

Ιωάννης Ελ. Κοϊμτζόγλου
Δικηγόρος, ΔΝ

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Γενικού και Δικονομικού

Με 100 ερωτήσεις
και απαντήσεις αυτοαξιολόγησης



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Γενικού και Δικονομικού
Ιωάννης Ελ. Κοϊμτζόγλου

ISBN 978-960-622-349-5

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 οποιοδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

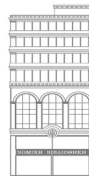
Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που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

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούκος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Αγγελική Ορφανουδάκη
Παραγωγή:	NB Production AM311017M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομιάλη 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



Ιωάννης Ελ. Κοϊμτζόγλου
Δικηγόρος, ΔΝ

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Γενικού και Δικονομικού

Με 100 ερωτήσεις και απαντήσεις αυτοαξιολόγησης



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Summary of Administrative Law
(General and Procedural)

Dr. Jur. Ioannis Koimtzoglou
Lawyer

Abstract: The aims to cover fully, briefly and currently updated the issues of the Greek Administrative Law. More specifically, the book refers to the definition of the state, of the law and of the organizing of the public administration, of the administrative authorities and their action, of their control and of the civil liability that might be triggered by administration's actions or omissions. It is further covered therein the curriculum of the administrative procedural law and more specifically, it includes chapters referring to the Council of the State, to the Court of Auditors and to the Administrative Courts. In conclusion, this book provides questions and answers suitable for self-evaluation regarding the consolidation of the curriculum and annexes with a wider development related to the issues of the public sector, the local and regional authorities, the public sector's privileges and the public procurements. The book will come in handy/ useful to those who wish to acquire or update their knowledge related to the public administrative law as in force today.

ISBN 978-960-622-349-5

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



Committed to excellence



Στην Κατερίνα και τον Λευτέρη

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

«Η Διαπίστωση της έλλειψης, στην ελληνική βιβλιογραφία, ενός έργου που να καλύπτει, με τρόπο συνοπτικό αλλά επαρκή, την ύλη του δημοσίου δικαίου γέννησε τη σκέψη συγγραφής του παρόντος βιβλίου.

Σκοπός του έργου είναι να βοηθήσει τους αναγνώστες είτε να αναζωογονήσουν τις γνώσεις τους στο Δημόσιο Δίκαιο είτε να τις αποκτήσουν, στις βασικές τους γραμμές με τρόπο εύληπτο. Δεν απευθύνεται απαραιτήτως μόνο σε νομικούς αλλά και σε εκείνους οι οποίοι καλούνται να αποκτήσουν γνώσεις δημοσίου δικαίου είτε για να ενημερωθούν είτε για να συμμετάσχουν σε οποιασδήποτε μορφής εξετάσεις».

Τα παραπάνω αναφέρονταν, τον Ιανουάριο 1999, στον πρόλογο του βιβλίου μου με τίτλο «Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου» που εκδόθηκε από τις Εκδόσεις Σάκκουλα. Το βιβλίο ευτύχησε να τύχει αποδοχής (τρεις εκδόσεις) και ευμενών σχολίων από τους χρήστες του. Από το 2005 (έτος κυκλοφορίας της τρίτης και τελευταίας έκδοσης του βιβλίου) πολλές αλλαγές έλαβαν χώρα στο δημόσιο δίκαιο γενικότερα και στο διοικητικό δίκαιο ειδικότερα. Οι εξελίξεις αυτές ήταν οι λόγοι για τους οποίους επιχειρείται η έκδοση του ανά χειράς βιβλίου, η οποία εξακολουθεί να εξυπηρετεί τον προαναφερόμενο σκοπό.

Το νέο βιβλίο αναφέρεται στο γνωστικό αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου τόσο του Γενικού όσο και του Δικονομικού. Η ύλη του είναι πλήρως επικαιροποιημένη και η χρηστική πρωτοτυπία του έργου εντοπίζεται στις ασκήσεις αυτοαξιόλογησης που εμπεριέχει. Ειδικότερα, πρόκειται για 100 ερωτήσεις, στο τέλος του βιβλίου με τις απαντήσεις τους (παραπομπή στις παραγράφους όπου αυτές εντοπίζονται) και οι οποίες καλύπτουν ολόκληρη την ύλη του έργου. Ο χρήστης του βιβλίου επιχειρώντας να απαντήσει στις ερωτήσεις αυτές θα κληθεί να επαναφέρει γνώσεις που θα έχει κατακτήσει τελειώνοντας το κείμενο του βιβλίου. Ανατρέχοντας στις παραγράφους στις οποίες αναφέρονται οι απαντήσεις και προκειμένου να εντοπίσει το ακριβές σημείο στο οποίο βρίσκονται θα έχει μία ακόμη ευκαιρία να ελέγξει τις γνώσεις του. Στο τέλος του βιβλίου βρίσκονται τα Παραρτήματα, τμήματα δηλ. στα οποία επιχειρείται η εκτενέστερη ανάπτυξη θεματικών ζητημάτων. Επιλέχθηκε αυτή η διάρ-

θρωση της ύλης, διότι θεωρήθηκε ότι η εκτενής ανάπτυξη ζητημάτων εντός του βασικού κειμένου θα το απορρυθμιζε.

Ευχόμενος το βιβλίο αυτό να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο για τους ασχολούμενους με το Διοικητικό Δίκαιο εκφράζω τις ευχαριστίες μου στον Εκδοτικό Οίκο «Νομική Βιβλιοθήκη» και στην Λίλα Καρατζά ειδικότερα, η οποία είχε την πρωτοβουλία για την έκδοσή του καθώς και την υπομονή να αναμένει με ευγένεια και κατανόηση το παραδοτέο από την πλευρά μου.

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Ιωάννης Ελ. Κοϊμτζόγλου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	7
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

1. Ορισμός του κράτους.....	19
2. Το κράτος έχει νομική προσωπικότητα	19
3. Τα στοιχεία του κράτους.....	19
4. Η αρχή της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών	20

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ

5. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης.....	21
6. Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης.....	21
7. Η δημόσια υπηρεσία και τα δημόσια πράγματα	22
8. Η έννοια του διοικητικού δικαίου	23
9. Οι πηγές του διοικητικού δικαίου.....	23
10. Το σύνταγμα.....	24
11. Τα ψηφίσματα και οι συντακτικές πράξεις	25
12. Το διεθνές δίκαιο.....	25
13. Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	26
14. Ο νόμος.....	27
15. Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.....	30
16. Οι γενικές αρχές και η νομολογία.....	32
17. Ιδιωτική βούληση	33
18. Διοικητική πρακτική - Εγκύκλιοι.....	33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

19. Συστήματα διοικητικής οργάνωσης - Δημόσιος Τομέας.....	34
20. Δημόσιες υπηρεσίες και αρχές.....	35
21. Ιεραρχία και διοικητική εποπτεία.....	36
22. Τα όργανα της κεντρικής διοίκησης του κράτους.....	36
23. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ως ειδικά όργανα διοίκησης.....	38
24. Τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους.....	38
25. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.....	39
26. Η τοπική αυτοδιοίκηση.....	40
27. Ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης - οι δήμοι.....	41
28. Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης - οι περιφέρειες.....	42
29. Η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.....	42
30. Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας.....	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ..... 45

ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 45

31. Έννοια, γνωρίσματα και διακρίσεις των διοικητικών οργάνων.....	45
32. Τα συλλογικά όργανα.....	47
33. De facto διοικητικό όργανο.....	49
34. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου.....	50
35. Έννοια και διακρίσεις της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων.....	50
36. Αρμοδιότητα δέσμια και κατά διακριτική ευχέρεια.....	51
37. Μεταβολές της αρμοδιότητας των δημοσίων οργάνων.....	52
38. Έννοια και διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων.....	53
39. Προσόντα και τρόποι διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων.....	54
40. Υποχρεώσεις, δικαιώματα, μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων.....	56
41. Ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων.....	59
42. Λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης.....	59

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

43. Γενικές αρχές διοικητικής δράσης	61
44. Αρχή της νομιμότητας.....	61
45. Αρχή της θεραπείας του δημοσίου συμφέροντος (προνόμια του δημοσίου έναντι των ιδιωτών).....	61
46. Αρχή της προστασίας του διοικουμένου.....	62
47. Η αρχή της χρηστής διοίκησης (αρχή του estoppel, αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου).....	62
48. Η αρχή της αναλογικότητας	63
49. Η αρχή της αμεροληψίας.....	63
50. Η αρχή της ισότητας	64
51. Ορισμός των διοικητικών πράξεων.....	64
52. Νομική φύση και χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων (τεκμήριο νομιμότητας και εκτελεστότητα).....	64
53. Ο διοικητικός καταναγκασμός.....	65
54. Οι διακρίσεις των διοικητικών πράξεων.....	66
55. Ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις.....	66
56. Ατομική διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής.....	67
57. Κυβερνητικές διοικητικές πράξεις	67
58. Απλές και σύνθετες διοικητικές πράξεις.....	67
59. Εκτελεστές και μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις (εγκύκλιοι, γνωμοδοτήσεις, πράξεις υποκείμενες σε έγκριση, ανακοινώσεις, οδηγίες, πράξεις εσωτερικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης).....	68
60. Συστατικές και διαπιστωτικές διοικητικές πράξεις.....	69
61. Επαχθείς και επωφελείς διοικητικές πράξεις.....	70
62. Θετικές και αρνητικές διοικητικές πράξεις.....	70
63. Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.....	70
64. Διοικητικές κυρώσεις.....	71
65. Προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	71
66. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	71

67. Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	72
68. Η τήρηση του τύπου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	72
69. Η αιτιολογία ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	73
70. Η ακρόαση του διοικουμένου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων (δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα).....	74
71. Χρονική ισχύς των διοικητικών πράξεων.....	75
72. Η ανάκληση διοικητικών πράξεων.....	76
73. Οι διοικητικές συμβάσεις.....	79
74. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση.....	81

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

75. Μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.....	83
76. Πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.....	83
77. Δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.....	84
78. Διοικητικός έλεγχος από δικαστικά όργανα.....	84
79. Εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης - διοικητικές προσφυγές.....	85
80. Αστική ευθύνη του κράτους και των ΝΠΔΔ.....	87
81. Αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων.....	90

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

82. Η έννοια της διοικητικής δικαιοσύνης.....	92
83. Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας.....	93
84. Διοικητικές διαφορές.....	94
85. Διοικητική Δίκη και Διοικητικά Δικαστήρια.....	96
86. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ).....	98

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

87. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	101
88. Η αίτηση ακυρώσεως και οι προϋποθέσεις για τη νόμιμη άσκηση της.....	103
89. Το έννομο συμφέρον για την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως.....	103
90. Η προθεσμία για την αίτηση ακυρώσεως.....	105
91. Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση της αιτήσεως ακυρώσεως.....	106
92. Η φύση της προσβαλλόμενης πράξης ως προϋπόθεση της αιτήσεως ακυρώσεως.....	107
93. Η έλλειψη παράλληλης προσφυγής ως προϋπόθεση της αιτήσεως ακυρώσεως.....	107
94. Οι λόγοι ακυρώσεως.....	108
95. Η αναρμοδιότητα ως λόγος ακυρώσεως.....	108
96. Η παράβαση ουσιώδους τύπου ως λόγος ακυρώσεως.....	108
97. Η παράβαση νόμου ως λόγος ακυρώσεως.....	109
98. Η κατάχρηση εξουσίας ως λόγος ακυρώσεως.....	111
99. Η διαδικασία, η εξέλιξη και οι συνέπειες της δίκης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	111
100. Η αίτηση αναιρέσεως.....	118
101. Προϋποθέσεις παραδεκτού της αιτήσεως αναιρέσεως.....	118
102. Οι λόγοι αναιρέσεως.....	119
103. Η προσφυγή.....	119
104. Η έφεση.....	121

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

105. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	123
106. Τα ένδικα βοηθήματα και μέσα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	124

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ

ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

107. Η οργάνωση και η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων	126
108. Η αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων	127
109. Τα ένδικα βοηθήματα και μέσα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων στις διαφορές ουσίας.....	128
110. Η εκδίκαση των διαφορών ουσίας.....	131

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

1. Η έννοια του Δημόσιου Τομέα.....	137
2. Η συνταγματική θεώρηση του δημόσιου τομέα.....	138
3. Ο νομοθετικός προσδιορισμός του δημόσιου τομέα	139
4. Ο δημόσιος τομέας υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου	142
5. Περιπτωσιολογία	143

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ..... 148

1. Συνταγματικό πλαίσιο	149
2. Νομοθετικό πλαίσιο	149
3. Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού: Δήμοι.....	150
4. Τοπική αυτοδιοίκηση Β΄ Βαθμού: Περιφέρειες	155

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ΄

ΤΑ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΝΟΜΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ..... 157

1. Η αναστολή των προθεσμιών για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.....	158
2. Η καταβολή παραβόλου ως προϋπόθεση του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.....	161

3. Κοινοποίηση του εισαγωγικού δικογράφου και της πράξης ορισμού εισηγητή και δικασίμου στον ασκούντα τον ένδικο βοήθημα ή μέσο στο πεδίο των ακυρωτικών διαφορών.....	164
4. Η αυτεπάγγελτα εξεταζόμενη παραγραφή των αξιώσεων κατά του Δημοσίου	165
5. Η αναγκαστική εκτέλεση σε βάρος του Δημοσίου.....	168
6. Το προνομιακό επιτόκιο του Δημοσίου.....	169
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ΄	
ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ,ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	
1. Νομοθετικό πλαίσιο - Οδηγίες ΕΑΑΔΗΣΥ	173
2. Οι ρυθμίσεις (εξώδικη - δικαστική προστασία).....	175
ΑΣΚΗΣΕΙΣ ΑΥΤΟΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ.....	183
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	
Γενική βιβλιογραφία.....	189
Βιβλιογραφία διοικητικής οργάνωσης	189
Αγγλικό Διοικητικό Δίκαιο.....	190
Αμερικανικό Διοικητικό Δίκαιο	190
Γαλλικό Διοικητικό Δίκαιο.....	190
Γερμανικό Διοικητικό Δίκαιο	191
Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο	192
ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....	193

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

43. Γενικές αρχές διοικητικής δράσης

Οι βασικότερες αρχές που πρέπει να διέπουν τη δράση των διοικητικών οργάνων είναι οι εξής: της νομιμότητας, της θεραπείας του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας του διοικουμένου, της χρηστής διοίκησης (estoppel, προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου), αναλογικότητας, αμεροληψίας, ισότητας.

44. Αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας σημαίνει την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στο σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται. Η αρχή είναι συνταγματικά θεμελιωμένη. Συνάγεται ερμηνευτικά από τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3, 5 παρ. 3, 43 παρ. 1, 50, 78 παρ. 1, 82, 83, 94 και 95 Σ. Σημαίνει, ειδικότερα, αφενός ότι οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να είναι αντίθετες στους προαναφερόμενους κανόνες δικαίου και αφετέρου ότι πρέπει, οι ενέργειες αυτές, να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες αυτούς. Διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας είναι παράνομες και είναι δυνατό να ακυρωθούν δικαστικά ή να ανακληθούν από τη δημόσια διοίκηση.

45. Αρχή της θεραπείας του δημοσίου συμφέροντος (προνόμια του δημοσίου έναντι των ιδιωτών)

Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η άμεση ή έμμεση ικανοποίησή του, είναι ο σκοπός της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Το δημόσιο συμφέρον, κατά

κανόνα, συμπίπτει άμεσα με το συμφέρον όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτά ή μεγάλες ομάδες, όπως π.χ. δημόσια τάξη, υγεία κ.α. Ενδέχεται, όμως, το δημόσιο συμφέρον να είναι αντίθετο προς συγκεκριμένα άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κοινωνίας. Στην περίπτωση αυτή η προστασία του δημοσίου συμφέροντος προηγείται. Στο δημόσιο συμφέρον αναφέρονται άμεσα ή έμμεσα και οι συνταγματικές διατάξεις, λ.χ. αρ. 1 παρ. 3, 33 παρ. 2, 103 παρ. 1, 106 παρ. 1 κ.α. Το δημόσιο συμφέρον είναι αόριστη νομική έννοια και ο προσδιορισμός γίνεται κατ' αρχήν από τη διοίκηση που δρα, τελικά όμως, ο προσδιορισμός αυτός ελέγχεται από το ΣτΕ όσον αφορά τη νομιμότητα του. Σε περιόδους οικονομικής κρίσης, η διευρυμένη έννοια του δημοσίου συμφέροντος, υπό την εκδοχή του δημοσιονομικού συμφέροντος που συνδέεται με τη διάσωση της εθνικής οικονομίας, αποτέλεσε τη νομική θεμελίωση πολλών νομοθετικών μέτρων που επιβάρυναν τους πολίτες. Ανεξάρτητα, βέβαια, από την οικονομική κρίση, η διαχρονικά επιδιωκόμενη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με τη δράση της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε δικαιολογητικό λόγο για σειρά προνομίων, κυρίως δικονομικών, υπέρ του δημοσίου και έναντι των ιδιωτών, πολλά από τα οποία παραβιάζουν εξόφθαλμα την αρχή της ισότητας και έχουν απασχολήσει εθνικά και διεθνή δικαιοδοτικά όργανα.⁹

46. Αρχή της προστασίας του διοικουμένου

Η προστασία του διοικουμένου είναι μία από τις αρχές που διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Σημαίνει η αρχή αυτή ότι τα όργανα της διοίκησης δεν επιτρέπεται να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των διοικουμένων παρά μόνον υπό τις προϋποθέσεις του νόμου και στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος. Συνάγεται η αρχή αυτή από τις αρχές του κράτους δικαίου (συνάγεται ερμηνευτικά από τα αρ. 4-25, 2 παρ. 1, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 Σ), της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (αρ. 2 παρ. 1, 160 παρ. 2 Σ) και της νομιμότητας.

47. Η αρχή της χρηστής διοίκησης (αρχή του estoppel, αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου)

Η αρχή αυτή επιβάλλει στα διοικητικά όργανα συμπεριφορά η οποία πρέπει να συμβάλλει στην απόλαυση των δικαιωμάτων που φέρουν οι διοικούμενοι

9. Βλ. παρακάτω Παράρτημα Γ.

καθώς και στην προστασία των εννόμων συμφερόντων τους. Παράνομες είναι με βάση την αρχή αυτή συμπεριφορές της διοίκησης που είναι αντιφατικές και πλήττουν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου σε αυτήν. Η αρχή της χρηστής διοίκησης θεμελιώνεται σε διάφορες διατάξεις, λ.χ. 10Σ, αρ. 42 παρ. 1, 63 παρ. 3 ΚΔΔικ, 4 παρ. 1 και 2, 5 παρ. 1 και 2 και 25 παρ. 3 ΚΔΔ, κ.α. Η αρχή του *estoppel*¹⁰ σημαίνει ότι η διοίκηση δεν μπορεί επικαλούμενη δικές της πράξεις ή παραλείψεις να βλάπτει έννομα συμφέροντα των διοικουμένων. Συναφής είναι και η *αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, η οποία προστατεύει τον διοικούμενο από την ασυνεπή και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης. Απρόβλεπτη αλλαγή σε μακροχρόνια συμπεριφορά της διοίκησης, η οποία ανατρέπει εδραιωμένη πεποίθηση του διοικουμένου καθιστά, συνήθως, τις εκδιδόμενες διοικητικές πράξεις (κατ' ένασκηση διακριτικής ευχέρειας) παράνομες.

48. Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου και έχει ρητή συνταγματική ισχύ (αρ. 25 παρ. 1 Σ). Πριν από τη ρητή συνταγματική κατοχύρωση της (μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001) η αρχή θεμελιωνόταν με συνταγματική αναγωγή στο κράτος δικαίου. Η αρχή σημαίνει ότι πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ ενός διοικητικού μέτρου (διοικητικής πράξης) και επιδιωκόμενου σκοπού. Πρέπει, με άλλα λόγια, το διοικητικό μέτρο να είναι πρόσφορο και αναγκαίο για τον επιδιωκόμενο σκοπό και να επιφέρει τη μικρότερη δυνατή επιβάρυνση στον διοικούμενο.

49. Η αρχή της αμεροληψίας

Η αρχή σημαίνει ότι η διοίκηση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της πρέπει να είναι αμερόληπτη και χωρίς προκαταλήψεις. Η αρχή θεωρείται συνταγματικής προέλευσης (ΣτΕ 1117/2000) και συνδέεται με την αρχή της αξιοκρατίας και της ισότητας. Κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 7 του ΚΔΔ.

10. Πρόκειται για αρχή του αγγλο-αμερικανικού ιδιωτικού διεθνούς δικαίου. Χρησιμοποιείται και στα κείμενα (δικαστικές αποφάσεις- πηγές) ενωσιακού δικαίου. Δεν υπάρχει ομοφωνία για την ακριβή μετάφραση του όρου, το περιεχόμενό του, όμως, είναι το αναφερόμενο στο κείμενο ανωτέρω.

50. Η αρχή της ισότητας

Η αρχή της ισότητας είναι αρχή με πολλαπλή θεμελίωση σε εθνικούς και υπερεθνικούς κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος: στα άρθρα 4 και 116 Σ, 14 ΕΣΔΑ, 26 Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (N 2462/1997) . Επιβάλλει στη διοίκηση ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων και αντιστρόφως διαφορετική μεταχείριση ανόμοιων. Η αρχή λειτουργεί μόνο στο πλαίσιο της ισότητας και όχι στην παρανομία, εάν η διοίκηση λ.χ. παραβίασε το νόμο δεν πρέπει να επαναλάβει την παραβίαση κατ' επίκληση της αρχής της ισότητας (δεν υφίσταται ισότητα στην παρανομία) .

51. Ορισμός των διοικητικών πράξεων

Διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς κανόνας δικαίου, δηλ. θεσπίζεται μία νομική ρύθμιση με τη βούληση του διοικητικού οργάνου. Η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο. Οι διοικητικές πράξεις, επομένως, εκδίδονται στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο.

52. Νομική φύση και χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων (τεκμήριο νομιμότητας και εκτελεστότητα)

Οι διοικητικές πράξεις αποτελούν μονομερείς και κυριαρχικές δηλώσεις βούλησης διοικητικών οργάνων με τις οποίες επιδιώκεται η εφαρμογή του νόμου σε κάθε περίπτωση. Υπάρχει όμως το ενδεχόμενο, στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης να συμμετέχει και ο διοικούμενος. Έτσι, εκτός από τις σαφώς διμερείς διοικητικές πράξεις, όπως είναι οι διοικητικές συμβάσεις, υπάρχουν και οι φαινομενικά διμερείς, όπως π.χ. η πράξη διορισμού σε θέση δημοσίου υπαλλήλου. Στις τελευταίες, η σύμπραξη του διοικουμένου δεν αλλοιώνει το μονομερή χαρακτήρα της πράξης, αποτελεί μόνον νόμιμη προϋπόθεση για την έγκυρη έκδοσή της.

Κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης είναι το τεκμήριο νομιμότητας και η εκτελεστότητα. *Τεκμήριο νομιμότητας* είναι η πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου σύμφωνα με την οποία η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή με διοικητική πράξη ή την ανάκλησή της ή την κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της, κατά οποιονδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέ-

σματά της, ανεξάρτητα από το αν τυχόν έχει νομική πλημμέλεια. Το τεκμήριο νομιμότητας δεν ισχύει στην περίπτωση των ανυπόστατων πράξεων. Εκτελεστότητα της διοικητικής πράξης σημαίνει ότι η ρύθμιση που θέτει η διοικητική πράξη είναι υποχρεωτική χωρίς να απαιτείται άλλη διαδικασία, όπως π.χ. προηγούμενη δικαστική απόφαση. Η διοίκηση επομένως απολαμβάνει το προνόμιο της αυτεπάγγελτης διοικητικής ενέργειας και η εκτελεστότητα των πράξεων της αφορά τόσο την ίδια όσο και τους διοικουμένους.

Η εκτέλεση ορισμένων διοικητικών πράξεων, ατομικών ή κανονιστικών, είναι δυνατό να ανασταλεί, εφόσον αυτές έχουν προσβληθεί ως παράνομες ενώπιον διοικητικής Αρχής ή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου. Η αναστολή είναι δυνατή και διατάσσεται είτε από τη διοίκηση είτε από τις Επιτροπές Αναστολών των δικαστηρίων (διαδικασία προσωρινής δικαστικής προστασίας).

Η εκτελεστή διοικητική πράξη μπορεί να επιφέρει το επιδιωκόμενα έννομα αποτελέσματα, μόνο όταν εκτελεσθεί, δηλ. όταν συμμορφωθεί ο διοικουόμενος, τον οποίο αφορά, προς τη διαταγή της δημόσιας διοίκησης. Επειδή, όμως, η συμμόρφωση δεν είναι βέβαιη, υπάρχει ο διοικητικός καταναγκασμός.

53. Ο διοικητικός καταναγκασμός

Ο εν λόγω καταναγκασμός πηγή έχει το νόμο και μέσο του, μεταξύ άλλων, είναι και η χρησιμοποίηση και της δημόσιας δύναμης, δηλ. των διοικητικών οργάνων, τα οποία δύνανται να συμβάλλουν στην εκτέλεση του νόμου και των διοικητικών πράξεων.

Ο διοικητικός καταναγκασμός υπόκειται σε δύο βασικούς περιορισμούς: στον ποσοτικό, κατά τον οποίο επιτρέπεται στη δημόσια διοίκηση να λάβει κατά του προσώπου που δεν συμμορφώνεται μόνον τα μέτρα που προβλέπει ο νόμος και με τα οποία περιορίζεται η ελευθερία, γενικά, του διοικουμένου, και στον ποιοτικό, κατά τον οποίο επιτρέπεται η λήψη εκείνων μόνο των μέτρων, κατά του απειθύντος διοικουμένου, τα οποία κρίνονται αναγκαία και κατάλληλα για τη συμμόρφωσή του και πάντως είναι ανάλογα με την έκταση της απείθειας του.

Ο διοικητικός καταναγκασμός διακρίνεται, αν ενεργείται σε εκτέλεση διοικητικής πράξης (διοικητική εκτέλεση) ή τυχόν ενεργείται χωρίς προηγούμενη διοικητική πράξη (άμεσος καταναγκασμός). Ειδικότερα:

α. Η διοικητική εκτέλεση εμφανίζεται υπό τις εξής μορφές:

- εκτέλεση για την εκπλήρωση χρηματικής οφειλής. Πρόκειται για τη είσπραξη των δημοσίων εσόδων, του Κράτους ή ΝΠΔΔ δυνάμει του ΚΕΔΕ (ΝΔ 356/1974).

– εκτέλεση για την πραγμάτωση ορισμένης πράξης, παράλειψης ή ανοχής. Αυτή έχει τις εξής μορφές: 1) αναπληρωτική εκτέλεση (υποκατάσταση), δηλ. εκτέλεση πράξης δια τρίτου (οργάνου του Κράτους ή ΝΠΔΔ) και όχι από τον ίδιο τον διοικούμενο, 2) διοικητική κύρωση, δηλ. επιβολή διοικητικής ποινής (π.χ. πρόστιμο) στον απειθύντα διοικούμενο, ώστε να εξαναγκασθεί στη συμμόρφωση που συνίσταται η πράξη ή παράλειψη.

β. Ο άμεσος καταναγκασμός είναι η άμεση χρήση υλικής βίας χωρίς να έχει προηγηθεί η έκδοση διοικητικής πράξης. Πρόκειται για εκείνη την περίπτωση που η δημόσια διοίκηση υποχρεώνει το διοικούμενο σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη χωρίς να απευθύνει προς αυτόν σχετική διαταγή.

Βασικές προϋποθέσεις του άμεσου καταναγκασμού είναι οι εξής: 1) η ύπαρξη επείγουσας και σοβαρής ανάγκης που αφορά τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος και 2) να είναι αδύνατη η συμμόρφωση του διοικουμένου με τη λήψη κατ' αυτού άλλων μέτρων καταναγκασμού.

54. Οι διακρίσεις των διοικητικών πράξεων

Η θεωρία και η νομολογία διακρίνει τις διοικητικές πράξεις σε περισσότερα είδη και κατηγορίες. Οι βασικότερες από αυτές και οι οποίες εμφανίζουν πρακτικό ενδιαφέρον, όσον αφορά τη νομική τους αντιμετώπιση, ακολουθούν αμέσως παρακάτω.

55. Ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις

Οι ατομικές αφορούν ένα ή περισσότερα πρόσωπα και εξατομικεύουν τον κανόνα δικαίου. Οι κανονιστικές θέτουν κανόνα δικαίου¹¹.

Η διάκριση έχει μεγάλη πρακτική σημασία διότι:

- οι ατομικές διοικητικές πράξεις δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ οι κανονιστικές, που φέρουν τον τύπο Προεδρικών Διαταγμάτων, υπόκεινται.
- η ατομική πράξη δεν μπορεί να ελεγχθεί με την ευκαιρία προσβολής του κύρους άλλων πράξεων που στηρίζονται σε αυτήν. Η νομιμότητά της ελέγχεται μόνον κυρίως και όχι παρεμπιπτόντως. Αντίθετα, η νομιμότη-

11. Βλ. και πιο πάνω αρ. 15.

τα των κανονιστικών πράξεων ελέγχεται και παρεμπιπτόντως, δηλ. με την ευκαιρία προσβολής ατομικών πράξεων που στηρίχθηκαν σε αυτήν.

– δεν μπορεί να στραφεί διοικητική αναφορά σε βάρος κανονιστικής διοικητικής πράξης.

– οι ατομικές διοικητικές πράξεις, δυσμενείς για το διοικούμενο ή όταν αυτό προβλέπεται από το νόμο, πρέπει να αιτιολογούνται, ενώ οι κανονιστικές όχι κατ' αρχήν.

56. Ατομική διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής

Πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες, επειδή αφορούν περισσότερες περιπτώσεις που συνδέονται μεταξύ τους με το κοινό γνώρισμα της ταυτότητας απόλαυσης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, προκύπτουν από τη συσσώρευση, στην ίδια πράξη, περισσότερων περιπτώσεων, που όμως δεν συγχωνεύονται, αλλά κατά την εφαρμογή της ατομικής διοικητικής πράξης γενικής εφαρμογής αναλύονται σε τόσες ατομικές διοικητικές πράξεις όσες είναι οι αντίστοιχες ατομικές περιπτώσεις. Παραδείγματα τέτοιων πράξεων είναι τα ΠΔ εφαρμογής πολεοδομικής νομοθεσίας, οι υπουργικές διαταγές για πρόσκληση στρατευσίμων σε κατάταξη κ.α.

57. Κυβερνητικές διοικητικές πράξεις

Ορισμένες πράξεις του Αρχηγού του Κράτους ή των κυβερνητικών οργάνων, αν και έχουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία, επειδή δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με αίτηση ακυρώσεως. Οι πράξεις αυτές ονομάζονται κυβερνητικές και εκδίδονται βάσει αρμοδιότητας που παρέχεται από το Σύνταγμα ή από νομοθετικές πράξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη λεγόμενη πολιτική εξουσία ή κυβερνητική λειτουργία. Ποιές πράξεις θεωρούνται κυβερνητικές προκύπτει από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σύμφωνα με αυτήν, χαρακτήρα κυβερνητικών πράξεων έχουν όσες ρυθμίζουν τις διεθνείς σχέσεις της χώρας και τις σχέσεις της εκτελεστικής - νομοθετικής εξουσίας, η κήρυξη επιστράτευσης, η απονομή χάριτος, κ.α.

58. Απλές και σύνθετες διοικητικές πράξεις

Οι σύνθετες διοικητικές πράξεις ή σύνθετες διοικητικές ενέργειες είναι εκείνες που, σε αντίθεση με τις απλές, προϋποθέτουν υποχρεωτικά την έκδοση δύο, τουλάχισ-

στον, εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Όταν, όμως, η αρχική διοικητική πράξη ενσωματώνεται στην τελική, τότε μόνη αυτή είναι εκτελεστή, διότι η αρχική έχει χάσει τον εκτελεστό χαρακτήρα της. Σε δικαστικό έλεγχο υπόκειται μόνον η τελική πράξη, οπότε ελέγχεται παρεμπιπτόντως και η νομιμότητα όλων των προηγούμενων αυτής πράξεων. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια είναι συνέπεια της κατά νόμο σύμπραξης πλειόνων διοικητικών οργάνων κατά τη διοικητική διαδικασία. Παραδείγματα σύνθετων διοικητικών πράξεων είναι η εκλογή και ο διορισμός καθηγητή ΑΕΙ, η επιβολή πειθαρχικής ποινής από τα ανώτατα πειθαρχικά όργανα, κ.α.

59. Εκτελεστές και μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις (εγκύκλιοι, γνωμοδοτήσεις, πράξεις υποκείμενες σε έγκριση, ανακοινώσεις, οδηγίες, πράξεις εσωτερικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης)

Εκτελεστές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες, οι οποίες έχουν άμεση νομική επίδραση στη νομική κατάσταση των διοικουμένων, δηλ. ιδρύουν, μεταβάλλουν ή καταργούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου, απολαμβάνουν των τεκμηρίων της νομιμότητάς και της εκτελεστότητας και ελέγχονται, για τη νομιμότητα τους, αυτοτελώς από τα δικαστήρια.

Μη εκτελεστές είναι όλες εκείνες οι διοικητικές πράξεις που είτε προηγούνται είτε ακολουθούν την έκδοση των εκτελεστών είτε αναφέρονται σε εσωτερικές ενέργειες της διοίκησης.

Ειδικότερα, μη εκτελεστές είναι εκείνες που προηγούνται της έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων και είναι οι εξής:

α) οι εγκύκλιοι: πρόκειται για τις οδηγίες, συμβουλές ή υποδείξεις των ιεραρχικά προϊσταμένων προς τους κατώτερους για την εφαρμογή του νόμου ή την τήρηση μίας διοικητικής πρακτικής,

β) οι γνωμοδοτήσεις: πρόκειται για εκείνη τη διαδικασία στην οποία ένα αποφασίζον όργανο, κατ' απαίτηση του νόμου ή αυτοβούλως, ζητεί, πριν από την απόφασή του, τη γνώμη ενός άλλου διοικητικού οργάνου. Είδη γνωμοδοτήσεων είναι η απλή (το αποφασίζον όργανο πρέπει απλώς να τη λάβει υπόψη του και να αιτιολογήσει την επιλογή του), η σύμφωνη (εάν το αποφασίζον όργανο αποφασίσει να ενεργήσει οφείλει να την ακολουθήσει άλλως πρέπει να αιτιολογήσει τη μη ενέργεια του), η υποχρεωτική (το αποφασίζον όργανο πρέπει να την τηρήσει σε κάθε περίπτωση),

γ) οι πράξεις που εκδίδονται πριν από την έκδοση της τελικής, στην περίπτωση των σύνθετων διοικητικών πράξεων,

δ) όσες, για να παράγουν έννομες συνέπειες, απαιτείται να υποβληθούν στον τύπο της έγκρισης ή της κύρωσης,

ε) όσες έχουν το χαρακτήρα ανακοινώσεων, οδηγιών ή απλής παροχής πληροφοριών.

Μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις είναι και όσες ακολουθούν την έκδοση εκτελεστής. Πρόκειται για τις βεβαιωτικές πράξεις (ρητές ή σιωπηρές λόγω παρόδου του χρόνου), δηλ. εκείνες που απλώς επαναλαμβάνουν το περιεχόμενο προηγούμενης εκτελεστής πράξης και έχουν την ίδια πραγματική και νομική βάση με αυτήν. Εδώ υπάγονται ακόμη και εκείνες οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες εφαρμόζεται το περιεχόμενο προηγούμενης εκτελεστής πράξης.

Τέλος, στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα και οι εσωτερικές ενέργειες της διοίκησης οι οποίες έχουν τη μορφή είτε μέτρων εσωτερικής φύσης (π.χ. διαβιβαστικά έγγραφα μεταξύ υπηρεσιών, οδηγίες, ερμηνευτικές εγκύκλιοι κ.α.), είτε μέτρων εσωτερικής τάξης (πρόκειται για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε πρόσωπα που τελούν σε ειδική σχέση εξουσίασης με το δημόσιο, όπως π.χ. στρατευμένοι, μαθητές).

Κύρια συνέπεια του χαρακτήρα των ανωτέρω πράξεων ως μη εκτελεστών είναι ότι δεν υπόκεινται αυτοτελώς σε δικαστικό έλεγχο. Εξαιρέσεις του κανόνα αυτού, με συνέπεια τη δυνατότητα αυτοτελούς δικαστικού ελέγχου της νομιμότητάς τους, είναι οι εξής:

α) οι εγκύκλιοι οι οποίες, παρά τη μη εκτελεστή τους φύση, εφαρμόστηκαν από τη διοίκηση και προκάλεσαν άμεσες νομικές συνέπειες στους διοικουμένους,

β) οι σύμφωνες γνωμοδοτήσεις με τις οποίες το γνωμοδοτικό όργανο προτείνει τη μη ενέργεια του αποφασίζοντος,

γ) η ρητή αρνητική βεβαιωτική πράξη της οποίας προηγήθηκε σιωπηρή άρνηση, ως παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας,

δ) τα μέτρα της εσωτερικής τάξης, όταν θίγουν, σε μεγάλο βαθμό, τη νομική κατάσταση των διοικουμένων σε βάρος των οποίων αποβαίνουν.

60. Συστατικές και διαπιστωτικές διοικητικές πράξεις

Συστατικές είναι οι ατομικές πράξεις, με τις οποίες ή δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου θεσπίζει απευθείας ατομικό κανόνα δικαίου και μεταβάλλει τη νομική κατάσταση των προσώπων στα οποία απευθύνεται με την ίδρυση, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων των προσώπων αυτών.

Διαπιστωτικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, με τις οποίες απλώς διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε έναν ή περισσότερους κα-

νόνες δικαίου, υπαγωγή που είτε έχει αυτοδικαίως συντελεστεί ή θα συντελεστεί στο άμεσο μέλλον λόγω της επέλευσης συγκεκριμένου γεγονότος. Οι διαπιστωτικές πράξεις διακρίνονται από τις βεβαιωτικές, οι οποίες δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, κατά το ότι οι βεβαιωτικές εκδίδονται χωρίς νέα ουσιαστική έρευνα βάσει των ιδίων πραγματικών δεδομένων και δηλώνουν εμμονή της διοίκησης σε προγενέστερη ρύθμιση.

61. Επαχθείς και επωφελείς διοικητικές πράξεις

Οι *επαχθείς* διοικητικές πράξεις επιβάλλουν στους διοικουμένους υποχρεώσεις για θετική ενέργεια ή παράλειψη ή καταργούν δικαιώματα.

Επωφελείς είναι οι πράξεις με τις οποίες: α) δημιουργούνται δικαιώματα, π.χ. επιτρέπεται στο διοικούμενο να ενεργήσει σε βάρος των συμφερόντων άλλων διοικουμένων, β) επιτρέπεται η δημιουργία μίας πραγματικής κατάστασης, από την οποία ο διοικούμενος αντλεί δικαιώματα.

62. Θετικές και αρνητικές διοικητικές πράξεις

Θετική είναι η συστατική ή διαπιστωτική ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του διοικουμένου και δημιουργεί ένα δικαίωμα ή δέχεται την αίτηση ή εγκρίνει την πράξη ενός οργάνου του ίδιου ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου.

Αρνητική διοικητική πράξη είναι συστατική ή διαπιστωτική και συνίσταται στην απόρριψη του αιτήματος για την έκδοση θετικής πράξης ή στη μη έγκριση.

Τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές πράξεις μπορούν να είναι είτε ρητές είτε σιωπηρές. Η σιωπηρή πράξη τεκμαίρεται βάσει ενός κανόνα δικαίου από την παράλειψη του διοικητικού οργάνου να εκδώσει ορισμένη διοικητική πράξη μέσα σε καθορισμένη ανατρεπτική προθεσμία.

63. Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

Πρόκειται για ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης και προβλέπεται από το άρθρο 45 παρ. 5 ΠΔ 18/1989. Προϋποθέσεις κατάφασης της είναι: α) το διοικητικό όργανο να έχει την υποχρέωση, κατά τις κείμενες διατάξεις, να εκδώσει διοικητική πράξη ή να ενεργήσει γενικότερα, β) ο διοικούμενος να υπέβαλε την αναγκαία αίτηση για την έκδοση της πράξης στο αρμόδιο διοικητικό όργανο, γ) ο αιτών να νομιμοποιείται για την υποβολή της αίτησης, δ) η πάροδος άπρα-

κτης της νόμιμης προθεσμίας για ενέργεια από το διοικητικό όργανο ή, εάν δεν υπάρχει τέτοια προθεσμία, η πάροδος τριμήνου από την υποβολή της αίτησης.

64. Διοικητικές κυρώσεις

Οι διοικητικές κυρώσεις είναι διοικητικές πράξεις εκδιδόμενες κατ' ενάσκηση διοικητικής αρμοδιότητας και όχι δικαστικής, που δημιουργούν υποχρεώσεις και επιβάλλονται για τη συμμόρφωση των προσώπων προς το νόμο και τις διαταγές των διοικητικών οργάνων. Επιβάλλονται χωρίς τις συνταγματικές εγγυήσεις της απονομής Δικαιοσύνης, δεν αποτελούν ποινές του ποινικού δικαίου και είναι δυνατό να αφορούν το σύνολο των συνταγματικών ελευθεριών του διοικουμένου, διότι αποτελούν τρόπο διοικητικού καταναγκασμού.

Με κριτήριο την ιδιότητα του προσώπου, σε βάρος του οποίου επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις, αυτές διακρίνονται στις *υπηρεσιακές*, οι οποίες επιβάλλονται σε πρόσωπα που συνδέονται με υπηρεσιακή σχέση με το κράτος ή τα ΝΠΔΔ και στις *μη υπηρεσιακές*, οι οποίες επιβάλλονται στους διοικουμένους γενικότερα, όχι ειδικά στα όργανα του κράτους ή των ΝΠΔΔ. Παράδειγμα της πρώτης κατηγορίας είναι οι πειθαρχικές κυρώσεις σε βάρος δημόσιων υπαλλήλων και της δεύτερης η αφαίρεση της αδειάς οδηγήσεως.

Ο κυρωτικός χαρακτήρας της εξεταζόμενης κατηγορίας πράξεων επιβάλλει την τήρηση από τη διοίκηση, ενόψει της επιβολής τους, της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, της πλήρους αιτιολόγησης της κύρωσης και της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιμέτρησή της.

65. Προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Οι προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων αναλύονται παρακάτω και είναι οι ακόλουθες: η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου, η αρμοδιότητα, η τήρηση του τύπου, η αιτιολογία, η ακρόαση του διοικουμένου.

66. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου εξετάστηκε ήδη παραπάνω¹². Επισημαίνεται, γι αυτό, στο σημείο αυτό, μόνον ότι οι πράξεις των ανυπόστα-

12. Βλ. αρ. 34.

των οργάνων είναι επίσης ανυπόστατες και, κατά συνέπεια, στερούμενες νομικής αυθυπαρξίας, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Ανυπόστατες είναι, επίσης, και οι πράξεις που εκδίδονται κατ' απόλυτη ή σχετική αναρμοδιότητα καθ' ύλη, δηλ. καθ' υπέρβαση εξουσίας ή καθηκόντων από δικαστικό όργανο ή διοικητικό όργανο άλλου κλάδου. Ακόμη, ανυπόστατη είναι και η πράξη της οποίας η διαδικασία έκδοσης δεν έχει ολοκληρωθεί. Οι ανυπόστατες πράξεις υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο μόνον όταν, παρά τον ελαττωματικό τους χαρακτήρα, εφαρμόστηκαν από τη διοίκηση. Από τις ανυπόστατες πράξεις πρέπει να διακρίνονται οι πράξεις των *de facto* οργάνων που είναι καθόλα έγκυρες και νόμιμες.

67. Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Η αρμοδιότητα, η εξουσία δηλ. του διοικητικού οργάνου να εκδίδει διοικητικές πράξεις, εξετάστηκε ήδη παραπάνω¹³. Οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται, κατά παράβαση των κανόνων της αρμοδιότητας είναι άκυρες.

68. Η τήρηση του τύπου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Τύπος της διοικητικής πράξης είναι η εκ του νόμου προβλεπόμενη διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης και η μορφή την οποία αυτή πρέπει να έχει. Η νομιμότητα του τύπου της διοικητικής πράξης κρίνεται με βάση τη νομοθεσία, η οποία ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσής της. Στον τύπο των διοικητικών πράξεων αναφέρεται και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (αρ. 16).

Ο τύπος της διοικητικής πράξης διακρίνεται στον εσωτερικό (όταν εμπεριέχεται στη διοικητική πράξη, π.χ. η αιτιολογία της) και στον εξωτερικό (όταν είναι αυτοτελής, π.χ. η γνωμοδότηση), στον προηγούμενο (π.χ. γνωμοδότηση) και στον επόμενο (π.χ. η δημοσίευση) της έκδοσης της πράξης, στον ουσιώδη (όταν επηρεάζει το περιεχόμενο, δηλ. τη νομιμότητα, της πράξης) και στον επουσιώδη (όταν δεν επηρεάζει το περιεχόμενο της πράξης). Ο ουσιώδης ή μη χαρακτήρας του τύπου της διοικητικής πράξης κρίνεται, κατά περίπτωση, από το δικαστήριο. Σε περίπτωση αμφιβολίας ο τύπος τεκμαίρεται ουσιώδης.

13. Βλ. πιο πάνω αρ. 35-37.

Η τήρηση του τύπου της διοικητικής πράξης πρέπει να είναι επίκαιρη σε σχέση με την έκδοσή της, πρέπει δηλ. αυτός να τηρείται στη νόμιμη προθεσμία ή πάντως εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, σε σχέση με την έκδοση της διοικητικής πράξης.

Το ελάττωμα της διοικητικής πράξης, που οφείλεται στη μη τήρηση του νόμιμου τύπου, θεραπεύεται, εάν ο τύπος τηρηθεί, έστω εκ των υστέρων, εφόσον είτε ο νόμος το προβλέπει ή δεν εκδόθηκε, ακόμη, η υπό έκδοση διοικητική πράξη. Η μη τήρηση, πάντως, του τύπου είναι επιτρεπτή μόνον σε καταστάσεις ανωτέρας βίας.

Οι διοικητικές πράξεις, κατά κανόνα, πρέπει να είναι έγγραφες, να είναι συνταγμένες στην ελληνική γλώσσα, να έχουν ημερομηνία και τις απαιτούμενες υπογραφές των αρμοδίων διοικητικών οργάνων. Εφόσον προβλέπεται διαδικασία δημοσιότητάς τους, πρέπει και αυτή να τηρείται. Ενδέχεται, όμως, η έκδοση διοικητικών πράξεων να είναι άτυπη ή να έχει μορφές που προκύπτουν από την εφαρμογή της σύγχρονης τεχνολογίας, όπως π.χ. έγγραφο που εκδίδεται από ηλεκτρονικό υπολογιστή.

Παράβαση ουσιώδους τύπου καθιστά τη διοικητική πράξη παράνομη και θεμελιώνει λόγο ακύρωσής της.

69. Η αιτιολογία ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Η αιτιολογία αποτελεί τύπο της διοικητικής πράξης κατ' εφαρμογή της αρχής της φανεράς δράσης των διοικητικών οργάνων και αποσκοπεί στη διασφάλιση της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης (αρ. 17 ΚΔΔ).

Οι κανονιστικές, κατ' αρχήν, πράξεις της διοίκησης και οι κυβερνητικές δεν χρειάζονται αιτιολογία. Αντίθετα, τη χρειάζονται εκείνες οι ατομικές διοικητικές πράξεις για τις οποίες προβλέπει την ανάγκη αιτιολόγησής τους ο νόμος ή εκείνες για τις οποίες η αιτιολογία επιβάλλεται από το περιεχόμενό τους. Ειδικότερα, μία ατομική διοικητική πράξη πρέπει να αιτιολογείται, ακόμη και εάν δεν προβλέπει σχετικά ο νόμος, όταν έχει δυσμενές για το διοικούμενο περιεχόμενο (π.χ. απορρίπτει αίτημά του για χορήγηση μίας διοικητικής άδειας) ή όταν εκδίδεται κατ' ενάσκηση αρμοδιότητας διακριτικής ευχέρειας. Υποστηρίζεται, βέβαια, ότι από τη γενική διατύπωση του ΚΔΔ αλλά και από τις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης, όλες οι διοικητικές πράξεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες.

Η αιτιολογία πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης. Δεν αποκλείεται πάντως και αναφορά στα στοιχεία του σχετικού φακέλου, εφόσον όμως η πράξη παραπέμπει σε συγκεκριμένο στοιχείο του φακέλου ή περιέχει ειδική εκτίμηση που τη συνδέει με τον φάκελο. Εξάλλου, πρέπει να είναι επίκαιρη, αλλά δεν αποκλείεται και μεταγενέστερη αιτιολογία, δηλ. ακόμη και μετά την προσβολή της πράξης ενώπιον δικαστηρίου, εφόσον όμως αφορά στοιχεία προϋπάρχοντα της πράξης και ήδη γνωστά στη δημόσια διοίκηση και όχι σε στοιχεία μεταγενέστερα.

Η αιτιολογία, για να είναι πλήρης, πρέπει να περιέχει τρία στοιχεία:

- τη νομική βάση: μνεία δηλ. του εφαρμοζόμενου κανόνα δικαίου
- την πραγματική βάση: ακριβή δηλ. μνεία των πραγματικών στοιχείων, επί των οποίων βασίσθηκε η διοικητική πράξη. Αιτιολογία γενική και αόριστη είναι πλημμελής, δηλ. παράνομη
- το σκοπό: το επιδιωκόμενο δηλ. με την πράξη αποτέλεσμα. Ο σκοπός απαιτείται, μόνον εφόσον η πράξη εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια, ώστε να αποφευχθεί η κακή χρήση ή κατάχρηση εξουσίας.

Ελαττωματική ή ελλιπής αιτιολογία καθιστά την πράξη παράνομη.

Το διοικητικό όργανο, σε κάθε περίπτωση, μπορεί να αιτιολογήσει οικειοθελώς (ανεξάρτητα δηλ. από το εάν έχει υποχρέωση να το κάνει κατά τα ανωτέρω) τη διοικητική πράξη.

70. Η ακρόαση του διοικουμένου ως προϋπόθεση εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων (δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα)

Το Σύνταγμα, στο άρθρο 20 παρ. 2 και ο ΚΔΔ (αρ. 6) κατοχυρώνουν, υπέρ των πολιτών, το ατομικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ενώπιον των διοικητικών αρχών κάθε φορά που πρόκειται να ληφθεί από αυτές διοικητικό μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των διοικουμένων.

Η ακρόαση δεν απαιτείται στις εξής περιπτώσεις:

- όταν πρόκειται να εκδοθεί κανονιστική διοικητική πράξη, εκτός εάν άλλως ορίζει ο νόμος
- όταν έχει προηγηθεί ισοδύναμη ενημέρωση του ενδιαφερομένου και της διοικητικής αρχής
- όταν ανακαλείται παράνομη διοικητική πράξη, η οποία είχε αρχικά εκδοθεί υπέρ του ενδιαφερομένου

- όταν συντρέχει λόγος εξυπηρέτησης γενικότερου δημοσίου συμφέροντος
- όταν υπάρχει επείγουσα ανάγκη
- όταν διενεργείται διοικητικός έλεγχος
- όταν μέτρο που αφορά τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος κινδυνεύει να αναβληθεί, ματαιωθεί ή καταστεί περιττό
- όταν πρόκειται για μέτρο διοικητικής εκτέλεσης
- όταν πρόκειται για διοικητική ενέργεια που κατά νόμο είναι δέσμιας αρμοδιότητας ή βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια (λ.χ. αναγκαστική απαλλοτρίωση)
- όταν το δημόσιο ενεργεί για την πραγμάτωση δικαιώματος του που απορρέει από σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

Η ακρόαση προϋποθέτει την προηγούμενη πραγματική ενημέρωση του διοικουμένου που έτσι θα μπορέσει να ενημερώσει και αυτός για τις απόψεις του τις αρχές. Η ακρόαση πρέπει να είναι προηγούμενη, δηλ. να έχει πραγματοποιηθεί πριν από την έκδοση της εκτελεστής διοικητικής πράξης, και έγκαιρη.

Σε περίπτωση που η διοίκηση δεν τηρήσει τη συνταγματική επιταγή, δεν καλέσει δηλ. αποδεδειγμένα, τον ενδιαφερόμενο ή δεν του επιτρέψει να ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης, τότε η διοικητική πράξη είναι παράνομη διότι η ακρόαση αποτελεί ουσιώδη τύπο, συνταγματικά κατοχυρωμένο, της διοικητικής διαδικασίας.

Την πραγματική ενημέρωση του διοικουμένου εξυπηρετεί και το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα που τον αφορούν, το οποίο κατοχυρώνεται στον ΚΔΔ. Ειδικότερα, προβλέπεται (αρ. 5 ΚΔΔ) ότι κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων που είναι σχετικά με την υπόθεσή του. Το δικαίωμα αυτό δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβλάπτεται απόρρητο, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

71. Χρονική ισχύς των διοικητικών πράξεων

Η έναρξη ισχύος των διοικητικών πράξεων προσδιορίζεται ως εξής:

- η τυπική ισχύς αρχίζει από το χρονικό σημείο που τελειώθηκε η διοικητική πράξη. Εάν είναι κανονιστική, αρχίζει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ή όπως αλλιώς ορίζει ο νόμος. Εάν είναι ατομική, αρχίζει είτε από τη δημοσίευσή της, όπου απαιτεί ο νόμος, είτε από την έκδοσή της.
- η ουσιαστική ισχύς, δηλ. η νομική δυνατότητα εφαρμογής της διοικητικής πράξης αρχίζει για την κανονιστική, από τη δημοσίευσή της, εκτός εάν άλ-

λως ορίζει ο οικείος εξουσιοδοτικός νόμος. Για την ατομική, εάν είναι δημοσιευτά, για τον ενδιαφερόμενο αρχίζει από την κοινοποίηση, μετά τη δημοσίευση, και για τους τρίτους από τη δημοσίευση. Εάν δεν είναι δημοσιευτά, από την κοινοποίησή της στον ενδιαφερόμενο.

Οι διοικητικές πράξεις ισχύουν για το μέλλον, δηλ. στερούνται, κατά γενικό κανόνα, αναδρομικής ισχύος. Αναδρομική ισχύς της διοικητικής πράξης επιτρέπεται, κατεξάίρεση, στις εξής περιπτώσεις:

- όταν επιτρέπει την αναδρομή ο νόμος
- όταν πρόκειται για πράξη που εκδόθηκε σε εφαρμογή αναδρομικού νόμου
- εάν πρόκειται για πράξη συμμόρφωσης της διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων.

Η ισχύς των διοικητικών πράξεων λήγει, παύουν δηλ. να επιφέρουν αποτελέσματα, ως εξής:

- με το θάνατο του προσώπου, στο οποίο αφορά η πράξη, εφόσον βέβαια είναι προσωποπαγής
- με την εξάντληση ή αλλαγή του περιεχομένου της, εφόσον εφαρμόζεται μόνον μία φορά ή σε περίπτωση ή εξαιτίας έκλειψης του αντικειμένου της
- με την πάροδο ορισμένης προθεσμίας που, ενδεχομένως, προβλέπεται είτε στην ίδια την πράξη (πρόσθετος όρος) είτε στη νομοθεσία που την αφορά
- με αχρησία, με τη μη εφαρμογή της πράξης μέσα σε ορισμένο χρόνο, μετά την πάροδο του οποίου καθίσταται ανενεργός.

Η μεταβολή της νομοθεσίας βάσει της οποίας εκδόθηκε η διοικητική πράξη δεν έχει ως αποτέλεσμα τη λήξη της ισχύος της, εκτός εάν ο νεότερος νόμος προβλέπει ρυθμίσεις με αναδρομική δύναμη.

72. Η ανάκληση διοικητικών πράξεων

Ανάκληση σημαίνει εξαφάνιση της διοικητικής πράξης (αρ. 21 ΚΔΔ). Η εξαφάνιση ενεργεί για το μέλλον, όταν η ανακαλούμενη είναι νόμιμη πράξη, και αναδρομικώς, όταν είναι παράνομη πράξη. Στην τελευταία περίπτωση η ανάκληση επιφέρει την εξ υπαρχής εξαφάνιση της πράξης. Σε ανάκληση υπόκεινται μόνον οι ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι οι κανονιστικές, οι οποίες

καταργούνται ή τροποποιούνται όπως οι νόμοι. Η ανάκληση είναι επιτρεπτή υπό τις ακόλουθες αρνητικές προϋποθέσεις:

- εφόσον ο νόμος ρητά δεν την απαγορεύει ή εφόσον ο νόμος εμμέσως, αλλά σαφώς δεν την απαγορεύει
- εφόσον δεν παρήλθε εύλογος χρόνος από την έκδοση της πράξης
- εφόσον δεν δημιουργήθηκε κατάσταση που κωλύει την ανάκληση ή δεν ιδρύθηκαν δικαιώματα του διοικητικού ή και του ιδιωτικού δικαίου ένεκα της πράξης. Επίσης, το νομικά, πραγματικά ή και ηθικά ανέφικτο κωλύουν την ανάκληση, εκτός εάν λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν το αντίθετο.

Η ανάκληση ενεργείται είτε οίκοθεν από το διοικητικό όργανο που έχει εκδώσει την πράξη είτε από τον προϊστάμενό του είτε κατόπιν αίτησης του διοικουμένου ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη. Εάν η αρμοδιότητα έκδοσης της πράξης έχει μεταβιβασθεί σε άλλο όργανο, τότε αρμόδιο για την ανάκληση είναι αυτό.

Υποχρέωση για την ανάκληση διοικητικών πράξεων, κατ' αρχήν, δεν επιβάλλεται. Εναπόκειται, λοιπόν, στη διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης να προβεί ή όχι στην ανάκληση, ενόψει προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και τήρησης της αρχής της χρηστής διοίκησης. Πάντως, όταν ζητηθεί εγγράφως η ανάκληση από τον διοικούμενο, οφείλει να αιτιολογήσει επαρκώς την άρνησή της. Δεν αποκλείεται, όμως, να επιβάλλει ρητά το Σύνταγμα ή ο νόμος την υποχρέωση ανάκλησης, όπως π.χ. ορίζει το αρ. 17 παρ. 4 εδ. 4 του Συντάγματος, κατά το οποίο η μη καταβολή της αποζημίωσης στο διοικούμενο για την αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων του, εντός των συνταγματικών προθεσμιών, αίρει αυτοδικαίως την τελευταία.

Στις ανωτέρω περιπτώσεις, η παράλειψη ανάκλησης μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά παρανομία, δηλ. παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, και ότι θεμελιώνει αστική ευθύνη του Κράτους, διότι η παράνομη πράξη αντίκειται στην αρχή της νομιμότητας.

Οι νόμιμες διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, διότι συμφωνούν με το νόμο. Κατ' εξαίρεση ανακαλούνται για τους ακόλουθους λόγους:

- δημόσιο συμφέρον: λόγοι δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούν την ανάκληση νομίμων πράξεων οποτεδήποτε, έστω και εάν από την πράξη έχουν δημιουργηθεί δικαιώματα ή ορισμένη πραγματική κατάσταση, όπως π.χ. η ανάκληση άδειας κυκλοφορίας καλλυντικού, εάν νεώτερα δεδομένα αποδείξουν ότι η χρήση του είναι επιβλαβής. Ανάκληση δικαιολο-

γείται και λόγω μεταγενέστερης διαφορετικής εκτίμησης από τη διοίκηση των ιδίων πραγματικών περιστατικών επί των οποίων στηρίχθηκε η έκδοση της πράξης, όπως π.χ. η ανάκληση άδειας κυκλοφορίας γεωργικού φαρμάκου, εφόσον διαπιστωθεί λόγος ο οποίος θα δικαιολογούσε την άρνηση έγκρισης της κυκλοφορίας του.

– μεταβολή των πραγματικών συνθηκών επί των οποίων βασίσθηκε η έκδοση της πράξης, όπως π.χ. η ανάκληση της άδειας οδήγησης αυτοκινήτου για λόγους υγείας του οδηγού.

– μεταβολή των νομικών συνθηκών, δηλ. πρόκειται για ανάκληση που αποσκοπεί στην προσαρμογή της πράξης προς τις διατάξεις του νέου νόμου χωρίς αυτό να σημαίνει ότι κάθε μεταβολή της νομοθεσίας καθεαυτή συνεπάγεται ανάκληση των διοικητικών πράξεων που βασίζονται επί αυτής.

– μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων του διοικητικού δικαίου από τον ενδιαφερόμενο υπό την προϋπόθεση των οποίων τελούσε η πράξη.

– επιφύλαξη ανάκλησης, όταν δηλ. η διοικητική πράξη εμπεριέχει, υπέρ της διοίκησης επιφύλαξη ανάκλησης.

Οι παράνομες πράξεις ανακαλούνται ελεύθερα εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοσή τους. Ο εύλογος χρόνος προσδιορίζεται κατά περίπτωση. Εάν δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη, ως εύλογος χρόνος θεωρείται η πενταετία από την έκδοση της πράξης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι πέραν της πενταετίας απαγορεύεται η ανάκληση, όταν αυτή επιβάλλεται λόγω συμμόρφωσης της διοίκησης σε δικαστική απόφαση, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εάν αφορά πράξη δυσμενή για το διοικούμενο ή εάν η πράξη εκδόθηκε συνεπεία απατηλής ενέργειας από το διοικούμενο. Στην τελευταία, όμως, περίπτωση, εάν τρίτοι απόκτησαν καλόπιστα δικαιώματα από την πράξη χωρίς να έχουν σχέση με την απατηλή ενέργεια και χωρίς να συμπράξουν σε αυτήν, τότε δεν επιτρέπεται ανάκληση ως προς αυτούς μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου.

Η ανάκληση ακολουθεί τη διαδικασία έκδοσης της ατομικής πράξης από άποψη τήρησης των νόμιμων τύπων και απαιτεί έκδοση αντίθετης πράξης. Ισχύουν επομένως, για την ανάκληση, οι διατάξεις βάσει των οποίων εκδόθηκε η διοικητική πράξη, ακόμη και όταν οι διατάξεις αυτές καταργηθούν, εκτός εάν άλλως ορίζει ο νόμος. Η τήρηση των νόμιμων τύπων δεν είναι απαραίτητη, εάν πρόκειται για ανάκληση παράνομης πράξης. Εάν ο νόμος δεν προβλέπει ποιο όργανο είναι αρμόδιο για την ανάκληση, τότε αρμόδιο θεωρείται το όργανο που την εξέδωσε.

Ανάκληση της ανάκλησης κατά κανόνα δεν επιτρέπεται. Όταν όμως γίνει, τότε πρόκειται για νέα διοικητική πράξη, η οποία θα ισχύει για το μέλλον.

Οι έννομες συνέπειες της ανάκλησης είναι οι εξής:

- η ανακληθείσα πράξη παύει να ισχύει, ανάλογα εάν είναι νόμιμη ή παράνομη, μόνο για το μέλλον ή και εξ' υπαρχής αντίστοιχα
- η ανακληθείσα πράξη καθιστά χωρίς αντικείμενο την ακυρωτική δίκη ενώπιον των δικαστηρίων και συνεπώς η δίκη καταργείται.

73. Οι διοικητικές συμβάσεις

Οι διοικητικές συμβάσεις είναι μία μορφή της δράσης της δημόσιας διοίκησης και αποτελούν αμφοτεροβαρείς δικαιοπραξίες του δημοσίου δικαίου.

Για να χαρακτηριστεί μία σύμβαση ως διοικητική, απαιτείται να συντρέχουν τρία βασικά γνωρίσματα:

- η έννομη σχέση της σύμβασης να ρυθμίζεται από διατάξεις δημοσίου δικαίου, δηλ. να μετέχει σε αυτήν η δημόσια διοίκηση με υπερέχουσα θέση απέναντι στον αντισυμβαλλόμενο και η ενλόγω σύμβαση να υπόκειται σε αποκλίσεις από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Πρέπει δηλ. να διέπεται από εξαιρετικό νομικό καθεστώς ή να περιλαμβάνει ρήτρες που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο ή να έχει διοικητικό χαρακτήρα. Η έννομη σχέση της διοικητικής σύμβασης δεν αποκλείεται να ρυθμίζεται και από διατάξεις ιδιωτικού δικαίου, π.χ. Αστικού Κώδικα, οι οποίες ισχύουν συμπληρωματικά, εφόσον δεν αντίκεινται στις διατάξεις δημοσίου δικαίου.
- η σύμβαση να σχετίζεται με έργο δημόσιας υπηρεσίας, υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, ή δημοσίου συμφέροντος δηλ. δημόσιου σκοπού, ο οποίος πρέπει να συνδέεται άμεσα με τη σύμβαση και όχι έμμεσα. Συμβάσεις οι οποίες έχουν μόνον ταμειευτικό σκοπό υπέρ του δημοσίου θεωρούνται από τη νομολογία ως ιδιωτικού δικαίου.
- το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ.

Τα σπουδαιότερα είδη των διοικητικών συμβάσεων είναι: η σύμβαση εκτέλεσης δημόσιων ή δημοτικών-κοινοτικών έργων, η σύμβαση κρατικών προμηθειών, η σύμβαση οικονομικής ανάπτυξης (στη σύμβαση αυτή ο αντισυμβαλλόμενος της διοίκησης απολαμβάνει ιδιαίτερα ευνοϊκής μεταχείρισης συμμετέχοντας στην κρατική πολιτική για την ανάπτυξη της χώρας, πραγματοποιώντας π.χ. σημαντικές επενδύσεις), η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη.

Διακρίνεται η διοικητική σύμβαση από τη δημόσια σύμβαση του ενωσιακού δικαίου, η οποία έχει ευρύτερη έννοια και περιλαμβάνει τόσο τη σύμβαση του διοικητικού δικαίου όσο και εκείνη του ιδιωτικού. Η δημόσια σύμβαση ρυθμίζεται νομοθετικά με το Ν 4281/2014 (αρ. 15 παρ. 2α) .

Η διοικητική σύμβαση, παρά τις διαφορές της από τη σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου παραμένει αληθινή σύμβαση και επομένως ισχύουν και σε αυτήν βασικές αρχές του δικαίου των συμβάσεων, όπως π.χ. η ελευθερία των συμβάσεων.

Βασική προϋπόθεση σύναψης διοικητικής σύμβασης αποτελεί η ύπαρξη γενικών ή ειδικών διατάξεων που να προβλέπουν τη δημιουργία υποχρεώσεων σε βάρος του δημοσίου, διαφορετικά η διοικητική σύμβαση είναι παράνομη, άκυρη.

Νόμιμος εκπρόσωπος του δημοσίου για τη συνολολόγηση των συμβάσεων, εφόσον δεν ορίζεται άλλως, είναι ο οικείος υπουργός ή και ο ειδικά εξουσιοδοτημένος υπάλληλος.

Από την πλευρά των ιδιωτών, διοικητική σύμβαση, ως αντισυμβαλλόμενος του δημοσίου, μπορεί να καταρτίσει όποιος έχει δικαιοπρακτική ικανότητα και πληροί τις πρόσθετες προϋποθέσεις που ενδέχεται να απαιτεί ο νόμος.

Ο τύπος και ο τρόπος κατάρτισης των διοικητικών συμβάσεων ρυθμίζεται από τον ΚΔΔ, άρθρα 22-23. Γενικότερα η διαδικασία κατάρτισης των διοικητικών συμβάσεων είναι αυστηρή, τυπική και καθορίζεται με λεπτομέρεια από την ειδική νομοθεσία¹⁴.

Η εκτέλεση της διοικητικής σύμβασης διέπεται από το ειδικό νομοθετικό καθεστώς που την αφορά και συμπληρωματικά από τις διατάξεις και αρχές που ισχύουν στις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου.

Χαρακτηρίζεται η εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων από τα αυξημένα δικαιώματα της συμβαλλόμενης διοίκησης για επέμβαση στη λειτουργία της σύμβασης, όπως π.χ. από το δικαίωμά της για μονομερή τροποποίηση των όρων της σύμβασης, επιβολή ποινών(χρηματικών-ποινικές ρήτρες) στον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη, λύση της σύμβασης σε περίπτωση αθέτησης των υποχρεώσεων του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη. Αντιστάθμισμα στα αυξημένα δικαιώματα της διοίκησης αποτελούν τα δικαιώματα του συμβαλλόμενου ιδιώτη να ζητήσει αποζημίωση ή και λύση της σύμβασης εξαιτίας της συμπεριφοράς της συμβαλλόμενης διοίκησης ή αντικειμενικών συνθηκών, π.χ. λόγων ανωτέρας βίας.

14. Βλ. παρακάτω Παράρτημα Δ.

Οι διαφορές¹⁵ που προκύπτουν από τις διοικητικές συμβάσεις υπάγονται στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου του τόπου κατάρτισης της σύμβασης, αν και συχνά αποτελεί συμβατικό όρο η διαιτητική επίλυση της διαφοράς. Πράξεις που προηγούνται της κατάρτισης της σύμβασης θεωρούνται «αποσπαστές» και προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως (ακυρωτική διαφορά) ενώπιον είτε του ΣτΕ είτε του ΔΕφ. Το ίδιο ισχύει και για τις διαφορές από πράξεις οι οποίες επιχειρούνται στο πλαίσιο σύμβασης και θίγουν το έννομο συμφέρον τρίτου.

74. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση είναι η στέρηση ιδιοκτησίας με διοικητικές πράξεις (πρόκειται για διοικητική διαδικασία που συντίθεται από περισσότερες διοικητικές και δικαστικές πράξεις και ρυθμίζεται, κυρίως, με τις διατάξεις Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων, Ν 2882/2001) για λόγους νομοθετικά προσδιορισμένης δημόσιας ωφέλειας. Κηρύσσεται με μονομερή πράξη της διοίκησης και συντελείται μόνον μετά την καταβολή πλήρους και δικαστικά προσδιορισμένης αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη που θίγεται. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση συνιστά σοβαρή παρέκκλιση από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας (αρ. 17 παρ. 1)¹⁶ και για το λόγο αυτό ρυθμίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα (αρ. 17 παρ. 2-5). De facto ή έμμεση αναγκαστική απαλλοτρίωση υπάρχει στις περιπτώσεις που με πράξεις της διοίκησης περιορίζεται τόσο πολύ το δικαίωμα της ιδιοκτησίας ώστε στην πραγματικότητα να καταργείται, λ.χ. αναγκαστική απαλλοτρίωση μέρους ακινήτου που καθιστά άχρηστο και το εναπομείναν μέρος. Όταν συντρέξει de facto ή έμμεση αναγκαστική απαλλοτρίωση τότε και πάλι ο θιγόμενος δικαιούται αποζημίωσης η οποία επιδικάζεται από το αρμόδιο δικαστήριο. Αντικείμενο της απαλλοτρίωσης μπορεί να είναι μόνον η ιδιωτική περιουσία ιδιωτών και ΝΠΔΔ. Στην έννοια της περιουσίας που υπόκειται σε απαλλοτρίωση εμπίπτουν όλα τα περιουσιακά φύσεως δικαιώματα (λ.χ. εμπράγματα, ενοχικά, πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας). Οι προϋποθέσεις νομιμότητας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης καθορίζονται από το σύνταγμα (αρ. 17 παρ. 2) και είναι οι εξής: α. ύπαρξη δημόσιας ωφέλειας (η απαλλοτρίωση να συνιστά καλύτερη, συγκριτικά με άλλες, λύση για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος), β. η δημόσια ωφέλεια να προβλέπεται από νόμο (τυπικό ή ουσιαστικό), γ. να είναι προσηκόντως αποδεδειγμέ-

15. Βλ. και παρακάτω Παράρτημα Δ.

16. Η ατομική ιδιοκτησία προστατεύεται, εκτός από το Σύνταγμα, και από το ενωσιακό δίκαιο (αρ. 295 ΣυνθΕΟΚ καθώς και από το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ).

Ένα βιβλίο που βοηθά τους αναγνώστες του να αναζωογονήσουν τις γνώσεις τους στο διοικητικό δίκαιο ή και να τις αποκτήσουν, με τρόπο εύληπτο ως προς τις βασικές τους γραμμές. Δεν απευθύνεται απαραίτητα σε νομικούς, αλλά και σε όλους εκείνους που καλούνται να ενημερωθούν σε θέματα διοικητικού δικαίου ή να συμμετάσχουν σε εξεταστικές διαδικασίες σχετικές με το αντικείμενό του. Η ύλη του έργου είναι πλήρως επικαιροποιημένη και η χρηστική πρωτοτυπία του εντοπίζεται στις ασκήσεις αυτοαξιολόγησης που περιέχει, με τη μορφή 100 ερωτήσεων με τις απαντήσεις τους για το σύνολο της ύλης του βιβλίου. Ένα έργο που καλύπτει μοναδικά την ολοκληρωμένη απόδοση της θεωρίας του γενικού και δικονομικού διοικητικού δικαίου και αποδίδει εύστοχα τη σύγχρονη εφαρμογή του στην πράξη.

ISBN 978-960-622-349-5



197,76