

Αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου είναι η ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ) και διοικούμενου.

Η σχέση αυτή χαρακτηρίζεται άνιση, κυρίως γιατί η ΔΔ εκδίδει πράξεις αφ' εαυτού εκτελεστές και επειδή οι πράξεις αυτές τεκμαίρονται ως νόμιμες, με τρόπο που να εξαναγκάζει τους διοικούμενους να συμμορφωθούν σε αυτές.

Ισχύουν δηλαδή τα τεκμήρια :

1. της εκτελεστότητας
2. της νομιμότητας
3. του διοικητικού καταναγκασμού

Σε περίπτωση που ο διοικούμενος θεωρεί ότι θίγεται από πράξη που εξέδωσε η ΔΔ, έχει το δικαίωμα να την προσβάλει σε σύντομο χρονικό διάστημα (συνήθως εντός 60 ημερών).

Μήνυση υποβάλλεται σε περιπτώσεις παράβασης καθήκοντος

Αγωγή υποβάλλεται σε περιπτώσεις παράβασης καθήκοντος και πρόκληση ζημίας από τη συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου. Υπεύθυνος για την αποζημίωση του διοικούμενου είναι το νομικό πρόσωπο στο οποίο το όργανο υπηρετεί.

Γενικά το Διοικητικό Δίκαιο εξετάζει αν η πράξη ή η ενέργεια ή η παράλειψη πράξης ή ενέργειας, του διοικητικού οργάνου, είναι σύμφωνη με τον νόμο.

**Υπάρχουν τρία κριτήρια υπαγωγής (κατάταξης) στο Διοικητικό Δίκαιο:**

1. Οργανικό κριτήριο
2. Τυπικό κριτήριο → μέσα: δημόσια εξουσία (μονομέρεια)
3. Λειτουργικό κριτήριο → περιεχόμενο: δημόσιος σκοπός

1. Οργανικό κριτήριο: το όργανο το οποίο εξέδωσε την πράξη (ή ενέργεια ή συμπεριφορά) θα πρέπει να είναι:

- 1.i. Όργανο του κράτους
- 1.ii. ΝΠΔΔ
- 1.iii. ΟΤΑ (α' ή β' βαθμού)

Τα όργανα του κράτους διακρίνονται:

α) Κεντρικά όργανα (όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, Υπουργός, υφυπουργός κ.α.)

β) Αποκεντρωμένα ή περιφερειακά όργανα του κράτους (περιφερειάρχης, νομάρχης, δήμαρχος κ.α.)

Νομικό Πρόσωπο: Είναι ένα σύνολο φυσικών προσώπων, το οποίο έχει δική του «βούληση», δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Διάκριση των Νομικών Προσώπων

Δύο κατηγορίες Νομικών Προσώπων:

α) ΝΠΔΔ

β) ΝΠΙΔ

Η διάκριση γίνεται με βάση τον **σκοπό** σύστασής τους:

ΝΠΔΔ → συστήνονται με σκοπό την επιτέλεση ορισμένης κρατικής λειτουργίας (άσκηση δημόσιας εξουσίας). Η οργάνωση και η λειτουργία του διέπεται από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου. → ΑΕΙ-ΤΕΙ, Νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ., Ασφαλιστικοί Οργανισμοί (Ι.Κ.Α. – ΤΕΒΕ – ΟΓΑ κ.ά.), Ενορίες, Εκκλησία της Ελλάδας, διάφοροι σύλλογοι (Δικηγορικός, Ιατρικός, ΤΕΕ κ.ά.).

ΝΠΙΔ → συστήνονται με σκοπό την πραγμάτωση ιδιωτικών σκοπών (ατομικό συμφέρον). Η οργάνωση και η λειτουργία τους διέπεται από κανόνες ιδιωτικού (αστικού) δικαίου.

Η συστατική (ιδρυτική) πράξη του Νομικού Προσώπου, καθορίζει το αν διέπεται από το αστικό ή διοικητικό δίκαιο και είναι αντίστοιχα Ν.Π.Ι.Δ. ή ΝΠΔΔ.

Τα διοικητικά όργανα (όργανα του κράτους, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ) εκδίδουν διοικητικές πράξεις, ασκώντας δημόσια εξουσία. Οι διαφορές με αυτά τα όργανα είναι διοικητικές διαφορές και επιλύονται από τα διοικητικά δικαστήρια.

2. Τυπικό κριτήριο: Το τυπικό κριτήριο απαντάει στο ερώτημα με ποία **μέσα** εκδίδεται μια πράξη. Σε περίπτωση που το όργανο ενεργεί με μέσα δημόσιας εξουσίας και επιβάλλει τις πράξεις μονομερώς (χωρίς τη σύμπραξη της βούλησης του διοικούμενου), τότε πληροί το Τυπικό κριτήριο κατάταξης (υπαγωγής) στο διοικητικό δίκαιο.

3. Λειτουργικό κριτήριο: Με το λειτουργικό κριτήριο εξετάζεται το **περιεχόμενο** της πράξης. Αν αυτή αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, τότε πληροί το Λειτουργικό κριτήριο υπαγωγής στο διοικητικό δίκαιο.

Σε περίπτωση που συντρέχει το 1<sup>ο</sup> κριτήριο, τότε θα πρέπει να **διαπιστωθούν** το 2<sup>ο</sup> και 3<sup>ο</sup> κριτήριο.

Υπάρχει και ένα 4<sup>ο</sup> κριτήριο, το κριτήριο της Υποκειμένης Σχέσης. Το κριτήριο αυτό εξετάζει αν η πράξη διέπεται από κανόνες του διοικητικού ή του ιδιωτικού δικαίου. Αν η πράξη διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου τότε αυτή (η πράξη) υπάγεται στο διοικητικό δίκαιο.

Που χρησιμεύουν τα κριτήρια υπαγωγής στο διοικητικό δίκαιο;

1. Στη διαπίστωση του αν η πράξη είναι διοικητική ή όχι
2. Στη διαπίστωση του αν η διαφορά είναι διοικητική ή όχι
3. Στη διαπίστωση της ιδιότητας των οργάνων (διοικητικά όργανα ή όχι)
4. Πότε η προκύπτουσα διαφορά επιλύεται από τα αρμόδια διοικητικά ή αστικά – ποινικά δικαστήρια

#### ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η πράξη υπουργού για την απόλυση υπαλλήλων του Υπουργείου, οι οποίοι απασχολούνται με σύμβαση Ιδιωτικού δικαίου, είναι διοικητική διαφορά;

Πρώτα διαπιστώνουμε αν συντρέχουν τα κριτήρια υπαγωγής στο διοικητικό δίκαιο:

- i. Ο Υπουργός είναι όργανο του Κράτους → συντρέχει το οργανικό κριτήριο
- ii. Η πράξη εκδίδεται μονομερώς με χρήση μέσων δημόσιας εξουσίας → συντρέχει το τυπικό κριτήριο.
- iii. Η πράξη εκδίδεται για να εξυπηρετηθεί δημόσιο συμφέρον → συντρέχει το λειτουργικό κριτήριο.
- iv. Οι εργαζόμενοι απασχολούνται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου → ΔΕΝ συντρέχει το κριτήριο της υποκειμένης σχέσης.

**Συμπερασματικά η πράξη είναι διοικητική όμως δεν επιλύεται από τα διοικητικά δικαστήρια αλλά από τα αστικά.**

Διάκριση Δημόσιου και Ιδιωτικού Δικαίου.

Το Δημόσιο Δίκαιο, ρυθμίζει τις σχέσεις πολίτη – πολιτείας.

Το Ιδιωτικό Δίκαιο, ρυθμίζει τις σχέσεις πολίτη – πολίτη.

Το Δημόσιο Δίκαιο διακρίνεται σε: (α) Συνταγματικό δίκαιο

(β) Διοικητικό δίκαιο

Διαφορές διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου.

## Διοικητικό Δίκαιο

- Τεκμήριο της νομιμότητας:

Οι πράξεις της διοίκησης, έστω και αν είναι καταφανώς αντισυνταγματικές, τεκμαίρονται ως νόμιμες και παράγουν τις έννομες συνέπειές τους έως ότου ακυρωθούν ή ανακληθούν.

- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

- Η αρχή της νομιμότητας:

Τα διοικητικά όργανα προβαίνουν στις υλικές ή/και νομικές ενέργειες οι οποίες προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες δικαίου, που καθορίζουν τις αρμοδιότητές τους.

## Ιδιωτικό Δίκαιο

- Η αρχή της ισοτιμίας της βουλήσεως των ιδιωτών.

- Η αρχή της εξισορρόπησης των ιδιωτικών συμφερόντων.

- Η αρχή της νομιμότητας:

Οι ιδιώτες μπορούν να ενεργήσουν οτιδήποτε ΔΕΝ απαγορεύεται ή δεν αντίκειται στους κανόνες δικαίου.

Αρχή της νομιμότητας, νοείται ως η υπαγωγή στο σύνολο των κανόνων δικαίου, που αποτελούν σε δεδομένη χρονική στιγμή την έννομη τάξη.

Το περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας διαφέρει ουσιωδώς στο ιδιωτικό δίκαιο σε σχέση με το δημόσιο (όρα άνω).

Έτσι λοιπόν, η αρχή της νομιμότητας στο διοικητικό δίκαιο επιβάλλει οι ενέργειες της Διοίκησης είτε να είναι σύμφωνες με τους κανόνες δικαίου είτε να μην αντίκεινται σε αυτούς. Οι δύο αυτές έννοιες της αρχής της νομιμότητας στο διοικητικό δίκαιο προσδιορίζουν και τη διάκριση της δράσης της Διοίκησης σε «δεσμία αρμοδιότητα» και «διακριτική ευχέρεια».

«Δεσμία αρμοδιότητα»: Δεσμία αρμοδιότητα της Διοικήσεως έχουμε στην περίπτωση που ο νομοθέτης απαιτεί οι ενέργειές της να είναι σύμφωνες με τον κανόνα δικαίου.

«Διακριτική ευχέρεια»: Διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως έχουμε στην περίπτωση που ο νομοθέτης απαιτεί οι ενέργειές της να μην αντίκεινται στον κανόνα δικαίου.

Χαρακτηριστικά του Δικαίου.

1. Υπάρχει ιεραρχία → η ιεραρχία των κανόνων δικαίου προσδιορίζεται από την ιεραρχία των οργάνων, που παράγουν τους κανόνες δικαίου. **Η ιεραρχία των οργάνων καθορίζεται από το Σύνταγμα. Συνεπώς και η ιεραρχία των κανόνων δικαίου καθορίζεται από το Σύνταγμα.**
2. Δεν υπάρχουν κενά

Βασικές (γενικές) Αρχές Δικαίου.

1. Ο κατώτερος κανόνας δικαίου, δεν μπορεί να αντιτίθεται στον ανώτερο κανόνα δικαίου

2. Ο μεταγενέστερος κανόνας δικαίου υπερισχύει του προγενέστερου
3. Ο ειδικός κανόνας δικαίου υπερισχύει του γενικού.
4. Ο ειδικός προγενέστερος υπερισχύει του γενικού μεταγενέστερου.

### Πηγές του Διοικητικού Δικαίου

Πηγές δικαίου = ο ειδικότερος τρόπος παραγωγής κανόνων δικαίου.

Πηγές διοικητικού δικαίου = οι τρόποι –που καθορίζει η έννομη τάξη- για την παραγωγή των ειδικών κανόνων δικαίου, οι οποίοι διέπουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ)

Τι είναι οι κανόνες δικαίου; → Απλές προτάσεις που ρυθμίζουν υποχρεωτικά τη ζωή των ανθρώπων εντός ενός κοινωνικού συνόλου σε δεδομένη χρονική στιγμή.

Τι είναι η έννομη τάξη; → Το σύνολο των (σε ισχύ) κανόνων δικαίου σε δεδομένη χρονική στιγμή

Τι είναι τυπική και τι ουσιαστική ισχύς των κανόνων δικαίου;

**Τυπική ισχύς**\*: (α) Η ύπαρξη (παραγωγή) κανόνων δικαίου και η ένταξή τους στην έννομη τάξη  
(β) Η σχέση του με τους άλλους κανόνες της έννομης τάξης (δηλαδή οι συνέπειες της αντίθεσής του με αυτούς)

\* Η τυπική ισχύς αρχίζει με τη δημοσίευσή τους

**Ουσιαστικής ισχύς**: Η έναρξη των εννόμων αποτελεσμάτων τους.

### Διακρίσεις των Πηγών του Διοικητικού Δικαίου:

1) Εσωτερική έννομη τάξη (ιεραρχικά\*)

- i) Σύνταγμα
- ii) Πράξεις του νομοθετικού οργάνου (Βουλή)
- iii) Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης
- iv) Νομολογία = αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων
- v) Γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου

\* Η ιεραρχία αυτή τελεί υπό την επιφύλαξη της υπεροχής των κανόνων του Κοινοτικού δικαίου και των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

2. Εξωτερική έννομη τάξη

- i. Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο (ΕΚΔ)
- ii. Διεθνές Δίκαιο
- iii. Διεθνείς Συμβάσεις

Έχουν αυξημένη τυπική ισχύ. Υπερισχύουν έναντι κάθε άλλης διάταξης νόμου, είτε πρόκειται για προγενέστερη είτε για μεταγενέστερη αυτών (εφόσον βέβαια έχουν επικυρωθεί με νόμο) άρθρο 28 §1 Συντ.

#### 1.i. Σύνταγμα

Το Σύνταγμα (με την επιφύλαξη των κανόνων του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου) αποτελεί το θεμελιώδη κανόνα δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, υπό την έννοια ότι οι άλλοι κανόνες δικαίου πρέπει να συμβαδίζουν με τις διατάξεις του (δηλ. να μην είναι αντίθετοι με αυτές).

Το Σύνταγμα καθορίζει:

- τα όργανα του κράτους
- τον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας τους
- τις αρμοδιότητές τους
- τις διαδικασίες θέσπισης των λοιπών κανόνων της έννομης τάξης
- την ιεραρχία των κρατικών οργάνων

το Σύνταγμα, επομένως, είναι ρυθμιστής των πολιτειακών οργάνων.

*Αρμόδιο όργανο για τη θέσπιση των συνταγματικών κανόνων είναι το σύνολο των εκλογέων (εκλογικό σώμα), σύμφωνα με τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος.*

Κατ' εξαίρεση, το σύνολο των εκλογέων μπορεί να διατυπώσει μεμονωμένο συνταγματικό κανόνα, σε συγκεκριμένο θέμα, απευθείας με δημονήφισμα (κατά τη διαδικασία του άρθρου 44 §2).

Εκτός από τους κανόνες που αποτυπώνονται στο κείμενο του Συντάγματος, τυπική ισχύ ισοδύναμη προς τους συνταγματικούς κανόνες έχουν και οι ακόλουθοι κανόνες δικαίου:

1.i.α. Τα ψηφίσματα:

Θεσπίζονται από την Συνέλευση που ασκεί τη συντακτική αρμοδιότητα, έως ότου τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα. Οι κανόνες αυτοί ρυθμίζουν θέματα του κοινωνικού βίου ή της δημόσιας διοίκησης ή της δικαστικής εξουσίας καθώς και τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος ή της αναθεώρησής του.

1.i.β. Οι συντακτικές πράξεις:

Θεσπίζονται από την κυβέρνηση και τον Ανώτατο Άρχοντα, κατά τη διάρκεια ανωμόλων περιόδων ή μετά την παύση αυτών. Οι κανόνες αυτοί σκοπό έχουν την κατάλυση ή την αποκατάσταση της έννομης τάξης.

1.i.γ. Οι γενικές αρχές που προκύπτουν από το πνεύμα του Συντάγματος (για το λόγο αυτό δεν έχουν γραπτή αποτύπωση) και έχουν νομολογιακή επιβεβαίωση.

1.i.δ. Το συμπληρωματικό συνταγματικό έθιμο, που διαμορφώνεται από τη συνεχή και ομοιόμορφη πρακτική των πολιτειακών οργάνων με την κοινή συνείδηση ότι εφαρμόζεται κανόνας δικαίου.

1.ii. **Πράξεις του νομοθετικού οργάνου (Βουλή)**

Το νομοθετικό όργανο έχει *γενική αρμοδιότητα* (τεκμήριο αρμοδιότητας) στην παραγωγή κανόνων δικαίου (που ονομάζονται νόμοι), σε αντίθεση με τα όργανα της δικαστικής και εκτελεστικής λειτουργίας που εκ του Συντάγματος έχουν συγκεκριμένη αρμοδιότητα.

Περιορισμοί του νομοθετικού οργάνου:

- α. από το Σύνταγμα
- β. από τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα
- γ. από τις αρμοδιότητες και τις διαδικασίες λειτουργίας των λοιπών εξουσιών (δικαστική, εκτελεστική).

Για κάθε άλλο θέμα, που δεν υπόκειται στους ανωτέρω περιορισμούς, το νομοθετικό όργανο είναι αρμόδιο να νομοθετεί. Τα δε Δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των πράξεων (νόμοι) του νομοθετικού οργάνου.

Νομοθετικό όργανο = Βουλή (ολομέλεια ή τα Τμήματα ή το θερινό Τμήμα). Οι νόμοι έχουν την ίδια τυπική ισχύ είτε ψηφίστηκαν από την Ολομέλεια είτε από τα Τμήματα της Βουλής.

Ο κανονισμός της Βουλής δεν έχει χαρακτήρα νομοθετικής πράξης.

Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου: είναι κανόνες δικαίου που έχουν τυπική ισχύ ισοδύναμη προς τον νόμο. Εκδίδονται (σύμφωνα με το άρθρο 44 §1 του Συντάγματος) από ένα ιδιότυπο νομοθετικό όργανο που αποτελείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου τελούν υπό την προϋπόθεση κύρωσής τους από την Βουλή.

Δίκαιο της ανάγκης: εκδίδονται για την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών ή για την ταχύτερη αποκατάσταση της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών. Έχουν τυπική ισχύ ισοδύναμη με το Σύνταγμα και τελούν υπό την προϋπόθεση κύρωσής τους από το Σύνταγμα (άρθρο 48§1).

Αναγκαστικοί νόμοι ή τα αναγκαστικά διατάγματα ή τα νομοθετικά διατάγματα, εκδίδονται από την Κυβέρνηση, κυρώνονται και δημοσιεύονται από τον Ανώτατο Άρχοντα, μετά την παύση ανωμάτων περιόδων ή κατά τη διάρκεια αυτών. Έχουν τυπική ισχύ ισοδύναμη του νόμου.

Εφάπαξ εκδιδόμενοι νόμοι, έχουν, ως νόμοι, αυξημένη τυπική ισχύ είτε γιατί το Σύνταγμα προβλέπει την εφάπαξ έκδοσή τους είτε διότι η αυξημένη αυτή τυπική ισχύς, τους αναγνωρίστηκε εκ των υστέρων από το Σύνταγμα.

### 1.iii. Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης

Ως κανονιστική αρμοδιότητα της Διοικήσεως νοείται η ικανότητά της να εκδίδει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου.

Η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται στη Διοίκηση είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε με **Νομοθετική Εξουσιοδότηση** από το νομοθετικό όργανο (με πράξεις του νομοθετικού οργάνου).

Απευθείας από το Σύνταγμα, παρέχεται κανονιστική αρμοδιότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση των αναγκαίων διαταγμάτων για την εκτέλεση των νόμων (άρθρο 43 §1).

Επίσης, το Σύνταγμα παρέχει στον ΠτΔ κανονιστική αρμοδιότητα για την έκδοση προεδρικού διατάγματος, με το οποίο καθορίζεται ο αριθμός των βουλευτών κάθε βουλευτικής περιφέρειας, βάσει του νόμιμου πληθυσμού αυτής (άρθρο 54 §2).

Το Σύνταγμα παρέχει απευθείας κανονιστική αρμοδιότητα στον Πρωθυπουργό για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των υπουργών άνευ χαρτοφυλακίου, καθώς και στον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο υπουργό για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των υφυπουργών (άρθρο 83).

Νομοθετική Εξουσιοδότηση: είναι πράξη του νομοθετικού οργάνου με την οποία αυτό, αναθέτει σε συγκεκριμένο όργανο της διοίκησης την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας.

Η νομοθετική εξουσιοδότηση για να είναι συνταγματικώς επιτρεπτή θα πρέπει:

- α) να είναι ειδική: δηλ. να καθορίζει, συγκεκριμένα το υπό ρύθμιση θέμα.
- β) να είναι ορισμένη: δηλ. να παρέχει σε γενικές γραμμές τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις για τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών.

**Η νομοθετική εξουσιοδότηση προβλέπεται από το άρθρο 43 §2 και §4.**

Το άρθρο 43 §2.α ορίζει ότι επιτρέπεται έκδοση **κανονιστικών διαταγμάτων**, βάσει *ειδικής* εξουσιοδότησης νόμου και εντός των ορίων αυτής. Η αρμοδιότητα αυτή αναγνωρίζεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

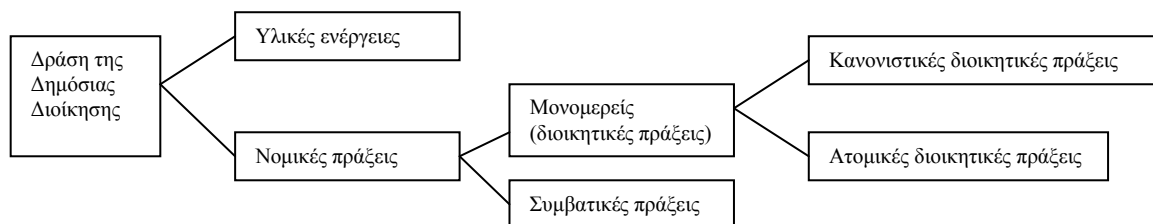
Το άρθρο 43 §2.β επιτρέπει την έκδοση **κανονιστικών πράξεων**, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης και σε άλλα όργανα της διοίκησης υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων τοπικού χαρακτήρα ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα.

Νόμος πλαίσιο: είναι μια εκτεταμένη νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από την Ολομέλεια της Βουλής. Η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι ειδική και ορισμένη. Η ειδικότητα, όμως εδώ, προϋποθέτει τον καθορισμό σε γενικές γραμμές των υπό ρύθμιση θεμάτων ενώ το ορισμένο αυτής σημαίνει ότι καθορίζονται ειδικώς οι γενικές αρχές και κατευθύνσεις των θεμάτων αυτών (άρθρο 43 §4). Η εκτεταμένη, αυτή, νομοθετική εξουσιοδότηση καθορίζει και τα χρονικά όρια άσκησης της αρμοδιότητας αυτής.

Η άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια, δηλαδή δεν μπορεί να υποχρεωθεί η Διοίκηση στην έκδοση κανονιστικών πράξεων, εκτός αν ρητώς προβλέπεται από τη νομοθετική εξουσιοδότηση.

Υπεξουσιοδότηση: είναι η ανάθεση από το εξουσιοδοτούμενο διοικητικό όργανο σε άλλο διοικητικό όργανο να ασκήσει την κανονιστική αρμοδιότητά του. Η **υπεξουσιοδότηση καταρχήν απαγορεύεται**, εκτός αν επιτρέπεται ρητά από τη νομοθετική εξουσιοδότηση ή πρόκειται για επουσιώδη θέματα ή για θέματα εσωτερικής φύσης της δημόσιας υπηρεσίας (ειδικό ή τεχνικό ζήτημα).

Τα κανονιστικού χαρακτήρα **διατάγματα** υπόκεινται σε επεξεργασία από το ΣτΕ. Η επεξεργασία αφορά τον έλεγχο νομιμότητας της κανονιστικής διάταξης. Η πρακτική αναφέρει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υπογράφει το σχέδιο διατάγματος μόνο εφόσον η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί με τις παρατηρήσεις του ΣτΕ.



#### Κριτήρια – χαρακτηριστικά διοικητικής σύμβασης:

1. Το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ
2. Η σύμβαση εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό ή έχει σχέση με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας (με τη λειτουργική έννοια).
3. Εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς. Δηλαδή, η σύμβαση περιέχει όρους, αμέσως ή εμμέσως, οι οποίοι παρέχουν στο Δημόσιο ή ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ, τη δυνατότητα μονομερούς επέμβασης (δηλαδή, μεταβολής των όρων της σύμβασης).

Ακυρωτική διαφορά: Όταν το δικαστήριο ελέγχει μόνο τη νομιμότητα μιας κανονιστικής ή ατομικής διοικητικής πράξης ή της παράλειψης έκδοσής της, χωρίς να προβαίνει στην εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών (εκτός από την περίπτωση του ελέγχου της καλής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας).

Διαφορά ουσίας: Το δικαστήριο εξετάζει και εκτιμά τα πραγματικά περιστατικά.

### Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο (ΕΚΔ)

Το ΕΚΔ διακρίνεται σε : (α) Πρωτογενές δίκαιο  
(β) Δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο

#### Πρωτογενές δίκαιο

Είναι το ιδρυτικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελείται:

- α) Ιδρυτικές συνθήκες
- ΕΟΚ
  - ΕΚΑΧ
  - ΕΚΑΕ
- β) Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987)
- Σύσταση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
  - Ενίσχυση αρμοδιοτήτων Ευρ. Κοινοβουλίου
  - Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
- γ) Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)
- Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ONE → ΕΚΤ, ΕΣΚΤραπεζών ΚΕΠΠΑ ΣΔΕΥ
  - Θεσμοθέτηση Ευρ. ιθαγένειας
- δ) Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών

#### Παράγωγο δίκαιο

Είναι *απρόσωποι κανόνες δικαίου* που θεσπίζουν με εκτελεστές πράξεις το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ΕΣ) και η Commission.

α) ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ: έχουν γενικό περιεχόμενο και άμεση ισχύ. Δεσμεύουν τα ΚΜ τόσο ως προς το αποτέλεσμα όσο και ως προς τα μέσα για την επίτευξη του στόχου.

β) ΟΔΗΓΙΕΣ: έχουν γενικό περιεχόμενο. Δεσμεύουν τα ΚΜ μόνο ως προς το αποτέλεσμα. Ενσωματώνονται στην εσωτερική έννομη τάξη με Π.Δ. στο οποίο καθορίζονται τα μέσα για την επίτευξη του στόχου.

γ) ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ: έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο και άμεση ισχύ. Απευθύνονται σε ΚΜ ή φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

δ) ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ή ΓΝΩΜΕΣ: δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, διατυπώνονται από το Συμβούλιο ή την Commission ή από κοινού από το Ευρ. Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Υποδεικνύουν σε ΚΜ ή ιδιώτες ορισμένη συμπεριφορά ή συγκεκριμένη ενέργεια που δύναται να προβούν.

Επίσης στο παράγωγο δίκαιο του ΕΚΔ περιλαμβάνονται:

- Οι κανόνες των διεθνών συμβάσεων που συνάπτει η ΕΕ με τρίτες χώρες ή με Διεθνείς Οργανισμούς
- Οι γενικές αρχές δικαίου που αναγνωρίζει η νομολογία του ΔΕΚ (Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), όπως η αρχή της ισότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων, η αρχή της αναλογικότητας και της επικουρικότητας κ.α.

Το ΕΚΔ αποτελεί για τη χώρα μας αναπόσπαστο τμήμα της εσωτερικής έννομης τάξης.

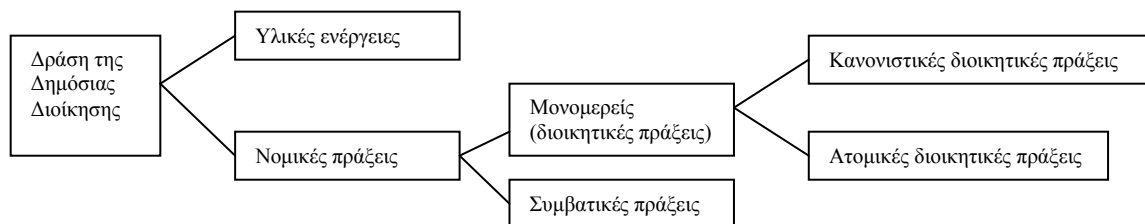
Το ΕΚΔ υπερισχύει του Συντάγματος;

Υπάρχουν δύο απόψεις. Η μία δέχεται ότι υπερέχει, ερμηνεύοντας το άρθρο 28 §1 και 2 Συντ., υπό τον όρο της ισότητας και της αμοιβαιότητας και εφόσον δεν πλήττονται οι βάσεις του δημοκρατικού μας πολιτεύματος. Η άλλη, υποστηρίζει ότι δεν μπορεί κάποιος κανόνας δικαίου ο οποίος εισάγεται στην εσωτερική έννομη τάξη όπως το Σύνταγμα ορίζει, να έχει ανώτερη τυπική ισχύ από αυτό.

Αντίθετα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ΕΚΔ, το Διεθνές δίκαιο και οι διεθνείς συμβάσεις, που έχουν επικυρωθεί με νόμο, υπερισχύουν έναντι διατάξεων τυπικού νόμου [άρθρο 28 §1 και 3 Συντ.].



## Η Δράση της Δημόσιας Διοίκησης.



Νομική Πράξη: είναι η δήλωση της βούλησης, με την οποία θεσπίζεται κανόνας δικαίου που συνεπάγεται τη μεταβολή μιας νομικής κατάστασης.

Υλική Ενέργεια: ενσυνείδητη, ενσώματη εκδήλωση της βουλήσεως.

Διοικητική πράξη: ορίζεται ως η δήλωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου (ατομικός ή γενικός και απρόσωπος).

Η διοικητική πράξη είναι δήλωση μονομερής, δεν εξαρτάται δηλαδή από τη συναίνεση του διοικούμενου.

Τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης («προνόμια» της Δημόσιας Διοίκησης)

### 1. Η αρχή της νομιμότητας.

Η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε (υλικές και) νομικές ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από το νομοθέτη.

### 2. Το τεκμήριο της νομιμότητας.

Η διοικητική πράξη τεκμαίρεται ως νόμιμη και παράγει τα έννομα αποτελέσματά της, ανεξάρτητα από τυχόν νομική πλημμέλεια, έως ότου:

- α) ακυρωθεί → με δικαστική απόφαση, ή
- β) ανακληθεί → από την ίδια τη Διοίκηση, ή
- γ) καταργηθεί → με νεώτερη διοικητική πράξη, ή γενικά παύσει η ισχύ της.

Το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις *κανονιστικές διοικητικές πράξεις*, διότι καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος τους και μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτοτελούς προσβολής τους, επιτρέπεται η παρεμπίπτουσα έρευνα της νομιμότητας και του κύρους τους από οποιοδήποτε δικαστήριο.

### 3. Το χαρακτηριστικό της εκτελεστότητας.

Η ρύθμιση την οποία θεσπίζει η διοικητική πράξη είναι άνευ ετέρου υποχρεωτική για τους διοικούμενους, χωρίς δηλαδή να απαιτείται άλλη διαδικασία (π.χ. δικαστική απόφαση) που να την κηρύσσει εκτελεστή.

### 4. Το χαρακτηριστικό του διοικητικού καταναγκασμού.

Ως διοικητικός καταναγκασμός νοείται η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, σε περίπτωση άρνησης του διοικούμενου να συμμορφωθεί προς τη ρύθμιση της διοικητικής πράξης, να προβαίνουν στον εξαναγκασμό του με τη βία. Βέβαια τα

μέτρα του διοικητικού καταναγκασμού θα πρέπει να είναι **ανάλογα** του επιδιωκόμενου σκοπού.

### Διακρίσεις των διοικητικών πράξεων

Οι διοικητικές πράξεις μπορεί να είναι :

**1. Κανονιστικές διοικητικές πράξεις:** Πράξεις με τις οποίες τίθενται γενικοί και απρόσωποι κανόνες δικαίου. Ο κανόνας δικαίου δηλαδή έχει εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο (νομικό ή φυσικό) που συγκεντρώνει ορισμένες ιδιότητες.

Παραδείγματα κανονιστικής διοικητικής πράξης:

α) διοικητική πράξη που καθορίζει τους όρους επιχορήγησης των επιχειρήσεων.

β) διοικητική πράξη που καθορίζει τον τρόπο εισαγωγής των υποψηφίων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

**2. Ατομικές διοικητικές πράξεις:** Πράξεις με τις οποίες τίθενται ειδικοί και ατομικοί κανόνες δικαίου. Οι αποδέκτες του κανόνα δικαίου είναι ατομικώς καθορισμένοι με βάση τα στοιχεία που επιτρέπουν την αναγνώριση της ταυτότητάς τους.

Παραδείγματα ατομικής διοικητικής πράξης:

α) η διοικητική πράξη διορισμού ενός δημοσίου υπαλλήλου.

β) η πράξη χορήγησης κανονικής άδειας σε δημόσιο υπάλληλο.

**3. Διοικητικές πράξεις διασταυρουμένων κατηγοριών:** Μπορεί μια κανονιστική πράξη να θεσπίζει ειδικό και απρόσωπο κανόνα δικαίου. Ή μια ατομική πράξη να θεσπίζει ατομικό και γενικό κανόνα δικαίου («ατομική πράξη γενικού περιεχομένου») → πράξεις κήρυξης αναδασμού, πράξεις κατάταξης στρατολογικών κλάσεων κ.α.

**4. Σωρευτική διοικητική πράξη:** Σώρευση περισσότερων **ατομικών** διοικητικών πράξεων σε ένα ενιαίο κείμενο.

Η διάκριση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από τις ατομικές διοικητικές πράξεις δεν είναι πάντοτε ευχερής. Είναι όμως πολύ σημαντική γιατί διαφοροποιούνται ως προς:

- Την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου
- Την τηρητέα διαδικασία
- Την δυνατότητα ανάκλησης
- Το τεκμήριο νομιμότητας

A. Οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται **ΜΟΝΟ** από τα όργανα που προβλέπονται στο άρθρο 43 του Συντάγματος. [αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου]

B. Οι κανονιστικές πράξεις **ΠΑΝΤΟΤΕ** δημοσιεύονται, ενώ οι ατομικές μόνο όταν τούτο ορίζεται ρητά από τον κανόνα που επιτρέπει την έκδοσή της.

Γ. Οι κανονιστικές πράξεις είναι ελευθέρως ανακλητές, όχι όμως με αναδρομική ισχύ (εκτός εάν τούτο ορίζεται ρητά από το νομοθέτη) ενώ οι ατομικές διοικητικές πράξεις ανακαλούνται μόνον υπό όρους (μάλιστα ορισμένες φορές με αναδρομική ισχύ). [δυνατότητα ανάκλησης].

Δ. Στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις, το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή, διότι καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος τους και μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτοτελούς προσβολής τους επιτρέπεται η παρεμπίπτουσα έρευνα της νομιμότητάς τους από οποιοδήποτε δικαστήριο. [τεκμήριο νομιμότητας].

Διακρίσεις ατομικών διοικητικών πράξεων (ΑΤΔΠ).

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις είναι νομικές πράξεις της διοίκησης με τις οποίες θεσπίζονται, μονομερώς, κανόνες δικαίου που είναι ατομικοί και ειδικοί.

1. **ΣΥΣΤΑΤΙΚΕΣ:** είναι ΑΤΔΠ, με τις οποίες θεσπίζεται απευθείας ατομικός κανόνας δικαίου με την ίδρυση ή κατάργηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων των αποδεκτών τους. (π.χ. άδεια λειτουργίας καταστήματος, οικοδομική άδεια)

2. **ΔΙΑΠΙΣΤΩΤΙΚΕΣ:** είναι ΑΤΔΠ, με τις οποίες απλώς διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε ορισμένο νομικό καθεστώς. (π.χ. η πράξη του Υπουργού παιδείας περί της εκλογής προέδρου τμήματος σε ΑΕΙ, ή η πράξη απολύσεως δημοσίου υπαλλήλου λόγω 35ετίας).

3. **ΒΕΒΑΙΩΤΙΚΕΣ:** είναι ΑΤΔΠ, με τις οποίες η Διοίκηση δηλώνει την εμμονή της σε προηγούμενη ρύθμιση. Οι βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις ΔΕΝ προσβάλλονται δικαστικά.

4. **ΘΕΤΙΚΕΣ:** είναι ΑΤΔΠ, με τις οποίες γίνεται δεκτή η αίτηση ενός διοικουμένου ή δημιουργείται ένα δικαίωμα υπέρ αυτού. (π.χ. χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστήματος).

5. **ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ:** είναι ΑΤΔΠ, με τις οποίες απορρίπτεται η αίτησή του ή καταργείται ένα δικαίωμά του.

Τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές ατομικές διοικητικές πράξεις μπορεί να είναι είτε ΡΗΤΕΣ είτε ΣΙΩΠΗΡΕΣ.

**Σιωπηρές** → έχουμε όταν το διοικητικό όργανο παραλείψει να εκδώσει, ορισμένη ΑΤΔΠ. Η παράλειψη έκδοσης ΑΤΔΠ, είναι συνήθως αρνητική. Υπάρχουν όμως και σιωπηρές θετικές πράξεις όπως π.χ. η παράλειψη του νομαρχιακού συμβουλίου να εκδώσει απόφαση για αίτηση άδειας ιδρύσεως υπεραγοράς μέσα σε δύο μήνες από την υποβολή της, θεωρείται ότι έγινε δεκτή δια σιωπηράς θετικής πράξεως σύμφωνα με τον νόμο 2323/95.

Ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης της διοίκησης είναι η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας (ΠΟΝΕ).

Παράλειψη Οφειλομένης Νομίμου Ενέργειας έχουμε όταν το διοικητικό όργανο έχει την υποχρέωση να εκδώσει ΑΤΔΠ εντός 3<sup>ων</sup> μηνών, κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου, αλλά παρόλα αυτά παραλείπει να την εκδώσει.

**Προϋποθέσεις ΠΟΝΕ:**

- Η έκδοση της πράξης είναι «Δεσμία αρμοδιότητα» της διοίκησης
- Υποβολή αίτησης από τον διοικούμενο
- Η αίτηση πρέπει να υποβληθεί στο αρμόδιο διοικητικό όργανο
- Η αίτηση πρέπει να συνοδεύεται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά
- Θα πρέπει να έχει παρέλθει 3μηνο από την υποβολή της αίτησης, ώστε να δύναται να προσβληθεί η πράξη.

**Σιωπηρή αρνητική ΑΤΔΠ,** έχουμε όταν η πράξη υπάγεται στη «διακριτική ευχέρεια» της διοίκησης. Η προσβολή γίνεται μετά από 30 ημέρες από την υποβολή της αίτησης και εντός 60 ημερών από την λήξη του 30ημέρου.

«Επαχθείς» είναι ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις, με τις οποίες καταργούνται δικαιώματα ή επιβάλλονται υποχρεώσεις εις βάρος του διοικουμένου.

«Επωφελείς», ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Θεσπίζονται δικαιώματα και καταργούνται υποχρεώσεις.

### Άσκηση

Στις 30/1/2004 διοικούμενος υποβάλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ, για την κατεδάφιση αυθαίρετου κτίσματος που βρίσκεται σε όμορο ακίνητο με το δικό του. Το εν λόγω κτίσμα έχει κριθεί ως αυθαίρετο.

Η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι διακριτική ευχέρεια ή δεσμία αρμοδιότητα; Πότε το νωρίτερο και πότε το αργότερο μπορεί να προσβάλει τη σιωπηρή άρνηση ή την παράληψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας της διοίκησης;

Ο διοικούμενος ζητάει (αιτείται) από την αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ την έκδοση Ατομικής Διοικητικής Πράξης (ΑΤΔΠ) στην οποία θα διατάσσεται η κατεδάφιση του συγκεκριμένου αυθαίρετου.

#### Α περίπτωση:

Στην περίπτωση που ο κανόνας δικαίου, που καθορίζει την αρμοδιότητα της διοίκησης, προβλέπει ότι αυτή είναι υποχρεωμένη να εκδίδει ΑΤΔΠ κατεδαφίσεως κάθε κτίσματος το οποίο έχει κριθεί ως αυθαίρετο, τότε είναι δεσμία αρμοδιότητα της διοικήσεως και η ΑΤΔΠ θα πρέπει να εκδοθεί εντός 3μήνου από την υποβολή της αιτήσεως.

#### Β περίπτωση:

Στη περίπτωση που ο κανόνας δικαίου, που καθορίζει τις αρμοδιότητες της διοίκησης, δεν προκαθορίζει επακριβώς την επιλογή της, τότε η διοίκηση **δύναται** να εκδώσει ΑΤΔΠ κατεδαφίσεως και επόμενος η αρμοδιότητα είναι διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.

Στην Α περίπτωση, αν η αίτηση του διοικουμένου δεν ικανοποιηθεί (δηλ. δεν εκδοθεί ΑΤΔΠ κατεδαφίσεως) τότε θα πρέπει ο ενδιαφερόμενος να προσβάλει την πράξη για Παράληψη Οφειλομένης Νομίμου Ενεργείας.

Για να είναι ΠΟΝΕ θα πρέπει να πληρούνται οι εξής προϋποθέσεις:

1. η δράση να είναι δεσμία αρμοδιότητα της διοίκησης
2. ο διοικούμενος να υποβάλει αίτηση
3. η υποβολή της αίτησης να γίνει στο αρμόδιο διοικητικό όργανο
4. η αίτηση να συνοδεύεται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά
5. θα πρέπει να έχει παρέλθει 3μηνο από την υποβολή της αίτησης ώστε να μπορεί να προσβληθεί η παράληψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας της διοίκησης από τον διοικούμενο.

Έτσι, αφού ο διοικούμενος, σύμφωνα με την διατύπωση του ερωτήματος, έχει υποβάλει αίτηση στο αρμόδιο διοικητικό όργανο και αυτή συνοδεύεται από τα απαραίτητα δικαιολογητικά τότε σε περίπτωση μη έκδοσης της ΑΤΔΠ κατεδαφίσεως του αυθαίρετου κτίσματος, εντός 3μήνου από την υποβολή της αίτησης, ο διοικούμενος μπορεί να προσβάλει την ΠΟΝΕ με την παρέλευση του 3μήνου. Δηλαδή μπορεί να προσβάλει την πράξη στις 29/4/2004.

Στη Β περίπτωση ο διοικούμενος μπορεί να προσβάλει την πράξη της σιωπηρής άρνησης της διοίκησης μετά από 30 ημέρες από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Δηλαδή μπορεί να προσβάλει την πράξη από την 1/3/2004 και εντός 60 ημερών από την λήξη του 30ημέρου, δηλαδή στις 29/4/2004.

Συνεπώς στις 29/4/2004 μπορεί να προσβάλει την πράξη, είτε κρίνεται ως ΠΟΝΕ είτε ως Σιωπηρή άρνηση της διοίκησης.