

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ
(Α' εξάμηνο ενδεικτικού προγράμματος)
Καθηγητής κ. Α. Δημητρόπουλος

ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:
«ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»
(“Meaning and organization of administration”)

Φοιτήτρια: ΠΑΝΟΜΗΤΡΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ
Έτος: 2009-2010
Κλιμάκιο Δ'
Α.Μ.:1340200900283
(Τηλέφωνο:6934779314)
(e-mail:www.dimitra.pan@hotmail.com)

α. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

α. <u>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</u>	2
β. <u>ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ</u>	4
1. <u>Καθορισμός της έννοιας της διοίκησης</u>	4
Α. <u>Διοίκηση</u>	4
Β. <u>Δεσμευμένη διοίκηση και διακριτική ευχέρεια</u>	4
Γ. <u>Έλεγχος της διοίκησης και διακρίσεις του</u>	8
i. <u>Κοινοβουλευτικός, δικαστικός και ιεραρχικός έλεγχος</u>	8
ii. <u>Έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας</u>	10
Δ. <u>Εποπτεία</u>	11
2. <u>Οργάνωση της διοίκησης</u>	12
Α. <u>Τα διοικητικά όργανα</u>	12
i. <u>Έννοια</u>	13
α. <u>Κρατικά όργανα</u>	13
β. <u>Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου(ΝΠΔΔ)</u>	14
γ. <u>Δημόσια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου</u>	15
Β. <u>Οι πράξεις των διοικητικών οργάνων</u>	15
i. <u>Πράξεις και υλικές ενέργειες της Διοίκησης</u>	15
α. <u>Νομικές διοικητικές πράξεις</u>	15
β. <u>Διοικητικές υλικές ενέργειες</u>	18
ii. <u>Διακρίσεις των διοικητικών οργάνων</u>	18
Γ. <u>Άμεση και έμμεση διοικητική οργάνωση</u>	18
i. <u>Άμεση διοικητική οργάνωση</u>	18
ii. <u>Έμμεση διοικητική οργάνωση</u>	18
Δ. <u>Κεντρική και περιφερειακή οργάνωση</u>	19
Ε. <u>Διοικητική αποκέντρωση(άρθρο 101 Σ)</u>	20
ΣΤ. <u>Δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια</u>	23
Ζ. <u>Η τοπική αυτοδιοίκηση(άρθρο 102 Σ)</u>	23
Η. <u>Οι ανεξάρτητες αρχές(άρθρο 101 Α Σ)</u>	30
Θ. <u>Άλλα σώματα της διοίκησης</u>	32
i. <u>Το Συμβούλιο της Επικρατείας</u>	32
ii. <u>Το Ελεγκτικό Συνέδριο</u>	33
iii. <u>Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)</u>	33

γ. <u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>	36
δ. <u>ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ</u>	37
ε. <u>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ</u>	39
στ. <u>ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</u>	40
ζ. <u>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</u>	41
1. <u>Ελληνική περίληψη</u>	41
2. <u>Αγγλική περίληψη</u>	41
η. <u>ΛΗΜΜΑΤΑ</u>	42
1. <u>Στα ελληνικά</u>	42
2. <u>Στα αγγλικά</u>	42

β. ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ

1.ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Α. ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ο όρος «διοίκηση» διαθέτει δυο διαφορετικές διαστάσεις άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους :την *οργανική ή τυπική (corpus)* και την *ουσιαστική ή λειτουργική (animus)*. Με την *οργανική* έννοια η διοίκηση ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους πρόσωπων ,οι οποίοι , σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν την δραστηριότητα αυτή. Πρόκειται ουσιαστικά για το σύνολο των οργάνων που αποτελούν την διοίκηση. Με την *ουσιαστική* έννοια ,δηλαδή από την άποψη της δραστηριότητας , «διοίκηση» είναι η διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού. Είναι δηλαδή η διαχείριση των υποθέσεων ,καθώς πρόκειται για έργο παραγόμενο από την υπό οργανική έννοια διοίκηση. Το κράτος καθώς είναι ευρύτερο περιλαμβάνει όχι μόνο την διοίκηση, αλλά και τη νομοθεσία και τη δικαιοσύνη. Στα διοίκηση πάντως περιέχεται το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό της κρατικής οργάνωσης ,δηλαδή ολόκληρη η κρατική οργάνωση εκτός από την Βουλή και τα δικαστήρια.

Η διοίκηση διακρίνεται σε *κυριαρχική* και *συναλλακτική*. Οι μορφές διοίκησης καθορίζονται από το συνταγματικό πρότυπο του κράτους στο οποίο αντιστοιχούν. Κυριαρχική είναι η παραδοσιακή μορφή διοίκησης,στην οποία μάλιστα το κράτος εμφανίζεται ως κυρίαρχο. Υποδιακρίνεται σε *περιοριστική* , *παροχική* και *ρυθμιστική* διοίκηση. Η πρώτη είναι η διοίκηση που περιορίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Η δεύτερη διαμορφώθηκε με την εξέλιξη του κοινωνικού κράτους και είναι η διοίκηση που προβαίνει σε παροχές προς τους πολίτες. Η ρυθμιστική διοίκηση δεν περιορίζει, ούτε παρέχει ,αλλά ρυθμίζει.

Β. ΔΕΣΜΕΥΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ

Η καθ' ύλη αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου για την έκδοση διοικητικών πράξεων και την ρύθμιση των θεμάτων που υπάγονται σε αυτή διακρίνεται σε *δεσμευμένη* και *διακριτική ευχέρεια*. Κριτήριο της διάκρισης αυτής είναι η ελευθερία ενέργειας της διοίκησης .Βασική συνταγματική υποχρέωση των διοικητικών οργάνων αποτελεί η υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους. Επομένως , το περιεχόμενο της δράσης της διοίκησης ορίζεται καταρχήν από τον ίδιο τον νομοθέτη. Η από το δίκαιο ρύθμιση της διοικητικής δράσης είναι δυνατή με δύο τρόπους. Όταν το

διοικητικό όργανο ,εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τους κανόνες δικαίου πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει διοικητική πράξη που περιέχει ορισμένη ατομική ρύθμιση ,την οποία προκαθορίζουν οι κανόνες αυτοί¹ ,τότε υπάρχει δεσμευμένη διοίκηση. Στη δεσμευμένη διοίκηση δηλαδή το περιεχόμενο των πράξεων της διοίκησης καθορίζεται με ακρίβεια από το δίκαιο. Στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου ,αλλά του αφήνουν ελευθερία δράσης.

Ειδικότερα, η αρμοδιότητα έχει χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας , όταν , σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις , το διοικητικό όργανο: α)μπορεί, αλλά δεν έχει υποχρέωση , ενόψει των υφισταμένων συνθηκών , να εκδώσει τη διοικητική πράξη (ΣτΕ 2740/1988), ή β) πρέπει να εκδώσει την πράξη , μπορεί όμως να καθορίζει κατά την κρίση του το χρονικό σημείο της έκδοσης της² ή γ)μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων,τις οποίες επιτρέπει η εφαρμογή των διατάξεων αυτών³. Στην τελευταία περίπτωση ,οι διατάξεις που καθορίζουν την αρμοδιότητα παρέχουν στο διοικητικό όργανο την εξής δυνατότητα: 1)Όταν πρόκειται να εκδώσει κανονιστικές πράξεις ,μπορεί να θεσπίσει τους απρόσωπους κανόνες δικαίου ,με τους οποίους ,μέσα στα όρια της νομοθετικής εξουσιοδότησης ,επιβάλλεται η ρύθμιση ,που κατά την κρίση του διοικητικού οργάνου εξυπηρετεί περισσότερο το δημόσιο συμφέρον. 2)Όταν πρόκειται να εκδώσει ατομικές διοικητικές πράξεις , είτε για α. να καθορίσει το ακριβές περιεχόμενο μιας πραγματικής αξιολογικής έννοιας⁴,την οποία αναφέρουν μεν οι διατάξεις ως προϋπόθεση της εφαρμογής τους ,αλλά ηθελημένα δεν την καθορίζουν επακριβώς και έτσι αναθέτουν ρητά ή σιωπηρά τον ακριβή καθορισμό της στο αρμόδιο για την εφαρμογή διοικητικό όργανο, είτε για β. να θέσει τους όρους εφαρμογής της διάταξης με τους οποίους κατά την κρίση του εξυπηρετείται καλύτερα το δημόσιο συμφέρον⁵, είτε για γ .να επιμετρήσει την πειθαρχική ποινή ή το ύψος της διοικητικής κύρωσης που πρέπει να επιβληθεί.

¹ Π.χ το αρμόδιο όργανο ενός φορέα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης οφείλει να εκδώσει την πράξη χορήγησης ορισμένης κατά ποσό σύνταξης ,εφόσον διαπιστώσει ότι εξήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος και συντρέχουν οι προϋποθέσεις ηλικίας και συντάξιμου χρόνου.

² Ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν, ότι στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει αληθινή ευχέρεια ,αλλά λιγότερο δεσμευτική αρμοδιότητα.

³ Η περίπτωση γ' μπορεί να συντρέξει μαζί με μια από τις προηγούμενες περιπτώσεις α' και β' .

⁴ Εάν η έννοια ,την οποία δεν καθορίζει ακριβώς η σχετική διάταξη ,είναι νομική (π.χ η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος),δεν υπάρχει θέμα διακριτικής ευχέρειας του διοικητικού οργάνου από τη διάταξη αυτή ,αλλά ζήτημα ερμηνείας της διάταξης και του νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών περιστατικών .

⁵ Έτσι για παράδειγμα κατά τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του ΝΔ 2687/1953 «περί επενδύσεων και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού» ,στις διατάξεις του υπάγονται

Η παροχή διακριτικής ευχέρειας δεν σημαίνει ασφαλώς την παροχή στη διοίκηση της δυνατότητας να ενεργεί «κατά βούληση» και έξω από το πλαίσιο που διαγράφει το δίκαιο στο σύνολό του. Η διοίκηση υποχρεούται να κάνει μόνη της καλή διαχείριση της διακριτικής ευχέρειας. Ειδικότερα, η διοίκηση υποχρεούται να μην υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής της εξουσίας που της παρέχει το δίκαιο. Τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας προκύπτουν είτε από τον νόμο με τον οποίο παραχωρήθηκε η ευχέρεια σε συγκεκριμένη περίπτωση, είτε από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, που περιέχονται στο Σύνταγμα και αποτελούν «ισχύον» δίκαιο. Όσο αφορά στην υπέρβαση των ακραίων ορίων, αυτή μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της διοικητικής πράξης, λόγω κακής χρήσης της διοικητικής ευχέρειας. Η διοίκηση, εφόσον της παρέχεται διακριτική ευχέρεια, υποχρεούται κατά τον χειρισμό κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης να λαμβάνει υπόψη της τις περισσότερες νόμιμες λύσεις.

Βέβαια, η διακριτική ευχέρεια δεν πρέπει να συγχέεται με την ερμηνεία των διατάξεων που εφαρμόζει το διοικητικό όργανο με την έκδοση της διοικητικής πράξης. Η ερμηνεία συνίσταται στην εξακρίβωση, με τη χρήση των διαφόρων ερμηνευτικών μεθόδων, του ποιά πραγματικά αρμοδιότητα παρέχει ο κανόνας δικαίου στο διοικητικό όργανο και καταλήγει στην υιοθέτηση μιας και μόνης άποψης. Ειδικότερα, σχετικά με τον χαρακτήρα της αρμοδιότητας, διαπιστώνεται κατά πόσο υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια και ποια είναι τα άκρα όρια της τελευταίας.

Επίσης, η διακριτική ευχέρεια δεν πρέπει να συγχέεται με την απλή διαπίστωση της συνδρομής των πραγματικών ή νομικών καταστάσεων, που συνιστούν τις νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της διοικητικής πράξης. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να είναι θετική ή αρνητική, σωστή ή λανθασμένη. Στην περίπτωση αυτήν, το διοικητικό όργανο έχει απλώς αρμοδιότητα να εξακριβώσει την ύπαρξη των στοιχείων, τα οποία στη συγκεκριμένη περίπτωση συνθέτουν ορισμένη πραγματική ή νομική κατάσταση, για να κρίνει αν υπάρχει η προϋπόθεση εφαρμογής ενός απρόσωπου κανόνα δικαίου με την έκδοση της σχετικής πράξης. Η διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων είναι αναγκαία και για την άσκηση της δέσμιας αρμοδιότητας.

Κατά τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, υπάρχει τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας, δηλαδή, όπου από τις σχετικές διατάξεις δεν προκύπτει σαφώς επιτακτική υποχρέωση του διοικητικού οργάνου για την έκδοση διοικητικής πράξης συγκεκριμένου περιεχομένου, πρέπει να γίνει, σε περίπτωση αμφιβολίας δεκτό, ότι η αρμοδιότητα του έχει

εισαγόμενα κεφάλαια που τοποθετούνται σε παραγωγικές επενδύσεις. Η εκτίμηση ορισμένης επένδυσης ως παραγωγικής προϋποθέτει προσδιορισμό.

χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας (ΣτΕ 46/1930). Σε πολλές όμως περιπτώσεις , η αρμοδιότητα του οργάνου μπορεί από ορισμένες απόψεις να είναι δέσμια και από άλλες να συνιστά διακριτική ευχέρεια⁶.

Χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας έχει , τουλάχιστον ως προς ορισμένες πλευρές , και η αρμοδιότητα των δημοσίων νομικών προσώπων για τη σύναψη συμβάσεων , καθώς και για την επιχείρηση υλικών ενεργειών , κατά την πραγματοποίηση της παραγωγικής τους δραστηριότητας.

Η αρχή της νομιμότητας που καλύπτει όλη τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπει και τη διακριτική ευχέρεια και τον τρόπο κατά τον οποίο ασκείται. Έτσι, όπως προαναφέρθηκε , η διακριτική ευχέρεια προβλέπεται από κανόνες δικαίου , οι οποίοι παρέχουν στο διοικητικό όργανο την αρμοδιότητα. Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν και σε τί συνίσταται η διακριτική ευχέρεια, καθώς και την έκτασή της. Σε πολλές περιπτώσεις , όταν η διακριτική ευχέρεια συνίσταται στον προσδιορισμό του ακριβούς περιεχομένου του κανόνα που θα εφαρμοστεί με τον προσδιορισμό του περιεχομένου μιας αόριστης έννοιας , οι σχετικές διατάξεις αναφέρουν κριτήρια , βάσει των οποίων το διοικητικό όργανο θα προβεί στον καθορισμό αυτόν⁷. Πάντως , το λογικό περιεχόμενο της αναφερόμενης στην εφαρμοστέα διάταξη αόριστης έννοιας , ο σκοπός των διατάξεων που παρέχουν την αρμοδιότητα , το δημόσιο συμφέρον για την εξυπηρέτηση του οποίου παρασχέθηκε η αρμοδιότητα , ο συνταγματικός κανόνας της ισότητας και οι γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης , της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου καθορίζουν τα άκρα νόμιμα όρια , μέσα στα οποία η αρμοδιότητα πρέπει να ασκηθεί. Βάσει δε των κανόνων που διέπουν γενικώς τη δράση της δημόσιας διοίκησης , αλλά και των διατάξεων που παρέχουν και καθορίζουν τα όρια της , καθίσταται δυνατός ο δικαστικός έλεγχος της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας .

Εξάλλου, η διοίκηση μπορεί να αυτοδεσμευθεί και να υποβάλει οικειοθελώς την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας , η οποία της παρέχεται, σε τύπους και δεσμεύσεις , βάσει αντικειμενικών κριτηρίων , που δεν επιβάλλονται , ούτε απαγορεύονται από το νόμο. Η αυτοδέσμευση όμως αυτή πρέπει να εξαγγέλεται ευθύς εξ αρχής και πριν από την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας , ώστε οι διοικούμενοι να γνωρίζουν τη διαδικασία και τα κριτήρια (ΣτΕ 4990/1988).

⁶ Έτσι π.χ. στην περίπτωση των εξετάσεων ή των διαγωνισμών για την πρόσληψη υπαλλήλων , ο εξεταστής ή η εξεταστική επιτροπή δεσμεύονται μεν από το πρόγραμμα και τη μορφή της δοκιμασίας , αλλά είναι ελεύθεροι να καθορίσουν τα κριτήρια της βαθμολογίας.

⁷ Π.χ. στο προηγούμενο παράδειγμα της εισαγωγής κεφαλαίων εξωτερικού, η παραγ.2 του άρθρου 2 του ΝΔ 2687/1953 αναφέρει τα κριτήρια , με τα οποία το διοικητικό όργανο θα προσδιορίσει τότε μία επένδυση είναι παραγωγική , και συνεπώς θα εγκρίνει την εισαγωγή. Έτσι, παραγωγικές θεωρούνται οι επενδύσεις που αποβλέπουν στην ανάπτυξη της εθνικής παραγωγής ή συμβάλλουν κατ' άλλο τρόπο στην οικονομική πρόοδο της χώρας.

Γ. ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΟΥ

Σύμπασα η διοίκηση είναι υποταγμένη στην αρχή της νομιμότητας. Η αρχή αυτή είναι συνυφασμένη με τον έλεγχο της δράσης της διοίκησης. Ο έλεγχος αυτός αποτελεί αναγκαιότητα και όρο της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Διοίκηση που δεν ελέγχεται τείνει στην κατάχρηση της εξουσίας της. Ο έλεγχος της διοίκησης είναι ανατεθειμένος τόσο στην ίδια τη διοίκηση (*διοικητικός έλεγχος*), όσο και στα δικαστήρια (*δικαστικός έλεγχος*). Είναι επίσης ανατεθειμένος σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (*ενδιάμεσος έλεγχος*, ενδιάμεσος μεταξύ της διοίκησης και των δικαστηρίων), ο οποίος πάντως υπάγεται στο ευρύτερο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου. Τέλος, ο έλεγχος της διοίκησης στο κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα είναι ανατεθειμένος και στη Βουλή. Πρόκειται για τον *διοικητικό (αυτό)έλεγχο*. Περαιτέρω, ο έλεγχος διακρίνεται σε *προληπτικό* και *κατασταλτικό*, όπως επίσης και σε *έλεγχο νομιμότητας* και σε *έλεγχο σκοπιμότητας*. Ειδική μορφή ελέγχου αποτελεί ο δημοσιονομικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Μέσω του διοικητικού ελέγχου και της εποπτείας, η Κυβέρνηση ελέγχει και συντονίζει όλη τη διοικητική οργάνωση για της οποίας τη λειτουργία φέρει κοινοβουλευτική ευθύνη. Εξαιρέσεις από την υπαγωγή στον έλεγχο αυτό δεν επιτρέπει το ίδιο το κοινοβουλευτικό σύστημα.

ι. Κοινοβουλευτικός, δικαστικός και ιεραρχικός έλεγχος

- Κοινοβουλευτικός: Η Βουλή ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο στην κυβέρνηση και δι' αυτής σε ολόκληρη την εκτελεστική εξουσία. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται μέσα στη Βουλή από τους Βουλευτές κυρίως της αντιπολίτευσης με τα μέσα και τη διαδικασία που ορίζουν το Σύνταγμα και ο ΚΒ. Για να είναι εφικτός ο κοινοβουλευτικός έλεγχος πρέπει η Κυβέρνηση να λογοδοτεί στη Βουλή για τις δικές της ενέργειες και για τις ενέργειες των διοικητικών υπηρεσιών που ελέγχει και εποπτεύει. Έτσι και οι Υπουργοί υποχρεούνται, ως προϊστάμενοι των διοικητικών υπηρεσιών, να δίνουν λόγο για τα θέματα που ανακύπτουν στις δημόσιες κ.λπ. υπηρεσίες που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους. Ο κυβερνητικός έλεγχος της διοίκησης είναι είτε ιεραρχικός έλεγχος, είτε διοικητική εποπτεία.
- Δικαστικός: Δικαστικός είναι ο έλεγχος που ασκούν στη διοίκηση τα δικαστήρια, κυρίως τα διοικητικά. Αφορά τις ακυρωτικές διαφορές (και όχι διαφορές ουσίας), βάσει των οποίων ελέγχεται εάν η διοικητική πράξη ή παράλειψη είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου. Το άρθρο 95 Σ. αναφέρεται στην (αποκλειστική) αρμοδιότητα ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), ως ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου. Ο ακυρωτικός έλεγχος ακριβώς αφορά τον έλεγχο

νομιμότητας (και όχι σκοπιμότητας) μιας διοικητικής πράξης. Λόγοι ακυρώσεως της πράξης μπορεί να είναι η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, η παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης, η παράβαση νόμου, η κατάχρηση εξουσίας.

• Ιεραρχικός: Ο ιεραρχικός έλεγχος βασίζεται στην ιεραρχική διάρθρωση της διοίκησης. Στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας, τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα ελέγχουν τα ιεραρχικά κατώτερα. Η κυβέρνηση βρίσκεται στη κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας και οι Υπουργοί ασκούν ιεραρχικό έλεγχο στα ιεραρχικά υπαγόμενα σε αυτούς διοικητικά όργανα. Συνέπεια της ιεραρχικής διάρθρωσης της άμεσης διοικητικής οργάνωσης είναι ο ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος επιβάλλεται από την ανάγκη εξασφάλισης της ενότητας της δράσης των δημόσιων υπηρεσιών. Ο έλεγχος αυτός συνίσταται α. στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου (ιεραρχικά προϊστάμενου) να δίνει οδηγίες και διαταγές⁸ προς το κατώτερο (ιεραρχικώς υφιστάμενο), σχετικές με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και την αντίστοιχη υποχρέωση του κατώτερου οργάνου να εκτελεί τις διαταγές και β. στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου. Ο ιεραρχικός έλεγχος έχει σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα της δράσης των οργάνων του δημόσιου νομικού προσώπου. Επειδή τεκμαίρεται από την ενότητα και την ιεραρχική δομή της δημόσιας υπηρεσίας, δεν είναι απαραίτητο να καθορίζεται εκάστοτε με ρητές διατάξεις. Τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα μπορούν να απευθύνουν προς τα κατώτερα οδηγίες και διαταγές, όπως επίσης να ελέγχουν τις πράξεις των κατώτερων. Για την εξασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της αμεροληψίας⁹ εκτός αντίθετης ρύθμισης, δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση των εμμέσων συλλογικών οργάνων προς τα άμεσα όργανα του Κράτους ή άλλου δημοσίου νομικού προσώπου στο οποίο ανήκουν. Τα μέλη των οργάνων αυτών και αν ακόμα είναι υπάλληλοι, υφιστάμενοι άλλων οργάνων, ασκούν τα καθήκοντά τους κατά συνείδηση και την προσωπική τους κρίση και όχι σύμφωνα με διαταγές και της οδηγίες των προϊσταμένων τους. Εφόσον δε διορίζονται, εκτός από εκείνα που μετέχουν λόγω θέσης την οποία κατέχουν, με θητεία, έχουν και προσωπική ανεξαρτησία¹⁰.

⁸ Η διαταγή είναι πράξη του προϊσταμένου οργάνου, που επιτάσσει ορισμένη ενέργεια ή συμπεριφορά για ορισμένο θέμα, και όχι πράξη που περιέχει απλά τις απόψεις του προϊσταμένου οργάνου για την ερμηνεία των διατάξεων ή που παρέχει οδηγίες για τον ενδεικνυόμενο τρόπο εφαρμογής. Μόνον οι διαταγές είναι υποχρεωτικές για το υφιστάμενο όργανο (ΣΕ 2576/1980), με την επιφύλαξη του άρθρου 71 παραγ. 3 του ΥΚ 9.

⁹ Η πρόβλεψη συλλογικού οργάνου δεύτερου βαθμού, στο οποίο είναι δυνατή η προσβολή της πράξης του πρωτοβάθμιου συλλογικού οργάνου δεν στοιχειοθετεί ιεραρχική σχέση μεταξύ των οργάνων αυτών.

¹⁰ Σε ορισμένες περιπτώσεις συλλογικών οργάνων, που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, τα οποία συγκροτούνται από μέλη που υποδεικνύουν τα πολιτικά κόμματα ή

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται επίσης σε *α. προληπτικό* ,που ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης ,είτε με τη μορφή οδηγιών συγκεκριμένων (που αφορούν ορισμένη πράξη) ή γενικών (με εγκύκλιους ή διαταγές), με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων ή αποδίδεται ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις , είτε με την έγκριση της ενέργειας του υφιστάμενου οργάνου , όταν τούτο προβλέπεται , και *β. κατασταλτικό* ,που ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου. Ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο , είτε μετά από σχετική διοικητική προσφυγή του διοικουμένου που έχει έννομο συμφέρον.

ii. Έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας

Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από τη ιεραρχική οργάνωση (ΣτΕ 1678/1955) και διακρίνεται σε *έλεγχο νομιμότητας* και *έλεγχο σκοπιμότητας*. Η δράση της διοίκησης , όπως άλλωστε και των ιδιωτών , υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας. Ο έλεγχος που ασκείται στη δράση της διοίκησης είναι έλεγχος νομιμότητας. Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας , η οποία ρυθμίζει την οργάνωση και δραστηριότητα του δημόσιου νομικού προσώπου, ενώ στον έλεγχο σκοπιμότητας εξετάζεται το σκόπιμο ή μη της ρύθμισης που θεσπίζεται με τις πράξεις των οργάνων. Στην πρώτη περίπτωση , ο έλεγχος αναφέρεται στη συμφωνία της πράξης προς το περιεχόμενο του νόμου, ενώ στην δεύτερη στην ουσία της πράξης , ανεξάρτητα από την συμφωνία της προς το νόμο.

Καταρχήν, εάν το αντίθετο δεν ορίζεται ρητά ή δεν προκύπτει σαφώς από τις σχετικές διατάξεις¹¹, όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας (ΣτΕ 2153/1979), ο οποίος περιλαμβάνει κάθε περίπτωση παράβασης της εξωτερικής ή εσωτερικής νομιμότητας ,όπως είναι και η πλάνη περί τα πράγματα. Έτσι, τα κεντρικά όργανα του Κράτους ασκούν έλεγχο νομιμότητας (άρα όχι σκοπιμότητας) των πράξεων των περιφερειακών οργάνων. Αλλά και κατά τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.4 , η εποπτεία που ασκείται στους ΟΤΑ (Οργανισμοί

διάφοροι δημόσιοι ή ιδιωτικοί οργανισμοί και έχουν αρμοδιότητες σχετικές με τη ρύθμιση της άσκησης από ιδιώτες ή δημόσια νομικά πρόσωπα δραστηριοτήτων ιδιαίτερης σημασίας , η νομοθεσία προβλέπει ότι τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και ότι οι πράξεις τους δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο (π.χ. Ν 1866/1989, άρθρο 1 παράγ. 2 για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως , Ν. 2296/1995 άρθρα 8.86.88 για την Επιτροπή Ανταγωνισμού , Ν.2477/1997 για τον Συνήγορο του Πολίτη κ. ά). Ο κανόνας αυτός έχει ως σκοπό να τονίσει την σπουδαιότητα της εφαρμογής της αρχής της αμεροληψίας. Τα συλλογικά όργανα αυτά αποκαλούνται συνήθως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές κατά μετάφραση γαλλικού όρου.

¹¹ Π.χ δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο , προληπτικό ή κατασταλτικό , οι πράξεις επιβολής ή προσδιορισμού του φόρου

Τοπικής Αυτοδιοίκησης) συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας. Για τον λόγο αυτόν λοιπόν, ο έλεγχος σκοπιμότητας στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου καταργήθηκε μετά από την αναθεώρηση του 2001.

Δ. ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Η ενότητα της Δημόσιας Διοίκησης ,παρά την ύπαρξη μεγάλου πλήθους δημόσιων νομικών προσώπων , επιτυγχάνεται με την παροχή αρμοδιοτήτων στα όργανα του Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, να επεμβαίνουν στη λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων. Σκοπός της επέμβασης αυτής είναι να εξασφαλίσουν τη συνοχή της έννομης τάξης , την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής , την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών που έχουν ανατεθεί σε αυτά , την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων ,καθώς και την πρόληψη και την καταστολή καταστάσεων αντίθετων προς το δημόσιο συμφέρον. Η ανάγκη για την ενότητα αυτή της Δημόσιας Διοίκησης είναι αναγκαία συνέπεια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της ενιαίας οργανωτικής μορφής του Κράτους με την ευρεία έννοια . Προκύπτει δε από τις διατάξεις του Συντάγματος ,τις σχετικές με την εκτελεστική εξουσία. Όταν η επέμβαση αυτή ρυθμίζεται από τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου , τότε ονομάζεται *διοικητική εποπτεία*¹².

Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος , αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά κι επομένως αν δεν προβλέπεται ,δεν μπορεί να ασκηθεί. Οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να καθορίζουν τα μέσα άσκησης και τα όρια της¹³, δεδομένου ότι η εποπτεία αποτελεί περιορισμό της αυτοδιοίκησης ,που επιδιώκεται με την ίδρυση του δημόσιου νομικού προσώπου. Η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτεύοντος οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές είτε με τα όργανα είτε με τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου.

¹² Στις περιπτώσεις ίδρυσης δημόσιων νομικών προσώπων με μορφή εμπορικών εταιριών , για τις επεμβάσεις στην οργάνωση και τη λειτουργία χρησιμοποιούνται καταρχήν οι μηχανισμοί που προβλέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο.

¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγ.6 του Ν. 1558/1985. η έκταση και τα μέσα της διοικητικής εποπτείας στα δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών μπορεί να καθορίζονται με διατάγματα ,που εκδίδονται μετά από πρόταση το Πρωθυπουργού και του αρμόδιου υπουργού και τροποποιούν τις ισχύουσες κατά περίπτωση διατάξεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα νομοθετικά κείμενα ,τα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία ενός δημόσιου νομικού προσώπου ειδικών σκοπών ,περιέχουν διάταξη ότι τούτο «τελεί υπό την εποπτεία» ενός υπουργού ,χωρίς όμως να καθορίζουν με ποιό τρόπο ασκείται η εποπτεία αυτή. Στις περιπτώσεις αυτές ,δεν ιδρύεται σχέση διοικητικής εποπτείας ,ούτε αρμοδιότητα του υπουργού για την έκδοση πράξεων , με τις οποίες ασκούνται συγκεκριμένες επεμβάσεις στη διοίκηση και λειτουργία του νομικού προσώπου , εάν τέτοια αρμοδιότητα δεν προβλέπεται από άλλες διατάξεις. Απλώς θεσπίζεται αρμοδιότητα του υπουργού για την παρακολούθηση της δραστηριότητας του νομικού προσώπου.

Η εποπτεία επί των οργάνων είναι σχετική με τα πρόσωπα που συγκροτούν τα όργανα αυτά και μπορεί να αφορά :1.τον διορισμό τους , 2.την απομάκρυνση των ακατάλληλων (ΣτΕ 1713/1994), 3.την επιβολή κυρώσεων σε εκείνα που ασκούν κακώς τα καθήκοντά τους.

Η εποπτεία επί των πράξεων μπορεί να περιλαμβάνει: α. την έγκριση ορισμένων πράξεων (προληπτική εποπτεία), ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας και της σκοπιμότητας τους, η οποία μπορεί να είναι ρητή ή σιωπηρή (να τεκμαίρεται δηλαδή από την παρέλευση άπρακτης ορισμένης προθεσμίας μετά την υποβολή της πράξης προς έγκριση), β. τη δυνατότητα ακύρωσης, μετά από έλεγχο της νομιμότητας και μόνον , ή αναστολής της εκτέλεσης ορισμένων πράξεων (*κατασταλτική εποπτεία*) , γ. τη διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται σε περίπτωση άρνησης (ρητής ή σιωπηρής) των οργάνων του εποπτευόμενου νομικού προσώπου (υποκατάσταση). Το εποπτευόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο,ή και τρίτοι που έχουν έννομο συμφέρον , μπορούν να προσβάλουν τις πράξεις , με τις οποίες ασκείται η εποπτεία , με αίτηση ακυρώσεως.

Στο πλαίσιο της εποπτείας ,οι σχετικές διατάξεις μπορεί να προβλέπουν την υποχρέωση του δημόσιου νομικού προσώπου για ενημέρωση του εποπτεύοντος οργάνου σχετικά με την άσκηση της αρμοδιότητάς του ,καθώς και την αρμοδιότητα του εποπτεύοντος οργάνου να παρέχει προς το δημόσιο νομικό πρόσωπο γενικές οδηγίες και κατευθύνσεις για τον τρόπο άσκησης της δραστηριότητας του¹⁴.

Με βάση τον ιεραρχικό έλεγχο και την διοικητική εποπτεία, τα οποία συνιστούν τον κυβερνητικό έλεγχο της διοίκησης , η Κυβέρνηση ως ανώτατο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας κατευθύνει , συντονίζει και ελέγχει όλη τη δημόσια διοίκηση και λογοδοτεί στη Βουλή. Διοικητικά στεγανά , στα οποία η Κυβέρνηση δεν μπορεί να υπεισέλθει , δεν πρέπει να υφίστανται στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα.

2.ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η οργάνωση γενικά μπορεί να οριστεί ως η «συστηματική διάρθρωση των μελών ενός συνόλου». Με τον όρο οργάνωση νοείται επίσης και το ίδιο το σύνολο ως οργανωτική μονάδα. Ο σημασιολογικός αυτός πυρήνας προσδιορίζει και την έννοια της κρατικής και της διοικητικής οργάνωσης . Η οργάνωση προϋποθέτει τον σχηματισμό οργάνων και την ανάθεση στα όργανα συγκεκριμένου έργου , δηλαδή εξουσίας ή αρμοδιότητας. Η οργάνωση υπάρχει για να παράγει συγκεκριμένο έργο.

¹⁴ Η δεσμευτικότητα των προαναφερόμενων γενικών οδηγιών και κατευθύνσεων για τα όργανα των δημόσιων νομικών προσώπων εξαρτάται από τις σχετικές διατάξεις. Έτσι π.χ. στην περίπτωση των δημόσιων επιχειρήσεων είναι δυνατόν να προβλέπεται ο επιτακτικός χαρακτήρας.

Α.ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

ι. Έννοια

Υπό την αρχή της τυπικής ή οργανικής διάκρισης των λειτουργιών της ενιαίας Εξουσίας του Κράτους η Διοικητική Λειτουργία εκδηλώνει τη βούληση της , δηλαδή δρα, με δικά της διοικητικά όργανα ανεξάρτητα από τα όργανα των Λειτουργιών Νομοθετικής και Δικαστικής. Το Σύνταγμα ορίζει ότι η Εκτελεστική (Διοικητική) Λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση (άρθρο 26 § 1), μέσω των Δημοσίων , εν γένει , Υπηρεσιών (άρθρο 85 § 2) και των δημοσίων, εν γένει, υπαλλήλων ,οι οποίοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό. (άρθρο 103 § 1).

Τα όργανα της Διοικητικής Λειτουργίας είναι *όργανα του Νομικού Προσώπου του Κράτους* ή άλλων *Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)*(κατά μετάφραση του γαλλικού όρου *personnes morales de droit public* και του αντίστοιχου γερμανικού όρου *juristische Personen des öffentlichen Rechts*). Η εκδήλωση της βούλησης τους δημιουργεί έννομες σχέσεις απέναντι στους διοικούμενους ,όχι ως εκδήλωση της βούλησης των προσωπικών φορέων των οργάνων ,αλλά ένεκα της νομικής ρύθμισης, κατά την οποία τα διοικητικά όργανα είναι «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους» (άρθρο 103 § 1 Σύντ.).

α. Κρατικά όργανα

Ως νομικό πρόσωπο , το κράτος έχει ίδια όργανα , νομοθετικά, δικαστικά και διοικητικά. Τα διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους είναι *κρατικά όργανα*. Τα διοικητικά αυτά όργανα ως κρατικά όργανα ταυτίζονται με το ίδιο το κράτος και διακρίνονται από τους φορείς των κρατικών οργάνων ,δηλαδή τα συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα ,τα οποία τα απαρτίζουν. Το κρατικό όργανο είναι νομικό δημιούργημα , του οποίου την «ενσάρκωση» αποτελούν τα φυσικά πρόσωπα. Κάθε συγκεκριμένο κρατικό όργανο παραμένει το ένα και το αυτό , ανεξάρτητα από την εναλλαγή των φυσικών προσώπων που το απαρτίζουν κάθε φορά. Η «συνέχεια» του κρατικού οργάνου αντιστοιχεί στη συνέχεια του νομικού προσώπου του κράτους. Η συνέχεια αυτή εκφράζεται στην αγγλική ρήση «ο βασιλεύς απέθανεν, ζήτω ο βασιλεύς». Π.χ. ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας . ως όργανο του κράτους , είναι ένας και πάντοτε ο ίδιος , ανεξάρτητα από το συγκεκριμένο πρόσωπο φορέας του αξιώματος. Βασικό στοιχείο της έννοιας του κρατικού οργάνου είναι η ταύτιση του προς το κράτος . Το διοικητικό κρατικό όργανο ,αν και τμήμα του κράτους ,παριστά αυτό τούτο το κράτος . Το κράτος ως ολότητα παρίσταται μέσω και διά των οργάνων του . Τα κρατικά όργανα ενεργούν υπέρ του κράτους και επ' ονόματι του. Η ενέργεια τους είναι ενέργεια αυτού τούτου του κράτους. Για τον λόγο αυτό , τα κρατικά όργανα δεν

μπορούν να έχουν δική τους , ξεχωριστή από το κράτος νομική προσωπικότητα , καθόσον η αποστολή τους συνίσταται ακριβώς στην έκφραση της προσωπικότητας του κράτους. Τα κρατικά όργανα ταυτιζόμενα προς το κράτος είναι εκφραστές της κρατικής απόφασης .

β.Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ)

Στην έννοια του κρατικού οργάνου ανήκει η άσκηση αρμοδιοτήτων. Δεν υπάρχει κρατικό όργανο χωρίς άσκηση κρατικών λειτουργιών. Τα διοικητικά – κρατικά όργανα ταυτιζόμενα προς το κράτος δεν έχουν κατά κυριολεξία δικαιώματα στρεφόμενα προς αυτό. Το κρατικό όργανο έχει δεδομένη αρμοδιότητα ,δηλαδή ποσοστό από όλη την κρατική εξουσία.

Όμως ,η άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων δεν αποτελεί αποκλειστικό γνώρισμα των κρατικών οργάνων. Συγκεκριμένο μόρφωμα δεν είναι οπωσδήποτε και κρατικό όργανο για τον λόγο ότι ασκεί κρατικές αρμοδιότητες. Το κράτος αποτελεί ενιαίο οργανισμό ,του οποίου η λειτουργία δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τις ενέργειες των κρατικών οργάνων ,αλλά έχει ανάγκη τη σύμπραξη και άλλων παραγόντων. Η έννοια του κρατικού οργάνου δεν καλύπτει και δεν μπορεί να καλύπτει κάθε συμμετοχή στη γενικότερη κρατική διαδικασία. Δημιουργήθηκαν έτσι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δηλαδή μορφώματα , που ασκούν κρατικές , δημόσιες λειτουργίες ,αλλά δεν είναι κρατικά όργανα . Η ανάγκη της άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων από άλλα μορφώματα είναι επιτακτική στη σύγχρονη εποχή , όπου η κρατική διαδικασία έχει γίνει περιπλοκότερη και η διεύρυνση της κρατικής περιοχής είχε ως συνέπεια την είσοδο περισσότερων παραγόντων.

Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται και καταργούνται με νόμο ή κανονιστική διοικητική πράξη κατ' εξουσιοδότηση νόμου. Ασκούν δημόσια εξουσία και λειτουργούν βάσει κανόνων δημοσίου δικαίου . Οι διοικητικές πράξεις τους υπόκεινται σε ένδικα βοηθήματα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται και από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης , βάσει των ειδικών διατάξεων του ΔΚΚ (άρθρα 190 επ., 203 επ.) και του ΚΝΑ (άρθρο 74).Πρόκειται για δημοτικά, κοινοτικά και νομαρχιακά νοσοκομεία ,βρεφοκομεία κ.λπ.

Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου διακρίνονται σε *ιδρυματικά* και σε *σωματειακά* . Ιδρυματικά είναι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν ως σκοπό την παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο(νοσοκομεία , φορείς κοινωνικής ασφάλισης κ.λπ.), στη ρύθμιση της δραστηριότητας των μελών τους και στον πειθαρχικό έλεγχο τους. Τα σωματειακά νομικά πρόσωπα είναι δημοσίου δικαίου για να μπορούν να ασκούν δημόσια εξουσία ,ώστε να εισπράττουν αναγκαστικά εισφορές , να επιβάλλουν πειθαρχικές ποινές κ.λπ.

γ. Δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου

Από τα κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου ασκούνται κρατικές αρμοδιότητες , οι οποίες μετά από εξουσιοδότηση ασκούνται και από *νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου*. Τα νομικά αυτά πρόσωπα ιδρύονται και καταργούνται με νόμο ή με κανονιστική διοικητική πράξη , λειτουργούν δε κυρίως βάσει κανόνων του ιδιωτικού δικαίου . Οι βασικότερες κατηγορίες τους ,στις οποίες δεν είναι πάντως αναγκαίο να εντάσσεται κάθε ιδρυόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου είναι οι εξής: 1.δημόσιες επιχειρήσεις , 2.δημόσιες εταιρίες , 3. επιχειρήσεις μικτής οικονομίας.

B. ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

ι. Πράξεις και υλικές ενέργειες της Διοίκησης

Το σύνολο των ενεργειών της διοίκησης συνιστά την διοικητική δράση. Η δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων εκδηλώνεται είτε με την *έκδοση νομικών διοικητικών πράξεων*, είτε με *υλικές ενέργειες*. Στο πλαίσιο της διοικητικής δραστηριότητας ανήκει η σύναψη διοικητικών συμβάσεων, όπως επίσης και η γενικότερη συναλλακτική δράση της διοίκησης.

A. Νομικές διοικητικές πράξεις

Πρόκειται για πράξεις διοικητικών οργάνων που περιβάλλονται ορισμένο τύπο καθοριζόμενο από το νόμο και έχουν σκοπό την δημιουργία νομικών κατασκευών ,επιφέροντας άμεσα έννομα αποτελέσματα .Ως τέτοιες πράξεις μπορούν να αναφερθούν ενδεικτικά οι σχετικές με τις λεπτομέρειες της οργάνωσης κάποιας υπηρεσίας και του τρόπου άσκησης της αποστολής της , με τον διορισμό δημοσίου υπαλλήλου, με την χορήγηση άδειας ίδρυσης εργοστασίου, με την κατάρτιση διοικητικής σύμβασης κ.λπ.

Οι διακρίσεις των νομικών διοικητικών πράξεων

Οι πράξεις αυτές της διοίκησης διακρίνονται σε *μονομερείς* και *πολυμερείς* .Μονομερείς είναι εκείνες που απορρέουν από την δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου, ενώ πολυμερείς είναι οι διοικητικές συμβάσεις που αποτελούν προϊόν συνεργασίας περισσότερων βουλήσεων , από τις οποίες, η μία τουλάχιστον είναι βούληση διοικητικού οργάνου. Οι διοικητικές συμβάσεις καταρτίζονται από την διοίκηση με ιδιώτες για την αρτιότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών , και ο ιδιώτης που την συνάπτει δεν έχει πρωτοβουλία στη διατύπωση των όρων της που καθορίζονται από την διοίκηση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα διοικητικών συμβάσεων είναι οι σχετικές με την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας , ή οι καταρτιζόμενες –συνήθως μετά από μειοδοτική

δημοπρασία –για την εκτέλεση κάποιου έργου ή για την προμήθεια ειδών που χρειάζεται η διοίκηση.

Α .Οι μονομερείς διοικητικές πράξεις διακρίνονται από την σκοπιά της κρατικής λειτουργίας στην οποία αναφέρεται το περιεχόμενό τους σε πράξεις *κατά περιεχόμενο διοικητικές, νομοθετικές και δικαστικές*. Οι πρώτες ,που αποτελούν και τον κύριο όγκο των μονομερών διοικητικών πράξεων ,έχουν περιεχόμενο που ανάγεται στη διοικητική λειτουργία .Οι δεύτερες θεσπίζουν κανόνες δικαίου πρωτεύοντες και δευτερεύοντες και οι τρίτες έχουν περιεχόμενο αναγόμενο στην απονομή δικαιοσύνης .

β .Από τη άποψη του ειδικότερου αντικειμένου τους οι μονομερείς διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε *ατομικές και κανονιστικές* . Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις αναφέρονται σ' έναν αόριστο αριθμό προσώπων ή καταστάσεων και θεσπίζουν είτε κανόνες δικαίου (πρωτεύοντες ή δευτερεύοντες), είτε απλούς διοικητικούς κανόνες ,όπως π.χ. ο καθορισμός του ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων από το αρμόδιο όργανο. Η αρμοδιότητα της διοίκησης να εκδίδει κανονιστικές πράξεις ονομάζεται κανονιστική αρμοδιότητα. Άλλα χαρακτηριστικά παραδείγματα κανονιστικών διοικητικών πράξεων αποτελούν τα Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται σε εκτέλεση ορισμένου νόμου, τα Προεδρικά Διατάγματα που καθορίζουν όρια μεταξύ των νόμων ,επαρχιών ή δήμων ,οι αστυνομικές διατάξεις για την κυκλοφορία των οχημάτων στις οδούς κ.λπ. Επειδή «φυσικό» νομοθετικό όργανο είναι η Βουλή για την έκδοση κανονιστικών πράξεων ,απαιτείται κανονιστική εξουσιοδότηση , είτε άμεση εκ του Συντάγματος (συνταγματική), είτε έμμεση εκ του νόμου (νομοθετική) εξουσιοδότηση. Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης κατατάσσονται στην Τρίτη βαθμίδα της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου (Σύνταγμα, νόμος ,κανονιστική πράξη). Οι ατομικές διοικητικές πράξεις αντίθετα αναφέρονται σε ορισμένο ή ορισμένα πρόσωπα, ή ορισμένη κατάσταση και περιέχουν όχι θέσπιση, αλλά εφαρμογή του δικαίου σε συγκεκριμένη περίπτωση. Ένα παράδειγμα ατομικής διοικητικής πράξης είναι τα διατάγματα διορισμού υπαλλήλου ή προαγωγής του , ή η διαταγή κατεδάφισης ετοιμόρροπου ακινήτου.

γ. Οι μονομερείς νομικές διοικητικές πράξεις εμφανίζονται με ποικίλους τύπους και ποικίλες ονομασίες ,ανάλογα και με το διοικητικό όργανο από το οποίο προέρχονται. Υπάρχουν έτσι Προεδρικά Διατάγματα ,πράξεις ή αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου ,υπουργικές αποφάσεις ,πράξεις ή εγκρίσεις ,νομαρχιακές διατάξεις ή πράξεις ,αστυνομικές διατάξεις και διαταγές κ.λπ. Εξ άλλου το άρθρο 43 § 2 εδ. β' του Συντάγματος προβλέπει εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από όργανα της διοίκησης για την ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων, ή θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Το Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται αποκλειστικά από τον αρχηγό του κράτους με την προσυπογραφή του αρμόδιου ή των αρμόδιων

Υπουργών αποτελεί την σπουδαιότερη τυπική μορφή των τυπικών διοικητικών πράξεων.

B. Διοικητικές υλικές ενέργειες

Υλική ενέργεια είναι αυτή η ίδια η ενέργεια του φορέα του οργάνου, όπως η διάλυση διαδήλωσης από την Αστυνομία, η μεταφορά τραυματία αυτοκινητιστικού ατυχήματος, η διδασκαλία στα δημόσια εκπαιδευτήρια, η παροχή βοήθειας σε σεισμόπληκτους, η ρύθμιση της κυκλοφορίας από τον τροχονόμο, η αφαίρεση πινακίδων αυτοκινήτου κ.ά. Οι διοικητικές υλικές ενέργειες δεν αποβλέπουν άμεσα στη δημιουργία νομικής κατάστασης, μολονότι έμμεσα μπορεί να έχουν έννομες συνέπειες. Σκοπός τους είναι η δημιουργία πραγματικής μεταβολής στον εξωτερικό κόσμο.

Αυτό όμως δεν αποκλείει πολλές υλικές ενέργειες της διοίκησης να βρίσκονται σε συνάφεια με νομικές διοικητικές πράξεις. Και άλλοτε μεν η υλική διοικητική ενέργεια προηγείται της νομικής διοικητικής πράξης (λ.χ. καταμέτρηση γηπέδου πριν από την έκδοση νομικής πράξης απαλλοτρίωσης του), άλλοτε δε πραγματοποιείται μετά τη νομική διοικητική πράξη (λ.χ. υλική εκτέλεση διοικητικής σύμβασης για την κατασκευή κάποιου δημόσιου έργου).

ii. Διακρίσεις των διοικητικών οργάνων

Τα διοικητικά όργανα του Κράτους και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων μπορούν να διακριθούν σε κατηγορίες με διάφορα κριτήρια. Η διάκριση αυτή σε ορισμένες περιπτώσεις έχει απλώς επιστημονικό ενδιαφέρον, σε άλλες όμως περιπτώσεις έχει νομική σημασία, δεδομένου ότι τα όργανα που υπάγονται σε ορισμένη κατηγορία διέπονται από ειδικούς κανόνες δικαίου. Οι σπουδαιότερες διακρίσεις των διοικητικών οργάνων έχουν ως ακολούθως:

▪ Τα όργανα του κράτους είναι *άμεσα*, εφόσον προβλέπονται και ιδρύονται απευθείας από το Σύνταγμα. *Έμμεσα* όργανα είναι εκείνα τα οποία δεν προβλέπονται απευθείας από το Σύνταγμα, αλλά η θέση τους προσδιορίζεται με πράξεις άλλων, κυρίως άμεσων οργάνων. Άμεσα διοικητικά όργανα είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο πρωθυπουργός, ενώ έμμεσα οι υπουργοί και οι δημόσιοι εν γένει υπάλληλοι.

▪ Με κριτήριο τον αριθμό των προσώπων που τα αποτελούν διακρίνονται σε *μονομελή* (ή *μονοπρόσωπα*) και σε *συλλογικά*. Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη νομική σημασία λόγω του πλήθους των νομικών κανόνων που ρυθμίζουν τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων.

▪ Με κριτήριο την εδαφική περιοχή στην οποία μπορούν να ασκήσουν την καθ' ύλη αρμοδιότητα τους διακρίνονται σε *κεντρικά* και *περιφερειακά*. Η διάκριση αυτή είναι συνέπεια της εφαρμογής του αποκεντρωτικού

συστήματος και συνεπάγεται την εφαρμογή των κανόνων που ρυθμίζουν την αρμοδιότητα κατά τόπον.

▪ Με βάση το κριτήριο της ουσιαστικής αρμοδιότητας, τα κρατικά όργανα διακρίνονται σε γενικά και ειδικά και αντίστοιχα η αρμοδιότητα τους σε γενική και ειδική. Γενικά είναι τα κρατικά όργανα, εφόσον δεν υπάρχει κατά κανόνα περιορισμός της καθ' ύλην αρμοδιότητας τους, μέσα πάντοτε στο πλαίσιο που διαγράφει το δίκαιο για το συγκεκριμένο όργανο. Γενικά διοικητικά όργανα είναι για παράδειγμα η Κυβέρνηση, ο νομάρχης. Ειδικά είναι τα όργανα τα οποία έχουν περιορισμένη καθ' ύλην αρμοδιότητα, π.χ. ο Υπουργός Παιδείας είναι αρμόδιος μόνο για θέματα παιδείας.

Γ. ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΕΜΜΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Η διοικητική λειτουργία ασκείται άλλοτε απευθείας από τα όργανα του Κράτους (*άμεση διοικητική οργάνωση*) και άλλοτε από τα όργανα διάφορων αυτοδιοικούμενων οργανισμών που χαρακτηρίζονται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκούν δοτή εξουσία, που έχει παραχωρηθεί δηλαδή από το Κράτος (*έμμεση διοικητική οργάνωση*). Στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για *κρατική διοίκηση* και στη δεύτερη για *αυτοδιοίκηση*. Η διάκριση αυτή βασίζεται στο καθαρά νομικό κριτήριο της νομικής προσωπικότητας και έχει κατά συνέπεια ιδιαίτερη νομική σημασία.

i. Άμεση διοικητική οργάνωση: Η άμεση διοικητική οργάνωση περιλαμβάνει όλα εκείνα τα κρατικά όργανα, άμεσα ή έμμεσα, στα οποία εκφράζεται αυτό τούτο το κράτος (π.χ. Κοινοβούλιο, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κυβέρνηση, Υπουργοί, νομάρχες, δικαστήρια κ.λπ.), δηλαδή τους οργανωτικούς σχηματισμούς, που δεν έχουν δική τους προσωπικότητα, ξεχωριστή από το κράτος. Η κρατική διοίκηση μπορεί να ασκείται είτε κατά το *συγκεντρωτικό* είτε κατά το *αποκεντρωτικό σύστημα*. Στο είδος αυτό της διοίκησης περιλαμβάνονται και οι αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες.

ii. Έμμεση διοικητική οργάνωση: Όπως προαναφέρθηκε, σε πολλές περιπτώσεις η άσκηση διοικητικής λειτουργίας ανατίθεται από το κράτος σε ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ). Εφόσον η οργανωτική αυτοτέλεια έχει φτάσει μέχρι του βαθμού της παροχής ίδιας νομικής πραγματικότητας, ξεχωριστής από το κράτος, τότε γίνεται λόγος για *αυτοδιοίκηση* (και όχι για αποκέντρωση). Οι αυτοδιοικούμενοι αυτοί οργανισμοί έχουν οπωσδήποτε και δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Ενώ η αυτοτελής δημόσια υπηρεσία που έχει δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια εντάσσεται στο νομικό πρόσωπο του κράτους, οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί αποτελούν ξεχωριστά δημόσια νομικά πρόσωπα, διάφορα από το νομικό πρόσωπο του κράτους. Στην έμμεση

διοικητική οργάνωση ανήκει όλο το πλέγμα της *τοπικής αυτοδιοίκησης* και της *καθ' ύλην αυτοδιοίκησης*.

(α)Τοπική αυτοδιοίκηση κατά το άρθρο 102 Σ: Στην έμμεση οργάνωση ανήκει η Τοπική Αυτοδιοίκηση , δηλαδή η αυτοδιοίκηση που οργανώνεται πάνω στη βάση του τοπικού κριτηρίου.

(β)Η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση: Η κρατική αυτοδιοίκηση ,κεντρική και αποκεντρωμένη , καθώς και οι αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού συγκροτούν το μείζον τμήμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ,όχι όμως και το σύνολό της . Η δημόσια διοίκηση αποτελείται και από άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και από άλλες διοικητικές αρχές. Πρόκειται για τη λεγόμενη *καθ' ύλην αυτοδιοίκηση* , την ανάθεση δηλαδή σε ξεχωριστά νομικά πρόσωπα της εξυπηρέτησης συγκεκριμένων σκοπών , όπως η κοινωνική ασφάλιση, η νοσοκομειακή περίθαλψη , η ύδρευση , ο εξηλεκτρισμός , η εκπαίδευση κ.λπ. Ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση οργανώνεται με βάση το τοπικό κριτήριο , η ειδική αυτοδιοίκηση οργανώνεται με βάση το ουσιαστικό κριτήριο της επιτέλεσης συγκεκριμένου έργου. Η συνταγματική κατοχύρωση της ειδικής αυτοδιοίκησης είναι διαφορετική από εκείνη της τοπικής.

Τα Σύνταγμα σε ορισμένες διατάξεις του (56§§ 1 και 3, 23 § 2 κ.λπ.) αναφέρεται σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου , σε επιχειρήσεις δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας , σε δημόσιες επιχειρήσεις . Η επιστήμη του δημοσίου δικαίου υπάγει όλα αυτά τα μορφώματα στη γενική κατηγορία των «δημόσιων νομικών προσώπων ειδικών σκοπών» και τα διακρίνει σε:

-νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου

-δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ,στα οποία ανήκουν οι δημόσιες επιχειρήσεις , οι δημόσιες εταιρίες και οι επιχειρήσεις μικτής οικονομίας

-αναδόχους παραχωρηθείσης δημόσιας υπηρεσίας.

Δ. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Τα όργανα ενός νομικού προσώπου μπορεί να έχουν αρμοδιότητα εκτεινόμενη σε όλη την εδαφική περιοχή ,στην οποία δραστηριοποιείται ,ή σε τμήμα της περιοχής ,το οποίο καλείται περιφέρεια. Στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για *κεντρικά όργανα*, στη δεύτερη για *περιφερειακά όργανα*. Αν το νομικό πρόσωπο έχει μόνο κεντρικά όργανα , είναι οργανωμένο κατά το συγκεντρωτικό σύστημα. Αν έχει και περιφερειακά όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες , είναι οργανωμένο κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Νομικό πρόσωπο όχι μόνο με κεντρικά , αλλά και με περιφερειακά όργανα είναι το κράτος ,καθώς και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

Έτσι π.χ. το ΙΚΑ ,το οποίο είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου , και η ΔΕΗ , η οποία είναι δημόσια επιχείρηση (δημόσιο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου) , έχουν τόσο κεντρικά όργανα (διοικητή, διοικητικό συμβούλιο κ.τ.λ), όσο και περιφερειακά (κατά τόπους υποκαταστήματα, τοπικές επιτροπές κ.ά).

Η διάκριση δεν είναι τυχαία και τεχνητή. Η αποκέντρωση επιβάλλεται από την ανάγκη να καταστεί η διοίκηση ταχύτερη και προσιτή σε όλους τους πολίτες ανά την επικράτεια . Η συγκέντρωση επιβάλλεται από την ύπαρξη ενός κέντρου που κατευθύνει ,συντονίζει και ελέγχει. Είναι αυτονόητο ότι η ύπαρξη κεντρικών οργάνων είναι απαραίτητη όχι μόνο στο συγκεντρωτικό ,αλλά και στο αποκεντρωτικό σύστημα.

Ε. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ (άρθρο 101 Σ)

Το άρθρο 101 Σ. ορίζει τα παρακάτω:

«1.Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.

2.Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές , κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

3.Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους , εκτός από ειδικές αρμοδιότητες , έχουν τη γενική κατεύθυνση , το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων , όπως νόμος ορίζει.

4.Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση , όταν δρουν κανονιστικά , υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών , μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.»

Χαρακτηριστικό λοιπόν του ελληνικού διοικητικού καθεστώτος είναι η οργάνωση του σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης προσδιορίζεται ευθέως από το Σύνταγμα (άρθρο 101 § 3) , κατά το οποίο τα «περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους». Δεν ορίζεται όμως το είδος – η μορφή, (αλλά και το ακριβές περιεχόμενο) της αποκέντρωσης , δηλαδή δεν διευκρινίζεται σε ποια «περιφέρεια» θα εφαρμοστεί το αποκεντρωτικό σύστημα (λ.χ. τον Νομό ή μείζονα περιφέρεια) και αν θα είναι ενός ή δύο βαθμών.

Σκοπός της αποκέντρωσης είναι η θεραπεία των τοπικών αναγκών εκεί όπου παρουσιάζονται ,ώστε να επέλθει η ανάπτυξη των περιφερειών του Κράτους. Γι' αυτόν τον λόγο η έκταση της αποκέντρωσης (ποσοτικά και ποιοτικά) είναι το αποτέλεσμα της πολιτικής , κατ' εξοχή , επιλογής. Διότι συνιστά μετάθεση εξουσίας ,για να επιτευχθεί η αντίστοιχη οικονομική-κοινωνική-πολιτιστική περιφερειακή ανάπτυξη. Πραγματικά, η διάκριση των διοικητικών Υπηρεσιών σε κεντρικές και περιφερειακές

ανταποκρίνεται σε διαφορά αρμοδιότητας , δηλαδή εξουσίας τούτων (ΣτΕ 2148/1959).

Την εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος διέπουν οι εξής αρχές:

1) Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους , αλλά μόνο σε όση έκταση παραχώρησε την αρμοδιότητα η Κεντρική Διοίκηση. Η διάταξη στο σημείο αυτό καθιερώνει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών και κατά των κεντρικών οργάνων.

2) Τα όργανα της Κεντρικής διοίκησης ασκούν αποφασιστική αρμοδιότητα και για ορισμένες υποθέσεις –(«ειδικές αρμοδιότητες») των οποίων την ρύθμιση παρακράτησαν – των περιφερειών του Κράτους.

3) Τα όργανα της Κεντρικής Διοίκησης έχουν «τη γενική κατεύθυνση , τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων».

4) Η ανωτέρω (από α'-γ') διαρρύθμιση αρμοδιοτήτων τελεί υπό την επιφύλαξη υπέρ του νόμου («όπως ο νόμος ορίζει»).Τούτο σημαίνει ότι το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων που καταρχήν θεσπίζει το Σύνταγμα ισχύει όπως θα το ρυθμίσει ο νόμος «για την κατανομή αρμοδιοτήτων» μεταξύ Κεντρικών και περιφερειακών Υπηρεσιών (άρθρο 118 § 3 Σ.: «Ώσπου να εκδοθεί ο κατ' άρθρο 101 παράγραφος 3 νόμος , εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες») και όχι αντίστροφα κατ' αρχήν.

Η διάταξη αυτή, παρά την πανηγυρική εξαγγελία του αποκεντρωτικού συστήματος στο άρθρο 101 Σ. αναγνώρισε το status quo της υπάρχουσας κατάστασης αρμοδιοτήτων. Ανέβαλε έτσι την εφαρμογή της αρχής του αποκεντρωτικού συστήματος. Συγχρόνως όμως κατοχύρωσε και το λεγόμενο «αποκεντρωτικό κεκτημένο» , την απαγόρευση δηλαδή μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά κρατικά όργανα προς τα όργανα της κεντρικής κρατικής εξουσίας , επιτρέποντας μόνο το αντίστροφο , δηλαδή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια. Ο κανόνας αυτός πάντως δεν είναι απόλυτος . Με τα ΠΕΣτΕ 402-3/2003 κρίθηκε ότι μια αποκεντρωθείσα αρμοδιότητα μπορεί να επανέλθει στην κεντρική κρατική διοίκηση , εφ' όσον αφορά ζητήματα που λόγω μεταβολής των συνθηκών επιβάλλεται να ρυθμίζονται από την κεντρική κρατική διοίκηση , διότι αφορούν ολόκληρη την επικράτεια και όχι τμήματά της, ,π.χ την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη.

Αν δεν υπάρχουν περιφερειακά όργανα δεν υπάρχει και αποκεντρωτικό σύστημα. Δεν ισχύει όμως και το αντίθετο. Η ύπαρξη περιφερειακών οργάνων είναι απαραίτητο στοιχείο για την ύπαρξη αποκεντρωτικού συστήματος ,αλλά όχι αποκλειστικό. Παράλληλα, απαιτείται αποφασιστική αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων . Ύπαρξη περιφερειακών οργάνων δεν σημαίνει αυτοδίκαια και καθιέρωση αποκεντρωτικού συστήματος. Η ύπαρξη αποκεντρωτικού συστήματος είναι, από ένα σημείο και μετά, ανεξάρτητη από την ύπαρξη περιφερειακών οργάνων. Έστω και αν υπάρχουν περιφερειακά όργανα , δεν πρόκειται για αποκεντρωτικό, αλλά για συγκεντρωτικό σύστημα , εφόσον οι αποφάσεις λαμβάνονται στο κέντρο , εφόσον τα κεντρικά όργανα έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα. Η περιφερειακή οργάνωση μπορεί να χρησιμοποιείται κατά δύο τρόπους: είτε για την όσο το δυνατόν καλύτερη εκτέλεση των αποφάσεων του κέντρου στην περιφέρεια (συγκέντρωση), είτε επίσης για τον σχηματισμό των αποφάσεων που αφορούν την περιφέρεια (αποκέντρωση).

Η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος προϋποθέτει την διοικητική διαίρεση της Χώρας σε μικρότερες περιφέρειες .Κατά το Σύνταγμα ,η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές ,τις κοινωνικές και τις συγκοινωνιακές συνθήκες (άρθρο 1 § 2 Σ.). Για τη διοικητική διαίρεση της Χώρας , ιδιαίτερη σημασία έχει η διάταξη της παραγράφου 4 (πρώην ερμηνευτική δήλωση), όπως ισχύει με το ψήφισμα της 27^{ης} Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α' 102/2.6.2008). Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση,όταν δρα κανονιστικά , υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

Ανάμεσα στο κέντρο και στην περιφέρεια αναπτύσσεται έντονη αντίθεση , έστω και αν το κεντρικό όργανο αναδεικνύεται κατά τρόπο δημοκρατικό. Στην αντίθεση συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος εκφράζεται η αντίθεση αναγκαιότητας σχηματισμού των αποφάσεων στην περιφέρεια και η αναγκαιότητα συντονισμού των περιφερειακών αποφάσεων. Οι σχέσεις κεντρικής και περιφερειακής εξουσίας δεν πρέπει να είναι προς μια κατεύθυνση ,αλλά αμφίδρομες . Ο συνδυασμός των ενεργειών κέντρου και περιφέρειας είναι δυνατός ,εφόσον πριν από τον σχηματισμό των κεντρικών αποφάσεων λαμβάνεται υπόψη η γνώμη των περιφερειακών οργάνων και εφόσον μετά τη λήψη των αποφάσεων του κέντρου αφήνονται περιθώρια στα περιφερειακά όργανα για να προσαρμόσουν την απόφαση του κέντρου στην περιφέρεια. Ο συνδυασμός αυτός εκφράζεται στο τρίπτυχο: γνωμοδότηση-κεντρική απόφαση-περιφερειακή απόφαση.

Βασικό όργανο κάθε περιφέρειας είναι ο «Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας», ο οποίος εκπροσωπεί την Κυβέρνηση στη διοικητική περιφέρειά του , όντας αρμόδιος για την άσκηση της κυβερνητικής

πολιτικής . Άλλο βασικό όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο, συλλογικό όργανο , με κύρια αρμοδιότητα τον σχεδιασμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.

ΣΤ. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ

Τα Υπουργεία, οι αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες και τα δημόσια νομικά πρόσωπα οργανώνονται σε υπηρεσιακές μονάδες που τελούν σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους (γενικές διευθύνσεις , διευθύνσεις, τμήματα κ.λπ.). Για τη λειτουργία τους απαιτούνται προσωπικό και χρηματικά μέσα. Το προσωπικό μπορεί δε να εναλλάσσεται στις διάφορες υπηρεσιακές μονάδες του νομικού προσώπου , τα δε χρηματικά μέσα (έσοδα και έξοδα) ,αν και καθορίζονται συγκεκριμένα στον προϋπολογισμό του , μπορεί να μεταφέρονται κατά κονδύλια είτε σε μη προϋπολογισθείσες δαπάνες είτε σε άλλες προϋπολογισθείσες δαπάνες.

Η νομοθεσία μπορεί να παρέχει *αυτοτέλεια* σε ορισμένες υπηρεσιακές μονάδες που εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους, χωρίς να αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα .Η αυτοτέλεια αυτή είναι *δημοσιονομική* ή και *διοικητική*. Οι δε υπηρεσιακές μονάδες του κράτους που έχουν δημοσιονομική ή και διοικητική αυτοτέλεια αποκαλούνται *αυτοτελείς ή ανεξάρτητες δημόσιες υπηρεσίες*. Έχουν χαλαρότερη εξάρτηση από τον αρμόδιο Υπουργό σε σχέση με τις υπηρεσιακές μονάδες του Υπουργείου. Οι αυτοτελείς ή ανεξάρτητες υπηρεσίες δεν πρέπει να συγχέονται με τις *ανεξάρτητες αρχές*.

Για *δημοσιονομική αυτοτέλεια* γίνεται λόγος ,όταν η νομοθεσία προβλέπει ότι ορισμένα έσοδα διατίθενται αποκλειστικά για ένα συγκεκριμένο σκοπό, ο οποίος έχει ανατεθεί σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα. Τα συγκεκριμένα έσοδα δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν παρά μόνο για τον σκοπό για τον οποίο έχουν προβλεφθεί από το νόμο. Μεταφορά τους σε κονδύλιο που δεν εξυπηρετούν τον συγκεκριμένο σκοπό είναι ανεπίτρεπτη.

Για *διοικητική αυτοτέλεια* γίνεται λόγος , όταν με βάση νομοθετική πρόβλεψη η συγκεκριμένη υπηρεσία στελεχώνεται με τα δικά της όργανα και το δικό της προσωπικό , το οποίο διακρίνεται από το προσωπικό του Υπουργείου ,στο οποίο υπάγεται.

Αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες (με διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια) είναι το Εθνικό Τυπογραφείο, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας κ.λπ.)

Ζ. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ (άρθρο 102 Σ)

Η *τοπική αυτοδιοίκηση* διέπεται από ιδιαίτερο κλάδο δικαίου . Το δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης , που συνήθως χαρακτηρίζεται ως

κλάδος του ειδικού διοικητικού δικαίου , αποτελεί κλάδο του πολιτικού δικαίου. Το δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνεται σε συνταγματικό και σε κοινό δίκαιο . Το ισχύον Σύνταγμα αναφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση στο άρθρο 102, το οποίο υπέστη μεταβολές με την αναθεώρηση του 2001:

«1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επι μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.».

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνουν την τοπική αυτοδιοίκηση με την κρατούσα στην επιστήμη έννοιά της. Η έννοια

αυτή μπορεί να οριστεί ως εξής: Τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με τη σύμπραξη των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του Κράτους. Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης: 1. η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων, 2. η εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το λαό, 3. η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, 4. η εποπτεία του Κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και 5. η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν τον κύριο κύκλο ενέργειας αυτών.

Οι διατάξεις του άρθρου 102 Σ. κατοχυρώνουν την ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ως εδαφικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Το άρθρο αυτό δεν περιέχει μεν ειδική πρόβλεψη, αρκούμενο στην αναγνώριση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους, πλην όμως ο χαρακτήρας τους ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος. Τούτο φαίνεται ότι ήταν τόσο αυτονόητο κατά τη θέσπιση του Συντάγματος, ώστε δεν χρειάστηκε να οριστεί ρητώς. Έμμεση πλην σαφής αναφορά γίνεται στα άρθρα 22 § 3, 29 § 3 και 56 § 1 Σ., τα οποία διαλαμβάνουν περί «οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

Η διοίκηση των ΟΤΑ δεν διορίζεται από την κεντρική εξουσία, αλλά αναδεικνύεται από τους εκλογείς της εδαφικής περιφέρειας του νομικού προσώπου. Η εξουσία ασκείται από το ίδιο το αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με ίδια όργανα. Τα στοιχεία που απαντώνται στο κράτος: Λαός, χώρα και εξουσία απαντώνται με διαφορετική έννοια και σε διαφορετική κλίμακα και στους ΟΤΑ. Η εξουσία των ΟΤΑ δεν είναι εξουσία πρωτογενής, όπως εκείνη του κράτους. Η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μεγάλη, καθόσον ένα μεγάλο το μέρος της καθημερινής ζωής των πολιτών εξαρτάται από αυτή.

Η διάταξη της αναθεωρημένης § 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνει τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών και αφήνει στον κοινό νομοθέτη να καθορίζει κάθε φορά τους επιμέρους οργανισμούς της. Αντίθετα, οι διατάξεις της αρχικής § 1 του άρθρου αυτού, για παράδειγμα, κατοχύρωναν τους δήμους και τις κοινότητες ως την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και εξουσιοδοτούσαν τον κοινό νομοθέτη να ορίζει τις λοιπές βαθμίδες αυτών.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες) υπήρχαν και λειτουργούσαν ως κοινωνικοί θεσμοί ήδη πριν από τη σύσταση του ελληνικού κράτους. Η ρίζα τους ανευρίσκεται στο Βυζάντιο, η δε de facto και όχι de iure δημιουργία τους οφείλεται στην

εξασθένηση της κεντρικής εξουσίας. Οι κοινότητες εξακολούθησαν και επί τουρκοκρατίας. Άνθησαν στις Κυκλάδες ,αλλά και στην Ήπειρο , στη Θεσσαλία ,στη Μακεδονία κ.ά. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκαν στην ελεύθερη Ελλάδα και ως νομικοί θεσμοί με αιρετούς άρχοντες με το διάταγμα της 27.12.1833¹⁵. Βασικό κριτήριο ,αν και όχι το μοναδικό , για τη σύσταση Δήμου ή Κοινότητας υπήρξε το μέγεθος του πληθυσμού. Οι πληθυσμιακά μεγαλύτεροι οργανισμοί αποτέλεσαν τους Δήμους , οι μικρότεροι τις Κοινότητες.

Η διαγραφή των θεσμών των δήμων και των κοινοτήτων από το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος οφείλεται προφανώς στο ζήτημα της συνταγματικότητας του νόμου αυτού που δημιουργήθηκε και στη διευκόλυνση της ψήφισης άλλων ανάλογων νόμων¹⁶.

Οι δευτεροβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ,οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, απλές και ενιαίες , δημιουργήθηκαν με τον νόμο 2218/1994, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα. Η διοικητική περιφέρεια των απλών Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συμπίπτει , σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία , με τη διαίρεση της χώρας σε νομούς ,ενώ των ενιαίων εκτείνεται σε περισσότερους νομούς. Οι ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι τρεις :1.Αθηνών-Πειραιώς, 2.Ροδόπης-Έβρου , 3.Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης .Οι απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι 45, όσες και οι υπόλοιποι νομοί. Η χώρα διαιρείται σε 52 νομούς και στο αυτοδιοίκητο τμήμα του Αγίου Όρους.

Το Σύνταγμα προβλέπει κατ'αρχήν την εκλογή όλων των διοικούντων οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το

¹⁵ Οι πρώτες δημοτικές εκλογές στην ελεύθερη Ελλάδα έγιναν το Μάρτιο του 1835. Οι δημοτικές εκλογές κατά την περίοδο της βαυαροκρατίας αποτέλεσαν «πολιτικό υποκατάστατο» για τον ελληνικό Λαό. Χρέη δημάρχου στην Αθήνα εκτελούσε ο ειρηνοδίκης Αττικής Ανάργυρος Πετράκης .Οι υποψήφιοι στις πρώτες δημοτικές εκλογές της Αθήνας ,στις οποίες ψήφισαν 800 εκλογείς , υποστηρίχθηκαν από δύο παρατάξεις ,τους οπαδούς του βασιλιά Άρμανσπεργκ και τους αντιαρμανσπεργκικούς , οι οποίοι διέθεταν και τη μεγαλύτερη επιρροή. Για το αξίωμα του δημάρχου υποδείχτηκαν τρεις υποψήφιοι μεταξύ των οποίων ο Α. Πετράκης και ο Δ. Καλλιφρονάς , ο οποίος έλαβε και τις περισσότερες ψήφους. Όμως, ο Όθωνας προτίμησε και διόρισε ως δήμαρχο τον Πετράκη αντί του φιλελεύθερου Καλλιφρονά , ο οποίος δυσανεσχημένος δεν δέχτηκε ούτε το αξίωμα του δημαρχιακού παρέδρου. Το διάταγμα διορισμού του πρώτου δημάρχου της Αθήνας υπογράφηκε στις 6 Μαΐου 1837. Μετά τις νέες δημοτικές εκλογές και με δύο μήνες καθυστέρηση, δηλαδή τον Ιούνιο του 1837, ο Όθωνας επέλεξε από τους τρεις προταθέντες ως δήμαρχο Αθηναίων τον Δ. Καλλιφρονά.

¹⁶ Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας Ε. Βενιζέλος κατά τη συνεδρίαση της Βουλής της 21.3.2001 (πρωί): «...Ο κοινός νομοθέτης έχει την ευχέρεια να προσδιορίζει τους δύο αυτούς βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης , χωρίς να μνημονεύονται πλέον ρητά οι δήμοι και οι κοινότητες της χώρας ,ρητή μνεία που υπάρχει στο ισχύον Σύνταγμα και η οποία είχε δημιουργήσει διάφορα ερμηνευτικά προβλήματα στον κοινό νομοθέτη κατά καιρούς...».

λαό. Την αρχή αυτή καθιερώνει η διάταξη του άρθρου 102 § 2 εδάφιο β' αυτού, κατά την οποία οι αρχές των εν λόγω οργανισμών «εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή θεσπίζει το αιρετό όλων των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (βουλευόμενων και εκτελεστικών). Έτσι, η διάταξη κατοχυρώνει την έμμεση σύμπραξη του λαού στη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την οποία κατοχύρωναν και τα Συντάγματα του 1864, 1911 και 1952. Αντίθετα, τα Συντάγματα του 1925(άρθρο 104 § 3) και 1927 (άρθρο 107 § 3) προέβλεπαν και τη δυνατότητα της νομοθετικής καθιέρωσης της άμεσης διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το λαό. Ανεπιτυχώς προτάθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 η καθιέρωση των τοπικών δημοψηφισμάτων για μείζονος σημασίας τοπικά θέματα¹⁷.

Η εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης διέπεται ,εκτός από τις αρχές της καθολικότητας και της μυστικότητας της ψηφοφορίας που καθιερώνονται ρητά από την προπαρατιθέμενη διάταξη του άρθρου 102 § 2 εδ.β' του Συντάγματος και από τις αρχές της ελευθερίας και της γνησιότητας της ψηφοφορίας (άρθρο 52 Σ.), την αρχή της ισότητας της ψήφου (άρθρο 4 § 1 Σ.) και τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και των πολιτικών κομμάτων. Το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει και τις αρχές της αμεσότητας και της υποχρεωτικότητας της ψηφοφορίας για την εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες όμως καθιερώνονται νομοθετικά. Εκτός από τις παραπάνω κλασικές εκλογικές αρχές ισχύει για την ανάδειξη των οργάνων των τοπικών οργανισμών και μια άλλη βασική αρχή ,που προκύπτει από τη φύση της «εκλογής» των οργάνων των οργανισμών αυτών (άρθρο 102 § 2 εδ. β' Σ.) και κατά την οποία η εκλογή πρέπει να επαναλαμβάνεται σ' ορισμένα εύλογα χρονικά διαστήματα. Το Σύνταγμα δεν καθορίζει τη διάρκεια της περιόδου (θητείας) των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο καθορισμός αυτός αφήνεται έτσι στη νομοθετική λειτουργία.

Η αναθεωρημένη διάταξη της § 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος προβλέπει τη σύσταση συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η

¹⁷ Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας Ι. Βαρβιτσιώτης (Ν.Δ) κατά τη συνεδρίαση της Βουλής της 21.3.2001 (πρωί): «Θα έλεγα, ...πως είναι κρίμα ότι η κυβερνητική πλειοψηφία απέρριψε μια δική μας πρόταση, μια πρόταση την οποία θεωρώ πάρα πολύ ουσιαστική και την οποία επαναφέρουμε. Είναι η δυνατότητα η Τοπική Αυτοδιοίκηση να μπορεί να διενεργεί τοπικά δημοψηφίσματα για μείζονος σημασίας τοπικά θέματα. Ειλικρινά δεν μπορώ να αντιληφθώ γιατί η κυβερνητική πλειοψηφία την απέρριψε. Δεν επιθυμεί η κυβερνητική πλειοψηφία περισσότερο ενεργό τον πολίτη; Δεν επιθυμεί ο πολίτης να γίνει πιο υπεύθυνος; Και δεν γίνεται πιο ενεργός και πιο υπεύθυνος ο πολίτης, όταν ο ίδιος θα αναλαμβάνει, δια της ψήφου του, τις ευθύνες των πράξεών του; Σε αυτό άλλωστε δεν στηρίζεται και η αρχή της άμεσης δημοκρατίας, μια αρχή που λειτούργησε στην αρχαία Αθήνα με υπερβολές βεβαίως και που λειτουργεί τώρα, κατά τρόπο θα έλεγα άψογο, στην Ελβετία;...»

διάταξη αυτή επανέλαβε την αρχική διάταξη της ίδιας παραγράφου του άρθρου με την προσθήκη «την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» στις αρμοδιότητες των εν λόγω συνδέσμων και εν μέρει διαφορετική διατύπωση. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (άρθρα 206-213) προβλέπει συνδέσμους πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, το άρθρο 12 του Ν.2946/2001 προβλέπει τη σύσταση «Συμπολιτειών Δήμων και Κοινοτήτων», τις οποίες θεωρεί ως συνδέσμους Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό την έννοια του άρθρου 102 § 3 Σ.

Επιπροσθέτως, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να ιδρύει, να συγχωνεύει και να καταργεί οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή να αυξομειώνει την εδαφική τους περιφέρεια, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αφήνει τμήματα της ελληνικής επικράτειας εκτός της διοικητικής περιφέρειας τους και δεν παραβιάζει τα γεωοικονομικά, κοινωνικά και συγκοινωνιακά κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά αναφέρονται μεν στη συνταγματική διάταξη για την αποκέντρωση, ισχύουν όμως και για τη διαίρεση της επικράτειας σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΣτΕ 1427-1430/1981).

Οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ορίζονται στο Σύνταγμα, το οποίο αρκείται στην αναφορά ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διοικούν τις τοπικές υποθέσεις (άρθρο 102 § 1 Σ.) Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων πιο συγκεκριμένα ανατίθεται στους Δήμους και τις κοινότητες και στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Η κατανόηση της έννοιας των τοπικών υποθέσεων διευκολύνεται, αν αυτή αντιπαρατεθεί στην έννοια των γενικών ή κρατικών ή εθνικών υποθέσεων. Τοπική υπόθεση είναι αυτή που συνδέεται με ένα τοπικό συμφέρον, ενώ αντίθετα γενική ή κρατική ή εθνική υπόθεση είναι αυτή που συνδέεται με το συμφέρον του συνόλου. Η διάκριση πάντως είναι ρευστή, αφού το τοπικό είναι συγχρόνως και τμήμα του υπερτοπικού και του συνολικού δημοσίου συμφέροντος. Ακριβώς δε λόγω της ρευστότητάς της, η συνταγματική κατοχύρωση της έννοιας των τοπικών υποθέσεων χαρακτηρίζεται από σχετικότητα.

Το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ορισμένες υποθέσεις ως τοπικές, κατοχυρώνει όμως την ύπαρξη καθ' εαυτήν ενός *minimum* τοπικών υποθέσεων. Ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να αφαιρέσει από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όλες αλλ' ούτε και τις περισσότερες ή τις μείζονος σημασίας υποθέσεις και να τις καταστήσει κρατικές, απονέμοντας τι σχετικές αρμοδιότητες σε κρατικά όργανα, κεντρικά ή αποκεντρωμένα. Πρέπει να παρέχει στους οργανισμούς αυτούς τη δυνατότητα να ασκούν με αποφασιστικές αρμοδιότητες τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, και μάλιστα των σημαντικών.

Το ζήτημα του καθορισμού των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αποκτά νέα διάσταση μετά την καθιέρωση β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Όπως ρητά ορίζει ο νόμος (άρθρο 21 παρ. 4 ν.1622/1986), οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δε θίγουν καμία από τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αποτελούν ανεξάρτητες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των δύο αυτών βαθμίδων δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση.

Επιπλέον, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις απέκτησαν με τον ν. 2647/1998 διάφορες αρμοδιότητες που έως τη θέσπισή του ανήκαν στα Υπουργεία Εσωτερικών, Ανάπτυξης, Παιδείας, Εργασίας, Πολιτισμού, Υγείας, Εμπορικής Ναυτιλίας και Μεταφορών. Έτσι σήμερα οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων είναι αρμοδιότητες επί τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, οι οποίες είτε μεταφέρθηκαν σε αυτές συλλήβδην με τον ν. 2218/1994 (εξαιρουμένων των ρητών επιφυλαχθεισών στην κρατική περιφερειακή διοίκηση καθώς και εκείνων που εκ του Συντάγματος ανήκουν στο κράτος) είτε απονεμήθηκαν σ' αυτές με μεταγενέστερους νόμους.

Όλοι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν, όπως άλλωστε τα ΝΠΔΔ εν γένει, διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια (βλ. § 11, αρ.4). Επιπλέον, έχουν και ξεχωριστή νομική προσωπικότητα, διάφορη από το κράτος. Η § 4 του άρθρου 102 Σ. περιέχει μια ακόμη εγγύηση. Ορίζει ότι η διοικητική εποπτεία του κράτους επ' αυτών συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας μόνο (και άρα όχι σκοπιμότητας) και ότι δεν επιτρέπεται «να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Η κοινή νομοθεσία, η οποία προβλέπει ήδη ότι η διοικητική εποπτεία του κράτους είναι κατασταλτική, και όχι προληπτική, συμβαδίζει με τον σεβασμό της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που επιβάλλει το Σύνταγμα.

Προκειμένου να ενισχυθεί η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο συντακτικός νομοθέτης ρυθμίζει και την οικονομική αυτοτέλεια. Τα κράτος οφείλει να μεριμνά, ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή των τελών, που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Αυτοτέλεια χωρίς οικονομική αυτοδυναμία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι δυνατή. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μόνο τότε θα είναι σε θέση να εκπληρώσουν την πράγματι σημαντικότερη αποστολή τους, εφόσον έχουν εξασφαλίσει από διάφορες πηγές ίδια έσοδα.

Οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι από τη φύση τους θεσμοί πολιτικοί. Η σημασία της τοπικής διάστασης της Δημοκρατίας είναι το ίδιο μεγάλη και το ίδιο σημαντική με εκείνη της κεντρικής Δημοκρατίας. Η ολοκλήρωση της Δημοκρατίας απαιτεί την επέκταση της και σε τοπικό

επίπεδο. Συνήθως , η τοπική αυτοδιοίκηση εξετάζεται στο πλαίσιο του «διοικητικού συστήματος», ως συστήματος διαφορετικού από το όλο πολιτικό σύστημα . Ο τρόπος όμως αυτός αντιμετώπισης της τοπικής αυτοδιοίκησης , ξεχωριστά και απομονωμένα από το όλο πολιτικό σύστημα , προέρχεται εκτός των άλλων από την ανεπαρκή για σύγχρονα δεδομένα αντίληψη ότι Δημοκρατία είναι μόνον η κεντρική Δημοκρατία , ότι το ζήτημα της Δημοκρατίας αφορά μόνο τα κεντρικά πολιτικά όργανα , ότι το ζήτημα της Δημοκρατίας έχει μόνο κεντρική διάσταση.

Σύμφωνα με τον ισχύοντα ΔΚΚ , στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκουν η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης , αποχέτευσης , έργων ηλεκτροφωτισμού, οδοποιίας ,αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων ,χώρων πρασίνου , άθλησης και αναψυχής, κοιμητηρίων , αγορών κ.λ.π. Ανήκουν επίσης η καθαριότητα και η διαχείριση απορριμμάτων, η ίδρυση και λειτουργία παιδικών σταθμών, νηπιαγωγείων, ορφανοτροφείων κ.λπ.

Η.ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ (άρθρο 101 Α Σ.)

Οι ανεξάρτητες αρχές δημιουργήθηκαν στη χώρα μας με πρότυπο «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που άρχισαν να θεσμοθετούνται στις ΗΠΑ από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα και τις «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» της Γαλλίας που άρχισαν να διαμορφώνονται κατά τη δεκαετία του 1950. Κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία , δηλαδή από την κυβέρνηση , που διασφαλίζεται με την ανάθεση της διοίκησης τους σε συλλογικά όργανα , τα μέλη των οποίων απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας , παρεμφερούς με αυτή των δικαστών . Η ανεξαρτησία τους κρίθηκε στο σύγχρονο κράτος δικαίου επιβεβλημένη , δοθέντος ότι οι ανεξάρτητες αρχές δραστηριοποιούνται σε τομείς συναρτώμενους με την άσκηση ατομικών , πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων (στα μέσα μαζικής επικοινωνίας , στις τηλεπικοινωνίες , στα προσωπικά δεδομένα , στον ελεύθερο ανταγωνισμό , στην αξιοκρατική πρόσβαση στο δημόσιο κ.ά), όπου η κλασική δημόσια διοίκηση είναι ανεπαρκής ή ακατάλληλη. Οι τομείς αυτοί το μεν προϋποθέτουν ειδικές τεχνικές γνώσεις για την αντιμετώπιση των ανακυπτόντων ζητημάτων ,για τη ρύθμιση των σχετικών αγορών και για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων ή τη λήψη μέτρων , το δε είναι συχνά ευάλωτοι εκ μέρους των κρατούντων για την ικανοποίηση όχι του δημοσίου συμφέροντος , αλλά των προσωπικών συμφερόντων τους και των συμφερόντων της πολιτικής πελατείας τους.

Στην Ελλάδα η σύσταση ανεξάρτητων αρχών άρχισε το 1989 με την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης . Ήδη ιδρύθηκαν και

λειτουργούν και άλλες ανεξάρτητες αρχές , διεπόμενες από ειδικούς νόμους.

Οι ανεξάρτητες αρχές είναι ενταγμένες στο νομικό πρόσωπο του κράτους, δεν έχουν δική τους νομική προσωπικότητα , έχουν όμως διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η ανεξαρτησία τους συνεπάγεται ότι η Κυβέρνηση δεν μπορεί να τις ελέγξει . Δημιουργείται έτσι ένα διοικητικό στεγανό , το οποίο έχει σημαντική επίπτωση στην ορθή λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος . Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα , συναρτώμενο με το αντιπροσωπευτικό σύστημα , σημαίνει ότι ο Λαός εκλέγει τη Βουλή ,από την οποία αναδεικνύεται η υπεύθυνη Κυβέρνηση – υπεύθυνη αμέσως έναντι της Βουλής και εμμέσως έναντι του Λαού. Γι' αυτό υπάρχει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος : Για να μπορεί η Βουλή «ευθύνas διδόναι» στην Κυβέρνηση. Όταν όμως η διοικητική αρχή είναι ανεξάρτητη έναντι της Κυβέρνησης, η Κυβέρνηση δεν μπορεί να λογοδοτεί σε αυτήν.

Τις ανεξάρτητες αρχές προέβλεψε σε επίπεδο Συντάγματος το πρώτον η Αναθεώρηση του 2001. Έως τότε η λειτουργία τους έθετε μείζον ζήτημα συνταγματικότητας σε σχέση με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Οι συνταγματικές διατάξεις για τις ανεξάρτητες αρχές περιέχονται πλέον στο άρθρο 101 Α Σ.

«1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.

2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.

3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

Με τη συνταγματική αυτή διάταξη εξέλιπε πλέον ο προβληματισμός ως προς τη συμβατότητα των ανεξάρτητων αρχών με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Η πρόβλεψη των ανεξάρτητων αρχών γίνεται στο ίδιο το Σύνταγμα , επομένως ζήτημα αντισυνταγματικότητας δεν τίθεται.

Το Σύνταγμα προβλέπει πέντε ανεξάρτητες αρχές :

- 1.Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)
- 2.Τον Συνήγορο του Πολίτη

3. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)
4. Την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων
5. Την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

Για τις ως άνω ανεξάρτητες αρχές θεσπίστηκε ο ν. 3051/2002 , τον οποίο προβλέπει η § 1 του άρθρου 101 Α του Συντάγματος. Ο ν. 3051/2002 προβλέπει ,για τη διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών , 4ετή θητεία και επιτρέπει έκπτωση από το αξίωμά τους μόνο για καταδίκη επί κακουργήματι ή ειδικώ πλημμελήματι. Για τη διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας τους ορίζει ότι δεν υπόκεινται σε εποπτεία ή έλεγχο από κυβερνητικές ή διοικητικές αρχές , αλλά μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Θ. ΑΛΛΑ ΣΩΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η κεντρική κρατική διοίκηση υποβοηθείται από τρία «μεγάλα σώματα» : το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους . Το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι διφυή κρατικά όργανα : τόσο δικαστήρια (κυρίως δικαστήρια) , όσο και διοικητικές αρχές . Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους είναι μόνο διοικητική αρχή.

Συμβουλευτικό ρόλο για θέματα διοίκησης της δικαιοσύνης , αλλά και για γενικότερης σημασίας νομικά ζητήματα έχουν οι Ολομέλειες όλων των δικαστηρίων , βάσει του άρθρου 14 § 4 του ν. 1756/1988 (όπως ισχύει σήμερα). Ιδίως οι γνωμοδοτήσεις των Ολομελειών των Ανώτατων Δικαστηρίων έχουν βαρύνον κύρος , όπως άλλωστε και οι γνωμοδοτήσεις του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου , που εκδίδονται βάσει του άρθρου 25 του ίδιου νόμου.

i. Το Συμβούλιο της Επικρατείας

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ως διοικητική αρχή επεξεργάζεται τα κανονιστικά διατάγματα πριν από την έκδοσή τους , σύμφωνα με το άρθρο 95 § 1 περίπτ. δ' Σ.

Η αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας καθορίζεται στο άρθρο 95 Σ. ενδεικτικώς . Έτσι , διοικητικές αρμοδιότητες μπορεί να του αναθέσει και ο νόμος. Το άρθρο 3 Υ.Κ. του έχει αναθέσει τη διοικητική αρμοδιότητα να επιλύει αμφισβητήσεις ως προς την ιδιότητα τινός ως πολιτικού διοικητικού υπαλλήλου . Το άρθρο 5 του ν. 1470/1984 του έχει επίσης αναθέσει τη διοικητική αρμοδιότητα να συντάσσει εκθέσεις και να τις υποβάλει στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης σε σχέση με τη συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις. Στην έκθεση επισημαίνονται επίσης και οι ενδεικνυόμενες , εν όψει της νομολογίας του Δικαστηρίου, ουσιαστικές , οργανωτικές και διαδικαστικές μεταβολές στη νομοθεσία.

ii. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) ως διοικητική αρχή έχει γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες.

A. Γνωμοδοτεί (βάσει των άρθρων 73 § 2 και 98 § 1 περίπτωση δ' Σ.):

-επί νομοσχεδίων που αναφέρονται στην απονομή συντάξεων από το κράτος (όχι όμως και συντάξεων που επιβαρύνουν τους προϋπολογισμούς νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου)

-επί ερωτημάτων προερχόμενων από την Κυβέρνηση.

B. Στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του ανήκουν (βάσει του άρθρου 98 § 1 Σ.):

-η σύνταξη και η υποβολή προς τη Βουλή έκθεσης για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του κράτους

-ο έλεγχος των δαπανών του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, συμπεριλαμβανομένων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

-ο έλεγχος δημόσιων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας

-ο έλεγχος των λογαριασμών των υπόλογων του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Υπόλογοι του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι όσοι διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος. Η διαχείριση είναι αδιάφορο αν γίνεται βάσει αρμοδιότητας ή τοις πράγμασι.

iii. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)

Το ΝΣΚ είναι ο νομικός σύμβουλος και δικηγόρος του κράτους. Συνεστήθη το 1982. Περί του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους προβλέπει το άρθρο 100 Α του Συντάγματος:

«Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτό. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό. Στο κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έχουν ανάλογη εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 88 παράγραφοι 2 και 5 και 90 παράγραφος 5.»

Ο ισχύων νόμος για το ΝΣΚ είναι ο νόμος 3086/2002. Πρόκειται για ενιαία, ανώτατη αρχή του κράτους.

Το κύριο προσωπικό του αποτελείται από μόνιμους ανώτατους λειτουργούς. Οι θέσεις είναι του Προέδρου, των Αντιπροέδρων, των Συμβούλων, των Παρέδρων και των Δικαστικών Αντιπροσώπων. Για τους λειτουργούς αυτούς έχουν εφαρμογή ορισμένες διατάξεις για τις αποδοχές,

οι οποίες πρέπει να είναι ανάλογες με το επιτελούμενο λειτούργημα (άρθρο 88 § 2 Σ.), για την αποχώρηση από την υπηρεσία με τη συμπλήρωση του 65^{ου} έτους της ηλικίας , εκτός από τους Συμβούλους , τους Αντιπροέδρους και τον Πρόεδρο , οι οποίοι αποχωρούν με τη συμπλήρωση του 67^{ου} έτους της ηλικίας τους (άρθρο 88 § 5 Σ.), τέλος δε οι διατάξεις για την προαγωγή σε θέσεις Αντιπροέδρων και Προέδρου , η οποία γίνεται με προεδρικό διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 90 § 5 Σ.).

Οι εργασίες του ΝΣΚ διεξάγονται από α. την Κεντρική Υπηρεσία , β.τα Γραφεία Νομικών Συμβούλων , γ. τα Ειδικά Γραφεία Νομικών Συμβούλων ,δ. τα Δικαστικά Γραφεία , ε. τους δικηγόρους του Δημοσίου , όπου δεν λειτουργούν Γραφεία Νομικών Συμβούλων ή Δικαστικά Γραφεία και στ. στους δικηγόρους αλλοδαπής.

Στις αρμοδιότητες του ΝΣΚ συγκαταλέγονται η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του δημοσίου ή ο συμβιβασμός στις διαφορές με αυτό. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι ήδη καταγεγραμμένες στο Σύνταγμα. Ο νόμος τις εξειδικεύει . Του αναθέτει κατά βάση την πλήρη νομική (δικαστική και εξώδικη) υποστήριξη του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Η δικαστική συμπεριλαμβάνει και την υποστήριξη της Ελλάδος ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η δε εξώδικη την καθοδήγηση της διοίκησης με γνωμοδοτήσεις σε ζητήματα εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου κ.λπ., τη γνωμοδοτική σύμπραξη για την υπαγωγή διαφορών του δημοσίου σε διαιτησία , για την αναγνώριση απαιτήσεων κατά του δημοσίου και για συμβιβασμούς , για την άσκηση αναιρέσεων κατά τελεσίδικων αποφάσεων εις βάρος του ελληνικού δημοσίου κ.λπ. Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου ασκείται κατόπιν ερωτημάτων του Προέδρου και του Γενικού Γραμματέα της Βουλής , των Υπουργών , Υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων Υπουργείων , των διοικητών των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κ.λπ.

Το ΝΣΚ συντάσσει ετήσια έκθεση , η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και κατατίθεται στον Πρόεδρο της Βουλής των Ελλήνων εντός του μηνός Μαρτίου κάθε έτους. Στην έκθεση αυτή γίνεται καταγραφή και αποτίμηση του έργου του ΝΣΚ του προηγούμενου έτους. Στην έκθεση περιλαμβάνονται παρατηρήσεις και εισήγηση για τις ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίζονται , με ειδικότερη αναφορά στην έκβαση των υποθέσεων της ακυρωτικής διαδικασίας , την επισήμανση των αιτιών ακύρωσης κανονιστικών ή ατομικών πράξεων της Διοίκησης.

Οι γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ είναι συμβουλευτικού χαρακτήρα και επομένως δεν θεωρούνται εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Ούτε η εκ μέρους του Υπουργού αποδοχή αυτών θεωρείται εκτελεστή (ΣτΕ

241/1978). Επομένως, εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας . Έτσι, αν ο Υπουργός θέλει να αποφύγει τον δικαστικό έλεγχο συγκεκριμένης διοικητικής πράξης του, απευθύνει ερώτημα στο ΝΣΚ και αποδέχεται τη σχετική γνωμοδότησή του , αν από πλευράς σκοπιμότητας τον εξυπηρετεί. Η παράκαμψη αυτή του ακυρωτικού ελέγχου αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Βεβαίως διοικητική πράξη , διάφορη από την απλή αποδοχή εκ μέρους του Υπουργού της γνωμοδότησης του ΝΣΚ ,που εκδίδεται τελικώς με την επίκληση της γνωμοδότησης, ελέγχεται από τα δικαστήρια , μέσω δε αυτής ελέγχεται και η ορθότητα της γνωμοδότησης .

Το ΝΣΚ , ως συλλογικό όργανο λειτουργεί σε ολομέλεια , τμήματα και τριμελείς επιτροπές . Η ολομέλεια συγκροτείται από τον Πρόεδρο , τους Αντιπρόεδρους και τους Νομικούς Συμβούλους ως μέλη με ψήφο. Για την ύπαρξη απαρτίας απαιτείται η παρουσία του μισού πλέον ενός από το συνολικό αριθμό των μελών που υπηρετούν κάθε φορά. Στην ολομέλεια προεδρεύει ο Πρόεδρος του ΝΣΚ και σε περίπτωση που δεν υπάρχει , είναι απών ή κωλύεται ο αρχαιότερος από τους Αντιπροέδρους που παρίστανται. Ο αριθμός και η συγκρότηση των Τμημάτων ορίζεται για κάθε δικαστικό έτος με απόφαση του προέδρου του ΝΣΚ. Για την ύπαρξη απαρτίας κάθε τμήματος απαιτείται η παρουσία του μισού πλέον ενός των Νομικών Συμβούλων , που έχουν ορισθεί και υπηρετούν κάθε φορά. Σε κάθε τμήμα προεδρεύει Αντιπρόεδρος και σε περίπτωση που δεν υπάρχει, απουσιάζει ή κωλύεται ο αρχαιότερος Νομικός Σύμβουλος από αυτούς που παρίστανται. Ο πρόεδρος του ΝΣΚ μπορεί να προεδρεύει σε οποιοδήποτε τμήμα. Οι Πάρεδροι του ΝΣΚ μετέχουν στις εργασίες της ολομέλειας και των τμημάτων ως εισηγητές σε υποθέσεις που τους έχουν ανατεθεί με γνώμη χωρίς ψήφο. Στις συνεδριάσεις μπορεί να παρίστανται και Δικαστικοί Αντιπρόσωποι κατά τη συζήτηση υποθέσεων τις οποίες έχουν χειρισθεί , για παροχή εξηγήσεων και διευκρινήσεων.

γ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δημητρόπουλος, Ανδρέας , Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα- Κομοτηνή , 2004
- Γεωργόπουλος, Λ.Κωνσταντίνος , Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή, 1998
- Σπηλιωτόπουλος , Επαμεινώνδας , Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα –Κομοτηνή , 1997
- Δαγτόγλου , Π.Δ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή , 1994
- Σπυρόπουλος , Κ. Φίλιππος , Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο , εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή, 2006
- Ραίκου, Γ.Αθανασίου , Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος α' , εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή , 2002
- Τσάτσος, Θ. Δημήτρης , Συνταγματικό Δίκαιο ,τόμος β' , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα- Κομοτηνή ,1993
- Τάχος, Α .Ι , Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα , Θεσσαλονίκη, 1996

δ. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- ΣτΕ 2740/1988: Η αρμοδιότητα έχει χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας , όταν , εκτός των άλλων, το διοικητικό όργανο μπορεί, αλλά δεν έχει υποχρέωση , ενόψει των υφισταμένων συνθηκών , να εκδώσει τη διοικητική πράξη .
- ΣτΕ 46/1930 : Εφόσον δεν προκύπτει σαφώς επιτακτική υποχρέωση του διοικητικού οργάνου για την έκδοση διοικητικής πράξης συγκεκριμένου περιεχομένου , πρέπει να γίνει , σε περίπτωση αμφιβολίας δεκτό, ότι η αρμοδιότητα του έχει χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας.
- ΣτΕ 4990/1988 : Η αυτοδέσμευση πρέπει να εξαγγέλεται ευθύς εξ αρχής και πριν από την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας , ώστε οι διοικούμενοι να γνωρίζουν τη διαδικασία και τα κριτήρια
- ΣτΕ 241/1978 : Η εκ μέρους του Υπουργού αποδοχή των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ δεν θεωρείται εκτελεστή .
- ΣτΕ 1427-1430/1981: Τα κριτήρια που αναφέρονται στη συνταγματική διάταξη για την αποκέντρωση , ισχύουν και για τη διαίρεση της επικράτειας σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης .
- ΣτΕ 2148/1959 : Η διάκριση των διοικητικών Υπηρεσιών σε κεντρικές και περιφερειακές ανταποκρίνεται σε διαφορά αρμοδιότητας , δηλαδή εξουσίας τούτων .
- ΣτΕ 2576/1980: Μόνον οι διαταγές είναι υποχρεωτικές για το υφιστάμενο όργανο
- ΣτΕ 1713/1994 : Για την απομάκρυνση των ακατάλληλων.
- ΣτΕ 2153/1979 : Όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, εάν το αντίθετο δεν ορίζεται ρητά ή δεν προκύπτει σαφώς από τις σχετικές διατάξεις.
- ΣτΕ 1678/1955 : Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από τη ιεραρχική οργάνωση .
- ΠΕΣτΕ 402-3/2003 : Μια αποκεντρωθείσα αρμοδιότητα μπορεί να επανέλθει στην κεντρική κρατική διοίκηση , εφ' όσον αφορά ζητήματα που λόγω μεταβολής των συνθηκών επιβάλλεται να ρυθμίζονται από την κεντρική κρατική διοίκηση , διότι αφορούν ολόκληρη την επικράτεια και όχι τμήματά της, π .χ την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη.

- ΔΚΚ (άρθρα 190 επ., 203 επ.), ΚΝΑ (άρθρο 74) : Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται και από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης .
 - ΔΚΚ (άρθρα 206-213) : πρόβλεψη συνδέσμων πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
 - ΦΕΚ Α' 102/2.6.2008: Για τη διοικητική διαίρεση της Χώρας .
-
- ν. 1470/1984 : αναθέσει τη διοικητική αρμοδιότητα να συντάσσει εκθέσεις και να τις υποβάλει στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης σε σχέση με τη συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις.
 - ν.3086/2002 : ο ισχύων νόμος για το ΝΣΚ
 - ν. 1756/1988 (άρθρο 14 § 4): Συμβουλευτικό ρόλο για θέματα διοίκησης της δικαιοσύνης , αλλά και για γενικότερης σημασίας νομικά ζητήματα έχουν οι Ολομέλειες όλων των δικαστηρίων .
 - ν. 3051/2002 : προβλέπει ,για τη διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών , 4ετή θητεία και επιτρέπει έκπτωση από το αξίωμά τους μόνο για καταδίκη επί κακουργήματι ή ειδικώ πλημμελήματι.
 - ν. 2218/1994 : μεταφορά συλλήβδην των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στις αρμοδιότητες επί τοπικών υποθέσεων.
 - ν . 2218/1994 : δημιουργία δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ,των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, απλών και ενιαίων.
 - ν.2946/2001(άρθρο 12) : πρόβλεψη σύστασης «Συμπολιτειών Δήμων και Κοινοτήτων».
 - ν.1622/1986) (άρθρο 21 § 4): Οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δε θίγουν καμία από τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού.
 - ν . 2218/1994 : δημιουργία δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ,οι Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, απλών και ενιαίων.
 - ν. 1558/1985(άρθρο 24 παράγ.6): η έκταση και τα μέσα της διοικητικής εποπτείας στα δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών μπορεί να καθορίζονται με διατάγματα ,που εκδίδονται μετά από πρόταση το Πρωθυπουργού και του αρμόδιου υπουργού και τροποποιούν τις ισχύουσες κατά περίπτωση διατάξεις.
 - ν . 1866/1989 (άρθρο 1 § 2): για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως .
 - ν. 2296/1995 (άρθρα 8.86.88): Επιτροπή Ανταγωνισμού.
 - ν .2477/1997: για τον Συνήγορο του Πολίτη.

ε. ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- ΔΚΚ: Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
- ΕΣ: Ελεγκτικό Συνέδριο
- ΕΣΡ: Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
- ΚΝΑ: Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
- ΝΔ: Νέο Δίκαιο
- ΝΔ: Νομοθετικό Διάταγμα
- ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
- ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
- ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Σ: Σύνταγμα
- ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας
- Υ.Κ.: Υπαλληλικός Κώδικας
- ΦΕΚ: Φύλλα της Κυβερνήσεως

στ. ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κρατική οργάνωση καθορίζεται στο μεγαλύτερο ποσοστό της από τη διοίκηση. Οι πράξεις της διοίκησης δεν καθορίζονται απαραίτητα από το δίκαιο με ακρίβεια (δεσμευμένη διοίκηση) , αλλά υπάρχει σε ορισμένες περιπτώσεις και ελευθερία δράσης (διακριτική ευχέρεια). Ο έλεγχος της διοίκησης είναι απαραίτητος για την ομαλή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Η οργάνωση της διοίκησης υπάρχει για να παράγει συγκεκριμένο έργο, γι' αυτό και προϋποθέτει το σχηματισμό οργάνων που συνιστούν «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους»(άρθρο 103 §1 Σ). Η διοικητική λειτουργία ασκείται είτε από τα Κεντρικά όργανα, είτε από ΝΠΔΔ που ασκούν δοτή εξουσία.

Αν το νομικό πρόσωπο έχει μόνο κεντρικά όργανα , τότε πρόκειται για το συγκεντρωτικό σύστημα που επιβάλλεται από την ύπαρξη ενός κέντρου που κατευθύνει , συντονίζει και ελέγχει , ενώ αν έχει και περιφερειακά όργανα , τότε πρόκειται για το αποκεντρωτικό σύστημα, που επιβάλλεται από την ανάγκη να καταστεί η διοίκηση ταχύτερη και προσιτή σε όλους τους πολίτες ανά την επικράτεια.

Κατά το Σύνταγμα , «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (άρθρο 102 § 1, α'), οι οποίοι έχουν διοικητική, δημοσιονομική και οικονομική αυτοτέλεια. Στο νομικό πρόσωπο του Κράτους εντάσσονται και οι ανεξάρτητες αρχές , η ανεξαρτησία των οποίων συνεπάγεται ότι ο έλεγχος τους από την Κυβέρνηση δεν είναι δυνατός. Στην κεντρική κρατική οργάνωση περιλαμβάνονται άλλα τρία σώματα : το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Ζ. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

1. Ελληνική περίληψη

Η διοίκηση περιλαμβάνει ολόκληρο το φάσμα της κρατικής οργάνωσης και δραστηριότητας εκτός από τη νομοθεσία και τη δικαιοσύνη. Η διοίκηση δρα με συγκεκριμένα διοικητικά όργανα τα οποία διακρίνονται σε κρατικά και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Τα όργανα της διοίκησης διακρίνονται και σε κεντρικά και περιφερειακά. Το Σύνταγμα περιέχει ειδικό κεφάλαιο που επιγράφεται «Οργάνωση της Διοίκησης» και περιλαμβάνει τη διάταξη του άρθρου 101 για την αποκέντρωση, τη διάταξη του άρθρου 101 Α για τις ανεξάρτητες αρχές και τη διάταξη του άρθρου 102 για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η διοίκηση υποβοηθείται και από άλλα τρία σώματα: το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

2. Αγγλική περίληψη

The administration consists of the State's organization and activity except for the legislation and the justice. The administration acts with certain administrative agencies: the State's administrative agencies and the bodies corporate under public law. The administrative agencies are also discriminated between the central and the regional functionaries. The Constitution of Greece includes a special chapter which is called "The Organization of the Administration", where it can be found the article 101 about the decentralization, the article 101 A about the independent authorities and the article 102 about the local government. The administration also includes the Council of State, the Audit Office and the State's Attorney.

η. ΛΗΜΜΑΤΑ

1. Στα ελληνικά

- Διοίκηση
- Έλεγχος νομιμότητας
- Έλεγχος σκοπιμότητας
- Εποπτεία
- Κρατικά όργανα
- Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
- Νομικές διοικητικές πράξεις
- Υλικές ενέργειες της διοίκησης
- Κρατική διοίκηση
- Αυτοδιοίκηση
- Τοπική αυτοδιοίκηση
- Καθ' ύλην αυτοδιοίκηση
- Κεντρικά όργανα
- Περιφερειακά όργανα
- Διοικητική αποκέντρωση
- Δημοσιονομική αυτοτέλεια
- Διοικητική αυτοτέλεια
- Ανεξάρτητες αρχές
- Συμβούλιο της Επικρατείας
- Ελεγκτικό Συνέδριο
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

2. Στα αγγλικά

- Administration
- Control of legality
- Control of opportuneness
- Supervision
- State's agencies
- Body corporate under public law
- Legal administrative acts
- State's administration
- Local government

- Central agencies
- Regional agencies
- Administrative self-government
- Independent authorities
- Council of State
- Audit Office
- State's attorney