

Επαμεινώνδας Π. Σπλιωτόπουλος
Επίτ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου

Τόμος 1

15η Έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εγχειρίδιο
Διοικητικού
Δικαίου

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου - Τόμος 1
Επαμεινώνδας Π. Σπλιωτόπουλος

ISBN 978-960-622-147-7

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδενμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director: Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία: Ρούσσα Πετράτου
Παραγωγή: NB Production AM300617M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομυιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομυιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ.: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



Επαμεινώνδας Π. Σππλιωτόπουλος
Επίτ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου

Τόμος Ι

15η Έκδοση

Ενημέρωση Ιούνιος 2017



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Administrative Law

1st volume - 15th edition

Epaminondas P. Spiliotopoulos
honorary Professor of the University of Athens

Abstract: The purpose of this book is to present and analyse the Greek system of administrative law, as provided by the Constitution, recent legislation, general principles of law and supreme administrative courts' case law, in the light of European Union law and international law. The main parts of the book are: The Introduction, which discusses the concept of the "legal order", and in particular the concepts of the "legal norm", the "law", the State, the Constitution, the "public" or "state organ" and the "legal act"; the concept of the "administrative organ"; and the concept of the "legal person". Part A: The legal status of the public administration. This part explores the concepts of administrative law (its definition and sources and the basic principles of administrative action); the administrative act (the concept of and the organs producing administrative acts, their competences, the process for issuing administrative acts and their form, as well as their validity); the administrative contract; and the tort liability of the public administration. Part B: The organisation of the public administration. This part explains the methods of organisation of the public administration; the administrative organisation of the State (the central and the regional authorities and organs of the State); the local government of first and second level; and the public legal persons with special aims.

ISBN 978-960-622-147-7

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.

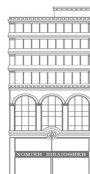


NOMIKI BIBLIOTHIKI

23 Mavromichali str., 106 80 Athens, Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



number of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



© 2017, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

Στη Σοφία

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 15ης ΕΚΔΟΣΗΣ

Η 15η έκδοση επιβάλλεται από την ανάγκη ενημέρωσης, λόγω της πληθώρας των νέων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων τη θέσπιση των οποίων προκάλεσε η οικονομική κρίση και η αντιμετώπισή της αλλά και της σχετικής νέας νομολογίας. Η ενημέρωση αφορά πολλά κεφάλαια του εγχειριδίου. Διατυπώνω την ευχή και την ελπίδα ο νομοθετικός κατακλυσμός να μην συνεχιστεί. Θα χρειαστεί όμως τροποποίηση πολλών διατάξεων, η εφαρμογή των οποίων προκάλεσε δυσλειτουργία της Διοίκησης και νομολογιακά προβλήματα. Πάντως συνιστώ όπως κατά τη μελέτη συγκεκριμένου θέματος να εξετάζεται η ισχύς των εκάστοτε σχετικών διατάξεων και η τυχόν μεταβολή της νομολογίας του ΣΕ και των διοικητικών δικαστηρίων.

Θερμά ευχαριστώ τον Επίκουρο Καθηγητή κ. Βασίλειο Κονδύλη για την πολύτιμη βοήθειά του στον έλεγχο της προσαρμογής της 14ης έκδοσης.

Αθήνα, Ιούνιος 2017

Ε. Σπηλιωτόπουλος

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 13ης ΕΚΔΟΣΗΣ

Η παρούσα έκδοση ήταν αναγκαία κυρίως λόγω των νέων διατάξεων, που είναι σχετικές με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τη Διοικητική Δικαιοσύνη.

Εκφράζω τις θερμές μου ευχαριστίες στον κύριο Νικόλαο Μαυρίκα, Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ, για τη βοήθειά του στην ενημέρωση του Εγχειριδίου, καθώς και στην κυρία Ευγενία Κάππου για την εξαιρετική εργασία της τροποποίησης του κειμένου της προηγούμενης έκδοσης και στην κυρία Ευαγγελία Γαλάνη, Δικηγόρο, για την πολύτιμη επιστημονική επιμέλεια του κειμένου της νέας έκδοσης.

*Αθήνα, Νοέμβριος 2010
Ε. Σπηλιωτόπουλος*

Εκφράζω τις θερμές μου ευχαριστίες προς τους κ.κ. Γιάννη Σαρμά, Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Χαράλαμπο Χρυσανθάκη, Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών, Γεώργιο Παπαγιαννόπουλο, Πρόεδρο Εφετών Διοικητικών Δικαστηρίων ε.τ., Βασίλη Αραβαντινό, Πάρεδρο του ΣΕ και Κώστα Μπακογιάννη, Δ.Ν. Δικηγόρο, για την βοήθειά τους στην ενημέρωση του Εγχειριδίου.

*Αθήνα, 20 Οκτωβρίου 1999
Ε. Σπηλιωτόπουλος*

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1ης ΕΚΔΟΣΗΣ

Το παρόν εγχειρίδιον είναι καρπός πενταετούς διδασκαλίας του διοικητικού δικαίου εις την Νομικήν Σχολήν του Πανεπιστημίου Αθηνών, κατά την διάρκειαν της οποίας κατεβλήθη προσπάθεια δια την ακριβή έκθεσιν και κριτικήν ανάλυσιν των πράγματι ισχυόντων σήμερον εις την Ελλάδα κανόνων του γενικού διοικητικού δικαίου (του νομικού καθεστώτος και της οργανώσεως της Δημόσιας Διοικήσεως και της διοικητικής δικαιοσύνης) και των σχετικών εννοιών. Αποτελεί δε τούτο περαιτέρω επεξεργασίαν, συμπλήρωσιν και προσαρμογήν προηγουμένως εκδοθεισών «παραδόσεων».

Η ύλη και το διάγραμμα της συστηματικής εμφανίσεως αυτής ανταποκρίνονται εις τας συγχρόνους αντιλήψεις της επιστήμης του δημοσίου δικαίου. Η διατύπωση είναι συνοπτική, κατά τον τρόπον των αντίστοιχων γαλλικών (précis) και γερμανικών (Kurz-Lehrbücher), βιβλίων και προς αποφυγήν πολλών επαναλήψεων γίνεται συχνή παραπομπή εις τας εναρίθμους παραγράφους και τας υποσημειώσεις.

Σκοπός του εγχειριδίου είναι να δώση εις μεν τους φοιτητάς μίαν βάσιν διά την μελέτην της διδασκομένης ύλης, εις δε τους ασχολούμενους με την εφαρμογήν του διοικητικού δικαίου, μίαν συνοπτικήν πληροφόρησιν περί των ισχυόντων κανόνων και της νομολογιακής ερμηνείας ή διαπλάσεως αυτών.

Αθήναι, Φεβρουάριος 1977
Ε. Σπηλιωτόπουλος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 15ης ΕΚΔΟΣΗΣ.....	ΙΧ
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 13ης ΕΚΔΟΣΗΣ.....	ΧΙ
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1ης ΕΚΔΟΣΗΣ.....	ΧΙΙΙ
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	ΧΧΙ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

§1. Η έννομη τάξη	1
§2. Έννοια του διοικητικού οργάνου.....	5
§3. Τα νομικά πρόσωπα	7

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι. ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

§1. Έννοια του όρου "διοίκηση"	9
§2. Η συγκρότηση της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης	11
§3. Η δημόσια υπηρεσία	13
§4. Ορισμός του διοικητικού δικαίου	15
§5. Εξέλιξη του διοικητικού δικαίου	17
§6. Διοικητικό δίκαιο και διοικητική επιστήμη.....	21
§7. Βιβλιογραφία	23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

§1. Έννοια των πηγών και τυπική ισχύς των κανόνων δικαίου	29
§2. Το Σύνταγμα	33

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

§3. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων	38
§4. Οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις	45
§5. Η νομολογία.....	55
§6. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου	58
§7. Το διοικητικό έθιμο.....	60
§8. Οι κανόνες του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).....	61
§9. Οι κανόνες του διεθνούς δικαίου	72

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

§1. Η αρχή της νομιμότητας	75
§2. Το δημόσιο συμφέρον	79
§3. Η προστασία του διοικουμένου	82

II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

§1. Η νομική δράση της Δημόσιας Διοίκησης.....	87
§2. Ορισμός της διοικητικής πράξης. Κυβερνητικές πράξεις.....	88
§3. Η αίτηση του διοικουμένου.....	91
§4. Ο θεσπιζόμενος κανόνας δικαίου	94
§5. Χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης.....	98
§6. Διακρίσεις των διοικητικών πράξεων.....	106

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΟΡΓΑΝΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

§1. Προέλευση από διοικητικό όργανο	111
§2. Διακρίσεις των διοικητικών οργάνων	113
§3. Η νόμιμη υπόσταση του οργάνου.....	114
§4. De facto διοικητικό όργανο.....	115
§5. Κανόνες που διέπουν τα συλλογικά όργανα	116

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄
Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ**

§1. Έννοια και διακρίσεις της αρμοδιότητας.....	129
§2. Μεταβίβαση της αρμοδιότητας.....	135
§3. Χρονικοί περιορισμοί της αρμοδιότητας.....	137
§4. Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια.....	138

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄
ΤΡΟΠΟΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ**

§1. Διαδικασία έκδοσης.....	143
§2. Η συμμετοχή των διοικουμένων.....	147
§3. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.....	149
§4. Ο τύπος της διοικητικής πράξης.....	152
§5. Αιτιολογία της διοικητικής πράξης.....	156

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄
Η ΙΣΧΥΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ**

§1. Έναρξη και διάρκεια της ισχύος.....	159
§2. Κατάργηση και ανάκληση της διοικητικής πράξης.....	162

III. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

§1. Η συμβατική δραστηριότητα.....	175
§2. Κανόνες που ρυθμίζουν το προσυμβατικό στάδιο.....	179
§3. Τύπος των διοικητικών συμβάσεων.....	183
§4. Κανόνες που διέπουν την εκτέλεση και τη λύση της διοικητικής σύμβασης.....	185
§5. Διοικητικός έλεγχος και δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο.....	192

IV. Η ΕΞΩΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Έννοια, διακρίσεις και εφαρμοστέο δίκαιο. Προϋποθέσεις.....	195
§2. Παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη.....	201
§3. Καταλογισμός της πράξης.....	209
§4. Η αποζημίωση.....	211

§5. Προσωπική ευθύνη του οργάνου.....	213
§6. Η ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης κατά το ιδιωτικό δίκαιο	215

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΤΡΟΠΟΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

§1. Συγκέντρωση - αποκέντρωση.....	219
§2. Δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια	221
§3. Αυτοδιοίκηση	222
§4. Ο ιεραρχικός έλεγχος	224
§5. Οι διοικητικές προσφυγές	226
§6. Η διοικητική εποπτεία	231

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Ι ΤΑ ΚΕΝΤΡΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

§1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας	233
§2. Η Κυβέρνηση	237
§3. Ο Πρωθυπουργός	243
§4. Οι υπουργοί.....	246
§5. Οι υφυπουργοί, οι γενικοί γραμματείς και τα λοιπά κεντρικά όργανα	249
§6. Τα μεγάλα Σώματα της Διοίκησης	251
α) Το Συμβούλιο της Επικρατείας	252
β) Το Ελεγκτικό Συνέδριο	256
γ) Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές	257
δ) Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους	259

ΤΜΗΜΑ ΙΙ ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

§1. Βαθμοί αποκέντρωσης	262
§2. Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	264

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

§3. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση	268
§3α. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ.....	269

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΤΜΗΜΑ Ι

Ο ΠΡΩΤΟΣ ΒΑΘΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Δήμοι	275
§2. Οι Δημοτικές αρχές	281
§3. Περιουσία - Οικονομική διαχείριση - Προσωπικό	286
§4. Εποπτεία δήμων	289
§5. Δημοτικά νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις	293
§6. Διαβαθμικοί σύνδεσμοι δήμων και περιφερειών	296

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

Ο ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΒΑΘΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Οι περιφέρειες.....	298
§2. Όργανα της περιφέρειας.....	299
§3. Περιουσία - προσωπικό	302
§4. Εποπτεία περιφερειών.....	303
§5. Νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις της περιφέρειας.....	305
§5α. Μητροπολιτικές περιφέρειες	305
§5β. Νησιωτικοί και ορεινοί δήμοι - νησιωτικές περιφέρειες	306

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΕΙΔΙΚΩΝ ΣΚΟΠΩΝ

ΤΜΗΜΑ Ι

ΚΟΙΝΕΣ ΑΡΧΕΣ

§1. Λόγοι σύστασης	307
§2. Ίδρυση και κατάργηση	309
§3. Η διοικητική αυτοτέλεια	312
§4. Η περιουσιακή αυτοτέλεια.....	315
§5. Η επέμβαση στην οργάνωση και τη λειτουργία.....	317

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

§6. Ο έλεγχος	320
---------------------	-----

ΤΜΗΜΑ ΙΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

§1. Κριτήρια διάκρισης	322
------------------------------	-----

§2. Εκείνα που διέπονται καταρχήν από το διοικητικό δίκαιο ("Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου")	324
---	-----

§3. Εκείνα που διέπονται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο	327
--	-----

§4. Οι δημόσιες εταιρίες.....	330
-------------------------------	-----

§5. Τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα	332
---	-----

§6. Οι επιχειρήσεις μικτής οικονομίας.....	334
--	-----

§7. Ο ανάδοχος "παραχωρηθείσες" δημόσιας υπηρεσίας.....	336
---	-----

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....	339
---------------------------	-----

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔ	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΙΔ	Αρχείον Ιδιωτικού Δικαίου
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ	Αρμενόπουλος. Μηνιαία νομική επιθεώρηση εκδιδόμενη από τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης
ΑΥΕ	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ
Αρχ. Νομ	Αρχείο Νομολογίας
Δ/μα	Διάταγμα
Διοικ.Δ/νθ	Διοικητική Δικαιοσύνη
Δ	Δίκη
Δ.Δίκη	Διοικητική Δίκη
ΔΕ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΕΕ	Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δικαστήριο ΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΝ	Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΜρρ	Διοικητική Μεταρρύθμιση
ΔΠ	Διοικητικό Πρωτοδικείο
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
ΕΔΕ	Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

ΕΔΔ	Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΑΝ	Εφημερίς Ελληνικής και Αλλοδαπής Νομολογίας
ΕΕΔ	Επιθώρηση Εργατικού Δικαίου
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕΕΝ	Εφημερίς Ελλήνων Νομικών
ΕΕργΔ	Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου
ΕΕυρΚ	Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ελλ.Δ/νη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβασις δια την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΝΔ 53/1974)
ΕΤΑ	Επιθεώρησης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως
Εφαρμογές	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
ΕφΔΔ	Εφημερίς Διοικητικού Δικαίου
ΕτΚ	Εφημερίς της Κυβερνήσεως
Θ	Θέμις
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΕΒ	Κανονισμός Εργασιών της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό)
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν 2690/1999)
ΚΔΔ/μίας	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν 2717/1999)
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν 3463/2006)
ΚΕΔΕ	Κώδικας Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (ΝΔ)
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Δ/μα 30/1996 όπως έχει τροποποιηθεί)
ΚΟΔΚΔΛ	Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών (Ν 1756/1988, Ν 1868/1989 και Ν 1968/1991)

ΚΟΦΔ	Κώδιξ Φορολογικής Δικονομίας (Ν 4155/1960)
ΚΠολΔικ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚΣΕ	Κανονισμός Συμβουλίου Επικρατείας
Ν	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΔΕ	Νομολογία Δημοσίων Έργων
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας διατάγματος από το ΣΕ
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
Σ	Σύνταγμα 1975/1985/2001/2008
ΣΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΠ	Συντακτική Πράξη
Συμ ΕΣ	Σύμμεικτα Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου
Συμ ΦΒ	Σύμμεικτα προς τιμήν Φαίδωνος Βεγλερή, 2 Ι, ΙΙ, 1988
ΤΤΕΣ	Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΤΤΘΚ	Τιμητικός Τόμος Λ. Θεοχαρόπουλου και Δ. Κοντόγιωργου
Τ.Τ.Σ.Ε.	Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας, 1979, 1982, 2004
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΥΚ	Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ
Φορολ.Δ/νν	Φορολογική Δικαιοσύνη

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

§1. Η έννομη τάξη

1. Κανόνας δικαίου (ατομικός ή απρόσωπος), με τη γενική έννοια¹, είναι κάθε πρόταση που ρυθμίζει υποχρεωτικά ορισμένη συμπεριφορά των προσώπων (φυσικών ή νομικών) τα οποία συνυπάρχουν σε μία κοινωνία, με την απειλή επιβολής μιας κύρωσης στον παραβάτη². Ο κανόνας δικαίου δεν εμφανίζεται συνήθως αυτοτελής και ολοκληρωμένος· τα διάφορα επιμέρους στοιχεία του βρίσκονται σε διάφορα κείμενα ή έθιμα ή απλώς υπονοούνται.

Ο όρος “ δίκαιο ” έχει δύο έννοιες: μία ευρεία και αφηρημένη και μία στενή και συγκεκριμένη. Στη πρώτη περίπτωση, “ δίκαιο ” είναι το σύνολο των κανόνων του δικαίου, ενώ στη δεύτερη περίπτωση είναι ένα σύνολο κανόνων δικαίου που αποτελούν ιδιαίτερη συστηματική ενότητα βάσει ενός κοινού ειδικού στοιχείου π.χ. του αντικειμένου της ρύθμισης, της περιόδου κατά την οποία ισχύει, της χώρας όπου ισχύει κ.λπ. Το δίκαιο με τη στενή έννοια αποτελεί αναγκαίως ένα τμήμα του δικαίου με την ευρεία έννοια και χαρακτηρίζεται πάντοτε με ένα επίθετο, το οποίο υποδηλώνει το κριτήριο της συστηματικής ενότητας των κανόνων που το αποτελούν· π.χ. δημόσιο δίκαιο, δικονομικό δίκαιο, ελληνικό δίκαιο κ.λπ.

2. “ Κράτος ”, με την ευρεία έννοια του όρου, είναι η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού, βάσει ενός συνόλου κανόνων δικαίου, μέσα σε μία δεδομένη

-
1. Η προαναφερόμενη γενική έννοια του κανόνα δικαίου συμπίπτει με την έννοια της νομικής ρύθμισης. Στην ελληνική θεωρία ο όρος κανόνας δικαίου χρησιμοποιείται συνήθως με την ειδικότερη έννοια της γενικής και αφηρημένης νομικής ρύθμισης (δηλαδή της απρόσωπης ρύθμισης, κατωτ. αριθ. 94). Η γενική έννοια του κανόνα, που περιλαμβάνει τόσο την ατομική όσο και την απρόσωπη μορφή του, αποδίδεται καλύτερα με το λατινικό όρο *norma* και τους αντίστοιχους λατινογενείς όρους της γαλλικής, αγγλικής και γερμανικής γλώσσας.
 2. Η κύρωση είναι ένα κακό, που επιβάλλεται κατά τρόπο τον οποίο καθορίζουν οι κανόνες δικαίου, στον παραβάτη ενός κανόνα δικαίου και συνίσταται στη στέρηση ή βλάβη ενός αγαθού του, δηλαδή της ζωής, της αρτιμέλειας, της ελευθερίας, της ηθικής υπόστασης ή της περιουσίας του. Οι κανόνες δικαίου είναι δυνατό να προβλέπουν την προσβολή ενός προσωπικού αγαθού όχι με τη μορφή κύρωσης, αλλά ως μέσο αναγκαίο για την πραγματοποίηση του υλικού σκοπού ενός κανόνα δικαίου (π.χ. περιορισμοί της κυκλοφορίας, προφυλάκιση, κατεδάφιση ακινήτου για την πρόληψη της εξάπλωσης της πυρκαγιάς κ.λπ.). Σύμφωνα με άλλη έννοια του κανόνα δικαίου, η οποία γίνεται συνήθως δεκτή κυρίως από τους συγγραφείς του ιδιωτικού δικαίου, η κύρωση δεν είναι αναγκαίο στοιχείο, το δε δίκαιο περιλαμβάνει και κανόνες, η παράβαση των οποίων δεν συνεπάγεται κύρωση (*leges imperfectae*).

χώρα³. Έτσι, η ευρεία έννοια του Κράτους περιλαμβάνει τρία στοιχεία: Πρώτον, το νομικό, δηλαδή, την οργάνωση με κανόνες δικαίου, δεύτερον, το κοινωνιολογικό, τον λαό, και τρίτον, το γεωγραφικό, τη χώρα. Το σύνολο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση του λαού σε κράτος ονομάζεται “εθνική έννομη τάξη”.

Κάθε εθνική έννομη τάξη έχει ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο, που διαμορφώθηκε σύμφωνα με τα ιστορικά και κοινωνικά δεδομένα, τα οποία συντέλεσαν στη δημιουργία της κοινωνικής πραγματικότητας, καθώς και με τις ηθικές, πολιτικές και οικονομικές ιδέες, που κάθε φορά την ενέπνευσαν. Η έννομη τάξη αποσκοπεί στην πραγματοποίηση εξωνομικών σκοπών (μέσα από τους κανόνες δικαίου), οι οποίοι αποτελούν την έκφραση της πολιτικής ιδεολογίας του κοινωνικού και πολιτικού παράγοντα που επικρατεί κάθε φορά.

Το δίκαιο προβλέπει και ρυθμίζει την παραγωγή των κανόνων του. Μόνο οι κανόνες που παράγονται με τον τρόπο που καθορίζει το ίδιο το δίκαιο ισχύουν και επιβάλλουν ορισμένη συμπεριφορά, η παράβαση της οποίας μπορεί να επιφέρει την επιβολή μιας κύρωσης. Έτσι, ο κανόνας έχει χαρακτήρα κανόνα δικαίου και ανήκει σε ορισμένη έννομη τάξη, μόνον εάν και επειδή έχει δημιουργηθεί σύμφωνα με τους κανόνες της έννομης τάξης⁴.

3. Τη βάση κάθε εθνικής έννομης τάξης αποτελεί ένα σύνολο κανόνων δικαίου, οι οποίοι καθορίζουν τον τρόπο δημιουργίας των υπόλοιπων κανόνων δικαίου της έννομης αυτής τάξης. Το σύνολο των κανόνων αυτών αποτελεί το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια, που είναι το βάθρο κάθε συγκεκριμένης εθνικής έννομης τάξης, το θεμέλιο και η προϋπόθεση της ισχύος όλων των κανόνων δικαίου που την αποτελούν. Στη σύγχρονη εποχή, κατά κανόνα που γενικεύτηκε τον 19ο αιώνα, εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις, οι περισσότεροι από τους κανόνες που συγκροτούν το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια

3. Κυρίως από τους συγγραφείς του συνταγματικού δικαίου, το Κράτος (ή Πολιτεία), με την ευρεία έννοια του όρου, ορίζεται συνήθως ως λαός εγκατεστημένος μόνιμα σε ορισμένη χώρα και οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο που ασκεί πολιτική εξουσία πρωτογενή. Ο ορισμός αυτός δεν διαφέρει από τον προαναφερόμενο ορισμό, συνδυάζει όμως και το στοιχείο της νομικής προσωπικότητας, για την οποία βλέπε κατωτ. αριθ. 12.

4. Συνέπεια της παράβασης αυτής της αρχής, δηλαδή, της μη παραγωγής ενός κανόνα δικαίου κατά τον τρόπο που ρυθμίζει αυτό το ίδιο το δίκαιο, είναι η μη ισχύς του κανόνα. Πολλές φορές η συνέπεια αυτή στη θεωρία ονομάζεται “κύρωση”, με έννοια όμως τελείως διαφορετική από εκείνη που προαναφέρθηκε. Πάντως, η συνέπεια αυτή δεν επέρχεται αυτόματα σε κάθε περίπτωση· η τύχη του κανόνα δικαίου που έχει παραχθεί ανάμεσα ρυθμίζεται επίσης από το δίκαιο. Έτσι π.χ. στο πλαίσιο του δημόσιου δικαίου σχετικά με τις νομοθετικές πράξεις οι οποίες αντιβαίνουν προς το Σύνταγμα βλέπε αριθ. 430 επ. και για τις πλημμελείς κανονιστικές ή ατομικές διοικητικές πράξεις αριθ. 100 επ.

έχουν διατυπωθεί σε γραπτά κείμενα και αποτελούν το “Σύνταγμα” με τυπική έννοια.

Το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια, καταρχήν, καθορίζει τα όργανα, δηλαδή, τον τρόπο της συγκρότησης και λειτουργίας τους, καθώς και την αρμοδιότητά τους και τη διαδικασία για τη θέσπιση των λοιπών κανόνων δικαίου της έννομης τάξης, καθώς και την ιεραρχία των οργάνων αυτών, και συνεπώς την ιεραρχία της τυπικής ισχύος των κανόνων που θέτουν (κατωτ. αριθ. 31). Εξάλλου, κατά το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια, είναι δυνατόν οι κανόνες δικαίου να μην παράγονται μόνον από τα όργανα που προβλέπει το Σύνταγμα, αλλά να διαμορφώνονται και εθιμικά.

4. Το Σύνταγμα προβλέπει ένα ή περισσότερα όργανα αρμόδια για τη θέσπιση των κανόνων δικαίου, οι οποίοι, καταρχήν (βλέπε όμως κατωτ. αριθ. 68 επ. και 71 για τους κανόνες του ΔΕΕ και του Διεθνούς Δικαίου), κατέχουν στην ιεραρχία (κατωτ. αριθ. 32) θέση αμέσως μετά τους κανόνες του Συντάγματος. Τα όργανα αυτά, κατά παράδοση, ονομάζονται “νομοθετικά” ή “νομοθετική εξουσία”, οι δε πράξεις τους “νομοθετικές”. Το Σύνταγμα καθορίζει επίσης για ορισμένα θέματα (ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα και ορισμένοι θεσμοί, όπως η τοπική αυτοδιοίκηση κ.λπ.) το περιεχόμενο που πρέπει να έχουν καταρχήν οι κανόνες δικαίου οι οποίοι θεσπίζονται με νομοθετικές πράξεις.

Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει ένα νομοθετικό όργανο⁵, το οποίο αποτελείται από τη Βουλή⁶ και έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας (κατωτ. αριθ. 41) και που οι πράξεις του ονομάζονται, σύμφωνα με την παράδοση η οποία έχει επικρατήσει σε μας, “νόμοι”. Η Βουλή συζητεί και ψηφίζει τους νόμους στην Ολομέλεια στις διαρκείς επιτροπές και την Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπών (κατ. αριθ. 42), οι δε νόμοι που έχουν ψηφιστεί από τους σχηματισμούς αυτούς εκδίδονται και δημοσιεύονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Σ άρθρο 42 §1).

5. Από την άποψη της παραγωγής του δικαίου, αντικείμενο των πράξεων του νομοθετικού οργάνου μπορεί να είναι είτε απευθείας ο καθορισμός μιας

5. Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει επίσης (άρθρο 44 § 1) ότι, όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση αποτελούν ένα ιδιότυπο σύνθετο νομοθετικό όργανο που έχει έκτακτη αρμοδιότητα για την έκδοση νομοθετικών πράξεων, οι οποίες ονομάζονται “πράξεις νομοθετικού περιεχομένου”. Τέτοιες πράξεις εκδίδονται και στην περίπτωση του άρθρου 48 § 2 Σ (κατωτ. αριθ. 44).

6. Σύμφωνα με το άρθρο 42 § 1 Σ, πριν αναθεωρηθεί, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε αρμοδιότητα κύρωσης των νόμων που είχαν ψηφιστεί από τη Βουλή. Η κύρωση είναι δήλωση βούλησης του Προέδρου της Δημοκρατίας, σχετική με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, η οποία τον καθιστούσε παράγοντα του νομοθετικού οργάνου, που, συνεπώς, είχε σύνθετη υπόσταση.

συμπεριφοράς, καθώς και η πρόβλεψη ορισμένων θεσμών, είτε η παροχή σε άλλα όργανα, που προβλέπονται ήδη από το Σύνταγμα ή ιδρύονται ή αναγνωρίζονται από τις πράξεις αυτές, της αρμοδιότητας ή ικανότητας να θεσπίζουν κανόνες δικαίου, με πράξεις που εκδίδουν σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία.

Οι κανόνες δικαίου, που θεσπίζονται με τις πράξεις των οργάνων αυτών, μπορεί να καθορίζουν, στα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται, ορισμένη συμπεριφορά, είτε χωρίς την συγκατάθεσή τους ή και παρά την βούλησή τους, είτε με τη συγκατάθεσή τους, βάσει της νομικής ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας.

6. Συνεπώς, όργανο παραγωγής κανόνων δικαίου, δηλαδή δημιουργίας νομικών ρυθμίσεων, είναι κάθε πρόσωπο ή σύλλογος προσώπων που, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας ή ικανότητας, οι οποίες καθορίζονται από τους κανόνες του δικαίου, μπορούν να καθορίζουν με πράξεις τους τη συμπεριφορά άλλων προσώπων, είτε μονομερώς, δηλαδή με μόνη τη βούλησή τους, είτε βάσει συμφωνίας με τα άλλα πρόσωπα ή αποδοχής τους, κατά τρόπο νομικό· δηλαδή, κατά τρόπο ώστε εάν τα πρόσωπα αυτά δεν τηρήσουν τη συμπεριφορά, η οποία τους έχει επιβληθεί ή στην οποία συμφώνησαν ή την οποία αποδέχθηκαν, υπόκεινται σε μία κύρωση που προβλέπεται από τους κανόνες δικαίου. Με τους κανόνες δικαίου, τα όργανα της έννομης τάξης μπορούν να καθορίζουν κατά τρόπο νομικό και τη δική τους συμπεριφορά, δηλαδή, να αυτοδεσμεύονται.

Κατά παράδοση, ονομάζονται “δημόσια όργανα” ή “πολιτειακά όργανα” εκείνα τα όργανα της έννομης τάξης, τα οποία έχουν αρμοδιότητα να θεσπίζουν, κατά τρόπο μονομερή, κανόνες δικαίου που υποχρεώνουν τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται χωρίς τη βούλησή τους ή και εναντίον της βούλησής τους (το περιεχόμενο της αρμοδιότητας αυτής καλείται συνήθως “δημόσια εξουσία”), καθώς και αρμοδιότητα που συνδέεται αμέσως με την αρμοδιότητα αυτή⁷. Επίσης, ονομάζονται δημόσια όργανα (που ασκούν δημόσια εξουσία) εκείνα, τα οποία είναι αρμόδια για την επιβολή των κυρώσεων που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, καθώς και για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου με τη διενέργεια υλικών πράξεων μονομερώς και εκτός κάθε συμφωνίας.

Τα όργανα της έννομης τάξης, τα οποία έχουν ικανότητα να παράγουν κανόνες δικαίου αποκλειστικώς και μόνον βάσει της ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας (οι κανόνες αυτοί ισχύουν εφόσον γίνουν αποδεκτοί από τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται), καλούνται κατά παράδοση ιδιώτες.

7. Όπως είναι π.χ. η διενέργεια προπαρασκευαστικών πράξεων, η συμβουλευτική ή κατευθυντήρια αρμοδιότητα (κατωτ. αριθ. 134 και 139).

7. “Νομική πράξη” είναι κάθε πράξη (δηλαδή δήλωση Βούλησης) οποιουδήποτε οργάνου της έννομης τάξης (δημόσιου οργάνου ή ιδιώτη), η οποία διενεργείται κατά τη διαδικασία που προβλέπει η έννομη τάξη και με την οποία παράγεται απρόσωπος ή ατομικός κανόνας δικαίου· δηλαδή, η πράξη η οποία θεσπίζει ρύθμιση που επιφέρει μεταβολή της νομικής κατάστασης των προσώπων προς τα οποία η δήλωση απευθύνεται ή του ίδιου του οργάνου που την κάνει, με την ίδρυση, μεταβολή ή κατάργηση της δυνατότητας ή της υποχρέωσης των προσώπων αυτών για τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς⁸.

§2. Έννοια του διοικητικού οργάνου

Βιβλιογραφία: *Α. Γεωργιάδη - Π. Παυλόπουλου*, Η αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, ΤοΣ 1988, σελ. 702. – *Μ. Κυπραίου*, Η διάκριση Διοικήσεως και Δικαιοσύνης, ΔΦΝ, 1981, σελ. 117. – *Ν. Μπουρόπουλου*, Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας, 1951. – *Κ. Μπράτσου*, Τινά περι της δικαστικής λειτουργίας και των φορέων της, εν συσχετισμώ προς την εκτελεστική και το άρθρον 90 § 5 του Συντάγματος, ΔΦΝ 1983, σελ. 452. – *Α. Παπαλάμπρου*, Η έννοια της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών, εις Σύμμεικτα, Α. Σβώλου, σελ. 334. – *Δ. Παπανικολαΐδου*, Παρατηρήσεις επί της ουσιαστικής διακρίσεως των πολιτειακών οργάνων, ΕΔΔ 1959, σελ. 45, Συμβολή εις την θεωρίαν της διακρίσεως των πολιτειακών λειτουργιών, 1966.

8. Τα σύγχρονα συντάγματα καθιερώνουν την πολιτική αρχή, σύμφωνα με την οποία, για την κατοχύρωση των πολιτικών ελευθεριών και την πρόληψη της τυραννικής διακυβέρνησης, είναι ανάγκη η έννομη τάξη να προβλέπει περισσότερες ομάδες δημόσιων οργάνων, κάθε μια από τις οποίες είναι αρμόδια για την άσκηση ορισμένων μόνον αρμοδιοτήτων (αρχή της διάκρισης των εξουσιών). Έτσι, τα συντάγματα καθορίζουν κατά βάση τα δημόσια όργανα, τα οποία συγκροτούν κάθε “εξουσία”, τις αρμοδιότητές τους, τη διαδικασία άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και τη σχέση μεταξύ τους. Προβλέπονται δε, κατά κανόνα, εκτός από τα νομοθετικά όργανα (“νομοθετική εξουσία”), και δύο άλλες ομάδες οργάνων, που καλούνται κατά παράδοση “εκτελεστική εξουσία” και “δικαστική εξουσία”, αντίστοιχα. Τη διάκριση αυτή των εξουσιών καθιερώνουν ως βασικό κανόνα δικαίου όλα τα συντάγματα τα οποία ίσχυσαν στην Ελλάδα διαδοχικά, καθώς και το ισχύον Σύνταγμα.

9. Το άρθρο 26 Σ καθορίζει τα όργανα που αποτελούν κάθε εξουσία και την αρμοδιότητά τους, η οποία αναφέρεται με τον παραδοσιακό επιστημονικό όρο “λειτουργία”. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 26 § 1, σε συνδυασμό με το άρ-

8. Στην ελληνική θεωρία του ιδιωτικού δικαίου η έννοια της νομικής πράξης αποδίδεται συνήθως με τον όρο δικαιοπραξία. Τον ίδιο όρο χρησιμοποιούν και ορισμένοι συγγραφείς του διοικητικού δικαίου.

θρο 42 § 1 (μετά την αναθεώρησή του), τη νομοθετική εξουσία ουσιαστικά⁹ αποτελεί κατά κανόνα (με την εξαίρεση που προβλέπουν τα άρθρα 44 § 1 και 48 § 2) η Βουλή, της οποίας αρμοδιότητα είναι η άσκηση της “νομοθετικής λειτουργίας”, δηλαδή η θέσπιση κάθε κανόνα δικαίου με νόμους που συνάδουν προς το Σύνταγμα (κατωτ. αριθ. 42). Τη “δικαστική εξουσία” (όπως ρητώς αναφέρει ο τίτλος του Τμήματος Ε΄ του Συντάγματος) αποτελούν τα κάθε είδους δικαστήρια, των οποίων αρμοδιότητα είναι η άσκηση της “δικαστικής λειτουργίας”, δηλαδή, η θέση εξατομικευμένων κανόνων δικαίου με την έκδοση δικαστικών αποφάσεων. Στη δικαστική εξουσία περιλαμβάνονται επίσης και ορισμένα συλλογικά όργανα, τα οποία ονομάζονται συνήθως “δικαστικά όργανα” ή “δικαστικές αρχές” και των οποίων η αρμοδιότητα έχει άμεση σχέση με την οργάνωση και λειτουργία των δικαστηρίων και την κατάσταση των δικαστικών λειτουργιών (βλέπε κατωτ. αριθ. 478). Το δε Σύνταγμα περιέχει αρκετά λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με τη συγκρότηση, τη δικαιοδοσία και τη λειτουργία των δικαστηρίων (Σ άρθρα 87 - 100), οι οποίες συμπληρώνονται με νομοθετικές διατάξεις. Τέλος, την “εκτελεστική εξουσία” αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση και (υπονοείται) όλα τα άλλα “διοικητικά όργανα”, αρμοδιότητα των οποίων είναι η άσκηση της “εκτελεστικής λειτουργίας”, δηλαδή, η ανάπτυξη δραστηριότητας που εκδηλώνεται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας (κατωτ. αριθ. 72 επ.).

10. Ονομάζονται “διοικητικά όργανα” όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης, δηλαδή, εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία, τα οποία δεν ανήκουν στη “νομοθετική” ή τη “δικαστική” εξουσία¹⁰. Εκτός από αυτή την αφαι-

9. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συμμετέχει στην τακτική νομοθετική διαδικασία μόνο στην περίπτωση της αναπομπής (άρθρο 42 § 2).

10. Σε ορισμένες περιπτώσεις, με νομοθετική διάταξη παρέχεται αρμοδιότητα σε όργανα ιδιωτικών νομικών προσώπων που είναι ανάδοχοι παραχωρηθείσες δημόσιες υπηρεσίες (κατωτ. αριθ. 379) να ασκούν δημόσια εξουσία με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων βεβαίωσης παραβιάσεων (π.χ. Ν 2218/1994 σχετικά με τις παραβιάσεις των ρυθμίσεων που αφορούν τη στάθμευση). Με τη ΣΕ 1934/1998 κρίθηκε ότι οι διατάξεις αυτές είναι αντίθετες προς τα άρθρα 1 § 3 και 26 § 2 Σ, κατά την έννοια των οποίων η αστυνομική εξουσία, ως η κατ’ εξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση της κυριαρχίας, ασκείται μόνο από το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ και όχι από ιδιώτες (ΣΕ 701/2015. Πρβλ. και ΣΕ 2192-2196/2014). Το άρθρο 28 του Ν 3220/2004 προβλέπει ότι στα δημόσια νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα μπορεί να ανατίθεται όχι η βεβαίωση, αλλά μόνο η είσπραξη των προστίμων που επιβάλλονται για παράβαση του ΚΟΚ. Μπορεί όμως να γίνει δεκτό, ότι σε υπαλλήλους δημόσιων νομικών προσώπων που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο ή δημόσιων εταιριών (κατωτ. αριθ. 365 και 369) ή ακόμη και σε υπαλλήλους ιδιωτικών νομικών προσώπων που ασκούν κατά παραχώρηση (κατωτ. αριθ. 379) δημόσια υπηρεσία με λειτουργική έννοια, είναι δυνατόν με νομοθετικές διατάξεις να ανατίθε-

ρευτική μέθοδο καθορισμού της έννοιας των διοικητικών οργάνων, η οποία χρησιμοποιείται κατά παράδοση από την επιστήμη, είναι δυνατόν η έννοια αυτή να καθορισθεί απευθείας, κατά τρόπο θετικό, βάσει των κανόνων της έννομης τάξης. Έτσι, στη δική μας έννομη τάξη, της οποίας το πλαίσιο είναι το κοινοβουλευτικό πολίτευμα, διοικητικά όργανα είναι, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι υπουργοί, οι υφυπουργοί και όλα τα άλλα δημόσια όργανα που προβλέπονται από τις νομοθετικές και τις διοικητικές κανονιστικές πράξεις, τα οποία βρίσκονται προς τα απευθείας από το Σύνταγμα προβλεπόμενα όργανα σε ιεραρχική σχέση ή σε σχέση διοικητικής εποπτείας (κατωτ. αριθ. 247, 253), καθώς και τα συλλογικά όργανα που συνδέονται με τα όργανα αυτά¹¹.

11. Ορισμένα δημόσια όργανα έχουν διφυή χαρακτήρα, διότι σύμφωνα με τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις είναι παραλλήλως ενταγμένα σε δύο από τις τρεις εξουσίες. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα οποία είναι δικαστήρια και παράλληλα ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες (κατωτ. αριθ. 285 και 292).

§3. Τα νομικά πρόσωπα

Βιβλιογραφία: Α. Γαζή, Γενικά αρχαία του αστικού δικαίου, τ. Β' 2 (τα νομικά πρόσωπα), 1974. – Γ. Μπαλή, Γενικά αρχαία του αστικού δικαίου, έκδ. 3η. – Ν. Παπαντωνίου, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ., σελ. 138 επ. – Γ. Σημαντήρα, Γενικά αρχαία του αστικού δικαίου, έκδ. 2α, ημ. Α', 1977. – Α. Γεωργιάδη - Μ. Σταθόπουλου, Αστικός Κώδιξ, τ. 1ος, άρθρο 61.

12. Η έννομη τάξη αναγνωρίζει αρμοδιότητες και ικανότητα για την παραγωγή κανόνων δικαίου και επιβάλλει υποχρεώσεις για την τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς όχι μόνο σε φυσικά πρόσωπα, αλλά και σε ανθρώπινες οργανώσεις που επιδιώκουν σκοπούς και συμφέροντα κοινά σε διάφορες μικρές ή μεγάλες ομάδες ή κατηγορίες ανθρώπων. Οι οργανώσεις αυτές, που ιδρύονται

νται ορισμένα αστυνομικά καθήκοντα σχετικά με την δημόσια αυτήν υπηρεσία. Κατά την άσκηση όμως των αρμοδιοτήτων αυτών οι εν λόγω υπάλληλοι πρέπει να υπόκεινται στη διοίκηση και τον ιεραρχικό έλεγχο των αρμόδιων οργάνων του Κράτους ή του ΟΤΑ. Στην περίπτωση αυτή, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας δημόσιας εξουσίας, οι υπάλληλοι αυτοί καθίστανται διοικητικά όργανα, οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να προβλέπουν τον ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχό τους από όργανα του Κράτους ή του ΟΤΑ που έχει προβεί στην παραχώρηση.

11. Κατ' εξαίρεση, τα συλλογικά διοικητικά όργανα με γνωμοδοτικές ή και αποφασιστικές αρμοδιότητες (εκτός αντιθέτων ρητών διατάξεων) δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των κυβερνητικών οργάνων. Τέτοια όργανα είναι π.χ. τα αρμόδια για τους δημόσιους υπαλλήλους υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (κατωτ. αριθ. 247 και 291).

κατά τρόπο προβλεπόμενο από τους κανόνες δικαίου, είναι ιδιαίτεροι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων (“νομικά πρόσωπα”), ανεξάρτητοι από τα φυσικά πρόσωπα των οποίων τους σκοπούς ή τα συμφέροντα εξυπηρετούν, και έχουν δική τους βούληση, που εκδηλώνεται με τα όργανά τους.

Με το θεσμό της νομικής προσωπικότητας διευκολύνεται και οργανώνεται τόσο η επιδίωξη των εγωϊστικών ή αλτρουϊστικών σκοπών και συμφερόντων των ιδιωτών, όσο και η επιδίωξη των δημόσιων σκοπών και συμφερόντων, και επιτυγχάνεται η ένταξη των διοικητικών οργάνων σε μόνιμες οργανώσεις που αποτελούν νομικά πρόσωπα. Έτσι, είναι δυνατή η συνέχεια των διοικητικών οργάνων, παρά τις μεταβολές στα φυσικά πρόσωπα που εκάστοτε τα συγκροτούν, η απόκτηση και διάθεση των απαραίτητων για την εκπλήρωση της αποστολής των διοικητικών οργάνων παντοειδών περιουσιακών στοιχείων, καθώς και η λειτουργία της ευθύνης τους. Στο πλαίσιο των σύγχρονων έννομων τάξεων όλα τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου ανήκουν σε ορισμένο νομικό πρόσωπο.

13. Το ίδιο το Κράτος, με τη στενή έννοια του όρου, συνιστά νομικό πρόσωπο που αποτελείται από τα διοικητικά όργανα τα οποία προβλέπουν το Σύνταγμα και η νομοθεσία καθώς και από τις σχετικές εξαρτημένες και αυτοτελείς (κατωτ. αριθ. 243) δημόσιες υπηρεσίες. Από το Κράτος διακρίνονται τα ιδιαίτερα και ανεξάρτητα δημόσια νομικά πρόσωπα, που ιδρύονται σύμφωνα με το σύστημα της αυτοδιοίκησης (κατωτ. αριθ. 244). Με την έννοια αυτή (και σε αντιδιαστολή προς το Κράτος με ευρεία έννοια, ανωτ. αριθμ. 1), το Κράτος είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων περιουσιακής φύσης¹².

12. Με την έννοια αυτή το Κράτος αναφέρεται συνήθως ως “Δημόσιο”. Το Κράτος θεωρείται επίσης νομικό πρόσωπο και κατά το διεθνές δημόσιο δίκαιο, στο πλαίσιο της διεθνούς έννομης τάξης.

ISBN: 978-960-622-147-7



16075