

**Θεσμοί Δημοσίου Δικαίου**  
Επιστημονική διεύθυνση: Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης  
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

# ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

## Διοικητικού Δικαίου

Με τη συνεργασία του Πέτρου Πανταζόπουλου, Δικηγόρου, ΔΝ

2η έκδοση

1



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



**ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ**  
**Διοικητικού Δικαίου**

Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου - 2η έκδοση  
Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

ISBN 978-960-562-408-8

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, 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:        | Γιάννης Μαμαλούκος        |
| Υπεύθυνος Παραγωγής: | Ανδρέας Μενούνος          |
| Φωτοστοιχειοθεσία:   | Χρυσούλα Ζια              |
| Παραγωγή:            | NB Production XZ060515M23 |



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: [info@nb.org](mailto:info@nb.org)

Αθήνα: Μαυρομικάλη 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 enterprises



Committed to excellence

# Θεσμοί Δημοσίου Δικαίου

Επιστημονική διεύθυνση: Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

## ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ Διοικητικού Δικαίου

Με τη συνεργασία του Πέτρου Πανταζόπουλου, Δικηγόρου, ΔΝ

2η έκδοση



NOMIKH BIBLIOTHKH

Introduction to the administrative law - 2nd edition  
Charalampos Chryssanthakis

ISBN 978-960-562-408-8

#### **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](mailto:info@nb.org)



© 2015, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

# ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Με ιδιαίτερη ικανοποίηση παρουσιάζουμε στο αναγνωστικό κοινό τη δεύτερη έκδοση των «Εισηγήσεων Διοικητικού Δικαίου». Στο ανά χείρας τεύχος αναλύονται οι βασικοί θεσμοί του διοικητικού δικαίου καθώς και οι κανόνες που τους διέπουν. Συγκεκριμένα, προσεγγίζονται οι κανόνες, με τους οποίους ρυθμίζεται η διοικητική δράση, και ειδικότερα τα όργανα, οι προϋποθέσεις, η τηρητέα διαδικασία καθώς και το περιεχόμενο των σχετικών πράξεων και λοιπών ενεργειών της διοίκησης.

Οι «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου» απευθύνονται τόσο στον μη ιδιαιτέρως ενημερωμένο αναγνώστη όσο και, ιδίως, στον εξοικειωμένο νομικό, ο οποίος επιζητεί ενημέρωση για τις ρυθμίσεις του διοικητικού δικαίου.

Η παρούσα δεύτερη εμπλουτισμένη και ενημερωμένη έκδοση δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την αποφασιστική συνδρομή του εκδοτικού οίκου «Νομική Βιβλιοθήκη». Η συνεχής, διακριτική αλλά σταθερή υποστήριξη των κ.κ. Χάρη, Αντώνη και Λίλας Καρατζά καθώς και της κας Εύης Γαλάνη συνετέλεσε στην έγκαιρη ολοκλήρωση και παρουσίαση του έργου στο αναγνωστικό κοινό.

Αθήνα, Μάρτιος 2015

**Χ. Γ. Χρυσανθάκης**  
*Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών*



# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ..... | VII |
|--------------------------|-----|

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

|                                                                                     |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---|
| § 1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης .....                                          | 1 |
| § 2. Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης -<br>Δημόσια υπηρεσία - Δημόσιος τομέας ..... | 3 |
| § 3. Δημόσια διοίκηση και αρχή διάκρισης των λειτουργιών .....                      | 8 |

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Η διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό .....      | 13 |
| § 2. Το διοικητικό δίκαιο ως κλάδος του δημόσιου δικαίου ..... | 16 |

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Εισαγωγή - Η έννοια των πηγών του διοικητικού δικαίου .....                  | 19 |
| § 2. Οι ενδοκρατικές πηγές του διοικητικού δικαίου .....                          | 23 |
| 2.1. Σύνταγμα - Ψηφίσματα - Συντακτικές πράξεις .....                             | 25 |
| 2.2. Νομοθετικές πράξεις .....                                                    | 27 |
| 2.3. Κανονιστικές διοικητικές πράξεις .....                                       | 31 |
| 2.4. Γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου .....                                  | 38 |
| 2.5. Συλλογική σύμβαση εργασίας .....                                             | 39 |
| 2.6. Νομολογία .....                                                              | 40 |
| 2.7. Έθιμο .....                                                                  | 40 |
| 2.8. Διοικητική πρακτική - Εγκύκλιοι - Άλλες μόνρφες<br>ρυθμιστικών πράξεων ..... | 41 |

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| § 3. Οι διακρατικές πηγές του διοικητικού δικαίου..... | 42 |
| 3.1. Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.....                   | 43 |
| 3.2. Διεθνές δίκαιο .....                              | 46 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄**

### **ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ....**

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| § 1. Η αρχή της νομιμότητας .....                   | 47 |
| § 2. Η αρχή του δημόσιου συμφέροντος .....          | 48 |
| § 3. Η αρχή της προστασίας του ενδιαφερομένου ..... | 50 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄**

### **Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Γενικές αρχές οργάνωσης .....                                                           | 57 |
| § 2. Τα όργανα της κεντρικής διοίκησης του Κράτους.....                                      | 65 |
| 2.1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.....                                                         | 66 |
| 2.2. Η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι υπουργοί,<br>οι υφυπουργοί, οι γενικοί γραμματείς ..... | 67 |
| 2.3. Ειδικά όργανα και αρχές.....                                                            | 72 |
| § 3. Τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους .....                                 | 74 |
| § 4. Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές .....                                                  | 76 |
| § 5. Η τοπική αυτοδιοίκηση .....                                                             | 77 |
| 5.1. Ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης - Οι δήμοι.....                                   | 79 |
| 5.2. Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης: Οι περιφέρειες.....                            | 90 |
| § 6. Η ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση .....                                                 | 92 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄**

### **ΟΙ ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

|                                               |           |
|-----------------------------------------------|-----------|
| <b>Ι. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ.....</b>             | <b>99</b> |
| § 1. Έννοια.....                              | 99        |
| § 2. Διακρίσεις των διοικητικών πράξεων ..... | 107       |

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| § 3. Πρόσθετοι ορισμοί της διοικητικής πράξης.....                                             | 111        |
| § 4. Όργανα και διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης -<br>Τύπος, ισχύς, αιτιολογία..... | 114        |
| § 5. Μορφές συμμετοχής του ενδιαφερομένου στη διοικητική<br>διαδικασία.....                    | 126        |
| § 6. Η «πλημμελής» διοικητική πράξη.....                                                       | 134        |
| § 7. Η κατάργηση και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων .....                                  | 137        |
| <b>II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ .....</b>                                                          | <b>142</b> |
| § 8. Έννοια, φύση και διακρίσεις - Εφαρμοστέο δίκαιο<br>και αρμόδια δικαστήρια.....            | 143        |
| § 9. Τύπος, διαδικασία και σύναψη .....                                                        | 147        |
| § 10. Εκτέλεση, τροποποίηση και λύση.....                                                      | 150        |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄**

### **Η ΕΞΩΣΥΜΒΑΤΙΚΗ (ΑΣΤΙΚΗ) ΕΥΘΥΝΗ**

### **ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1. Έννοια και προϋποθέσεις ευθύνης κατά την άσκηση<br>δημόσιας εξουσίας ..... | 153 |
| § 2. Αποζημίωση - Έννομη προστασία.....                                         | 160 |
| § 3. Προσωπική ευθύνη του οργάνου.....                                          | 161 |
| § 4. Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ιδιωτικό δίκαιο .....                        | 164 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄**

### **Ο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΝΑΓΚΑΣΜΟΣ**

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| § 1. Έννοια, πεδίο εφαρμογής, περιορισμοί ..... | 167 |
| § 2. Είδη διοικητικού καταναγκασμού.....        | 171 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ΄**

### **ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΡΑΓΜΑΤΑ - Η ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ**

|                                                                                             |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| § 1. Τα δημόσια πράγματα.....                                                               | 177     |
| § 2. Η συνταγματική προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας.....                                 | 179     |
| § 3. Αντικείμενο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.....                                        | 182     |
| § 4. Συνταγματικές προϋποθέσεις της αναγκαστικής<br>απαλλοτρίωσης .....                     | 184     |
| § 5. Διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.....                                         | 190     |
| § 6. Ειδικές περιπτώσεις απαλλοτρίωσης - Συγγενείς<br>μορφές στέρησης της ιδιοκτησίας ..... | 197     |
| <br>ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ .....                                                              | <br>201 |

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

|                |                                               |                 |                                                                               |
|----------------|-----------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>άρθρ.:</b>  | Άρθρο / Άρθρα                                 | <b>ΕΛΣ :</b>    | Ελεγκτικό Συνέδριο                                                            |
| <b>ΑΕ :</b>    | Ανώνυμη εταιρία                               | <b>ΕΛΤΑ :</b>   | Ελληνικά Ταχυδρομεία                                                          |
| <b>ΑΕΔ :</b>   | Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο                     | <b>ΕΟΚ :</b>    | Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα                                                |
| <b>ΑΕΙ :</b>   | Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα                 | <b>ΕΟΜΜΕΧ :</b> | Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας |
| <b>ΑΚ :</b>    | Αστικός Κώδικας                               | <b>επ. :</b>    | επόμενα/επόμενες                                                              |
| <b>ΑΝ :</b>    | Αναγκαστικός νόμος                            | <b>ΕΠΕ :</b>    | Εταιρία Περιορισμένης Ευθύνης                                                 |
| <b>ΑΠ:</b>     | Άρειος Πάγος                                  | <b>ΕΡΤ :</b>    | Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση                                                 |
| <b>ΑΣΕΠ :</b>  | Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού         | <b>ΕΣΔΑ :</b>   | Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου                                    |
| <b>ΑΣΟΠ :</b>  | Ανώτατο Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής       | <b>ΕΣΡ :</b>    | Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης                                              |
| <b>ΒΔ :</b>    | Βασιλικό διάταγμα                             | <b>ΕτΚ :</b>    | Εφημερίδα της Κυβερνήσεως                                                     |
| <b>Βλ. :</b>   | Βλέπε                                         | <b>ΕΥΔΑΠ :</b>  | Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας                                      |
| <b>ΓΛΚ :</b>   | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους                 | <b>ΕφΑΘ :</b>   | Εφετείο Αθηνών                                                                |
| <b>ΔΕΑ :</b>   | Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποίησης        | <b>ΕΧΤΑ :</b>   | Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας                                          |
| <b>ΔΕΗ :</b>   | Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού                | <b>ΗΣΑΠ :</b>   | Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών-Πειραιώς                                       |
| <b>ΔΕΚ :</b>   | Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων          | <b>ΘΠΔΔ:</b>    | Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου                                          |
| <b>ΔΕφΑΘ :</b> | Διοικητικό Εφετείο Αθηνών                     | <b>ΙΚΑ :</b>    | Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων                                                  |
| <b>ΔΚΚ :</b>   | Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας              | <b>κ. ά. :</b>  | και άλλα                                                                      |
| <b>εδ. :</b>   | εδάφιο                                        | <b>κ.λπ. :</b>  | και τα λοιπά                                                                  |
| <b>ΕΔΔΑ :</b>  | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου | <b>ΚΑΑΑ :</b>   | Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων                                  |
| <b>ΕΕ :</b>    | Ευρωπαϊκή Ένωση                               | <b>ΚΔ :</b>     | Κωδικοποιητικό διάταγμα                                                       |
| <b>ΕισΝΑΚ:</b> | Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα          | <b>ΚΔΔ :</b>    | Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας                                                |
| <b>ΕΚ :</b>    | Ευρωπαϊκή Κοινότητα                           |                 |                                                                               |
| <b>ΕΚΑΕ :</b>  | Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομική Ενέργεια          |                 |                                                                               |

|                   |                                                                |                    |                                         |
|-------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|
| <b>ΚΔιοικ</b>     | Κώδικας Διοικητικής                                            | <b>ο.τ.α. :</b>    | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης        |
| <b>Διαδ :</b>     | Διαδικασίας                                                    |                    |                                         |
| <b>ΚΔΛ :</b>      | Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού                                    | <b>ΟΤΕ :</b>       | Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος      |
| <b>ΚΕΔΕ :</b>     | Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων                              | <b>Π.Δ. :</b>      | Προεδρικό Διάταγμα                      |
| <b>ΚΕΔΚΕ :</b>    | Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας                    | <b>ΠΚ :</b>        | Ποινικός Κώδικας                        |
| <b>ΚΝΑ :</b>      | Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης                              | <b>πλαγ. :</b>     | πλαγιάριθμος                            |
| <b>ΚΠολΔ :</b>    | Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας                                   | <b>ΠΝΠ :</b>       | Πράξη νομοθετικού περιεχομένου          |
| <b>ΚΥΣΕΑ :</b>    | Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής και Εθνικής Άμυνας  | <b>Πρβλ. :</b>     | παρέβαλε                                |
| <b>ΚΥΣΥΜ :</b>    | Κυβερνητικό Συμβούλιο                                          | <b>ΠτΔ :</b>       | Πρόεδρος της Δημοκρατίας                |
| <b>Ν. :</b>       | Νόμος                                                          | <b>ΡΑΕ :</b>       | Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας               |
| <b>ΝΑ :</b>       | Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση                                        | <b>ΡΑΘΕ :</b>      | Ρυθμιστική Αρχή Θαλασσίων Ενδομεταφορών |
| <b>Ν.Δ. :</b>     | Νομοθετικό διάταγμα                                            | <b>Συντ.:</b>      | Σύνταγμα                                |
| <b>ΝοΒ :</b>      | Νομικό Βήμα                                                    | <b>ΣΔΙΤ :</b>      | Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα |
| <b>ν.π.δ.δ. :</b> | Νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου                                | <b>σελ. :</b>      | σελίδα                                  |
| <b>ν.π.ι.δ. :</b> | Νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου                               | <b>ΣτΕ :</b>       | Συμβούλιο της Επικρατείας               |
| <b>ΝΣΚ :</b>      | Νομικό Συμβούλιο του Κράτους                                   | <b>Συλλ.</b>       | Συλλογή Νομολογίας                      |
| <b>ΟΓΑ :</b>      | Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων                                | <b>Νομολ. :</b>    |                                         |
| <b>ΟΔΔΕΠ :</b>    | Οργανισμός Διοίκησης και Διαχείρισης Εκκλησιαστικής Περιουσίας | <b>ΣυνθΕΕ :</b>    | Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης           |
| <b>ΟΕΒ :</b>      | Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων                                  | <b>ΣυνθΕΚ :</b>    | Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας       |
| <b>Ολ. :</b>      | Ολομέλεια                                                      | <b>Τιμ. Τομ. :</b> | Τιμητικός Τόμος                         |
| <b>ΟΛΠ :</b>      | Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς                                    | <b>ΤΠΚΔ :</b>      | Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων        |
| <b>ΟΣΕ :</b>      | Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας                                | <b>ΤτΕ :</b>       | Τράπεζα της Ελλάδας                     |
|                   |                                                                | <b>ΥΚ :</b>        | Υπαλληλικός Κώδικας                     |
|                   |                                                                | <b>υποενότ. :</b>  | υποενότητα                              |
|                   |                                                                | <b>υπόθ. :</b>     | υπόθεση                                 |
|                   |                                                                | <b>υποσ. :</b>     | υποσημείωση                             |

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

## Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### § 1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης

**Βιβλιογραφία:** Γέροντας Απ. / Λύτρας Σ. / Παυλόπουλος Πρ. / Σιούτης Γλ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Β΄, 2010, **Δαγτόγλου Π.**, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2004, σελ. 5 επ., **Δένδιας Μ.**, Διοικητικόν Δίκαιον, 1964, σελ. 39 επ., **Κόρσος Δ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 1992, σελ. 23, **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, 2004, σελ. 53, **Παπανικολαΐδης Δ.**, Σύστημα Διοικητικού δικαίου, 1972, σελ. 11, **Παπαχατζής Γ.**, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 6, **Παυλόπουλος Π.**, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, 1984, **Ράϊκος Α.**, Παραδόσεις γενικής πολιτειολογίας, 1979, σελ. 59, **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 14η έκδ., 2011, σελ. 11 επ., **Στασινόπουλος Μ.**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 21 επ., **Ο ίδιος**, Μαθήματα διοικητικού δικαίου, 1957, σελ. 39, **Τάχος Α.**, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2005, σελ. 21, **Φλογαΐτης Σπ.**, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987.

Με τον όρο «**διοίκηση**» νοείται η άσκηση ορισμένης δραστηριότητας για τη διαχείριση, την φροντίδα των ίδιων ή και ξένων υποθέσεων. 1

Η διοίκηση με την **οργανική έννοια** ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τις ενώσεις προσώπων που έχουν το δικαίωμα ή την αρμοδιότητα ή την υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή, σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου. Διοίκηση με τη **λειτουργική έννοια** είναι η διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού<sup>1</sup>. 2

Το ελληνικό Σύνταγμα αναφέρεται στη δημόσια διοίκηση ιδίως στα άρθρα 56 παρ. 3, 57 παρ. 1, 82 παρ. 2 καθώς και 101-104. 3

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε κυριαρχική-ρυθμιστική και συναλλακτική. 4

Η **κυριαρχική-ρυθμιστική** συνιστά και την πιο συνηθισμένη μορφή διοίκησης, δηλαδή την τυπική άσκηση της κρατικής εξουσίας, η οποία επιβάλλει την τάξη και την ασφάλεια, τους φόρους, την αναγκαστική απαλλοτρίωση

---

1. Βλ. *Σπηλιωτόπουλου Επ.*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 14η έκδ., 2011, σελ. 11 επ.

ιδιοκτησιών ιδιωτών κ.λπ.. Η κυριαρχική διοίκηση νομιμοποιείται κρατικώς, αφού πηγάζει από τη λαϊκή κυριαρχία.

**Συναλλακτική** είναι η δημόσια διοίκηση, όταν δρα στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, επιλέγει μορφές οργάνωσης του ιδιωτικού δικαίου και συνιστά φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του ιδιωτικού δικαίου. Έτσι, συναλλακτική είναι η δημόσια διοίκηση, όταν ενεργεί ως κοινός πωλητής ή εκμισθωτής και συνάπτει σχετικές συμβάσεις με βάση το ιδιωτικό και όχι το δημόσιο δίκαιο. Σε κάθε περίπτωση, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η μορφή της κυριαρχικής (διοίκησης) είναι ο κανόνας όσον αφορά στη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, ενώ η μορφή της συναλλακτικής διοίκησης παρουσιάζεται κατ' εξαίρεση.

Με τη σειρά της η κυριαρχική διοίκηση διακρίνεται σε επιμέρους τύπους διοίκησης ως εξής :

(i) Στην **περιοριστική** διοίκηση, η οποία είναι η παραδοσιακή μορφή της κυριαρχικής διοίκησης, χρησιμοποιεί μέσα και θεσμούς του δημόσιου δικαίου και είναι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση της αποστολής της τήρησης της δημόσιας τάξης, της εξασφάλισης της εθνικής άμυνας, του προσδιορισμού και της είσπραξης φόρων, δασμών κ.λπ. Στην περίπτωση της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης, η σχέση της με τους ενδιαφερομένους είναι αυτή της νομικής ανισότητας, σχέση υπεροχής και υποταγής, καθώς ο ρόλος της συνίσταται στην επιβολή, μεταξύ άλλων, περιορισμών και απαγορεύσεων.

(ii) Στην **παροχική** διοίκηση, η οποία ενεργεί για την εκτέλεση ορισμένου δημόσιου έργου, την παραγωγή και διάθεση αγαθών ή υπηρεσιών προς το κοινό<sup>2</sup> ή την καταβολή περιοδικών ή μη χρηματικών παροχών. Παροχική είναι για παράδειγμα η διοίκηση που συνδέεται με την εκμετάλλευση δημόσιων επιχειρήσεων που ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και σκοπό έχουν την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στους ενδιαφερομένους<sup>3</sup>. Επίσης παροχική είναι η διοίκηση διαφόρων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, π.χ. πανεπιστημίων, μουσείων κ.λπ. Κριτήριο για τη διάκριση της παροχικής από τη συναλλακτική διοίκηση, για την οποία έγινε λόγος αμέσως πιο πάνω, είναι ο προέχων σκοπός της σχετικής δραστηριότη-

2. Κατασκευή δημοσίων έργων, παροχή συγκοινωνιακών και τηλεπικοινωνιακών αγαθών, προσφορά εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υπηρεσιών, υγειονομικής περίθαλψης κ.λπ.

3. Π.χ. ΔΕΗ, ΕΡΤ, ΕΥΔΑΠ κ.λπ.

τας, δηλαδή η παροχή αγαθών και υπηρεσιών ή η πραγματοποίηση ανταλλακτικής δραστηριότητας, και τέλος

(iii) Στη **ρυθμιστική** διοίκηση, η οποία νοείται ως η μορφή εκείνη της δημόσιας διοίκησης που προγραμματίζει και διαμορφώνει τις έννομες σχέσεις των πολιτών. Για τον σκοπό αυτόν μπορεί να χρησιμοποιεί μεθόδους αφενός διοικητικού προγραμματισμού και αφετέρου σύμπραξης με την ιδιωτική πρωτοβουλία. Ρυθμιστική είναι η διοίκηση, όταν λαμβάνει μέτρα για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, της υπογεννητικότητας, για την ενίσχυση και προαγωγή της πολιτιστικής παραγωγής, για την ενίσχυση της επένδυσης κεφαλαίων από το εξωτερικό κ.λπ.

Στην πράξη δεν είναι πάντα εύκολη η αυστηρή κατάταξη κάθε δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης σε έναν από τους παραπάνω τύπους, είναι δε δυνατόν ορισμένη διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια να εμπίπτει σε περισσότερες μορφές διοίκησης.

## § 2. Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης – Δημόσια υπηρεσία - Δημόσιος τομέας

**Βιβλιογραφία:** Βενετσανοπούλου Μ., Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 2002, **Δαγτόγλου Π.**, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2004, σελ. 3 επ., **Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ.**, Δίκαιο διοικητικής οργανώσεως, 1984, **Κόρσος Δ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 1992, σελ. 30, **Κουτουπά Λ.**, Η έννοια του δημοσίου τομέα, Δίκαιο και Πολιτική 16, σελ. 163, **Λύτρας Σ.**, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, 1993, σελ. 145, **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, 2004, σελ. 61, **Παπανικολαΐδης Δ.**, Διοικητικόν δίκαιον, 1972, σελ. 11, **Παπαχατζής Γ.**, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 6, **Παυλόπουλος Π.**, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, 1984, **Πουλής Π.**, Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 1987, **Ράϊκος Α.**, Παραδόσεις γενικής πολιτειολογίας, 1979, σελ. 59, **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 14η έκδ., 2011, σελ. 11 επ., **Στασινόπουλος Μ.**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, **Ο ίδιος**, Μαθήματα διοικητικού δικαίου, 1957, σελ. 39, **Τάχος Α.**, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2005, σελ. 21 επ., **Φλογαΐτης Σπ.**, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987, **Ο ίδιος**, Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως, 1981.

Χρονικό σημείο - σταθμός στην εξέλιξη του θεσμού της δημόσιας διοίκησης υπήρξε η γαλλική επανάσταση του έτους 1789, καθώς αυτή είχε μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα να διαχωριστεί η διοίκηση των υποθέσεων του κοι-

νωνικού συνόλου από τη διοίκηση των ιδιωτικών υποθέσεων του ηγεμόνα. Κατά τα πρώτα στάδια της διάκρισης, η δημόσια διοίκηση<sup>4</sup> δεν διέθετε ευρύ πεδίο δράσης, παρά μόνον την φροντίδα για την τήρηση της τάξης, τη δημόσια υγεία και την εκπαίδευση. Μόνο μετά τη ραγδαία βιομηχανική και τεχνολογική ανάπτυξη των αρχών του περασμένου αιώνα, οπότε και πολλαπλασιάστηκαν τα παραγωγικά αντικείμενα, παρουσιάζεται αντίστοιχη διεύρυνση της επεμβατικής δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης.

- 7 Στην Ελλάδα, η άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας ανετίθετο αρχικά στο Δημόσιο και στη συνέχεια και σε άλλα νομικά πρόσωπα<sup>5</sup>, τα οποία ασκούσαν δημόσια εξουσία. Η βιομηχανική – τεχνολογική εξέλιξη που σημειώθηκε μετά τη δεύτερη δεκαετία του εικοστού αιώνα προκάλεσε την αύξηση της επέμβασης της δημόσιας διοίκησης στην κοινωνική ζωή και ιδίως την ανάληψη παραγωγικής-επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους της.
- 8 Παρατηρείται, έτσι, μεταβολή όχι μόνο στον αριθμό των υπουργείων, αλλά και στην ανάπτυξη οργανικών μονάδων παράλληλων προς αυτή του κεντρικού Κράτους, συγκροτώντας μία πολυκεντρική διοίκηση. Πέρα από τις «κλασικές» μορφές νομικών προσώπων (δημοσίου δικαίου), οι οποίες ασκούσαν τη δημόσια εξουσία και συγκροτούσαν τη δημόσια διοίκηση, αναπτύχθηκαν και νομικά πρόσωπα νέας μορφής. Δημιουργήθηκαν υπηρεσίες με δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή οι αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες. Επίσης εμφανίσθηκαν οργανωτικά σχήματα που επιφορτίστηκαν με τη διαχείριση κυρίως των νέων δημόσιων υπηρεσιών, τα οποία διέπονταν και από διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Εντέλει, το κεντρικό Κράτος άρχισε, για λόγους διοικητικούς και διαχειριστικούς, να δημιουργεί μορφώματα του ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, των οποίων η οργάνωση και η λειτουργία διέπεται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, ή ακόμη και ανώνυμες εταιρίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων νομικών προσώπων είναι αυτά που ιδρύονται με περιουσιακά στοιχεία που διατίθενται από το δημόσιο, αλλά λειτουργούν κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και αναπτύσσουν κατά κύριο λόγο παραγωγική ή επιχειρηματική δραστηριότητα, υπηρετούν δηλα-

4. Δηλαδή η εκτελεστική εξουσία κατά τη διάκριση των εξουσιών και λειτουργιών του Κράτους.

5. Ονομαζόμενα με τον όρο «νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

δή την παροχική διοίκηση (δημόσιες επιχειρήσεις κ.λπ.), οι δημόσιες εταιρίες, που ιδρύονται εξ αρχής ή αποκτούν στη συνέχεια εταιρική μορφή του εμπορικού δικαίου, οι επιχειρήσεις μικτής οικονομίας, οι ανάδοχοι παραχωρηθείσας δημόσιας υπηρεσίας κ.λπ. Το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου καθώς και τα δημόσια νομικά πρόσωπα που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο και ασκούν δημόσια εξουσία συγκροτούν τη δημόσια διοίκηση σε ευρεία έννοια.

Βασικός θεσμός του διοικητικού δικαίου είναι αυτός της δημόσιας υπηρεσίας. Κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημόσιας υπηρεσίας είναι η θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος. Η δημόσια υπηρεσία μπορεί να διακριθεί σε δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική ή ουσιαστική έννοια και σε δημόσια υπηρεσία υπό οργανική ή τυπική έννοια.

Δημόσια υπηρεσία κατά το λειτουργικό κριτήριο είναι η δραστηριότητα που έχει ως αντικείμενο την παροχή προς τους ενδιαφερομένους βασικών υπηρεσιών και αγαθών, όπως είναι η εκπαίδευση, η υγεία, η ηλεκτρική ενέργεια, οι συγκοινωνίες κ.λπ. Πρόκειται δηλαδή για δραστηριότητα που συνδέεται με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Από την άλλη πλευρά, δημόσια υπηρεσία με οργανική έννοια είναι ο φορέας, του οποίου η οργάνωση και η λειτουργία διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και στον οποίο έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημόσιας υπηρεσίας είναι η **συνεχής λειτουργία**, ώστε δεν επιτρέπεται υπό οποιεσδήποτε συνθήκες η διακοπή εκ μέρους της υπηρεσίας της παροχής των σχετικών αγαθών και υπηρεσιών<sup>6</sup>. Η αρχή αυτή αποτελεί απόρροια της αρχής της συνέχειας του Κράτους και ισχύει ανεξάρτητα από τη νομική μορφή της δημόσιας υπηρεσίας, είτε δηλαδή δρα υπό το νομικό καθεστώς του δημόσιου είτε του ιδιωτικού δικαίου. Αρχές, οι οποίες επίσης εφαρμόζονται επί των δημόσιων υπηρεσιών είναι αυτές: (i) της «**καθολικότητας**» που επιτάσσει την ισότιμη παροχή των αντίστοιχων αγαθών και υπηρεσιών σε όλους ανεξαιρέτως τους ενδιαφερομένους, ανεξάρτητα από τις μορφολογικές, υλικοτεχνικές κ.λπ. συνθήκες που ισχύουν για κάθε περιοχή, (ii) της «**προσαρμοστικότητας**», κατά την οποία η δημόσια υπηρεσία οφείλει να ικανοποιεί τις ανάγκες, για τις οποίες έχει ιδρυθεί, όπως αυ-

---

6. Πρβλ. και άρθρο 23 παρ. 2 Συντ.

τές εξελίσσονται με το πέρασμα του χρόνου και (iii) της «οικονομικότητας», σύμφωνα με την οποία η παροχή των σχετικών αγαθών και υπηρεσιών πρέπει να λαμβάνει χώρα με το μικρότερο κατά το δυνατό οικονομικό κόστος για τον λήπτη.

Έννοια, που συνδέεται με αυτή της δημόσιας υπηρεσίας και βέβαια με αυτή της δημόσιας διοίκησης, αν και συχνά προκαλείται σύγχυση μεταξύ των δύο όρων, είναι αυτή του **δημόσιου τομέα**. Η έννοια αυτή εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 9 του Ν. 1232/1982 και τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982. Στο προϊσχύον Σύνταγμα 1975/1986 μπορεί να ανιχνεύσει κανείς μόνον έμμεση αναφορά στην έννοια του δημόσιου τομέα στα άρθρα 56, 57, 73 παρ. 4 και 104. Σήμερα πλέον, υπό το Σύνταγμα 1975/1986/2001, γίνεται ρητή αναφορά στις έννοιες του «δημόσιου φορέα<sup>7</sup>» και του «ευρύτερου δημόσιου τομέα<sup>8</sup>». Η αρχική οριοθέτηση του δημόσιου τομέα με το άρθρο 1 του Ν. 1256/1982 περιελάμβανε το Δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα, ανεξάρτητα από το καθεστώς δημόσιου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου, υπό το οποίο λειτουργούσαν αυτά. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνονταν το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, οι παραχωρηθείσες υπηρεσίες, τα κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από αυτό, οι τραπεζικές και άλλες ανώνυμες εταιρίες, στις οποίες τα νομικά πρόσωπα που αναφέρθηκαν παραπάνω κατείχαν το σύνολο ή την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου είτε απολάμβαναν κρατικού προνομίου ή κρατικής επιχορήγησης, τα δημόσια νομικά πρόσωπα που είχαν χαρακτηριστεί από τον νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και χρηματοδοτούνταν ή επιχορηγούνταν από οποιοδήποτε από τα παραπάνω νομικά πρόσωπα καθώς και οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρίες των νομικών προσώπων που προαναφέρθηκαν.

Η υιοθέτηση της «κατασκευής» του δημόσιου τομέα υπαγορεύθηκε από την ανάγκη ενότητας, συντονισμού και ελέγχου της δημόσιας διοίκησης για την ικανοποίηση συγκεκριμένων νομοθετικών σκοπών. Ο «δημόσιος τομέας» αποτέλεσε «ιδιαίτερο νομικό καθεστώς», σχετιζόμενο ιδίως με την πρόσληψη

---

7. Βλ. άρθρ. 106 παρ. 3 Συντ.

8. Βλ. άρθρ. 103 παρ. 7 Συντ.

και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού καθώς και την εξασφάλιση πόρων υπέρ των υπαγόμενων σε αυτό νομικών προσώπων.

Με τους νεότερους Ν. 1892/1990<sup>9</sup> και 1943/1991<sup>10</sup> αναδιοργανώθηκε η έννοια του δημόσιου τομέα και ορίστηκε ότι αυτός περιλαμβάνει αποκλειστικώς το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, τις δημόσιες εταιρίες, τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρίες των νομικών προσώπων των παραπάνω περιπτώσεων, εκτός από τις επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τα χρηματιστήρια αξιών.

Ο δημόσιος τομέας δεν έχει σταθερό περιεχόμενο, καθώς σε άλλους νόμους το πεδίο του συστέλλεται και σε άλλους διευρύνεται<sup>11</sup>. Ο νομοθέτης, κινούμενος βάσει του οργανικού αλλά και προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης του λειτουργικού κριτηρίου, προσπάθησε να συμπεριλάβει στον δημόσιο τομέα πρόσωπα που σχετίζονταν με το δημόσιο χρήμα. Ενόψει της ανεξέλεγκτης διεύρυνσης του δημόσιου τομέα, προβλέφθηκε ότι με προεδρικό διάταγμα, έπειτα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, μπορούν να εξαιρούνται ολικώς ή μερικώς φορείς του δημόσιου τομέα από την εφαρμογή διατάξεων που ισχύουν κάθε φορά για αυτόν. Τούτο συνέβη π.χ. προκειμένου για τη ΔΕΗ, τον ΟΤΕ και τη ΔΕΠ με τα ΠΔ 361, 362 και 190/1992 αντίστοιχα.

Η αποσπασματική-περιπτώσιολογική αντιμετώπιση της έννοιας του δημόσιου τομέα από τον Έλληνα νομοθέτη με τους διαδοχικούς περιορισμούς και τις διευρύνσεις του, συνέβαλε μάλλον στον συγκεντρωτισμό της κρατικής εξουσίας, προκαλώντας αλλοίωση του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου και δυσχέραση της έννομης προστασίας των ενδιαφερομένων έναντι της δημόσιας διοίκησης.

---

9. Βλ. άρθρ. 51 παρ. 1.

10. Βλ. άρθρ. 4 παρ. 6. Βλ. ήδη και το άρθρ. 15 του Ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314/27.12.2005) «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)».

11. Ο λεγόμενος «ευρύτερος δημόσιος τομέας» συνιστά διακεκριμένη έννοια, η οποία προβλέφθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 2000/1991 προς τον σκοπό της επανεισαγωγής της αρχικής έννοιας του δημόσιου τομέα των Ν. 1232/1982 και 1256/1982 για καθορισμένες περιπτώσεις της αναπτυξιακής νομοθεσίας. Διακεκριμένο καθορισμό του δημόσιου τομέα έχει υιοθετήσει ο νομοθέτης, προκειμένου για τις προσλήψεις και το πεδίο αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994).

### § 3. Δημόσια διοίκηση και αρχή διάκρισης των λειτουργιών

**Βιβλιογραφία:** Δαγτόγλου Π., Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2004, σελ. 7, **Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.**, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, 2004, σελ. 63, **Παπανικολαΐδης Δ.**, Συμβολή εις τη θεωρίαν της διακρίσεως των πολιτειακών λειτουργιών σε Τιμ. Τομ. Η. Κυριακόπουλου, 1966-69, σελ. 241, **Ο ίδιος**, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, Α', 1992, σελ. 180, **Παπαλάμπρου Α.**, Η έννοια της διάκρισης των εξουσιών σε Σύμμεικτα Α. Σβώλου, 1961, σελ. 333, **Παπαχατζής Γ.**, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 67, **Παυλόπουλος Π.**, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, 1984, Πουλής Π., Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 1987, **Ράϊκος Α.**, Παραδόσεις γενικής πολιτειολογίας, 1979, **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 2002, σελ. 23 επ., **Στασινόπουλος Μ.**, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1951, **Ο ίδιος**, Μαθήματα διοικητικού δικαίου, 1957, σελ. 47, **Τάχος Α.**, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2005, σελ. 33, **Φλογαΐτης Σπ.**, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987, **Ο ίδιος**, Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης, 1981, **Χρυσανθάκης Χ.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της διάκρισης των δικαιοδοσιών, 1992, **Χρυσανθάκης Χ. / Γαλάνη Ε. / Πανταζόπουλος Π.**, Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, 2007, σελ. 59 επ., **Χρυσογόνος Κ.**, Συνταγματικό δίκαιο, 2003, σελ. 294.

- 9 Η συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια ενός προσώπου ή ακόμη και μίας ολιγάριθμης ομάδας καθιστά ευχερέστερη την καταπάτηση των πολιτικών ελευθεριών και εντέλει την κατάλυση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Για την αποφυγή μίας τέτοιας κατάστασης, αλλά και για τον καλύτερο έλεγχο των οργάνων που κατέχουν την κρατική εξουσία αναπτύχθηκε η αρχή, σύμφωνα με την οποία η έννομη τάξη προβλέπει περισσότερες ομάδες δημόσιων οργάνων. Κάθε ομάδα είναι αρμόδια για την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων και μόνον αυτών, χωρίς να επιτρέπεται να επέμβει στη σφαίρα αρμοδιοτήτων άλλης ομάδας ή, ακόμα περισσότερο, να την υποκαταστήσει. Η αρχή αυτή ονομάζεται «**αρχή διάκρισης των λειτουργιών**». Οι λειτουργίες που αναγνωρίζονται από τα περισσότερα συντάγματα, τα οποία καθορίζουν τις αρμοδιότητες, τη διαδικασία και τα όργανα άσκησής τους, είναι η **νομοθετική**, η **εκτελεστική** και η **δικαστική**.

- 10 Η ιδέα της διάκρισης των εξουσιών ανάγεται στον Αριστοτέλη, ο οποίος διέκρινε ως «τρία μόρια των πολιτειών πασών» «το βουλευόμενον περί των

κοινών, το περί τας αρχάς και το δικάζον»<sup>12</sup>. Η σύγχρονη σχηματοποίηση της αρχής, υπό τη μορφή της διάκρισης των εξουσιών, προέκυψε τα νεότερα χρόνια<sup>13</sup>. Η κεντρική ιδέα συνίσταται στο ότι σε κάθε κράτος υπάρχουν τρεις διαφορετικές κατά περιεχόμενο, ισοδύναμες μεταξύ τους και αυτοτελείς μορφές πολιτειακής βούλησης και, αντιστοίχως, τρία είδη ξεχωριστών, ισοδύναμων και αυτοτελών οργάνων - φορέων της πολιτειακής βούλησης.

Η διάκριση των λειτουργιών και των εξουσιών έχει και αυτή δύο διαστάσεις, τη λειτουργική και την οργανική. Η λειτουργική διάσταση συνδέεται με τη διάκριση των αρμοδιοτήτων της Πολιτείας σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες, νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές. Η οργανική διάσταση της διάκρισης έχει την έννοια ότι σε κάθε ομάδα οργάνων του κράτους υπάγεται χωριστό πεδίο αρμοδιοτήτων. 11

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών καθιερώνεται σε πολλά, σύγχρονα συντάγματα. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι τρεις διακεκριμένες λειτουργίες του κράτους, δηλαδή η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική ασκούνται από ανεξάρτητα όργανα. Στο ελληνικό Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών κατέχει ιδιαίτερη θέση μεταξύ των οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος. Η εν λόγω αρχή καθιερώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, οι διατάξεις του οποίου συγκαταλέγονται στον λεγόμενο «σκληρό πυρήνα», μη υποκείμενες σε αναθεώρηση, κατά το άρθρο 110 του Συντάγματος. 12

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 42 παρ. 1 του Συντάγματος, τη νομοθετική λειτουργία ασκεί η Βουλή και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ο οποίος έχει αρμοδιότητα να εκδίδει και να δημοσιεύει όπως και να αναπέμπει νομοσχέδια). Τη δικαστική λειτουργία ασκούν τα δικαστήρια, τα οποία συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία. Τέλος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η κυβέρνηση και τα λοιπά διοικητικά όργανα ασκούν την εκτελεστική λειτουργία, η οποία συνίσταται στο σύνολο των νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών που επιχειρούνται δυνάμει κρατικής εξουσίας, διέπονται από την αρχή 13

12. Πολιτικά 1297b37-1298d3.

13. Προέρχεται από τον Άγγλο φιλόσοφο John Locke και αναπτύχθηκε περαιτέρω από τον Γάλλο φιλόσοφο Montesquieu στο περίφημο έργο του «Το Πνεύμα των νόμων» (βλ. Montesquieu, *De l' esprit des lois of a Common - Wealth Ecclesiasticall and Civil*, Λονδίνο 1951, μτφρ. στην ελληνική Π. Κονδύλης - Κ. Παπαγιώργης, εκδ. «γνώση», 2006).

της νομιμότητας και σκοπό έχουν την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος.

- 14 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και των εξουσιών δεν αποτελεί απόλυτο «δόγμα» που αποκλείει τη συνεργασία μεταξύ των κρατικών οργάνων. Αντιθέτως επιτρέπονται τέτοιες συνεργασίες για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών του κράτους. Άλλωστε, η απόλυτη λειτουργική και οργανική αυτοτέλεια των πολιτειακών οργάνων δεν ανταποκρίνεται στις συνθήκες της σημερινής εποχής.
- 15 Το ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζει και θεσμοποιεί τη **διασταύρωση των λειτουργιών**. Έτσι, η νομοθετική λειτουργία δεν ασκείται μόνον από τη Βουλή αλλά και (από) τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Αντιστρόφως, μπορεί τυπικός νόμος που ψηφίστηκε από τη Βουλή να μην είναι και ουσιαστικός (νόμος), εμπεριέχων κανόνα δικαίου αλλά να είναι στη ουσία διοικητική πράξη, όπως ο νόμος περί ψήφισης του προϋπολογισμού, ο νόμος περί μεταβολής των συνόρων της χώρας ή παραχώρησης άδειας διέλευσης από το έδαφος της ξένης στρατιωτικής δύναμης. Ζήτημα γεννάται ακόμη και ως προς τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που εγκρίνονται κατά το Σύνταγμα και τον νόμο από τη Βουλή, αλλά έχουν στην ουσία προετοιμαστεί από τη διοίκηση<sup>14</sup>. Επιπλέον, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) κατά την κήρυξη νόμου ανίσχυρου έναντι πάντων ή την αυθεντική ερμηνεία του, ασκεί κατ' ουσίαν νομοθετική λειτουργία<sup>15</sup>.

Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Πέραν τούτου όμως, το Σύνταγμα προβλέπει αφενός την απονομή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας χάρις και την άρση των κάθε είδους νομίμων συνεπειών ποινών που έχουν επιβληθεί (άρθρο 47 παρ. 1 και 2 Συντ.) και αφετέρου την ανάθεση της εκδίκασης αστυνομικών παραβάσεων και αγροτικών πταισμάτων σε αστυνομικές αρχές και όργανα αγροτικής ασφάλειας αντιστοίχως (άρθρο 96 παρ. 2 Συντ.). Από την άλλη, στο ΑΕΔ (άρθρο 100 Συντ.), στο ειδικό δικαστήριο αγώνων κακοδικίας (άρθρο 99 Συντ.) και στα στρατιωτικά δικαστήρια συμμετέ-

---

14. Άρθρ. 79 παρ. 8 Συντ.

15. Άρθρ. 100 παρ. 1 ε' και 4 Συντ.

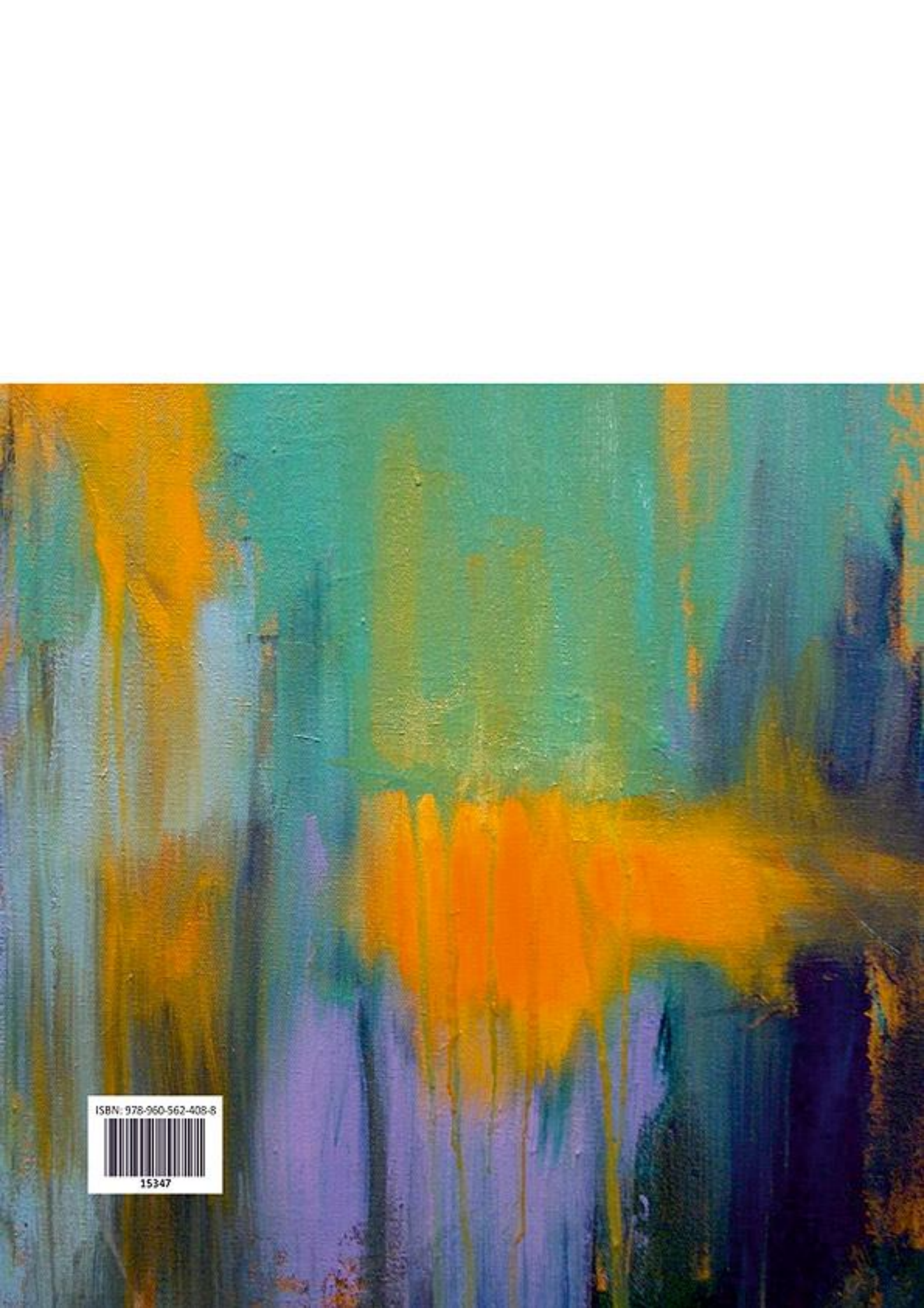
χουν ως μέλη καθηγητές νομικών σχολών, δικηγόροι και στρατιωτικοί<sup>16</sup> αντιστοίχως, δηλαδή ασκούν δικαστική λειτουργία πρόσωπα, τα οποία δεν έχουν την ιδιότητα των ισόβιων τακτικών δικαστών που απαιτεί κατ' αρχήν το Σύνταγμα για την απονομή της δικαιοσύνης.

Η εκτελεστική (διοικητική) λειτουργία μπορεί να ασκηθεί και από τα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια, εφόσον το Σύνταγμα (άρθρο 94 παρ. 4 εδ. α') επιτρέπει να τους ανατίθεται και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης. Τέτοια αρμοδιότητα είναι για παράδειγμα η ανακήρυξη των υποψηφίων και κατόπιν των εκλεγέντων βουλευτών.

Η διασταύρωση των λειτουργιών της Πολιτείας είναι μεν επιτρεπτή, ενόσω 16 προβλέπεται από το Σύνταγμα. Ωστόσο, ενόψει της συνεχούς διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης σε νέους τομείς της σύγχρονης ζωής, συχνά καθίσταται δυσχερής η διάκριση της εκτελεστικής, ιδίως σε σχέση με τη νομοθετική αλλά και τη δικαστική λειτουργία.

---

16. Ήδη τα στρατιωτικά δικαστήρια συγκροτούνται από στρατιωτικούς δικαστές που χαίρουν εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (άρθρο 96 παρ. 4 και 5 Συντ.).

An abstract painting featuring vertical stripes of color. The top half is dominated by teal and green, while the bottom half features a mix of orange, yellow, and purple. The brushstrokes are visible, giving it a textured appearance.

ISBN: 978-960-562-408-8



15347