

Οι διοικητικές πράξεις (έννοια-διακρίσεις) (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, [διάγραμμα 17-03-2014, 21-03-2016](#))

I. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης Α. Η έννοια της διοικητικής πράξης

Η διοικητική πράξη είναι μία από τις πλέον κομβικές έννοιες του διοικητικού δικαίου καθόσον αποτελεί το βασικό μέσον άσκησης της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης με το οποίο θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες. Στη θεωρία, ο συγκεκριμένος όρος απαντά με διάφορες παραλλαγές, οι οποίες είναι ταυτόσημες μεταξύ τους: «μονομερής εκτελεστή διοικητική πράξη», «μονομερής διοικητική πράξη» ή «εκτελεστή διοικητική πράξη». Κανένας από αυτούς τους διαφορετικούς όρους δεν προσθέτει κάποιο στοιχείο στην έννοια της διοικητικής πράξης, η οποία μόνο ως «εκτελεστή» και «μονομερής» νομική ενέργεια της διοίκησης μπορεί να νοηθεί.

Κατά την κρατούσα, στην θεωρία, άποψη, διοικητική πράξη είναι η **δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου**, με την οποία **θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος**. Από αυτόν τον ορισμό, συνάγεται ότι τα βασικά στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι (α) η μονομερής θέσπιση ρύθμισης (κανόνα δικαίου), (β) η προέλευσή της από διοικητικό όργανο, (γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και (δ) το πλαίσιο εννόμων σχέσεων που ρυθμίζει, οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Πριν από την ανάλυση των στοιχείων της έννοιας, θα πρέπει να επισημανθεί ο δικονομικός προσανατολισμός του ορισμού (και γενικότερα της θεωρίας της διοικητικής πράξης), ο οποίος συναρτάται με τη φύση των διαφορών που γεννά η πράξη (βλ. ΣτΕ 819/2015: "διοικητική διαφορά (ακυρωτική ή ουσίας) γεννάται από μονομερή πράξη (παράλειψη ή υλική ενέργεια) της Διοίκησης, η οποία, στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη διοικητική δράση, εκδίδεται κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και αποβλέπει στην επίτευξη δημοσίου σκοπού).

(α) Επομένως, η διοικητική πράξη είναι **μονομερής νομική ενέργεια**, καθώς η επέλευση των εννόμων συνεπειών που εξαρτώνται από αυτήν δεν προϋποθέτει την έγκριση ή τη συγκατάθεση του προσώπου (του διοικουμένου) στο οποίο την απευθύνει η διοίκηση· πρόκειται, δηλαδή, για μια κυριαρχική πράξη, που αφενός αποτελεί μονομερή εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας αφετέρου υπόκειται στον διοικητικό καταναγκασμό. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ιδιωτική βούληση αποκλείεται παντελώς από τη διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, αφού σε αρκετές περιπτώσεις προϋποτίθεται η σύμπραξη του ιδιώτη ώστε να καταστεί δυνατή η έκδοσή της (μέσω της υποβολής αίτησης), αλλά έχει την έννοια ότι το περιεχόμενο της ρύθμισης της πράξης δεν συνδιαμορφώνεται με τη βούληση του ιδιώτη (όπως γίνεται π.χ. στις διοικητικές συμβάσεις). Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η προσέγγιση έχει δεχθεί κριτική στον βαθμό που αποδίδει δήλωση βούλησης σε ένα διοικητικό όργανο, αφού αυτή η συγκεκριμένη έννοια, που προέρχεται από το ιδιωτικό δίκαιο, είναι στενά συνυφασμένη με την αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας, η οποία διέπει την ικανότητα του προσώπου να καταρτίζει δικαιοπραξίες. Έτσι, αντί του όρου «δήλωση βούλησης» έχει προταθεί από ορισμένους θεωρητικούς ο όρος «ρύθμιση» (βλ. το άρθρο 35 του γερμανικού *Verwaltungsverfahrensgesetz*, το οποίο κάνει λόγο για «διάταξη

[*Verfügung*]], «απόφαση [*Entscheidung*]], «μέτρο δημόσιας εξουσίας [*hoheitliche Maßnahme*]], που περιέχει «ρύθμιση κατ'ιδίαν περίπτωσης [*Regelung eines Einzelfalls*]]»).

(β) Η διοικητική πράξη **προέρχεται από διοικητικό όργανο ή από διοικητική αρχή**. Στη δεύτερη αυτή εκδοχή, η οποία, κατ' αρχή είναι στενότερη από την πρώτη, φαίνεται να συντείνουν τόσο ο συντακτικός όσο και ο δικονομικός νομοθέτης, οι οποίοι στα άρθρα 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 κάνουν λόγο για «εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής». Το στοιχείο αυτό, που συνδέεται με την οργανική (-τυπική) έννοια της διοικητικής πράξης, είναι εξαιρετικά κρίσιμο για τον προσδιορισμό μιας νομικής πράξης ως διοικητικής, καθώς ένας ιδιώτης δεν μπορεί να εκδώσει διοικητική πράξη, παρά μόνο αν λειτουργεί ως διοικητικό όργανο (ή αρχή). Πέρα από την άμεση κρατική διοίκηση (κεντρική ή αποκεντρωμένη), δηλαδή τα διοικητικά όργανα του Δημοσίου, διοικητικές πράξεις μπορούν να εκδίδονται από τα όργανα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και, κατ' εξαίρεση, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος (το λειτουργικό κριτήριο) και ασκούν ως προς συγκεκριμένες δραστηριότητές τους δημόσια εξουσία (ΣτΕ 1017/79, 1196/1981 και 2080/1987, 99/2002).

(γ) Οι διοικητικές πράξεις πρέπει να πληρούν το λειτουργικό κριτήριο της άμεσης εξυπηρέτησης δημόσιου σκοπού. Οι πράξεις της Διοίκησης, οι οποίες είναι αμέτοχες του λειτουργικού αυτού στοιχείου, κινούνται σε κύκλο σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν φέρουν τα εξωτερικά γνωρίσματα μονομερούς διοικητικής πράξης και παράγουν έννομα αποτελέσματα (ΣτΕ 1570/2000: "οι πράξεις των οργάνων της Διοικήσεως, οι οποίες αφορούν στην επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΒΟ ή στην απαλλαγή τους από τα καθήκοντά τους, δεν εκδίδονται στο πλαίσιο ασκήσεως διοικητικής εποπτείας επί της εταιρείας αυτής αλλά αποτελούν εκδήλωση των εξουσιών που εξασφαλίζει στο Δημόσιο η θέση του ως πλειοψηφούντος, σε ποσοστό τουλάχιστον 51%, μετόχου της εταιρείας. Από λειτουργικής απόψεως, οι πράξεις αυτές έχουν τον ίδιο χαρακτήρα με τις ομόλογες πράξεις του κοινού δικαίου των ανωνύμων εταιρειών, κατά το οποίο η επιλογή της διοικήσεως της ανωνύμου εταιρείας καθώς και η απαλλαγή της διοικήσεως από τα καθήκοντά της προέρχεται από τα οικεία καταστατικά όργανα, τον ίδιο δηλαδή το φορέα της επιχειρήσεως. Οι πράξεις, επομένως, που αφορούν στην επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εν λόγω εταιρείας ή στην απαλλαγή τους από τα καθήκοντά τους, εκδίδονται βάσει κριτηρίων καθαρώς ιδιωτικοοικονομικών και δεν αποτελούν εκδήλωση της δημόσιας διοικητικής δράσεως, αλλά κινούνται σε κύκλο σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου και γεννούν διαφορές, η επίλυση των οποίων ανήκει, κατά το Σύνταγμα, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (πρβλ. ΣτΕ [1562-3/1986](#) Ολομελείας, [3588/1987](#))". Βλ. και ΣτΕ 3776/2012, Ολ [896-99](#), [3032-33/2008](#), [1562-3/1986](#), καθώς επίσης και ΣτΕ [4246/2009](#), [349/2007](#), [3144/2006](#), [1422/2002](#), [3118/2001](#), [1941](#), [3187/2000](#), 2000, [2556/1999](#), [2329](#), [6322/1996](#), [1969](#), [2895/1993](#), [2272/1986](#), [2424/1984](#), [924](#), [927/1982](#)). Αντίθετα, το Δικαστήριο έχει κρίνει (ΣτΕ [1877/2016](#)) ότι οι υπουργικές πράξεις κρατικής εποπτείας, οι οποίες αφορούν τον διορισμό, την ανάκληση διορισμού ή την πρόωγη λήξη της θητείας του προέδρου και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του **ΚΕΕΛΠΝΟ** [που είναι ΝΠΙΔ, το οποίο επιδιώκει σκοπούς δημοσίου συμφέροντος (αντιμετώπιση και παρακολούθηση, συντονισμός και υποβοήθηση των ενεργειών για την

πρόληψη της εξάπλωσης ειδικών μεταδοτικών νοσημάτων και θεραπευτική αντιμετώπιση αυτών) και υπόκειται σε κρατική εποπτεία], το οποίο (Διοικητικό Συμβούλιο) αποτελεί όργανο διοίκησης αυτού, είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκειμένες σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1291/2016, 3798/2014 Ολομ., 239/2012). Ομοίως, έκρινε (ΣτΕ 239/2012) ότι ενόψει των δημοσίου συμφέροντος σκοπών του ν.π.ι.δ. με την επωνυμία Οργανισμός Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης (Ο.Γ.Ε.Ε.Κ.Α.) «ΔΗΜΗΤΡΑ» (ερευνητικοί και επιμορφωτικοί σκοποί σχετικά με την αγροτική ανάπτυξη) και της διοικητικής διαδικασίας διορισμού του Διευθύνοντος Συμβούλου του, ο οποίος είναι όργανο διοικήσεως και όχι υπάλληλος του εν λόγω νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, η διαφορά, η οποία αφορά την ανάκληση διορισμού του ως άνω Διευθύνοντος Συμβούλου, είναι διοικητική και, επομένως υπάγεται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας.

(δ) Η διοικητική πράξη **ρυθμίζει έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου**, καθώς αφορά είτε στην οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης είτε στις σχέσεις της Διοίκησης με τους ιδιώτες. Οι διοικητικές πράξεις διέπονται αποκλειστικά από το διοικητικό δίκαιο ακόμη και όταν η έκδοσή τους συνεπάγεται έννομες συνέπειες στο πεδίο του ιδιωτικού (π.χ. η υπουργική απόφαση που συνιστά ανώνυμη εταιρεία και εγκρίνει το καταστατικό της). Πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχουν πράξεις, που συνδέονται με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και ρυθμίζουν διεθνείς σχέσεις, τις σχέσεις εκτελεστικής-νομοθετικής εξουσίας, την κήρυξη επιστράτευσης κ.α., οι οποίες ονομάζονται **κυβερνητικές πράξεις** και, παρότι φέρουν τα χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, κατά το άρθρ. 45 παρ. 6 του π.δ. 18/1989 (ΣτΕ Ολ 22/2007).

B. Τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης

1. Το τεκμήριο νομιμότητας

Ο «εξοπλισμός» μιας διοικητικής πράξης με **το τεκμήριο της νομιμότητας**, το οποίο συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου κατά την θέσπιση της πράξης με σκοπό τη θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος, **έχει ως συνέπεια την παραγωγή όλων των έννομων αποτελεσμάτων που ορίζονται από την εν λόγω πράξη μέχρι την παύση της** [η παύση της ισχύος μιας διοικητικής πράξης μπορεί να επέλθει μέσω: α) της ακύρωσής της με δικαστική απόφαση, β) της ακύρωσής της με άλλη διοικητική πράξη, γ) της ανάκλησής της από το όργανο που την εξέδωσε και δ) της κατάργησής της], **ανεξάρτητα από την πιθανή νομική πλημμέλεια που την βαρύνει**, ακόμη κι αν παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας. Μοναδική εξαίρεση εισάγεται με τις, λεγόμενες, ανυπόστατες διοικητικές πράξεις, οι οποίες θεωρούνται ανύπαρκτες στον νομικό κόσμο (π.χ. στην περίπτωση που το όργανο που τις εξέδωσε δεν έχει νόμιμη υπόσταση).

Έτσι, βάσει του τεκμηρίου νομιμότητας μια (ακόμη και άκυρη) διοικητική πράξη δεσμεύει τόσο τη Διοίκηση όσο και τον διοικούμενο μέχρι την απαγγελία της ακύρωσής της και, τελικά, την εξαφάνισή της από την έννομη τάξη. Η διοίκηση μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης μόνο υπό τις προϋποθέσεις της ανάκλησης ή εφόσον τούτο προβλέπεται από ειδική νομοθετική διάταξη. Παράλληλα, η διοικητική πράξη αναπτύσσει άμεση ισχύ.

Το τεκμήριο νομιμότητας, που συνοδεύει τη διοικητική πράξη από τη «γέννησή» της μέχρι την εξαφάνισή της, **εφαρμόζεται, κατά κύριο λόγο, στο πεδίο των ατομικών διοικητικών πράξεων** (για τη διάκριση βλ. παρακάτω, υπό II). Έτσι, μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής μιας ατομικής διοικητικής πράξης, δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως το κύρος της τελευταίας στο πλαίσιο, ουσιαστικής ή ακυρωτικής, δίκης που έχει προκύψει από την προσβολή έτερης διοικητικής πράξης. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις ναι μεν ακυρώνονται μόνο εφόσον προσβληθούν εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας αλλά η νομιμότητά τους μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως και μετά το πέρας της με αποτέλεσμα να τυγχάνουν ακυρωτές οι ατομικές διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στην παράνομη κανονιστική [βλ. www.prevedourou.gr, Πρακτικό θέμα εξετάσεων Σεπτεμβρίου 2013 στο Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Επίσης **ΣτΕ 39/2009**: όσον αφορά τη διδακτορική διατριβή, ως επιστημονική – συγγραφική εργασία, εν όψει του ότι η κρίση για το πρωτότυπο της και το αν αποτελεί συμβολή στην επιστήμη και, τελικώς, η έγκρισή της, ανήκει κατά νόμο στην οικεία εξεταστική Επιτροπή του Α.Ε.Ι. (βλ. σχετ. άρθρο 13 παρ. 1 ν. 2083/1992), αυτή δεν υπόκειται σε έλεγχο επιστημονικής αναλύσεως και αξιολογήσεως από την Εισηγητική Επιτροπή, προκειμένης κρίσεως – εκλογής για πλήρωση θέσεως ΔΕΠ, εκτός της διαπιστώσεως περί της συναφείας της προς το γνωστικό αντικείμενο της υπό πλήρωση θέσεως. Συνεπώς, η Εισηγητική Επιτροπή δεν δύναται αρμοδίως με την έκθεσή της, στα πλαίσια αναλύσεως και αξιολογήσεως του επιστημονικού έργου των υποψηφίων, να προβεί σε επιστημονική αξιολόγηση (θετική ή αρνητική) της διδακτορικής διατριβής. **ΣτΕ 379/2007**: προβάλλεται ότι το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο κακώς έλαβε υπόψη για το σχηματισμό της κρίσης του ότι η επιλεγείσα διετέλεσε : α) Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού ... δεδομένου ότι δεν ήταν νόμιμη η τοποθέτησή της στη θέση αυτή, και β) Αναπληρώτρια Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού ..., γιατί δεν έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία για την άσκηση καθηκόντων αναπληρωτή προϊσταμένου από την επιλεγείσα. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτος διότι οδηγεί σε παρεμπύπτοντα έλεγχο ατομικών διοικητικών πράξεων, καλυπτομένων με το τεκμήριο της νομιμότητας, οι οποίες δεν προσβάλλονται με την υπό κρίση αίτηση ακυρώσεως].

2. Εκτελεσιτότητα

Το δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό της διοικητικής πράξης, που συνδέεται με την μονομερή θέσπιση κανόνα δικαίου μέσω αυτής, είναι η **εκτελεσιτότητά** της, που **σημαίνει ότι επιφέρει άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο**. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της (δηλαδή η παραγωγή εννόμων συνεπειών) είναι υποχρεωτική τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τον διοικούμενο ήδη από τη στιγμή της έκδοσής της, χωρίς να προϋποτίθεται η διαμεσολάβηση δικαστικής απόφασης ή άλλης διαδικασίας. Κατά μία άποψη η διοικητική πράξη είναι εξ ορισμού εκτελεστή με αποτέλεσμα ο έλεγχος της εκτελεσιτότητας μιας πράξης να ταυτίζεται με τον έλεγχο της φύσης της πράξης ως διοικητικής.

Με άλλα λόγια: Μια διοικητική πράξη είναι εκτελεστή επειδή επιδρά άμεσα στον εξωτερικό κόσμο (κυρίως στις σχέσεις Διοίκησης-διοικούμενου). Αυτό σημαίνει ότι μια διοικητική πράξη ισχύει από τη στιγμή της έκδοσής της και παράγει τις έννομες συνέπειες που προβλέπει η ρύθμιση που θεσπίζει άνευ ετέρου εκτός κι αν ανασταλεί η εκτέλεσή της υπό τις προϋποθέσεις του νόμου [Η αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης μπορεί να](#)

χορηγηθεί είτε από τη διοίκηση (άρθρο 26 ΚΔΔ/σίας) είτε από τα δικαστήρια (άρθρ. 52 π.δ. 18/1989 για τις ακυρωτικές διαφορές και άρθρο 200 επ. ΚΔΔ για τις διαφορές ουσίας)].

Η αξιολόγηση μιας διοικητικής πράξης ως εκτελεστής επιφέρει σημαντικές συνέπειες, που σχετίζονται κυρίως με τη δυνατότητα άσκησης διοικητικού καταναγκασμού από πλευράς της Διοίκησης, ο οποίος συνίσταται στις υλικές ενέργειες με τις οποίες διασφαλίζεται η συμμόρφωση του διοικουμένου προς τη συμπεριφορά που επιβάλλει η διοικητική πράξη. Ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ως εκτελεστής συνεπάγεται τη δυνατότητα παραδεκτής προσβολής της ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

II. Τα είδη των διοικητικών πράξεων

A. Ατομικές διοικητικές πράξεις

Η ατομική διοικητική πράξη θεσπίζει ατομική ρύθμιση (ατομικό κανόνα δικαίου, κατά τον καθηγητή Επ. Σπηλιωτόπουλο) [είτε γενικό είτε ειδικό [βάσει της καθόλου εύκολης και ελάχιστα χρήσιμης διάκρισης μεταξύ γενικών και ειδικών κανόνων δικαίου, απόλυτα ειδικός (που είναι το ένα όριο της σχετικής κλίμακας) κανόνας δικαίου είναι αυτός που αναφέρεται σε μία και μοναδική περίπτωση, την οποία και ρυθμίζει, σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, ενώ απόλυτα γενικός (που είναι το άλλο όριο) ο κανόνας δικαίου αυτός που καταλαμβάνει μια ορισμένη συμπεριφορά για κάθε περίπτωση για αόριστο χρονικό διάστημα (πρακτικά μέχρι να αλλάξει ο κανόνας δικαίου)]], πράγμα που σημαίνει ότι ο/οι αποδέκτης/αποδέκτες της είναι ατομικώς οριζόμενα πρόσωπα στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Το βασικό κριτήριο για τη διάκριση μιας ατομικής από μια κανονιστική πράξη (βλ. και παρακάτω, υπό II. Α. 2) είναι ότι η πρώτη αποτελεί ρύθμιση συγκεκριμένης περίπτωσης.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας είναι προσανατολισμένος στην έννοια της ατομικής διοικητικής πράξης η οποία είναι ο συχνότερος τρόπος επέμβασης της διοίκησης στη σφαίρα των διοικουμένων και οδηγεί στη δημιουργία ή την κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Έτσι, ατομικές διοικητικές είναι οι άδειες λειτουργίας καταστημάτων ή οι άδειες άσκησης επαγγέλματος, οι καταλογιστικές πράξεις των εφοριακών και τελωνειακών αρχών, τα πρόστιμα της Διοίκησης κ.ο.κ.

B. Κανονιστικές διοικητικές πράξεις

Κανονιστική είναι η διοικητική πράξη που θεσπίζει απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου, είτε γενικούς είτε ειδικούς. Λόγω αυτού τους του χαρακτηριστικού, να θέτουν, δηλαδή, απρόσωπους κανόνες δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις αποκαλούνται και ουσιαστικοί νόμοι, διακρινόμενοι από τους τυπικούς, που ψηφίζονται από τη Βουλή κατά την οριζόμενη στο Σύνταγμα νομοθετική διαδικασία. Κατά μία άποψη, οι κανονιστικές πράξεις δεν είναι κατ' ακριβολογία διοικητικές αφού οι τελευταίες μπορούν να θεσπίσουν μόνον ατομική ρύθμιση (ατομικό κανόνα δικαίου). Αποτελούν, με βάση αυτή τη συλλογιστική, τυπικές διοικητικές πράξεις και όχι ουσιαστικές. Η έννοια του απρόσωπου κανόνα δικαίου αποτελεί το βασικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων και μπορεί να αναλυθεί στον γενικό (που απευθύνεται σε ακαθόριστο αριθμό προσώπων) και αφηρημένο (που αφορά όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις) χαρακτήρα της ρύθμισης. Πέρα από τις διοικητικές πράξεις που απευθύνονται σε ακαθόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων και αφορούν όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις (όπως είναι π.χ. οι πράξεις που προβλέπονται σε ποικίλα

νομοθετήματα για τον προσδιορισμό του ύψους του επιδόματος κατηγορίας εργαζομένων ή του ύψους της κύρωσης σε περίπτωση παραβάσεων), θεωρούνται κανονιστικές διοικητικές πράξεις αυτές που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις και τον τρόπο παραγωγής κανόνων δικαίου μονομερώς, όπως είναι οι πράξεις που συνιστούν διοικητικά όργανα και καθορίζουν την αρμοδιότητά τους, ή οι πράξεις μεταβίβασης αρμοδιότητας ή εξουσιοδότησης υπογραφής (βλ. άρθρο 9 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Σύμφωνα με τον Μ. Στασινόπουλο, *«περιεχόμενον της κανονιστικής πράξεως ως και του νόμου είναι η θέσις κανόνος δικαίου, θέσιν δε κανόνος δικαίου αποτελεί ο καθορισμός εκείνου, όπερ δέον να ισχύη ως δίκαιον δια πάντα, παρά τω οποίω υφίσταται πραγματική κατάστασις συγκεντρούσα χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικώς προσδιοριζόμενα»* (Μ. Στασινοπούλου, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1982, σ. 104· Ε. Μουργιά Σκέψεις για τον κανόνα δικαίου ως γνώρισμα της κανονιστικής διοικητικής πράξεως με αφορμή δύο περιπτώσεις από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΤιμΤομ ΣτΕ, 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σ. 734· Δ. Τομαράς Η κανονιστική διοικητική πράξη, 2006, σ. 18). **Κατά τη νομολογία, η άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας συνίσταται στη θέσπιση απρόσωπου και γενικού κανόνα δικαίου, που μπορεί να τύχει εφαρμογής σε μη εκ των προτέρων προσδιορίσιμο και ως εκ τούτου άδηλο και αόριστο αριθμό προσώπων και περιπτώσεων, δηλαδή δεν εξαντλείται σε μία και μόνη εφαρμογή, ενώ η θεσπιζόμενη με την ατομική πράξη ρύθμιση αφορά μία ατομική περίπτωση ή συγκεκριμένες ατομικές περιπτώσεις είτε με τη σώρευση ατομικών ρυθμίσεων είτε με την έκδοση των «διοικητικών πράξεων γενικής εφαρμογής» ή «γενικών ατομικών πράξεων»** (Α. Τάχος Η διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής, ΤιμΤομ ΣτΕ 1929-1979, 1979, σ. 318).

Βάσει του κριτηρίου αυτού, έχουν κανονιστικό χαρακτήρα η ρύθμιση με την οποία επιβάλλεται εισφορά στα μέλη δικηγορικού συλλόγου για τη δημιουργία ειδικού λογαριασμού (ΣτΕ 2274/1985), η απόφαση του Νομάρχη περί καθορισμού λατομικής περιοχής (ΣτΕ 2756/1986), η απόφαση περί χαρακτηρισμού δήμου ή κοινότητας ως οργανωμένου αρχαιολογικού χώρου (ΣτΕ 2756/1986), η απόφαση με την οποία οριοθετείται η περιοχή υποδοχής Ολυμπιακών Αθλητικών Εγκαταστάσεων και των αναγκαίων έργων ανάπλασης και υποστήριξής τους (ΣτΕ Ολ 528/2003) και η υπουργική απόφαση με την οποία καθορίζεται ζώνη απόλυτης προστασίας εντός αρχαιολογικού χώρου (ΣτΕ Ολ 530/2003. Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη όμως, η ως άνω απόφαση, καθ' ο μέρος καθορίζει απλώς τα όρια της ζώνης προστασίας εντός της οποίας απαγορεύεται η δόμηση, δεν θεσπίζει η ίδια απαγορευτικό κανόνα δικαίου αλλά έχει απλώς ως συνέπεια να υπαχθούν τα εντός της ζώνης αυτής ακίνητα στο ειδικό καθεστώς που ορίζει ο νόμος, οπότε δεν έχει, κατά το μέρος αυτό, κανονιστικό χαρακτήρα αλλ' αποτελεί γενική ατομική πράξη. Κανονιστικό χαρακτήρα η ανωτέρω απόφαση έχει μόνο καθό μέρος με αυτή εξειδικεύεται η επιταγή του νόμου για απαγόρευση δόμησης, ήτοι όσον αφορά στο καθεστώς το οποίο επιβάλλει).

Οι κανονιστικές πράξεις περιέχουν ένα μεγάλο μέρος των κανόνων του διοικητικού δικαίου και θεσπίζονται στο πλαίσιο της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, η οποία παρέχεται στα διοικητικά όργανα είτε απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρ. 43 παρ. 1, άρθρ. 54 και άρθρ. 83 του Συντάγματος) είτε κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρ. 43 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος), πρακτική που στις μέρες μας είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη. Η πραγμάτωση του περιεχομένου της κανονιστικής πράξης επιτυγχάνεται συχνά με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που ερείδονται επ' αυτής. **Η κανονιστική διοικητική**

πράξη, σε αντίθεση με την ατομική, δεν απαιτεί ούτε αιτιολογία ούτε την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου για να είναι νόμιμη ενώ η γνωστοποίησή της επιτυγχάνεται με τη δημοσίευσή της, όπως αυτή ορίζεται από την εκάστοτε διάταξη νόμου, η οποία είναι στοιχείο του υποστατού της. Λόγω του χαρακτήρα τους και χάριν ασφάλειας δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις μπορούν, φυσικά, να καταργηθούν αλλά δεν ανακαλούνται παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις υπό αυστηρές προϋποθέσεις· η νομιμότητά τους μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως, και μετά την πάροδο της προθεσμίας για την ευθεία δικαστική προσβολή τους ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου επ' ευκαιρία εξέτασης της νομιμότητας ατομικής διοικητικής πράξης. **Σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας της κανονιστικής πράξης, η ερειδόμενη επ' αυτής ατομική ακυρώνεται χωρίς όμως να ακυρώνεται, ταυτόχρονα, και η κανονιστική που αποτελεί το έρεισμά της.**

Γ. Ατομική πράξη γενικής εφαρμογής

Βάσει της νομολογίας του ΣτΕ, ιδίως σε θέματα πολεοδομικής φύσης, έχει διαμορφωθεί μία τρίτη κατηγορία διοικητικών πράξεων, οι ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής ή γενικές ατομικές πράξεις ή ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου [βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 488/1991: *τα σχέδια πόλεων (άρθρα 1 και 2 του Ν.Δ/τος της 17.7.1923) ή πολεοδομικές μελέτες κατά το άρθρο 6 του Ν. 1337/1983 κατά το μέρος των που συνίσταται στον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής, τον παρεπόμενο ορισμό των οικοδομήσιμων, των κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων, και των συναφών ρυμοτομικού χαρακτήρα διαρρυθμίσεων αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις*].

Αυτές διαφέρουν από τις ατομικές διοικητικές πράξεις στον βαθμό που δεν ρυθμίζουν αποκλειστικά ατομικές περιπτώσεις, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να υποστηριχθεί ότι θεσπίζουν ατομική ρύθμιση αλλά και από τις κανονιστικές, αφού η ρύθμιση που θέτουν δεν είναι αφηρημένη αλλά συγκεκριμένη. Έτσι, διαμορφώνεται μια ιδιαίτερη κατηγορία διοικητικών πράξεων, οι οποίες έχουν, κατά βάση τα χαρακτηριστικά των ατομικών αλλά παρουσιάζουν και γνωρίσματα των κανονιστικών. Ως ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής έχουν χαρακτηριστεί οι διοικητικές πράξεις έγκρισης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων και των σχεδίων πόλεων, καθό μέρος ορίζουν τους οικοδομήσιμους και μη οικοδομήσιμους χώρους (ενώ έχουν κανονιστικό χαρακτήρα καθόσον θεσπίζουν όρους δόμησης: πλάτος πεζοδρομίων, συντελεστή δόμησης) [ΣτΕ Ολ 3874/2014: στο προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα σωρεύονται δύο διοικητικές πράξεις: α) το ΕΣΧΑΔΑ (Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιου Ακινήτου) και β) οι περιβαλλοντικοί όροι του σχεδίου. Η πρώτη από αυτές είναι μικτού περιεχομένου, ήτοι ατομική γενικής εφαρμογής κατά το μέρος που χαράσσει τα όρια του σχεδίου και των ζωνών εντός αυτού και κανονιστική κατά το μέρος που καθορίζει τις χρήσεις επί του ακινήτου και θέτει όρους και περιορισμούς δόμησης (πρβλ. ενδεικτικά ΣτΕ 451/2014 για πολεοδομική μελέτη, 4554/2009 για ρυμοτομικό σχέδιο, 2602/2003 7μ. για γενικό πολεοδομικό σχέδιο)], οι πράξεις που επιβάλλουν υποχρεωτικό αναδάσμο (ΣτΕ 592/2009, Ολ 1739/1972), οι αποφάσεις πανεπιστημιακής Σχολής για τη δυνατότητα εγγραφής πτυχιούχων άλλου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, οι κλήσεις κατάταξης στο στράτευμα των αρρένων ορισμένης κλάσης και οι πράξεις καθορισμού της οριογραμμής αιγιαλού (ΣτΕ 3634/2003: κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 1 - 3, 5 και 6 του Α.Ν. 2344/1940, εφόσον ο καθορισμός οριογραμμής αιγιαλού και ζώνης παραλίας δεν είναι εντετοπισμένος, αλλά αφορά εκτεταμένη περιοχή με πλείονες ιδιοκτησίες, χωρίς να μνημονεύονται συγκεκριμένες εξ

αυτών ως καταλαμβανόμενες από τη ρύθμιση, η προθεσμία προσβολής επί ακυρώσει της σχετικής γενικής ατομικής πράξης αρχίζει από την επομένη της δημοσίευσής της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως). Βλ. και ΣτΕ 2140/2010: η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΠ-ΔΕΗ, η οποία αναφέρεται στην αντιμετώπιση της εκκρεμότητας που είχε προκύψει μεταξύ του καθ' ου Οργανισμού και ασφαλισμένων του, πρώην εργαζομένων στην Ηλεκτρική Εταιρεία Αθηνών Πειραιώς (Η.Ε.Α.Π.), σχετικά με το ύψος της προσαυξήσεως των συντάξεών τους, στερείται κανονιστικού χαρακτήρα, αφού από τις σχετικές διατάξεις δεν μπορεί να συναχθεί κανονιστική αρμοδιότητα του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Π.- Δ.Ε.Η. σχετικά με τον προσδιορισμό του ποσοστού της αναπροσαρμογής των συντάξεων των ασφαλισμένων του. Η εν λόγω απόφαση είναι πράξη γενικής μεν εφαρμογής, πλην ατομικής φύσεως, και αναλύεται σε τόσες ατομικές πράξεις όσοι και οι συγκεκριμένοι ήδη συνταξιούχοι του Οργανισμού. Έτσι και ΣτΕ 3263/2006.

Από την έννοια της ατομικής πράξης γενικής εφαρμογής διαφοροποιείται η έννοια της **σωρευτικής διοικητικής πράξης**, που περιλαμβάνει περισσότερες ατομικές διοικητικές πράξεις σε ένα ενιαίο κείμενο (πλείονα negotia σε ένα instrumentum), όπως είναι π.χ. ο πίνακας διορισμού περισσότερων δημόσιων υπαλλήλων (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1446/2008, όπου επισημαίνεται ότι ο εν λόγω πίνακας αποτελεί σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων), καθώς και οι αποφάσεις οργάνων ΟΤΑ για την εκποίηση οικοπέδων σε άπορους δημότες, με τις οποίες επιλέγονται οι δικαιούχοι και παραχωρούνται σε αυτούς τα οικόπεδα (ΣτΕ 763/1985, ΣτΕ 1649/2008). Αντίθετα, η απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου με την οποία καθορίζονται οι κατηγορίες αστέγων και οικονομικά αδυνάτων δημοτών στους οποίους θα εκποιηθούν δημοτικά ή κοινοτικά οικόπεδα, με βάση γενικά κριτήρια που πρέπει αυτοί να πληρούν (ύψος εισοδήματος, οικογενειακή κατάσταση κ.λπ.), έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Επίσης, έχει κριθεί ότι η απόφαση του νομάρχη για τη διεύρυνση της έδρας, ήτοι της διοικητικής μονάδος εντός της οποίας ισχύει η άδεια κυκλοφορίας, των επιβατηγών δημόσιας χρήσης οχημάτων μετά τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων αποτελεί ατομική διοικητική πράξη ή, επί ρυθμίσεως πλειόνων περιπτώσεων, σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 1603/2004, 1199/2006). Σημειώνεται ότι το τεκμήριο νομιμότητας συντρέχει για τις ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής όπως ακριβώς για τις ατομικές (βλ. παραπάνω, υπό Ι. Β. 1.)

III. Διακρίσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων

A. Ρητές και σιωπηρές διοικητικές πράξεις

Ρητή είναι η πράξη με την οποία εξωτερικεύεται η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου ενώ σιωπηρή διοικητική πράξη αποτελεί η μη εξωτερίκευση της δήλωσης βούλησής του [τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές πράξεις μπορούν να είναι είτε ρητές είτε σιωπηρές]. Η σιωπή της διοίκησης μπορεί, λοιπόν, να θεωρείται (εκτελεστή) διοικητική πράξη όταν το αρμόδιο όργανο **παραλείπει να εκδώσει ορισμένη διοικητική πράξη** στην περίπτωση που ορίζεται προς τούτο ανατρεπτική προθεσμία [Στο ελληνικό δίκαιο προβλέπονται διάφορες περιπτώσεις σιωπηρών θετικών πράξεων, η τυπολογία των οποίων έχει ως εξής: ο διοικούμενος υποβάλλει αίτηση στη διοίκηση για την έκδοση μιας ευμενούς διοικητικής πράξης, η διοίκηση σιωπά και μετά την πάροδο της τασσόμενης στον νόμο προθεσμία θεωρείται ότι η αίτησή του έγινε δεκτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρ. 10 παρ. 4 του ν. 3844/2010. Η κλασική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης είναι η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής

μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία, οπότε και θεωρείται ότι η προσφυγή του διοικουμένου απορρίφθηκε]. **Επισημαίνεται ότι η παράλειψη δεν είναι απλώς η απραξία, η αδράνεια της Διοίκησης, αλλά η μη τέλεση συγκεκριμένης ενέργειας για την οποία υπάρχει υποχρέωση από τον νόμο.** Είναι προφανές ότι τα περισσότερα προβλήματα στην πράξη δημιουργούνται από τη σιωπή της Διοίκησης.

Ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των δικαστηρίων, βάσει του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 (για τις ακυρωτικές διαφορές) και του άρθρου 63 παρ. 2 του ΚΔΔ (για τις διαφορές ουσίας). Για να θεωρηθεί ότι υπάρχει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) να έχει υποβληθεί αίτηση από τον διοικουμένο^[1], β) η υποχρέωση του οργάνου να εκδώσει την πράξη να προκύπτει από ειδική διάταξη νόμου και γ) να περάσει άπρακτη είτε η προθεσμία που τάσσεται από τον νόμο στη συγκεκριμένη περίπτωση είτε η τρίμηνη προθεσμία της γενικής διάταξης του άρθρ. 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989. Δεν είναι απόλυτα σαφές κατά πόσο η προηγούμενη υποβολή αίτησης αποτελεί τον κανόνα για τη διαμόρφωση της συγκεκριμένης προϋπόθεσης καθώς παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας μπορεί να συναχθεί και στην περίπτωση αυτεπάγγελτης δράσης της διοίκησης όταν η τελευταία υποχρεούται να εκδώσει πράξη εντός ορισμένης προθεσμίας. Μάλιστα, η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν φαίνεται να θεμελιώνεται στον νόμο, ο οποίος επιτρέπει τη συναγωγή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και σε αυτήν την περίπτωση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι η παράλειψη του οργάνου να αποφανθεί εντός είκοσι ημερών σε αίτηση του διοικουμένου για χορήγηση εγγράφων που τον αφορούν, κατά το άρθρ. 5 παρ. 1 και 6 του ΚΔΔ/σίας. Αντίθετα, με την άπρακτη παρέλευση της τρίμηνης προθεσμίας επί ενδικοφανούς προσφυγής έχουμε τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη που ρυθμίζεται ειδικά στο 45 παρ. 2 του 18/1989 και στο 63 παρ. 4 του ΚΔΔ (ΣΤΕ 3492/2011).

Β. Συστατικές, διαπιστωτικές και βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις

Συστατικές ή δημιουργικές ή διαπλαστικές είναι **οι (ατομικές) διοικητικές πράξεις με τις οποίες ιδρύεται, αλλοιώνεται ή καταργείται δικαίωμα ή υποχρέωση του διοικουμένου.** Οι συστατικές διοικητικές πράξεις ιδρύουν, τροποποιούν ή αίρουν μια έννομη σχέση δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου και αποτελούν την πλειοψηφία των διοικητικών πράξεων. Σ' αυτές συγκαταλέγονται η χορήγηση πάσης φύσης αδειών, ο διορισμός και η απόλυση του δημόσιου υπαλλήλου, η επιβολή πειθαρχικών ποινών και διοικητικών κυρώσεων κ.ο.κ. Διαπιστωτικές είναι οι πράξεις με τις οποίες διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου στο ρυθμιστικό πεδίο ενός ή περισσότερων κανόνων δικαίου. Περιλαμβάνουν δεσμευτικές διαπιστώσεις νομικών σημαντικών ιδιοτήτων προσώπων ή πραγμάτων. Οι διαπιστωτικές πράξεις είναι εκτελεστές, καθώς αποτελούν νομικά δεσμευτικές διοικητικές πράξεις, υποχρεωτικές για το διοικητικό όργανο και αναγκαίες για την επέλευση νομικών συνεπειών, είτε άμεσα, όταν οι συνέπειες αυτές προβλέπονται ειδικά στον νόμο και αρκεί η διαπίστωση της συνδρομής των σχετικών προϋποθέσεων (άρθρο 24 παρ. 5 του Ν. 4009/2011: διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Παιδείας για την ενεργοποίηση της αναστολής άσκησης των καθηκόντων των καθηγητών, άρθρο 28 παρ. 14 του Ν. 2190/1994: διαπιστωτική πράξη για την αυτοδίκαιη κατάργηση πράξεων πρόσληψης, άλλων

υπηρεσιακών μεταβολών και ίδρυσης ή μετατροπής θέσεων και την κατά την παρ. 12 διακοπή των σχετικών διαδικασιών, άρθρο 149 του Ν 3528/2007: διαπιστωτική πράξη έκπτωσης δημοσίου υπαλλήλου λόγω ποινικής καταδίκης) είτε στη συνέχεια, μέσω της έκδοσης νέων (συστατικών) διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 705, 706/2015: διαπιστωτική πράξη συμπλήρωσης ορίου ηλικίας). Η διαφορά της διαπιστωτικής από τη συστατική πράξη έγκειται στο ότι η πρώτη δεν περιέχει ρύθμιση ή ατομικό κανόνα δικαίου. Παραδείγματα διαπιστωτικών πράξεων είναι και η εγγραφή (και διαγραφή) στα μητρώα αρρένων (ΣτΕ 71-82/2016) ή σε στρατολογικό κατάλογο, η διαπίστωση της ελληνικής ιθαγένειας (ΣτΕ 1068/2015), ο καθορισμός ορίων αιγιαλού (ΣτΕ 3196/2015: θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για τον καθορισμό, κατά δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, της οριογραμμής του αιγιαλού ως φυσικού φαινομένου, ήτοι της μέγιστης και συνήθους ανάβασης των κυμάτων σε δεδομένη χερσαία ζώνη, με την έκδοση σχετικής πράξης, διαπιστωτικής της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης), η σύνταξη πρωτοκόλλου περί παράβασης διοικητικών νόμων. Την έκδοση διαπιστωτικών πράξεων σε σειρά περιπτώσεων προέβλεψε ο Ν. 4093/2012: στην υποπαράγραφο Ζ.1, περ. 5, προβλέπεται η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για την καταγγελία σύμβασης αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου λόγω μη εμφάνισης του μετααχθέντος υπαλλήλου στον φορέα υποδοχής, στην υποπαράγραφο Ζ.2 η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για τη θέση υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα ενώ στην υποπαράγραφο Ζ.3 περ. 3 η έκδοση διαπιστωτικής πράξης για τη θέση του υπαλλήλου σε αργία αλλά και για την επάνοδο στην υπηρεσία (ΣτΕ Ολ 15, 16, 17/2015). Το ζήτημα του νομικού χαρακτήρα μιας πράξης ως συστατικής ή διαπιστωτικής έχει σημασία για την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος της (ΣτΕ 3206/2015, Ολ 4878/2012: Επίλυση του ζητήματος περί του νομικού χαρακτήρα της πράξης αναγνώρισης από το ΔΙΚΑΤΣΑ αλλοδαπού τίτλου σπουδών, δηλαδή «αν πρόκειται για συστατική ή διαπιστωτική πράξη (πλειοψηφία) και, επομένως, αν οι έννομες συνέπειές της ανατρέχουν ή όχι στον χρόνο έκδοσης του αλλοδαπού τίτλου σπουδών». Κατά τη μειοψ. γνώμη, η πράξη αυτή δεν αναγνωρίζει απλώς μία προϋπάρχουσα ιδιότητα αλλά με την έκδοσή της δημιουργεί μία νέα κατάσταση διότι εξομοιώνει για τον εφεξής χρόνο έναν αλλοδαπό τίτλο σπουδών με ημεδαπό).

Οι βεβαιωτικές πράξεις δεν έχουν τον χαρακτήρα διοικητικής πράξης. Απλώς επιβεβαιώνουν ήδη υπάρχουσα ρύθμιση και φυσικά δεν προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα βεβαιωτικής πράξης είναι αυτή που εκδίδεται επί απλής διοικητικής προσφυγής εφόσον το διοικητικό όργανο εμμένει απλώς στην πράξη που προσβλήθηκε.

Γ. Ευμενείς και δυσμενείς διοικητικές πράξεις

Η διάκριση των ευμενών και δυσμενών διοικητικών πράξεων έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς από τον σχετικό χαρακτηρισμό εξαρτώνται: η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης [που παρέχεται για τις δυσμενείς πράξεις], η αιτιολογία [άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας], οι κανόνες της ανάκλησης που θα εφαρμοστούν [οι παράνομες δυσμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται ελεύθερα ενώ οι παράνομες ευμενείς υπό την προϋπόθεση της μη παραβίασης της εύλογης εμπιστοσύνης του διοικουμένου] καθώς και η άσκηση των ένδικων βοηθημάτων ή μέσων [σε γενικές γραμμές θεωρείται ότι παραδεκτά, δηλαδή με έννομο συμφέρον, προσβάλλονται οι δυσμενείς διοικητικές πράξεις] από τον διοικούμενο.

Οι ευμενείς (ή επωφελείς) διοικητικές πράξεις βελτιώνουν τη νομική θέση του διοικουμένου, δημιουργώντας δικαιώματα, ιδρύοντας υποχρεώσεις της Διοίκησης υπέρ αυτού ή επιτρέποντας τη δημιουργία μιας πραγματικής κατάστασης που λειτουργεί ευνοϊκά γι' αυτόν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ευμενών διοικητικών πράξεων είναι η άδεια οδήγησης, η άδεια άσκησης επαγγέλματος ή λειτουργίας καταστήματος, η πράξη χορήγησης επιδόματος ή σύνταξης κ.ο.κ. Είναι εμφανές ότι η πράξη με την οποία κηρύσσεται η παύση ισχύος μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης θεωρείται ευμενής.

Δυσμενείς (ή επαχθείς) διοικητικές πράξεις είναι αυτές που επιβαρύνουν, χειροτερεύουν τη νομική θέση του διοικουμένου, επιβάλλοντας υποχρεώσεις για θετική ενέργεια ή παράλειψη, καταργώντας δικαιώματα ή συμφέροντα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα δυσμενών διοικητικών πράξεων είναι η επιβολή προστίμου, η επιβολή πειθαρχικών ποινών στους δημόσιους υπαλλήλους κ.ο.κ. Είναι εμφανές ότι η πράξη με την οποία παύει η ισχύς μιας ευμενούς διοικητικής πράξης θεωρείται δυσμενής. Περαιτέρω, στη θεωρία συχνά γίνεται λόγος για τις μικτές πράξεις, που, ταυτόχρονα, κατοχυρώνουν πλεονεκτήματα και θεσπίζουν υποχρεώσεις για τον διοικούμενο (όπως είναι ο διορισμός δημόσιου υπαλλήλου) και τις τριτενεργείς, που έχουν ευνοϊκή συνέπεια για τον άμεσα ενδιαφερόμενο αλλά δυσμενή για τρίτους (π.χ. η άδεια δόμησης).

Δ. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια

Η σύνθετη διοικητική ενέργεια είναι **μία νομική κατασκευή του διοικητικού δικαστή**, που αποσκοπεί στη δικαστική προστασία του διοικουμένου και που περιγράφει την περίπτωση κατά την οποία **η επέλευση ενός συγκεκριμένου εννόμου αποτελέσματος εξαρτάται από την έκδοση αλληλουχίας πράξεων, οι οποίες τελούν μεταξύ τους σε σχέση αναγκαιότητας και αποκλειστικότητας και που οι προηγούμενες ενσωματώνονται στην τελική**. Για να υπάρχει σύνθετη διοικητική ενέργεια πρέπει να έχουν εκδοθεί τουλάχιστον δύο εκτελεστές διοικητικές πράξεις, στο πλαίσιο της ίδιας διοικητικής ενέργειας, οι οποίες διατηρούν την αυτονομία τους από ουσιαστική και τυπική αλλά όχι και λειτουργική άποψη, και που η μία αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άλλης. Η κατασκευή αυτή εισάγει εξαίρεση από το τεκμήριο της νομιμότητας καθώς η προσβολή της τελευταίας από τις διοικητικές πράξεις που συναπαρτίζουν αυτήν την αλυσίδα διοικητικών πράξεων δίνει τη δυνατότητα στον δικαστή να εξετάσει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα προηγούμενων διοικητικών πράξεων, των οποίων η προθεσμία για την προσβολή έχει παρέλθει. Χαρακτηριστικά παραδείγματα σύνθετων διοικητικών πράξεων είναι η διαδικασία σύναψης διοικητικής σύμβασης, η εκλογή και η μονιμοποίηση μελών διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ, η διαδικασία μετεγγραφής φοιτητών, οι διαδικασίες διορισμού και προσλήψεων κ.ο.κ. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια διακρίνεται από τις συναφείς πράξεις κατά το ότι ο δεσμός μεταξύ των συναφών πράξεων είναι σαφώς χαλαρότερος αφού οι τελευταίες δεν τελούν σε σχέση αποκλειστικότητας μεταξύ τους. Συναφείς είναι οι πράξεις όταν η μια εκδόθηκε κατ'εφαρμογή προγενέστερης και επομένως στηρίζεται σ'αυτήν [ΣτΕ 2292/2007, 2087/2003], ή με άλλη διατύπωση, η μια αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άλλης [ΣτΕ 2518/2009, 3858/2007], οπότε η νομιμότητα της μιας εξαρτάται κατ'ανάγκη από τη νομιμότητα της άλλης. Επίσης συναφείς θεωρούνται και οι πράξεις που ερείδονται στην ίδια πραγματική και νομική βάση [ΣτΕ 1929/2010, 3691/2004]. Έτσι κρίθηκε ότι αποτελούν συναφείς πράξεις α) η απόφαση της Γενικής Συνέλευσης τμήματος ΑΕΙ με την οποία αποφασίστηκε η μετεγγραφή και κατάταξη σπουδαστών και φοιτητών ίση προς το 5% των

εισακτέων στο τμήμα, β) η απόφαση του ΔΣ του ίδιου τμήματος κατά το μέρος που απορρίφθηκε αίτημα του αιτούντος να μετεγγραφεί στο τμήμα αυτό και γ) η απόφαση του ΔΣ του ίδιου τμήματος με την οποία, αφού επανεξετάσθηκαν όλες οι αιτήσεις μετεγγραφής που είχαν υποβληθεί, αποφασίσθηκε, καθ' υπέρβαση του αρχικού αριθμού μετεγγραφή και άλλων φοιτητών, κατά το μέρος που με αυτή απορρίφθηκε το ανωτέρω αίτημα του αιτούντος. Ομοίως, η απόφαση του Νομάρχη περί εντετοπισμένης τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου και η σχετική οικοδομική άδεια σε Ο.Τ. βάσει της ανωτέρω τροποποίησης [ΣτΕ 1357/2010]. Σημειώνεται ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, όταν μία ενέργεια δεν χαρακτηρίζεται ως σύνθετη, ο δικαστής προσφεύγει στην κατηγορία των συναφών πράξεων για να την χαρακτηρίσει. Η βασική συνέπεια της διάκρισης είναι δικονομική και αφορά στην επάνοδο του τεκμηρίου νομιμότητας στην περίπτωση των συναφών πράξεων.

Ενδεικτική βιβλιογραφία:

- Κ. Ε. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005,
- Π. Δ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012,
- Ε. Β. Πρεβεδούρου*, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005,
- Ε. Π. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011,
- Μ. Στασινόπουλου*, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1957, ανατύπωσις, 1982,
- Α. Ι. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, του ίδιου, Η διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής, ΤιμΤομ ΣτΕ 1929-1979, 1979, σ. 317,
- Δ. Τομαρά*, Η κανονιστική διοικητική πράξη, 2006