελήματα ή τελεί υπό πλήρη ή μερική στερητική ή επικουρική δικαστική συμπαράσταση, δεν είναι υγιής και αρτιμελής για τα καθήκοντα της θέσης (με την επιφύλαξη των διατάξεων για τα άτομα με ειδικές ανάγκες) ή έχει απολυθεί από θέση δημόσιας υπηρεσίας ή Ο.Τ.Α. ή άλλου νομικού προσώπου του δημόσιου τομέα την τελευταία πενταετία λόγω επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης ή λόγω καταγγελίας της σύμβασης εργασίας για σπουδαίο λόγο που οφείλεται σε υπαιτιότητά

¹³⁹ Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (Α΄ 143).

¹⁴⁰ Άρθρο 18 παρ. 1 Ν. 3528/2007.

¹⁴¹ Άρθρο 16 και 17 παρ. 1 Ν. 3528/2007. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 46 παρ. 1 Συντ.) οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται και παύονται, σύμφωνα με το νόμο, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος.

¹⁴² Άρθρο 17 παρ. 2 και άρθρο 19 Ν. 3528/2007.

¹⁴³ Άρθρο 18 παρ. 2 Ν. 3528/2007.

¹⁴⁴ Άρθρο 4 Ν. 3528/2007 σε συνδυασμό με το άρθρο 45 (πρώην άρθρο 48 ή 39 ΣυνθΕΚ) παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ, το άρθρο 45 παρ. 1 της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος (Ν. 945/1979, Α΄ 170) και τα άρθρα 1 και 7 του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15.10.1968 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ 1968, L 257/2· πρβλ. επίσης Ν. 2431/1996 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση» (Α΄ 175), καθώς και *Μ.-Η. Πραβίτα*, Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση και οι περιορισμοί της, 2009. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 4 παρ. 4 Συντ.) μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους.

¹⁴⁵ Άρθρο 6 Ν. 3528/2007.

¹⁴⁶ Άρθρο 5 Ν. 3528/2007· βλ. επίσης άρθρο 4 παρ. 6 Συντ. και την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο εν λόγω άρθρο κατά την αναθεώρηση του 2001.

του.¹⁴⁷ Οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται πλέον μετά την αναθεώρηση του 2001 (άρθρο 103 παρ. 7 εδ. α' Συντ.) με δημόσιο διαγωνισμό ύστερα από γραπτές ή, κατ' εξαίρεση, προφορικές εξετάσεις («συνέντευξη») ή βάσει επετηρίδας σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Οι σχετικές διαδικασίες διορισμού και πρόσληψης υπάγονται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής ή/και διεξάγονται από αυτή, όπως νόμος ορίζει· οι αποφάσεις της ανεξάρτητης αυτής αρχής μπορούν να προσβληθούν από τους ενδιαφερομένους και τον αρμόδιο υπουργό με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.¹⁴⁸

[169] Στις κυριότερες υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβάνονται η πίστη στο Σύνταγμα και η αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία (άρθρο 103 παρ. 1 εδ. α' Συντ.), η νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών, το καθήκον υπακοής, η εχεμύθεια, η αξιοπρέπεια, η κοινή εμπιστοσύνη και ευπρεπής συμπεριφορά χωρίς διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών, οι απολύτως απαγορευόμενες οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων (άρθρο 29 παρ. 3 εδ. β' Συντ.) και η δήλωση και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης.¹⁴⁹ Εκτός από τις βασικές αυτές υποχρεώσεις υπάρχουν επίσης διάφοροι περιορισμοί, ασυμβίβαστα και κωλύματα οικονομικής φύσεως, καθώς και η περιορισμένη περιουσιακή αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.¹⁵⁰ Η δίωξη και η τιμωρία των πειθαρχικών παραπτώματων ρυθμίζονται αναλυτικά από ένα ειδικό πειθαρχικό δίκαιο.¹⁵¹ Ανώτεροι και ανώτατοι αξιωματούχοι και δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου (άρθρο 56 παρ. 3 Συντ., όπως αναθεωρήθηκε το 2001). Κατά τα λοιπά όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι – με εξαίρεση τους καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (άρθρο 56 παρ. 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 112 παρ. 3 Συντ.) – δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι

¹⁴⁷ Άρθρα 7-9 Ν. 3528/2007.

¹⁴⁸ Άρθρα 11-14 Ν. 3528/2007.

¹⁴⁹ Άρθρα 24-30 Ν. 3528/2007.

¹⁵⁰ Άρθρα 31-38 Ν. 3528/2007· βλ. επίσης κατωτέρω περιθ. αρ. 65 και 86.

¹⁵¹ Άρθρα 103-146 Ν. 3528/2007, όπως αντικαταστάθηκαν από το Ν. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (Α' 54) και τροποποιήθηκαν με την παράγραφο ΣΤ' του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» (Α' 107) και πάλι με το Ν. 4325/2015 (Α' 47).

ούτε να εκλεγούν βουλευτές, αν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων. Αυτό δεν ισχύει ωστόσο για τα ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού κατά τη διάρκεια της θητείας, για την οποία εξελέγησαν, καθώς και για πολιτικούς υπαλλήλους και στρατιωτικούς γενικά για όσο χρόνο έχουν κατά το νόμο αναλάβει υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία. Η επάνοδος παραιτούμενων δημοσίων υπαλλήλων επιτρέπεται πλέον μετά την αναθεώρηση του 2001 και πριν την πάροδο έτους από την παραίτησή τους· αντίθετα αποκλείεται η επάνοδος στην ενεργό υπηρεσία των παραιτούμενων στρατιωτικών (άρθρο 56 παρ. 1 και 4 Συντ.).

[170] Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που κατέχουν οργανικές θέσεις, είναι μόνιμοι, εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν (άρθρο 103 παρ. 4 υποπαρ. 1 εδ. α΄ Συντ.). Από τη μονιμότητα εξαιρούνται ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, καθώς και οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών (άρθρο 103 παρ. 5 Συντ.).¹⁵² Οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν δικαίωμα για εύλογο μισθό και σύνταξη και εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου· οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές τους δεν επιτρέπεται να είναι κατά μήνα ανώτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης (άρθρα 103 παρ. 4 υποπαρ. 1 εδ. β΄ και 104 παρ. 2 Συντ.).¹⁵³ Εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα (2/3) από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους· κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 103 παρ. 4 υποπαρ. 1 εδ. β΄ και 2 Συντ.). Στα θεμελιώδη δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων ανήκει επίσης το δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων, όπως και των επιστημονικών απόψεων και της υπηρεσιακής κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, καθώς επίσης η συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα απεργίας. Το δικαίωμα αυτό δεν έχουν μόνο οι δικαστικοί λειτουργοί και όσοι υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας,

¹⁵² Άρθρα 39-40 Ν. 3528/2007.

¹⁵³ Άρθρα 41-43 Ν. 3528/2007.

υπόκειται όμως από την άλλη πλευρά στους συγκεκριμένους περιορισμούς του νόμου που το ρυθμίζει· τέτοιοι περιορισμοί δεν μπορούν πάντως να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του (άρθρο 23 παρ. 2 υποπαρ. 2 Συντ.).¹⁵⁴ Περαιτέρω οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν δικαίωμα στη διασφάλιση συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας τους, υπηρεσιακή εκπαίδευση, επιμόρφωση και μετεκπαίδευση, προαγωγή και άδειες.¹⁵⁵ Κάθε υπάλληλος έχει επίσης δικαίωμα να λαμβάνει γνώση του προσωπικού του μητρώου, ώστε να μπορεί ενδεχομένως να ζητήσει την αφαίρεση αναληθών ή ανακριβών στοιχείων ή τη διόρθωσή τους.¹⁵⁶ Ο υπάλληλος μπορεί ακόμη να ασκήσει ένσταση κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων ή των γνωματεύσεων των υγειονομικών επιτροπών και ακολούθως προσφυγή στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.¹⁵⁷

[171] Οι κυριότερες μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων είναι προπάντων η μετακίνηση ή μετάθεση εντός της ίδιας ή άλλης δημόσιας αρχής, η απόσπαση και η προαγωγή. Στην προαγωγή ή μετάθεση συμπράττει το υπηρεσιακό συμβούλιο.¹⁵⁸ Η δημοσιοϋπαλληλική σχέση λήγει με τον θάνατο, την έκπτωση (συνεπεία καταδίκης για κακούργημα ή για ορισμένα πλημμελήματα ή λόγω απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας ή της ιθαγένειας ενός άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης), την αποδοχή της παραίτησης και την απόλυση του υπαλλήλου.¹⁵⁹ Η απόλυση επιτρέπεται μόνο για ορισμένους, στον

¹⁵⁴ Άρθρα 45-46 Ν. 3528/2007· βλ. ήδη Ν. 1264/1982 «Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων» (Α΄ 79). Η αρχικά στο άρθρο 12 παρ. 4 Συντ. προβλεπόμενη δυνατότητα νομοθετικού περιορισμού και του δικαιώματος συνεταιρισμού των δημοσίων υπαλλήλων καταργήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 89 παρ. 5 Συντ.) επιτρέπεται εξάλλου η συγκρότηση ένωσης δικαστικών λειτουργών, όπως νόμος ορίζει.

¹⁵⁵ Άρθρα 44, 47-60 και 80-98 Ν. 3528/2007.

¹⁵⁶ Άρθρο 23 παρ. 3 και 7 Ν. 3528/2007· βλ. επίσης Π.Δ. 178/2004 «Τρόπος τήρησης και ενημέρωσης του προσωπικού μητρώου των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται στις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Α΄ 154), το οποίο σύμφωνα με το άρθρο 168 παρ. 5 Ν. 3528/2007 εξακολουθεί να ισχύει κατά το μέρος που δεν είναι αντίθετο με τις ρυθμίσεις του.

¹⁵⁷ Άρθρα 141-143 και 157-167 Ν. 3528/2007· πρβλ. επίσης άρθρο 103 παρ. 4 υποπαρ. 2 Συντ., άρθρα 41-44 κωδ. Π.Δ. 18/1989 και άρθρο 4 Ν. 2944/2001 «Τροποποίηση της νομοθεσίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων» (Α΄ 222).

¹⁵⁸ Άρθρα 65-75 και 80-98 Ν. 3528/2007 και άρθρο 5 Ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Α΄ 226).

¹⁵⁹ Άρθρα 147-151 Ν. 3528/2007.

Υπαλληλικό Κώδικα αποκλειστικά προβλεπόμενους λόγους: ως πειθαρχική ποινή εξαιτίας συγκεκριμένης συμπεριφοράς του υπαλλήλου, λόγω σωματικής ή πνευματικής ανεπάρκειας για τα καθήκοντα της θέσης, λόγω διαπιστωμένης ακαταλληλότητας προαγωγής σε ανώτερο βαθμό σε δύο διαδοχικούς πίνακες, λόγω κατάργησης της θέσης, στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος, λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας των 65 ή 67 ετών και λόγω συμπλήρωσης 35ετούς υπηρεσίας, αλλά όχι πριν τη συμπλήρωση του 60ού έτους της ηλικίας¹⁶⁰ Για τη λύση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης εκδίδεται σχετική υπουργική απόφαση ή απόφαση άλλου προϊσταμένου οργάνου διοίκησης, η οποία δημοσιεύεται περιληπτικά στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και καθίσταται ισχυρή από την κοινοποίησή της στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο.¹⁶¹

[172] Εκτός από τους δημόσιους υπαλλήλους που είναι μόνιμοι και κατέχουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, υπάρχουν επίσης υπάλληλοι και εργάτες που απασχολούνται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου («σ υ μ β α σ ι ο ύ χ ο»).¹⁶² Προπάντων οι εργαζόμενοι στις δημόσιες επιχειρήσεις είναι πάντοτε υπάλληλοι με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν εξάλλου να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου (άρθρο 103 παρ. 3 εδ. α΄ Συντ.). Κατ' εξαίρεση μπορούν επίσης απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες να καλύπτονται με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου (άρθρο 103 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ.). Από τις δύο αυτές εξαιρέσεις έχει γίνει μέχρι σήμερα ευρύτατη χρήση στην πράξη. Οι νομικές (όπως και οι μισθολογικές) διαφορές μεταξύ μόνιμων δημόσιων υπαλλήλων και υπαλλήλων με σχέση ιδιωτικού δικαίου εξαλείφονται συνεχώς. Για τους απασχολούμενους με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ισχύει το ιδιωτικό εργατικό δίκαιο και

¹⁶⁰ Άρθρα 152-155 Ν. 3528/2007, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 10 παρ. 19 Ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (Α΄ 115), άρθρο 6 Ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» (Α΄ 120), άρθρο 9 παρ. 5 Ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (Α΄ 212) και άρθρο 33 Ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Α΄ 226).

¹⁶¹ Άρθρο 156 Ν. 3528/2007.

¹⁶² Στη γερμανική γλώσσα υπάρχουν αντίθετα δύο λέξεις που διακρίνουν τους δημόσιους υπαλλήλους που υπηρετούν με σχέση δημοσίου δικαίου («Beamte») από τους ιδιωτικούς υπαλλήλους και εργάτες που απασχολούνται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου («Angestellte» και «Arbeiter»), ενώ υπάρχει και ο ευρύτερος όρος «Arbeitnehmer» για τους εργαζόμενους εν γένει.

οι ενδεχομένως αποκλίνοντες από αυτό γενικοί όροι εργασίας, κατ' αρχήν όμως όχι το δημόσιο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο.¹⁶³ Ορισμένοι κανόνες του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου εφαρμόζονται ωστόσο και στους υπαλλήλους των δημόσιων επιχειρήσεων· έτσι αφορούν π.χ. οι περιορισμοί του δικαιώματος απεργίας, η απόλυτη απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων ή τα κωλύματα εκλογιμότητας για την ανακήρυξη ως υποψηφίων ή την εκλογή ως βουλευτών και το προσωπικό «των κάθε μορφής επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, που η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου», ή τους ανώτερους και ανώτατους αξιωματούχους και υπαλλήλους «κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων, η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο» (άρθρα 23 παρ. 2 εδ. β', 29 παρ. 3 εδ. β' και 56 παρ. 1 και 3 στοιχ. α' και δ' Συντ.).

[173] Πεδίο πειραματισμού υπήρξε εξάλλου κατά το πρόσφατο παρελθόν και η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση: Ενώ η επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης βασιζόταν παραδοσιακά σε δημόσιους διαγωνισμούς και εισαγωγικές εξετάσεις, το σύστημα αυτό των εξετάσεων αντικαταστάθηκε αρχικά από ένα εντελώς απρόσφορο σύστημα μοριοδότησης, το οποίο λάμβανε κατά κύριο λόγο υπόψη κοινωνικά κριτήρια και απέδιδε ελάχιστη σημασία στην υπηρεσιακή επάρκεια των υποψηφίων δημόσιων υπαλλήλων.¹⁶⁴ Για να περιορίσει την επελθούσα ζημιά και την μετέπειτα καθιερωθείσα πρακτική των κομματικών διορισμών πολυάριθμων συχνά ακατάλληλων δημόσιων υπαλλήλων και συμβασιούχων, θεσπίστηκε με το Ν. 2190/1994 το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ως ανεξάρτητη αρχή. Ως τέτοια εξοπλίστηκε με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και εκτεταμένες κανονιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες.¹⁶⁵ Το Σύνταγμα ενίσχυσε μετά την αναθεώρηση του 2001 ακόμη περισσότερο τη θέση του Συμβουλίου αυτού ορίζοντας πλέον ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφω-

¹⁶³ Βλ. Π.Δ. 410/1988 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (Α' 191).

¹⁶⁴ Ν. 1320/1983 «Πρόσληψη στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» (Α' 6).

να με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 103 παρ. 7 εδ. α΄ Συντ.). Επιπλέον απαγορεύει την από το νόμο μονιμοποίηση («δημοσιοϋπαλληλοποίηση») προσωπικού που προσλαμβάνεται είτε προς πλήρωση οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού είτε προς κάλυψη πρόσκαιρων ή απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, καθώς και τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ή έργου του προαναφερθέντος προσωπικού σε συμβάσεις αορίστου χρόνου (άρθρο 103 παρ. 8 σε συνδυασμό με παρ. 3 εδ. α΄ και παρ. 2 εδ. β΄ Συντ.). Ωστόσο, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 118 παρ. 7 Συντ., νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την τακτοποίηση της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού αυτού εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών. Κατόπιν τούτου παρατάθηκαν εν μέρει με τα Π.Δ. 164 και 180/2004¹⁶⁶ – με επίκληση επίσης της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28.6.1999 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP¹⁶⁷ – οι υφιστάμενες ακόμη συμβάσεις του εν λόγω προσωπικού για αόριστο χρόνο. Έτσι δημιουργήθηκε όμως ένας ακόμη κλάδος υπαλλήλων με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου («συμβασιούχοι Ι.Δ.Α.Χ.»), οι οποίοι εξισώνονται μάλιστα από πολλές απόψεις με τους μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους με σχέση δημοσίου δικαίου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν αμφισβήτησε τη συνταγματικότητα των προεδρικών αυτών διαταγμάτων.¹⁶⁸ Η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που κατέχει νομοθετημένες οργανικές θέσεις ρυθμίστηκε τελικά με το Ν. 3801/2009.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α΄ 28), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

¹⁶⁶ Π.Δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα» (Α΄ 134) και 180/2004 «Τροποποίηση του Π.Δ. 81/2003 "Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου" (ΦΕΚ 77/Α΄)» (Α΄ 160).

¹⁶⁷ ΕΕ 1999, L 175/43.

¹⁶⁸ ΣτΕ 1253 και 1254/2006.

¹⁶⁹ Ν. 3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης» (Α΄ 163).

ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ιδίως άρθρα 2 και 4-6 ΣυνθΕΕ)
- Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ιδίως άρθρα 41 και 47 ΧΘΔ/ΕΕ)
- Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ιδίως άρθρα 6 και 13 ΕΣΔΑ)
- Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008 (ιδίως άρθρα 1-2, 4-26, 28, 37, 42-44, 48, 50, 81-85, 93-104 Συντ.)
- Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα (άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ)
- Ν.Δ. 170/1973 «Περί του Συμβουλίου της Επικρατείας»
- Ν.Δ. 356/1974 «Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων» (ΦΕΚ Α΄ 90)
- Ν.Δ. 496/1974 «Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ Α΄ 204)
- Ν. 702/1977 «Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα διοικητικά δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του ΝΔ 170/1973 περί του Συμβουλίου της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α΄ 268)
- Ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α΄ 33)
- Ν. 1406/1983 «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, συγκρότηση Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 182)
- Ν. 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» (ΦΕΚ Α΄ 137)
- Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 75)
- Ν. 1735/1987 «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση κ.λπ.» (ΦΕΚ Α΄ 195)
- Ν. 1756/1988 «Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών» (ΦΕΚ Α΄ 35)
- Π.Δ. 410/1988 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ Α΄ 191)
- Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» (ΦΕΚ Α΄ 114)

- Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α' 8)
- Ν. 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 50)
- Ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 28)
- Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247)
- Π.Δ. 30/1996 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο *Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση*» (ΦΕΚ Α' 21)
- Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 59)
- Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 107)
- Ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 124)
- Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης – *Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας*» (ΦΕΚ Α' 244)
- Π.Δ. 247/1998 «Κανονισμός λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)» (ΦΕΚ Α' 184)
- Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 45)
- Ν. 2713/1999 «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 89)
- Ν. 2717/1999 «Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας» (ΦΕΚ Α' 97)
- Π.Δ. 179/1999 «Οργάνωση, διάρθρωση και καθήκοντα οργάνων της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας» (ΦΕΚ Α' 169)
- Π.Δ. 273/1999 «Κανονισμός Λειτουργίας του Συνήγορου του Πολίτη» (ΦΕΚ Α' 229)
- Ν. 2880/2001 «Πρόγραμμα *ΠΟΛΙΤΕΙΑ* για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 9)
- Ν. 2920/2001 «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας» (ΦΕΚ Α' 131)
- Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α' 220)

- N. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επι-κρατείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 274)
- N. 3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώ-ρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 296)
- N. 3090/2002 «Σύσταση Σώματος Επιθεώρησης και Ελέγχου των Καταστημάτων Κρά-τησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 329)
- Π.Δ. 278/2002 «Οργάνωση του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας αυτού» (ΦΕΚ Α' 244)
- Π.Δ. 338/2002 «Κανονισμός Λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών του Υπουρ-γείου Μεταφορών και Επικοινωνιών» (ΦΕΚ Α' 282)
- N. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 10)
- N. 3126/2003 «Ποινική ευθύνη των Υπουργών» (ΦΕΚ Α' 66)
- Π.Δ. 165/2003 «Διοικητική οργάνωση, διάρθρωση και στελέχωση της Ειδικής Υπηρε-σίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α' 137)
- N. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικό-τητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 44)
- Π.Δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (ΦΕΚ Α' 28)
- Π.Δ. 178/2004 «Τρόπος τήρησης και ενημέρωσης του προσωπικού μητρώου των δημο-σίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται στις διατάξεις του Κώδικα Κα-τάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (ΦΕΚ Α' 154)
- N. 3310/2005 «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρα-τηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (ΦΕΚ Α' 30)
- N. 3389/2005 «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΦΕΚ Α' 232)
- N. 3429/2005 «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)» (ΦΕΚ Α' 314)
- Π.Δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (ΦΕΚ Α' 98)
- N. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114)
- N. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλή-λων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (ΦΕΚ Α' 26)
- N. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλή-λων» (ΦΕΚ Α' 143)

- N. 3613/2007 «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (ΦΕΚ Α' 263)
- Π.Δ. 57/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ Α' 59)
- N. 3671/2008 «Κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβόνας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς πράξεις» (ΦΕΚ Α' 129)
- N. 3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 163)
- N. 3832/2010 «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής» (ΦΕΚ Α' 38)
- N. 3839/2010 «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 51)
- N. 3840/2010 «Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 53)
- N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87)
- N. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο Πρόγραμμα Διαύγεια και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 112)
- N. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α' 141)
- N. 3900/2010 «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 213)
- N. 3938/2011 «Σύσταση Γραφείου Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 61)
- N. 3961/2011 «Τροποποίηση του Ν. 3126/2003 για την ποινική ευθύνη των Υπουργών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 97)
- Π.Δ. 78/2011 «Οργάνωση-αρμοδιότητες Γραφείου Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας» (ΦΕΚ Α' 187)
- N. 4055/2012 «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής» (ΦΕΚ Α' 51)
- N. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 16)

- N. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (ΦΕΚ Α΄ 52)
- N. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"] κ.ά.» (ΦΕΚ Α΄ 133)
- N. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (ΦΕΚ Α΄ 133)

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- A. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης*, Διοικητικό δίκαιο, ⁴2018.
- Π. Λαγτόγλου*, Συνταγματικό δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα, ⁴2012.
- του ιδίου*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, ⁶2014.
- του ιδίου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, ⁷2015.
- Π.-Μ. Ευστρατίου*, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, 2004, σ. 1275 επ.
- του ιδίου*, Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, σε: Γενέθλιον Απόστολου Σ. Γεωργιάδη, τόμ. ΙΙ, 2006, σ. 2241-2256· επίσης σε: ΕΔΔΔ 2005, σ. 245 επ.
- του ιδίου*, Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού διοικητικού δικαίου, 2013.
- του ιδίου*, Συστηματικά θεμέλια του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, 2016.
- Π. Λαζαράτος*, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, 1992.
- του ιδίου*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, ³2018.
- Π. Παυλόπουλος*, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, σε: Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, ⁴2018, σ. 311 επ.
- E. Schmidt-Aβmann*, Το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο ως κοινή αποστολή (μτφρ. Π.-Μ. Ευστρατίου), Κριτική Επιθεώρηση 1999, σ. 13 επ.
- B. Σκουρής*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, τόμ. Ι, ²1996.
- E. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμ. 1, ¹⁵2017, τόμ. 2, ¹⁵2015.
- E. Σπηλιωτόπουλος/Χ. Χρυσανθάκης*, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, ⁹2017.
- Φ. Σπυρόπουλος*, Συνταγματικό δίκαιο, ²2018.
- Συνήγορος του Πολίτη* (εκδ.), Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης (επιμ. Κ. Σπανού), 2010.
- A. Τάχος*, Σκέψεις για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο στον 21ο αιώνα, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, 2004, σ. 913 επ.
- του ιδίου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, ⁹2008.
- A. Τσεβάς*, Θέσπιση διοικητικής πράξης με νόμο, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, 2004, σ. 463 επ.