

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ  
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

# Διοικητικό δίκαιο

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΔΕΟ 10

ΑΡΧΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΛΟΣ ΣΕΠ: ΛΙΝΑ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

# Διοικητικό δίκαιο

αφορά στις σχέσεις Διοίκησης – διοικούμενων  
κατ' αρχήν όταν η διοίκηση ασκεί δημόσια εξουσία,  
δηλ. θεσπίζει κανόνες δικαίου μονομερώς, χωρίς τη  
σύμπραξη των διοικούμενων

≠ ιδιωτικό δίκαιο ⇔ ισοτιμία βουλήσεων

# Πηγές:

- Σύνταγμα
- πράξεις νομοθετικών οργάνων (νόμοι)
- πράξεις ευρωπαϊκών νομοθετικών οργάνων (οδηγίες και κανονισμοί)
- διοικητικές πράξεις (ατομικές ή κανονιστικές) και
- οι δικαστικές αποφάσεις (όχι τυπικά)

# ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

- Θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος & του διοικητικού δικαίου
- = υπαγωγή κρατικής δράσης σε κανόνες δικαίου και δικαστικός έλεγχος αυτής
- σε όλες της τις εκφάνσεις (ευρεία έννοια)
- και άρα και ως διοικητική δράση (κράτος δικαίου υπό στενή έννοια),
- ⇒ αρχή της νομιμότητας
- ⇒ δικαστικός έλεγχος διοικητικής δράσης

# Αρχή νομιμότητας

=

υπαγωγή των υποκειμένων του  
δικαίου στους κανόνες του  
δικαίου, καθώς και δικαστικό  
έλεγχο συμμόρφωσης με αυτούς

# ΑΡΧΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

- στο δημόσιο = ό,τι επιτάσσει ή επιτρέπει ο νόμος
- στο ιδιωτικό = ό,τι δεν απαγορεύει ο κανόνας δικαίου ή δεν αντίκειται σ' αυτόν
- ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ
  - **Ό,τι επιτάσσει = δέσμια** αρμοδιότητα (π.χ. άδεια πολεοδομίας για κεραιές)
  - **Ό,τι επιτρέπει = διακριτική** ευχέρεια (να μην αντίκεινται στον κανόνα δικαίου, π.χ. ορισμός 'παραγωγικής επένδυσης')

---

Η δημόσια διοίκηση απαγορεύεται να ενεργήσει εκτός ή πέρα από το νόμο και επιβάλλεται να ενεργεί σύμφωνα με το νόμο

---

ελέγχεται δικαστικά, και όταν ενεργεί με διακριτική ευχέρεια  
= έλεγχος ακραίων ορίων

# Διοικητική Πράξη

- Νομική πράξη

**διοικητικές πράξεις**  
&  
Διοικητικές συμβάσεις

- υλική ενέργεια

= κάθε σωματική εκδήλωση που παράγεται με ενσυνείδητη ενέργεια της βούλησης



## **Διοικητικό Δίκαιο = Σύστημα κανόνων δικαίου**

**Υπό ευρεία έννοια** = περιλαμβάνει κανόνες δικαίου που αναφέρονται στην οργάνωση και δράση της δημόσιας διοίκησης =  
**Δίκαιο Δημόσιας Διοίκησης** υπό **οργανική** έννοια,  
ακόμη κι όταν ενεργεί ως ιδιώτης (fiscus)  
**(οργανικό κριτήριο)**

Υπό **στενή έννοια** = κανόνες δικαίου που είναι ειδικοί σε σχέση με τους κανόνες ιδιωτικού δικαίου, και όχι με βάση τα όργανα, στα οποία απευθύνονται οι κανόνες αυτοί  
⇒ **όχι** ισοτιμία βουλήσεων  
π.χ. όχι η ενοικίαση ακινήτου του δημοσίου, ναι ο συντελεστής δόμησης  
= πράξεις δημόσιας εξουσίας και δημόσιας διαχείρισης  
**(τυπικό κριτήριο** - υπερισχύει)

# κριτήρια χαρακτηρισμού μιας πράξης ως «δημοσίου δικαίου»

**1) οργανικό** κριτήριο = κάθε πράξη νομικού προσώπου που αποτελεί δημόσια διοίκηση

- = και ως fiscus

**2) τυπικό** κριτήριο = πράξεις δημόσιας εξουσίας ή διαχείρισης

**3) υλικό ή λειτουργικό** κριτήριο = εξαρτάται από το *περιεχόμενο* και το *σκοπό* της διοικητικής δράσης

**4) Κριτήριο υποκείμενης σχέσης**

# υλικό ή λειτουργικό κριτήριο

επειδή πλέον χρησιμοποιούνται μέθοδοι συμφωνημένης διοίκησης

⇒ εξαρτώνται από σύμπραξη ιδιωτών που συναλλάσσονται με διοίκηση

σύνδεση με έννοια δημόσιας υπηρεσίας ή δημόσιου συμφέροντος

= κάθε δραστηριότητα της διοίκησης που αποσκοπεί στην ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος εμπίπτει στο διοικητικό δίκαιο

π.χ. πράξεις πολεοδομίας που αποβλέπουν στην προστασία του περιβάλλοντος

# Σχέση διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου

**1) διαφορετικός κ.δ. (σύνηθες) (π.χ. τεκμήριο νομιμότητας διοικητικών πράξεων)**

**2) ο κ.δ. έχει αντίστοιχο αλλά λιγότερο ή περισσότερο διαφορετικό στο ιδιωτικό δίκαιο (π.χ. διοικητικές συμβάσεις)**

**3α) Ο κανόνας δικαίου είναι ο ίδιος στο ιδιωτικό και στο διοικητικό, ή**

**3β) διοικητικός δικαστής εφαρμόζει ευθέως κανόνα από ιδιωτικό ή γενική αρχή του ιδιωτικού δικαίου**

# Διάκριση ιδιωτικής – διοικητικής διαφοράς

Διοικητική όταν η διατάραξη μιας νομικής κατάστασης ή έννομης σχέσης προκαλείται από :

- πράξη ή παράλειψη διοικητικού οργάνου
- από την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή
- δημόσιας υπηρεσίας και
- διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου

# Διοικητικές Πράξεις

- = **δήλωση βούλησης για**
  - παραγωγή έννομου αποτελέσματος
  - του διοικητικού οργάνου με την οποία θεσπίζεται
  - μονομερώς
  - κανόνας δικαίου = νομική ρύθμιση
- **α)** κανονιστικές διοικητικές πράξεις = θεσπίζουν γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου
- **β)** ατομικές διοικητικές πράξεις = ατομικοί κανόνες δικαίου

## Διαφορές Ιδιωτικής Δικαιοπραξίας και Διοικητικής Πράξης

1. Αρχή της αυτονομίας της βούλησης (ΑΚ 361)  $\neq$  δ.π. να επιτάσσεται ή να επιτρέπεται από το νόμο
2. ιδιωτική = αυτοδέσμευση της βούλησης του ιδιώτη
3. Ανάκληση:
  - Στο ιδιωτικό δίκαιο: αδυναμία προς μονομερή ανάκληση της δήλωσης βούλησης (εκτός αν πλάνη, απάτη, απειλή) $\neq$ 
  - διοικητικό: η δέσμευση της δημόσιας διοίκησης από τη διοικητική πράξη περιορίζεται για το χρονικό διάστημα που η δ.π. διατηρείται σε ισχύ και είναι υπό όρους ανακλητή
4. Δ.π. τεκμήριο νομιμότητας = ως την ανάκληση ή ακύρωσή της παράγει έννομα αποτελέσματα  $\neq$ 
  - ιδιωτικής δικαιοπραξίας σύγκρουση με το νόμο παράγει **ακυρότητα** και την καθιστά ανίσχυρη να παράγει έννομες συνέπειες

# Διαφορές Ιδιωτικής Δικαιοπραξίας και Διοικητικής Πράξης

5) τεκμήριο νομιμότητας

⇒ δεν επιτρέπεται ο παρεμπόδιων έλεγχος της **ατομικής** δ.π. μετά την παρέλευση προθεσμίας αυτοτελούς προσβολής της από τα διοικητικά δικαστήρια

≠ επιτρέπεται από τα πολιτικά και τα ποινικά και τα διοικητικά μόνον όταν εκδικάζουν αγωγή αποζημίωσης κατά του δημοσίου, όχι όμως και να την ακυρώσουν

εξαιρέση= **κανονιστικές** δ.π.: επιτρέπεται η παρεπίμπτουσα έρευνα νομιμότητας και μετά την προθεσμία αυτοτελούς προσβολής



# Διαφορές Ιδιωτικής Δικαιοπραξίας και Διοικητικής Πράξης

## 6) εκτελεσιμότητα δ.π.

= άμεση ενέργεια ή εκτελεστή ενέργεια (π.χ. αν πρόστιμο μπορεί αναγκαστική εκτέλεση)

≠ για να γίνει εκτελεστή μια ιδιωτική δικαιοπραξία απαιτείται δικαστική απόφαση που να την κηρύσσει εκτελεστή

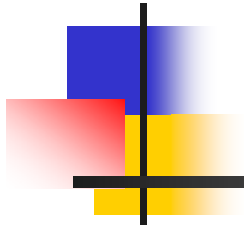
## 7) εκτελεσιμότητα

⇒ διοικητικό καταναγκασμό (προνόμια) με βία ή άρση πραγματικής κατάστασης με δικά τους μέσα

# Πεδίο εφαρμογής:

- διοικητική οργάνωση της εκτελεστικής λειτουργίας ή εξουσίας
- γενική θεωρία διοικητικών πράξεων, δηλ. των πράξεων των διοικητικών οργάνων = εκδήλωση διοικητικής δράσης
- μέσα δράσης της διοίκησης : το προσωπικό που χρησιμοποιεί (δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο) και τα αγαθά που κατέχει και εκμεταλλεύεται (δίκαιο δημόσιων πραγμάτων)
- δικαστικό έλεγχο δημόσιας διοίκησης
  - α) μορφή ελέγχου κατά βάση από ειδικά δικαστήρια, τα διοικητικά
  - β) οργάνωση και αρμοδιότητα διοικητικών δικαστηρίων
  - γ) νομικό καθεστώς των προσφυγών των διοικουμένων έναντι της δημόσιας διοίκησης
- μη δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης (κοινοβουλευτικός, διοικητικός, Συνήγορος του Πολίτη, ΣΕΔΔ)
- ≠ κυβερνητικά όργανα – δράση τους ρυθμίζεται από το συνταγματικό δίκαιο

# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων





# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Ατομικές - Κανονιστικές

---

### Α. Ατομικές

- κ.δ. **ατομικός** (με βάση τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται) = (τα πρόσωπα, ένα ή περισσότερα, ορίζονται ατομικώς κατά τρόπο συγκεκριμένο με αναφορά στοιχείων που καθορίζουν την ταυτότητά τους)
- και **ειδικός** κανόνας δικαίου (με βάση το περιεχόμενο) = όταν η καθοριζόμενη συμπεριφορά αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη μοναδική κατάσταση ορισμένης χρονικής στιγμής



# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Ατομικές - Κανονιστικές

---

### **A. Κανονιστικές**

- **Κανόνας απρόσωπος** (με βάση τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται οι δ.π.) = εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις με τις οποίες χαρακτηρίζεται ορισμένη κατηγορία προσώπων – κριτήριο όχι ποσοτικό αλλά ποιοτικό
- και **γενικός** κ.δ. (με βάση το περιεχόμενο) = όταν καθορίζει ορισμένη συμπεριφορά για κάθε περίπτωση ή ενόψει πολλών συγκεκριμένων περιπτώσεων για περιορισμένο ή απεριόριστο χρονικό διάστημα



# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Ατομικές - Κανονιστικές

---

### **A. Διασταυρούμενες**

- **κανόνας απρόσωπος αλλά ειδικός** (π.χ. διάταγμα για καθορισμό χώρου προς ανέγερση δημοσίου κτιρίου) (κανονιστική πράξη)

**Ή**

- **ατομικός αλλά γενικός =**

«**ατομική** πράξη γενικού περιεχομένου» = σύνολο ατομικών πράξεων => πρέπει να δημοσιεύονται (αφορά έναν σαφώς καθορισμένο κύκλο προσώπων, π.χ. στρατολογία, εκταφή νεκρών, έγκριση γενικών πολεοδομικών σχεδίων, υποχρεωτικός αναδασμός)



# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Ατομικές - Κανονιστικές

---

- **A. Σημασία της διάκρισης**
  - **αρμοδιότητα = ποιος εκδίδει (κ.δ.π. από όργανα που προβλέπονται στο 43 Συντ.)**



# Άρθρο 43 Σ.

---

**1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους.**

**2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.**

**3. [Η παράγραφος 3 καταργείται].**

**4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης.**

**5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.**





# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Ατομικές - Κανονιστικές

---

### ■ Α. Σημασία της διάκρισης

- αρμοδιότητα = ποιος εκδίδει (κ.δ.π. από όργανα που προβλέπονται στο 43 Συντ.)
- διαδικασία (τύπος: δημοσίευση οπωσδήποτε των κανονιστικών πράξεων, μόνο αν προβλέπεται των ατομικών / κοινοποίηση για ατομικές)
- κ.δ.π. ελεύθερα ανακλητές, όχι με αναδρομική ισχύ, εκτός κι αν προβλέπεται ρητά από το νομοθέτη ≠ ατομικές ανακαλούνται υπό όρους, και με αναδρομική ισχύ
- τεκμήριο νομιμότητας όχι πλήρως για κ.δ.π. αφού ελέγχονται και μετά την προθεσμία



# Διακρίσεις Διοικητικών Πράξεων

## Τυπικές - Ουσιαστικές

---

- **ΤΥΠΙΚΕΣ** = εκδίδονται από διοικητικό όργανο, ανεξάρτητα από το αν οι κανόνες που θέτουν είναι απρόσωποι ή ατομικοί
- **ΚΑΙ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ** = θέτουν μόνον ατομικούς κανόνες δικαίου, δηλ. εξατομικεύουν έναν γενικό κανόνα δικαίου
- π.χ. διάταγμα τροποποίησης σχεδίου πόλης = τυπική γιατί εκδίδεται από διοικητικό όργανο, όχι όμως και ουσιαστική γιατί διότι δεν θέτει έναν ατομικό κανόνα δικαίου



# Διακρίσεις Ατομικών Διοικητικών Πράξεων

- 1) **Συστατικές** = ίδρυση, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των αποδεκτών τους
- 2) **Διαπιστωτικές** = διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε νομικό καθεστώς και
- 3) **Βεβαιωτικές** = επιβεβαιώνουν προγενέστερη ρύθμιση, χωρίς νέα ουσιαστική έρευνα αλλά επί των ίδιων πραγματικών δεδομένων ⇒ στερούνται εκτελεστότητας ⇒ δεν προσβάλλονται δικαστικά



# Διακρίσεις Ατομικών Διοικητικών Πράξεων

---

- **Δ. Επαχθείς & Επωφελείς**
- **Ε. Θετικές** (γίνεται δεκτή η αίτηση ή δημιουργείται δικαίωμα) **& Αρνητικές** (απορρίπτεται η αίτηση ή καταργείται δικαίωμα)
- **ΣΤ. Σιωπηρές** (παράλειψη έκδοσης δ.π. εντός καθορισμένης προθεσμίας – ειδική περίπτωση: παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας) / **Ρητές**
- **Ζ. Κυβερνητικές Πράξεις** (αφορούν την πολιτική εξουσία ή κυβερνητική λειτουργία, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης)

Ενότητα 2.2:

## Η διοικητική σύμβαση

- Σύμβαση = σύμπτωση της δήλωσης βούλησης δύο (ή περισσότερων) συμβαλλομένων

## Ενότητα 2.2:

# Η διοικητική σύμβαση

- α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο, δηλ. το Κράτος, ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ
- β) το αντικείμενο έχει σχέση με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια ή να εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό,
- γ) η κατάρτιση και εκτέλεση της σύμβασης διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου ή να δημιουργεί η σύμβαση όρους που να παρέχουν στο συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο δυνατότητες μονομερούς επέμβασης στις συμβατικές σχέσεις ή να δημιουργείται εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς

# Διοικητικές Συμβάσεις

- = θεσπίζουν κανόνες δικαίου βάσει της νομικής ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας (π.χ. παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, παραχώρηση αποκλειστικής χρήσης κοινόχρηστων πραγμάτων ή ακινήτων που ανήκουν στο δημόσιο ή τους ΟΤΑ)

# Η διοικητική σύμβαση

- Εφαρμοστέο δίκαιο =
  - διοικητικό
  - κοινοτικό
  - γενικές αρχές διοικητικού δικαίου
- Σύνθετη διοικητική ενέργεια



## ΕΝΟΤΗΤΑ 2.3 :

# ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

### Ορισμοί

- δημόσιο όργανο που θέτει μονομερώς κανόνες δικαίου και δεν ανήκει στη νομοθετική ή δικαστική λειτουργία
  - το όργανο που εντάσσεται στη διοικητική ιεραρχία ή εποπτεία εντός ενός συστήματος αρχών στις οποίες έχει ανατεθεί η εκτελεστική λειτουργία
- Διοικητικές αρχές = ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους

# Διακρίσεις διοικητικών οργάνων

- **A. Υπό στενή (δηλώνουν τη βούληση) και ευρεία έννοια (προπαρασκευή ή εκτέλεση)**
- **B. Μονομελή ή συλλογικά**
- **Γ. Κεντρικά ή περιφερειακά**
- **Δ. Αποφασιστικά και γνωμοδοτικά**
- **Ε. Κρατικά (α) άμεσα και β) έμμεσα) , ΟΤΑ και ΝΠΔΔ**
- **ΣΤ. Πρωτεύοντα (αρμοδιότητα τους πηγάζει από διατάξεις που διέπουν το νομικό πρόσωπο) και δευτερεύοντα**
- **Ζ. διφυή όργανα (και νομοθετική και εκτελεστική)**

# Νόμιμη Υπόσταση Διοικητικού οργάνου

- **Μονομελούς** = διορισμός ή εκλογή
  - Αν όχι νόμιμη υπόσταση ⇒ η δ.π. ανυπόστατη ή ανύπαρκτη ενώ η ενέργεια του φυσικού προσώπου νόσφιση εξουσίας ή αντιποίηση αρχής (175 Π.Κ.)
  - αν η πράξη διορισμού ή εκλογής φέρει αντικειμενική επίφαση νομιμότητας ⇒ de facto όργανο και οι πράξεις του νόμιμες έως την ανάκλησή του
- **Συλλογικού** = πράξη συγκρότησης

# ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Απόρροια της αρχής της νομιμότητας  
= Ικανότητα του οργάνου

- α) να θεσπίζει μονομερώς κανόνες δικαίου ή να συμβάλλει στη θέσπιση τέτοιων κανόνων,
- β) να συνάπτει συμβάσεις και
- γ) να προβαίνει σε υλικές ενέργειες
  
- Μεταβίβαση αρμοδιότητας δεν επιτρέπεται, ούτε ιεραρχική υποκατάσταση ≠ εξουσιοδότηση υπογραφής
- ≠ αναπλήρωση (= αντικατάσταση του προσώπου, επιτρέπεται εφόσον θεωρείται ότι ασκείται από το ίδιο)

# ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ

- Α. 1) Καθ' ύλην = κατά κλάδο , 2) Κατά τόπον και 3) κατά χρόνο
- Β. δέσμια ή διακριτική ευχέρεια
- Γ.
  - 1) Αποφασιστική (αποκλειστική ή συλλογική)  
≠ σύνθετη διοικητική ενέργεια = για την επέλευση του εννόμου αποτελέσματος απαιτείται η έκδοση περισσότερων δ.π.
  - 2) γνωμοδοτική (απλή ή σύμφωνη γνώμη)
    - ≠ πρόταση = μπορεί να τη δεχτεί ή να την απορρίψει, όχι να την τροποποιήσει
    - ≠ εισήγηση = και τροποποίηση ≠ υποχρεωτική γνωμοδότηση = στάδιο σύνθετης δ.π. και
    - Κατευθυντήρια (καθορίζει γενικές γραμμές της πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί)

## Ενότητα 2.4: Κεντρική διοίκηση – Περιφερειακή Διοίκηση – Τοπική Αυτοδιοίκηση

- Άρθρο 101 Σ : «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα»
- ⇒ όργανα  
κεντρικά  
περιφερειακά ή αποκεντρωμένα

# Συστήματα διοικητικής οργάνωσης

- Το συγκεντρωτικό σύστημα
- Το αποκεντρωτικό σύστημα (ά. 101 Σ)
- Το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης

## Ενότητα 2.4: Αυτοδιοίκηση

- Αυτοδιοίκηση = σύσταση και άλλων νομικών προσώπων πλην του ν.π. του Κράτους
- Αυτοδιοίκηση  $\neq$  αυτοτελής ή ανεξάρτητη ή αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία (= εξακολουθεί να ανήκει στο ν.π. του Κράτους)
- Αυτοδιοίκηση 1. τοπική 2. καθ' ύλην



## 2.4 Αυτοδιοίκηση – Λόγοι σύστασης

1. δημοσιονομική αυτοτέλεια
2. διοικητική αυτοτέλεια
3. εξειδικευμένο προσωπικό
4. εποπτεία (έλεγχος νομιμότητας μόνον)
5. ειδικότητα του επιδιωκόμενου σκοπού
6. δημοκρατική διακυβέρνηση
7. υπαγωγή –ενίοτε- στο ιδιωτικό δίκαιο = ευελιξία

## 2.4 Τοπική Αυτοδιοίκηση (Ο.Τ.Α.)

- ↳ Άρθρο 102 Σ.
- ↳ Αρμοδιότητα επί τοπικών υποθέσεων
- ↳ Α΄ και β΄ βαθμού
- ↳ Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια

## Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ

- εργαλεία:
- οριοθέτηση αρμοδιοτήτων
- Αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες
- Ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- Εμπλουτισμός συμμετοχικών διαδικασιών (διαβούλευση, βελτίωση της αντιπροσώπευσης)
- αποκέντρωση πόρων και προσωπικού
- αποκέντρωση ευθύνης και λογοδοσίας

# ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- άμεσα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο
- άμεσα αιρετό περιφερειάρχη
- με ενσωματωμένους ως διαμερίσματα τους σημερινούς νομούς
- εκπροσώπηση νομών στο περιφερειακό συμβούλιο με καθορισμένο αριθμό συμβούλων ανάλογα του πληθυσμού τους

## Το Σύστημα Περιφερειακής Διακυβέρνησης

- Περιφερειακή Επιτροπή :
- (όπως σήμερα η Νομαρχιακή Επιτροπή)
- Αρμοδιότητες :
- κατάρτιση εισηγήσεων και εκθέσεων προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για (ενδεικτικά):
- υλοποίηση του προϋπολογισμού, τριμηνιαία έκθεσης
- ως προς την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών από το Σύνολο Διαφανειών: 72 Περιφερειακό Συμβούλιο

# ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- συνένωση των υφισταμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες καταργούνται.
- σήμερα 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία
- = σύνολο 76 διοικητικών ενοτήτων
- εξελίσσονται σε περιφερειακές αυτοδιοικήσεις σε αριθμό ανάλογο των σημερινών 13 διοικητικών περιφερειών

Σύνολο διαφανείων: 72

# ΔΗΜΟΙ

- Προβλήματα σημερινών δήμων:
- μόνο σε 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ
- Έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης και μέσων
- σπάταλη ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και μειωμένη αποτελεσματικότητα

# Επαναθεμελίωση των Δήμων

- με λιγότερους (325 από 1034)
- και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα,
- ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και
- αποτελεσματικοί διαχειριστές υπηρεσιών



## 2.4 Καθ' ύλην αυτοδιοίκηση

- Αρμοδιότητα για επιδίωξη ειδικού σκοπού (π.χ. εκπαίδευση, περίθαλψη, ηλεκτρισμός κλπ)
- Αρχή της ειδικότητας
- Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΑΕΙ, ΤΕΙ, Νοσοκομεία, επαγγελματικοί σύλλογοι, ΙΚΑ κλπ)
- Νομικά Πρόσωπα <sup>ή</sup> Ιδιωτικού Δικαίου (ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κλπ)

# Διοικητική προστασία διοικούμενου

## – Ενότητα 2.5

---

- ❑ Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης  
= δημόσιο εξ υποκειμένου δικαίωμα υπεράσπισης του διοικούμενου ενώπιον της διοίκησης
  - ❑ Ά 20 παρ 2 Σ
  - ❑ Ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικούμενου
- ουσιώδης τύπος της διαδικασίας

Αν όχι ⇔ ακυρότητα δ.π.

# Διοικητική προστασία διοικούμενου – Α. Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

---

□ Κατ' εξαίρεση δεν απαιτείται:

1. Κανονιστικές πράξεις, εκτός αν προβλέπεται το αντίθετο
2. Δυσμενείς δ.π. που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα
3. Συνδρομή επειγόντων λόγων ή δημοσίου συμφέροντος
4. Αν έχει υποβληθεί αίτηση ή ένσταση ή προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή
5. Αν ο διοικούμενος ανέπτυξε τις απόψεις του μετά την έκδοση δ.π. με υπόμνημα

# Διοικητική προστασία διοικούμενου – B. Διοικητικός έλεγχος

---

- Διοικητικές προσφυγές
- Διοικητική εποπτεία (= επέμβαση των οργάνων του Κράτους στη λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων = ΟΤΑ, ΝΠΔΔ)
- Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές  
(π.χ. ΑΣΕΠ (ν. 2190/1994), Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, Εθνική Επιτροπή Ανταγωνισμού, Συνήγορος του Πολίτη κλπ)

# Διοικητική προστασία διοικουμένου

–

## B. Διοικητικός έλεγχος (συνέχεια)

---

- Ά 10 Σ – δικαίωμα αναφέρεσθαι των διοικουμένων
- Με αίτημα την
  - Ανάκληση ή
  - Ακύρωση ή
  - Τροποποίηση
- Διοικητικών πράξεων

# Διοικητική προστασία διοικούμενου – B. Διοικητικός έλεγχος - Διοικητικές προσφυγές

---

- Απλή διοικητική προσφυγή (=έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας)
  - Ιεραρχική προσφυγή (στο ανώτερο όργανο)
  - Αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή (στο ίδιο όργανο)
- Ειδική διοικητική προσφυγή (προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, μόνον έλεγχος νομιμότητας)
- Ενδικοφανής προσφυγή (προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας)

# Οι Ανεξάρτητες Αρχές

---

- ❑ Η συγκρότησή τους προβλέπεται στο άρθρο 101 Α Σ.
- ❑ Τα μέλη τους ορίζονται από τη Βουλή (διάσκεψη των Προέδρων με 4/5 μελών της)
- ❑ απολαμβάνουν προσωπικής
- ❑ και λειτουργικής ανεξαρτησίας (δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο)
- ❑ Νομοθετικά κατοχυρωμένες – τα μέλη τους διορίζονται από την εκτελεστική λειτουργία
- ❑ Ασκούν οιονεί δικαιοδοτικό έργο

# Οι κυριότερες ανεξάρτητες αρχές είναι:

---

## **ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΕΣ**

- ❑ Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) (15 § 2 Σ)
- ❑ Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) (103 § 7 Σ)
- ❑ Ο Συνήγορος του Πολίτη (103 § 9 Σ)
- ❑ Η αρχή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (9Α Σ)
- ❑ Η αρχή διασφάλισης του απορρήτου των επιστολών και της επικοινωνίας (19 § 2 Σ),

## **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΕΣ**

- ❑ Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ),
- ❑ Η Επιτροπή Ανταγωνισμού
- ❑ Εθνική Επιτροπή Ταχυδρομείων και Τηλεπικοινωνιών
- ❑ Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας



# Πράξεις ανεξάρτητων αρχών

---

- ❑ Οιονεί δικαστικός έλεγχος αλλά
- ❑ Διοικητικές πράξεις
- ❑ ⇒ υπόκεινται σε έλεγχο από τη δικαστική λειτουργία
- ❑ Άρθρο 2 Ν. 3051/2002 παρ. 8 : κατά των εκτελεστών αποφάσεων των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας

# ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

- = εξωσυμβατική ευθύνη να αποζημιώσει κατά ΑΚ για ζημία από παράνομη έκδοση νομικών πράξεων ή παράνομη παράλειψη έκδοσης ή διάπραξη υλικών ενεργειών
- Από σχέση ιδιωτικού δικαίου ⇒ 104 & 106 Εισ. Ν. ΑΚ ⇒ πολιτικά δικαστήρια
- ή δημοσίου δικαίου ⇒ 105 & 106 Εισ. Ν. Α.Κ. ⇒ διοικητ. δικαστήρια

# Αστική ευθύνη κράτους

- [1] Άρθρο 105: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράλειψη διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών.»
- [2] Άρθρο 106: «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους.»

# ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ:

1. δραστηριότητα = πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια
2. όργανα κράτους (εκτελεστικά, νομοθετικά, δικαστικά)
3. στο πλαίσιο της ανατεθειμένης εξουσίας ή επ' ευκαιρίας
4. παράνομη
5. ζημία περιουσιακή ή ηθική
6. πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια
7. όχι χάριν δημοσίου συμφέροντος
8. ευθύνη αντικειμενική

# Κεφάλαιο 3:

## ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

# ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

- Εντάσσονται στις πηγές,  
αν και όχι γραπτές,
- έχουν νομολογιακή προέλευση ή ηθική  
ή αποτελούν γενίκευση αρχών
- ισχύ υπο-νομοθετική αλλά υπερ-  
κανονιστική

# Κεφάλαιο 3: ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

- Ανάκληση – Κατάργηση δ.π.
- Ισχύς δ.π.
- Αναδρομικότητα
- Αιτιολογία
- Αναλογικότητα
- Έκδηλο σφάλμα εκτίμησης
- Χρηστή και επιεικής διοίκηση
- Εμπιστοσύνη διοικουμένου



# ΑΝΑΚΛΗΣΗ

---

- επιτρέπεται υπό όρους ανάκληση των ατομικών δ.π.
- αντίθετα: κανονιστικές πράξεις κατάργηση μόνον με νεώτερη
- νόμιμες δ.π. δεν ανακαλούνται ούτε λόγω μεταγενέστερης μεταβολής των απόψεων της διοίκησης επί της συγκεκριμένης υπόθεσης
- παράνομες δ.π. = ελεύθερα ανακλητές (κατά κανόνα αναδρομικά), έστω κι αν δημιουργήθηκαν δικαιώματα του διοικουμένου υπό την προϋπόθεση μέσα σε εύλογο χρόνο (όχι λιγότερος από 5 έτη)



# Ανάκληση νόμιμων δ.π.

- νόμιμες δ.π. δεν ανακαλούνται ούτε λόγω μεταγενέστερης μεταβολής των απόψεων της διοίκησης επί της συγκεκριμένης υπόθεσης
- κατ'εξαίρεση ανάκληση νόμιμων δ.π. (δεν έχει αναδρομικό χαρακτήρα)
  1. για λόγους δημόσιου συμφέροντος, ακόμη και για μεταγενέστερα πραγματικά περιστατικά
  2. αν ο διοικούμενος δε συμμορφώνεται με τους όρους από τους οποίους εξαρτήθηκε η ισχύς της πράξης (π.χ. τήρηση κοινής ησυχίας για νυκτερινό κέντρο)
  3. αν δεν έχουν απορρεύσει από αυτήν δικαιώματα του διοικούμενου

# Ανάκληση παράνομων δ.π.

- **παράνομες δ.π. = ελεύθερα ανακλητές (κατά κανόνα αναδρομικά), έστω κι αν δημιουργήθηκαν δικαιώματα του διοικουμένου υπό την προϋπόθεση μέσα σε εύλογο χρόνο (όχι λιγότερος από 5 έτη)**
- **και μετά την παρέλευση εύλογου χρόνου επιτρέπεται η ανάκληση αν:**
  - η διοίκηση οδηγήθηκε από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου
  - για λόγους δημοσίου συμφέροντος
  - για να συμμορφωθεί η διοίκηση σε ακυρωτική απόφαση του ΣΤΕ

# Ανάκληση δ.π.

## Ατομικές: ΝΑΙ

υπό όρους

## Κανονιστικές: ΟΧΙ

κατάργηση μόνον με νεώτερη κ.δ.π

### Νόμιμες:

δεν ανακαλούνται

ούτε λόγω μεταγενέστερης μεταβολής  
των απόψεων της διοίκησης

### Παράνομες: ελεύθερα ανακλητές

(κατά κανόνα αναδρομικά),  
έστω κι αν δημιουργήθηκαν δικαιώματα του διοικουμένου  
υπό την προϋπόθεση μέσα σε εύλογο χρόνο  
(όχι λιγότερος από 5 έτη)

Κατ' εξαίρεση  
Ανακαλούνται  
(όχι αναδρομικά)

και μετά την παρέλευση  
εύλογου χρόνου αν:

για λόγους δημόσιου συμφέροντος,  
ακόμη και για μεταγενέστερα  
πραγματικά περιστατικά

αν ο διοικούμενος δε συμμορφώνεται  
με τους όρους από τους οποίους  
εξαρτήθηκε η ισχύς της πράξης

αν δεν έχουν απορреύσει από αυτήν  
δικαιώματα του διοικουμένου

για λόγους  
δημοσίου συμφέροντος

η διοίκηση οδηγήθηκε  
από απατηλή ενέργεια  
του διοικουμένου

για να συμμορφωθεί η διοίκηση  
σε ακυρωτική απόφαση του ΣΤΕ

# Μη αναδρομική ισχύς των δ.π.

## ■ Οι δ.π. δεν έχουν αναδρομική ισχύ

### ■ Εκτός αν:

- ρητά προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις του νόμου
- πράξη προς συμμόρφωση προς ακυρωτική δικαστική απόφαση
- ακυρώνεται πράξη για λόγους τυπικούς (αναρμοδιότητα, κακή σύνθεση, μη τήρηση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας)
- έχει ανακληθεί παράνομα ατομική διοικητική πράξη

# ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ Δ.Π.

- Η αναφορά των **κρίσιμων** διατάξεων και των γενικότερων **σκέψεων** της διοίκησης, βάσει των οποίων εκδίδεται η διοικητική πράξη, η **διαπίστωση** των κρίσιμων πραγματικών και νομικών καταστάσεων που **δικαιολογούν** την έκδοσή της, καθώς και ο **νομικός χαρακτηρισμός** τους, δηλαδή η **υπαγωγή** τους στις κρίσιμες νομικές έννοιες της εφαρμοστέας διάταξης νόμου.
- Αφορά στη νομιμότητα και στη σκοπιμότητα των δ.π.
- Προβλέπεται από το νόμο
- Ή προκύπτει από τη φύση των πράξεων, λόγω του επαχθούς χαρακτήρα τους

# ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ Δ.Π.

- Προβλέπεται από το νόμο
- Ή προκύπτει από τη φύση των πράξεων, λόγω του επαχθούς χαρακτήρα τους
- Πρέπει να είναι ειδική, επαρκής και να ανταποκρίνεται στα στοιχεία του φακέλου

# Μη υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης

- Τα άκρα όρια προσδιορίζονται από :
  - α) το λογικό, κατά την κοινή πείρα και αντίληψη, περιεχόμενο της αόριστης νομικής έννοια  $\neq$  έκδηλο σφάλμα εκτίμησης της διοίκησης
  - β) την ισότητα κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης
  - γ) αρχή της χρηστής και επιεικούς Διοίκησης
  - δ) την αρχή της αναλογικότητας

# Αρχή της αναλογικότητας

- Η συνάφεια που πρέπει να υπάρχει μεταξύ του λαμβανόμενου μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού
- Το μέτρο πρέπει να είναι
  - Πρόσφορο και
  - Αναγκαίο



# Προστατευόμενη εμπιστοσύνη του διοικούμενου

=

**η πεποίθησή του ότι μια πραγματική νομική κατάσταση που τον αφορά και έχει δημιουργηθεί από μια ομοιόμορφη και σταθερή κρατική συμπεριφορά θα συνεχιστεί και στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο**