

Λύτρας Σωτήρης, Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικός τόμος, Β' έκδοση 2010, εκδ. Σάκκουλας

Την αρχή της ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης αποδέχεται η νομολογία (ΣτΕ 1852/2008)
Λειτουργική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης: Η ύπαρξη διοικητικών οργάνων που το καθένα τους είναι επιφορτισμένο με την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας. Ομοίως, η κατανομή του διοικητικού έργου σε περισσότερα από ένα όργανα κατά λόγο της διάφορης δραστηριότητάς τους.

Αποκεντρωμένες ή, ομοίως, αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες: (χαρακτηριστικά)

- Δημοσιονομική αυτοτέλεια
- Διοικητική αυτοτέλεια (εκπλήρωση της δραστηριότητας με ιδιαίτερα όργανα)

Γενικές Γραμματείες: Πάγιες οργανωτικές ενότητες κάθε Υπουργείου που έχουν ως έργο την εκτέλεση ή εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε συγκεκριμένο τομέα.

Το ΣτΕ και το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις διοικητικές τους λειτουργίες, ασκούν, κυρίως αρμοδιότητες επιβοηθητικές της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, ειδικότερα:

Το ΣτΕ επεξεργάζεται τα κανονιστικά διατάγματα, ώστε να αποκτήσουν άρτια νομοτεχνική μορφή.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ελέγχει προληπτικά ή κατασταλτικά τις δημόσιες δαπάνες, εξασφαλίζοντας τη σωστή διάθεση των πιστώσεων και αποτρέποντας τη διασπάθιση των δημόσιων εσόδων.

Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου: Είναι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, λειτουργούν σε κάθε Υπουργείο, ενεργώντας προληπτικό έλεγχο στις (δημόσιες) δαπάνες του.

Ιεραρχική σχέση: κύριο χαρακτηριστικό της ιεραρχικής σχέσης θεωρείται η δυνατότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να επιβάλλει τη θέλησή του στο ιεραρχικά κατώτερο, υποχρεώνοντάς το να ακολουθήσει τις οδηγίες ή διαταγές του, μεταρρυθμίζοντας ή ακυρώνοντας τις πράξεις του. Γίνεται έτσι φανερό ότι η έννοια της ιεραρχίας –και της ιεραρχικής σχέσης- συνεπάγεται μια ποιοτική διαφοροποίηση των προσώπων (οργάνων) που τη συγκροτούν, που μεταφράζεται, στο πεδίο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, στην όχι ισότιμη συμμετοχή των διοικητικών οργάνων στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου.

Ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (ΣτΕ 1678/1985 Ολ.)

Αν, ωστόσο, αυτή καθαυτή η ύπαρξη ιεραρχικού ελέγχου δεν έχει ανάγκη ρητής πρόβλεψης –αρκεί να έχει προβλεφθεί ιεραρχική διαβάθμιση των διοικητικών οργάνων -, δεν συμβαίνει το ίδιο με την έκτασή του, τις μορφές δηλαδή, που ο έλεγχος αυτός μπορεί να πάρει και που είναι συνάρτηση συγκεκριμένων διατάξεων του θετικού δικαίου.

Μορφές ιεραρχικού ελέγχου:

- προληπτικός, κατασταλτικός
- έλεγχος νομιμότητας
- έλεγχος σκοπιμότητας
- ιεραρχική υποκατάσταση
- εποπτεία

Εγκύκλιοι: μορφή ιεραρχικού προληπτικού ελέγχου. Με αυτές τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα καθορίζουν την έννοια ορισμένων διατάξεων του νόμου που η Διοίκηση καλείται να εφαρμόσει.

Με τον όρο «**ιεραρχική υποκατάσταση**» νοούμε την εξουσία που έχει το ιεραρχικά ανώτερο όργανο να εκδίδει πράξεις στη θέση του ιεραρχικά κατώτερου.

Έλεγχος νομιμότητας, είναι ο έλεγχος που ασκεί το ιεραρχικά ανώτερο όργανο στις πράξεις του ιεραρχικά κατώτερου, με σκοπό να διαπιστώσει, αν, κατά την κατάρτισή τους, το ιεραρχικά κατώτερο όργανο συμμορφώθηκε προς τους κανόνες που διέπουν τη δράση του και καθορίζουν το περιεχόμενο της ενέργειάς του.

Έλεγχος σκοπιμότητας, είναι η εξουσία που έχει το ιεραρχικά ανώτερο όργανο να αποτρέπει την έκδοση ή να εκμηδενίζει μία πράξη που έχει ήδη εκδοθεί, επειδή και μόνο δεν συμφωνεί, δηλ. δεν τη βρίσκει σκόπιμη.

Η επέμβαση του προϊστάμενου οργάνου έχει ιδιαίτερη σημασία, μόνον αν το κατώτερο όργανο δρα με διακριτική ευχέρεια. Και τούτο, γιατί, αν το τελευταίο δρα με δέσμια αρμοδιότητα, η μόνη πράξη που νόμιμα μπορεί να εκδοθεί, είναι η πράξη, στην έκδοση της οποίας αυτό υποχρεώνεται.

Τι ισχύει όταν ο νόμος σιωπά, ως προς τη μορφή ελέγχου του ανώτερου προς το κατώτερο ιεραρχικά όργανο;

Πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ιεραρχικά ανώτερο όργανο μπορεί να υποδεικνύει στο ιεραρχικά κατώτερο τις αποφάσεις που το τελευταίο πρέπει να πάρει, να ακυρώνει τις αποφάσεις αυτές εκ των υστέρων, αν δεν συμφωνεί, και να δρα, και στις δύο περιπτώσεις, τόσο με κριτήρια νομιμότητας, όσο και με κριτήρια σκοπιμότητας. Εκείνο μόνο, το οποίο δεν μπορεί να πράξει, είναι να δρα στη θέση του κατά ιεραρχική υποκατάσταση. Και τούτο, γιατί, στην περίπτωση αυτή, θα ασκούσε αρμοδιότητα που ο νόμος έχει ρητά αναθέσει σε άλλο όργανο και, για να το πράξει, μόνο σε ρητή διάταξη του νόμου θα μπορούσε να στηριχτεί.

Εποπτεία: Η διοικητική εποπτεία δεν είναι κυρίως σχέση μεταξύ οργάνων, αλλά σχέση μεταξύ δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία δευτερευόντως μεταφράζεται σε σχέση μεταξύ οργάνων.

Άσκηση προληπτικού ελέγχου νομιμότητας που συμβιβάζεται απόλυτα με την έννοια της αυτοδιοίκησης: ο έλεγχος που ασκείται από τον Υπουργό Παιδείας, στην πράξη του Πρύτανη με την οποία διορίζεται ή μονιμοποιείται μέλος του ΔΕΠ πριν τη δημοσίευσή της (άρθρο 6, παρ. 9, ν.2083/1992).

Διαφορά διοικητικής εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου:

Στον ιεραρχικό έλεγχο –κατά κανόνα τουλάχιστον- υπόκειται το σύνολο της δραστηριότητας του ιεραρχικά κατώτερου οργάνου, ενώ στη διοικητική εποπτεία υπόκεινται οι περιπτώσεις που ρητά προβλέπει ο νόμος. Μάλιστα, στη διοικητική εποπτεία το εποπτευόμενoν όργανο αρκείται στον έλεγχο της δραστηριότητας του εποπτευομένου και δεν επιχειρεί να επιβάλει τη θέλησή του σ' αυτό, όπως κύρια συμβαίνει στον ιεραρχικό έλεγχο.

Διοικητικό όργανο: σύνθετη έννοια

- α) Με τη λειτουργική έννοια, αφορά στη δραστηριότητα του οργάνου,
- β) Το φυσικό πρόσωπο που ασκεί αυτή τη δραστηριότητα.

Συλλογικά Vs Σύνθετα όργανα

Το συλλογικό όργανο είναι ένα και μοναδικό όργανο που αποτελείται από περισσότερα από ένα μέλη

Σύνθετο είναι ένα όργανο, το οποίο αποτελείται από περισσότερα από ένα ατομικά ή συλλογικά όργανα, τα οποία συμπράττουν στην εκδήλωση ορισμένης δραστηριότητας, ιδιαίτερα στην έκδοση ορισμένης πράξης. Σύνθετο όργανο αποτελούν δύο ή περισσότεροι Υπουργοί, όταν κατά νόμο απαιτείται η σύμπραξή τους για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης.

Διακριτική ευχέρεια:

- Όταν η Διοίκηση μπορεί να αποφασίσει, αν θα προβεί σε ορισμένη ενέργεια ή όχι,
- Όταν μπορεί να αποφασίσει σε ποιο χρονικό σημείο θα αναπτύξει τη δράση της,
- Όταν μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων από μιας νομικών λύσεων
- ... όταν η Διοίκηση επιβάλλει, στο πλαίσιο της **κυρωτικής της δραστηριότητας**, ποινές σε διοικούμενους, οπότε έχει την ευχέρεια –κατά κανόνα τουλάχιστον- κατά την επιμέτρησή τους να επιβάλλει ορισμένη ποινή και όχι άλλη.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, όπου δεν ιδρύεται επιτακτική όσο και σαφής υποχρέωση για τη Διοίκηση να δράσει με ορισμένο τρόπο, υπάρχει, σε περίπτωση αμφιβολίας, τεκμήριο υπέρ της διακριτικής της ευχέρειας.