

Για τις διασυνοριακές διοικητικές πράξεις

Απ. Γέροντας, Η διασυνοριακή διοικητική πράξη, Δ 2004, 281· Π. Λαζαράτος, Η διακρατική διοικητική πράξη στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, 2004· ο ίδιος, Ζητήματα δικαστικής προστασίας σε διακρατική έννομη σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, 2004.

Για τις «κυβερνητικές πράξεις»
Συγγράμματα και έγχειρίδια

Π.Δ. Δαγτόγλου, Διοικ. δικον. δίκ., αρ. 530 επ· Μ. Δένδιας, Διοικ. δίκ., Γ', σ. 265· Δ. Κόρσος, Διοικ. δίκ. Γεν. Μέρους, § 87· Ήλ. Κυριακόπουλος, Έλλ. διοικ. δίκ· Β. Σκουρής, Διοικ. δικον. δίκ., Ι, σ. 57 επ· Έπ. Σπηλιωτόπουλος, Έγγ. διοικ. δικ., αρ. 87· Μ. Στασινόπουλος, Δικ. διοικ. διαφ., σ. 176 επ· Θ. Τσάτσος, Η αίτησις άκυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Έπικρατείας, σ. 175 επ.

Μονογραφίες και άρθρα

Φ. Βεγλερής, Πράξεις κυβερνήσεως, Ανέλεγκτον δ/τος διαλύσεως Βουλής και συγκλήσεως των εκλογέων προς εκλογή, ΝΔ 1951, 583 = Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί τό δημόσιον δίκαιον, 1955, σ. 196 επ· Κ. Γεωργόπουλος, Χάρις και άμνηστία, 1934· ο ίδιος, Τό προσβλητόν πράξεως άπονομής ή μή χάριτος ενώπιον του Συμβουλίου της Έπικρατείας, ΕΕΑΝ 1945, 167· Στ. Δεληκωστόπουλος, Αί προϋποθέσεις του παραδεκτου της αίτήσεως άκυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Έπικρατείας, 1973, σ. 120 επ· Μ. Δένδιας, Τό κράτος δικαίου και πράξεις κυβερνήσεως, 1932· ο ίδιος, Αί πράξεις κυβερνήσεως εν τη ελληνική νομοθεσία και νομολογία, 1932· Ν. Διακονικολάου, Κυβερνητικές πράξεις, ΔΔ/νη 1983, 23· Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τό κριτήριο του «λειτουργικού διχασμου των οργάνων» (dédoublement fonctionnel) του διεθνους δικαίου, ως κριτήριο του φαινομένου της δικαστικής άσυλίας των «κυβερνητικων πράξεων» στο έσωτερικόν κυβερνήσεως στις διεθνεις σχέσεις, Ι/Πα, 1983-1985· Σπ. Νικολάου, Ό θεσμός της χάριτος εις τό σύγχρονον δίκαιον, ΠοινΧρ 1971, 407· Δ. Παπανικολαΐδης, Μονομερής διοικητική πράξη και μονομερής δικαιοπραξία του ιδιωτικού δικαίου, ΔΔ 1991, 1· Πρ. Παυλόπουλος, Η συνταγματική κατοχύρωση της αίτήσεως άκυρώσεως. Μία σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου, 1982, σ. 285 επ· Β. Σκουρής, Η διοικητική δικαιοσύνη υπό τό Σύνταγμα του 1975. Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, 1981, σ. 233 επ. (244 επ.) Έλ. Τροβά, Φύσει και θέσει κυβερνητικές πράξεις, ΝοΒ 1992, 1269.

Διάγραμμα

1. Εισαγωγή και έννοια
2. Διοικητικό όργανο και διοικητική άρχή
3. Πράξη
4. Ρύθμιση
5. Κυριαρχικός χαρακτήρας
6. Έξωτερικές έννομες συνέπειες
7. Άμεση νομική ισχύς
8. Πεδίο διοικητικού δικαίου

ελέγχονται κατά κανόνα από τὰ γερμανικά συνταγματικά ή τὰ διοικητικά δικαστήρια). Συνυφασμένη μ' αυτόν, αλλά όχι ταυτόσημη, είναι και ή δεύτερη εξειδίκευση του όρου «διοικητική πράξη» από τήν γερμανική έπιστήμη: ο περι-
 ορισμός του στίς μονομερείς έκδηλώσεις δημόσιας έξουσίας, αποκλείοντας δηλαδή τίσ διοικητικές συμβάσεις.

Η όριστική εισαγωγή στην Έλλάδα μέ τόν ν. 3713/1928 του γαλλικού τήν 494
 καταγωγή θεσμού του Συμβουλίου τής Έπικρατείας και ή έντονη επίδραση
 του γαλλικού διοικητικού δικαίου που τήν ακολούθησε είχαν, μεταξύ άλλων,
 τήν συνέπεια νά γίνει και στην χώρα μας αποδεκτή ή γαλλική αντίληψη τής
 έννοιας τής διοικητικής πράξεως, που περιλαμβάνει τόσο άτομικές όσο και κα-
 νονιστικές πράξεις. Έτσι, επιτρέπεται μέ ένιαίες νομοθετικές διατάξεις, ο δικα-
 στικός έλεγχος κατόπιν αίτησεως ακυρώσεως και των δύο, υπό τόν όρο τής θε-
 μελιώσεως έννομου συμφέροντος, που είναι βέβαια δυσχερότερος επί
 κανονιστικών παρά επί ατομικών πράξεων. Η ένιαία ρύθμιση και ή ανάπτυξη
 ατομικών και κανονιστικών πράξεων δυσχεραίνει τήν έννοιολογική τους διά-
 κριση και τήν εύρεση νομολογιακών λύσεων που άρμόζουν στίς ιδιοτυπίες και
 των δύο αυτών ποιοτικά θεμελιωδώς διάφορων έννοιών. Η προσκόλληση όμως
 στα παραδεδομένα αποδεικνύεται ισχυρή και όρισμένες προσπάθειες στην
 έλληνική έπιστήμη νά περιορίσουν τόν όρο «διοικητική πράξη» στίς λειτουργι-
 κά πράγματι «διοικητικές» άτομικές πράξεις δέν καρποφόρησαν.

Σχετικά μέ τήν διοικητική σύμβαση, τόσο ή έπιστήμη όσο και ή νομολο- 495
 γία διοικητικού δικαίου στην χώρα μας ακολούθησαν τό γερμανικό παρά-
 δειγμα που δέν έντάσσει, αλλά αντιπαρατάσσει τήν διοικητική σύμβαση στην
 έννοια τής διοικητικής πράξεως.

Η έννοια τής διοικητικής πράξεως είναι, όπως παρατηρήθηκε ήδη, δη- 496
 μιούργημα τής έπιστήμης. Ένώ έχει γίνει πλήρως αποδεκτή στην νομολογία, ο
 νομοθέτης τήν χρησιμοποιεί σπανίως¹ και προτιμά συνήθως τούς διάφορους
 ειδικούς όρους. Νομοθετικός όρισμός τής διοικητικής πράξεως δέν υπάρχει².
 Όρισμό τής έννοιας τής διοικητικής πράξεως δέν δίνει ούτε ο Κώδικας
 Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ), ο όποιος πάντως αφιερώνει δύο δια-
 φορετικά κεφάλαια για τήν διοικητική πράξη (άρθρα 16-21) άφενός και τήν
 διοικητική σύμβαση (άρθρα 22-23) άφετέρου και έπεξηγεί ότι όπου στον Κώ-
 δικα αναφέρεται ο όρος «διοικητική πράξη», νοείται ή έκτελεστή διοικητική
 πράξη (άρθρο 30). Λαμβάνοντας υπ' όψη τὰ νεότερα έπιστημονικά πορίσμα-
 τα και τὰ έλληνικά νομοθετικά και νομολογιακά δεδομένα μπορούμε νά
 όρίσουμε τήν άτομική διοικητική πράξη ως έξής:

1. Π.χ. στο άρθρο 107 παρ. 2 Συντ.

2. Βλ. αντίθετως στή Γερμανία: § 35 *Verwaltungsverfahrensgesetz* 1976 και § 118
Abgabenordnung 1977.

- 497 Ατομική διοικητική πράξη είναι ή κυριαρχική πράξη διοικητικής αρχής που ρυθμίζει μιά συγκεκριμένη περίπτωση διοικητικού δικαίου μέ έξωτερικές έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ.
- 498 Τά στοιχεία του όρισμού αυτού, που χρειάζονται ανάπτυξη, είναι τά εξής: Διοικητική αρχή, πράξη, ρύθμιση, κυριαρχική πράξη, έξωτερικές έννομες σχέσεις, άμεση νομική ισχύς, πεδίο διοικητικού δικαίου και συγκεκριμένη περίπτωση.
- 499 2. Συνήθως, οί όρισμοί της διοικητικής πράξεως αναφέρουν ως στοιχείο τήν έκδοσή της από διοικητικό όργανο. Η έννοια του όργανου είναι ευρύτερη από τήν έννοια της αρχής¹, και ή διαφορά έγκειται στο ότι ή αρχή έχει έξωτερικές άρμοδιότητες². Οί άρμοδιότητες αυτές δέν έξαντλούνται στην έκδοση διοικητικών πράξεων. Διοικητική πράξη είναι, έξ όρισμού, μιά πράξη που κατευθύνεται «πρός τά έξω», έχει όχι άπλώς έσωτερική έντός της διοικήσεως περιοριζόμενη, αλλά έξωτερική σημασία και ισχύ, που άφορα δηλαδή τους ιδιώτες, και μπορεί έπομένως νά έκδοθει μόνο από όργανο μέ έξωτερικές άρμοδιότητες, δηλαδή μιά αρχή. Γι' αυτό είναι συνεπέστερο και ακριβέστερο νά όρίζουμε τήν διοικητική πράξη όχι ως πράξη όργανου, αλλά ως πράξη διοικητικής αρχής.
- 500 Όργανα και αρχές δέν έχει μόνο ή έκτελεστική έξουσία. Έκτός από τίς διοικητικές αρχές, τό Σύνταγμα μιλάει για «δικαστικές αρχές» (άρθρο 19 έδ. β') - άκόμη και για μοναστηριακές αρχές (άρθρο 105 παρ. 5 έδ. β'). Ασφαλώς, άν και άσυνήθιστος, δέν θά ήταν άδόκιμος ό χαρακτηρισμός του Προέδρου της Βουλής ως «κοινοβουλευτικής» ή «βουλευτικής αρχής» έν όψει των άρμοδιοτήτων του σχετικά μέ τήν πρόσληψη και ύπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Βουλής.
- 501 Διοικητικές πράξεις μπορεί νά είναι μόνο οί πράξεις των διοικητικών αρχών. Πράξεις άλλων αρχών δέν είναι διοικητικές πράξεις υπό τήν τυπική έννοια του όρου, έστω και εάν άσκοϋν διοίκηση υπό λειτουργική έννοια (όπως οί αναφερόμενες στο προσωπικό της Βουλής ή των δικαστηρίων πράξεις του Προέδρου της Βουλής ή των δικαστικών συμβουλίων)³, έστω και άν κατά ρητή συνταγματική διάταξη υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση άκυρώσεως ένώπιον του Συμβουλίου της Έπικρατείας⁴. Έπομένως ή έννοια

1. Κατά τό άρθρο 1 παρ. 4 του προϊσχύσαντος ΥΚ (κωδ. π.δ. 611/1977), «κατά τήν έννοιαν του παρόντος αρχαί είναι τά όργανα του κράτους τά έχοντα ιδίαν δικαιοδοσίαν μετά διατακτικής έξουσίας».

2. Βλ. κατ. άρ. 501.

3. Άρθρα 65 παρ. 6, 90 και 92 Συντ.

4. Άρθρο 65 παρ. 6 έδ. β' Συντ. αντίθετη ή μέχρι τήν εισαγωγή του Συντάγματος του 1975 νομολογία του Συμβουλίου της Έπικρατείας (2782/66). Προβλ. επίσης άρθρο 92 παρ. 3 έδ. β' Συντ. Διάφορη είναι ή ρύθμιση του άρθρου 90 παρ. 6 και του άρθρου 91 παρ. 4 Συντ.

των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Συμβουλίου της Έπικρατείας¹ είναι διάφορη (ευρύτερη) από εκείνη των διοικητικών πράξεων. Γιατί διοικητική πράξη δεν είναι κάθε πράξη διοικητικού περιεχομένου, αλλά μόνο μία πράξη που εκδίδεται από διοικητική αρχή.

Δεδομένου ότι η «αρχή» είναι οργανωτική έννοια (θά επανέλθουμε σ' αυτήν) ο χαρακτηρισμός της ως «διοικητικής» αναφέρεται πάλι και αποκλειστικά στην οργανωτική έννοια της διοικήσεως. Μέ εξαίρεση επομένως την Βουλή και τα δικαστήρια όλων των ειδών (συμπεριλαμβανομένων και των διοικητικών), όλες οι άλλες κρατικές αρχές είναι «διοικητικές» και μπορούν (όλες, αλλά και μόνο αυτές) να εκδίδουν διοικητικές πράξεις. Η διάκριση μεταξύ διοικητικών αρχών και διοικητικών δικαστηρίων γίνεται κατ' εφαρμογή κριτηρίων που εξετάθησαν ήδη.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συνασκει κατά τό Σύνταγμα (άρθρο 26) την νομοθετική (μαζί με την Βουλή) και την εκτελεστική εξουσία (μαζί με την Κυβέρνηση). Διοικητική αρχή είναι προφανώς μόνο στον δεύτερο κύκλο των καθηκόντων του.

Τό ζήτημα δεν παρουσιάζει δυσκολίες όσο πρόκειται για την άμεση κρατική διοίκηση, κεντρική (ύπουργεία) ή αποκεντρωμένη (αποκεντρωμένες διοικήσεις). Δυσχέρειες δεν υπάρχουν ούτε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως πρώτου και δεύτερου βαθμού (δήμους και περιφέρειες)²· εκεί πρόκειται αναμφισβητήτως για αυτοτελή τοπική διοίκηση. Προβληματική, αντιθέτως, είναι η περίπτωση των λοιπών νομικών προσώπων, έφ' όσον και καθ' όσον ασκούν λειτουργικά διοίκηση, καθώς και ιδιωτών «αναδόχων δημόσιας υπηρεσίας».

α. Νομικά πρόσωπα που ασκούν λειτουργικά διοίκηση είναι κατά πρώτον και κύριο λόγο τά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου³. Πώς διακρίνονται από τά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου θά εξετάσουμε στο κεφάλαιο περί οργανώσεως της διοικήσεως. Έδω αρκεί να λεχθεί ότι οι αρχές των νομικών αυτών προσώπων ή και αυτά τά ίδια τά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου είναι «διοικητικές αρχές» που μπορούν να εκδώσουν διοικητικές πράξεις.

Κατά μία διαδεδομένη όμως γνώμη, ό όρος δημόσια αρχή αναφέρεται μόνο στην (κεντρική και αποκεντρωμένη) κρατική διοίκηση και όχι στά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου. Έτσι τό άρθρο 45 παρ. 1 του ν.δ. 170/1973 «Περί του Συμβουλίου της Έπικρατείας»³ όρίζει ότι «ή αίτηση άκυρώσεως για

1. Άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. α' Συντ., άρθρο 45 παρ. 1 ν.δ. 170/1973 «Περί του Συμβουλίου της Έπικρατείας» = άρθρο 46 κωδ. π.δ. 18/1989· πρβλ. άρθρο 46 παρ. 1 έδ. α' του κωδ. ν. 3713/1928/1961 «Περί του Συμβουλίου της Έπικρατείας».

2. Πρβλ. την διατύπωση του άρθρου 46 παρ. 1 έδ. α' του κωδ. ν. 3713/1928/1961 σε συνδυασμό με τό άρθρο 45 παρ. 1 του ν.δ. 170/1973.

3. Βλ. άρθρο 45 παρ. 1 κωδ. π.δ. 18/1989.

υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ...»¹. Τό Σύνταγμα όμως του 1975² (όπως άλλωστε ήδη τό Σύνταγμα του 1952)³ αναφέρει μόνο τίς εκτελεστές πράξεις «των διοικητικών αρχών», μολονότι αναμφισβήτητα περιλαμβάνει και τίς πράξεις των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

507 Δέν υπάρχει πράγματι κανένας λόγος γιά τόν περιορισμό του ὄρου «δημόσια αρχή» στην (ἄμεση) κρατική διοίκηση. Όπως εἶναι συνηθισμένος (καί ὀρθός) ὁ ὄρος «περιφερειακές» ἢ «δημοτικές αρχές»⁴, ἐξίσου δόκιμος εἶναι καί ὁ ὄρος ἀρχή ἢ ἀρχές ἐνός νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου.

508 β. Διοίκηση ὅμως δέν ἀσκείται μόνο ἀπό κρατικές ὑπηρεσίες καί νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Μπορεῖ νά ἀνατεθεῖ καί σέ νομικά πρόσωπα ἰδιωτικοῦ δικαίου πού ὑπάρχουν ἤδη ἢ ἰδρύνονται γιά τόν σκοπό αὐτό, συχνά μάλιστα γιά νά διεξαγάγουν τό ἔργο πού ἦταν μέχρι τότε ἀνατεθειμένο σέ δημόσιες ὑπηρεσίες ἢ νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρουν τά ΕΛΤΑ καί ὁ ΟΤΕ γιά τήν πρώτη περίπτωση καί ἡ ΕΡΤ γιά τήν δεύτερη. Οἱ ταχυδρομικές, τηλεγραφικές καί τηλεφωνικές ἐπικοινωνίες (γνωστές παλαιότερα ὡς ΤΤΤ) ἦταν ἀρχικά ὀργανωμένες ὡς δημόσιες ὑπηρεσίες, τῶν ὁποίων οἱ ἀρχές μπορούσαν ἀναμφισβήτητα νά ἐκδώσουν διοικητικές πράξεις. Ἡ παραγωγή καί ἐκπομπή ραδιοτηλεοπτικῶν προγραμμάτων ἦταν ὀργανωμένη ὡς νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΕΙΡΤ) πού μπορούσε νά ἐκδώσει διοικητικές πράξεις. Όλοι αὐτοί οἱ τομεῖς τῆς διοικήσεως ὀργανώθηκαν διαδοχικά ὡς νομικά πρόσωπα ἰδιωτικοῦ δικαίου. Σέ καμμιά ἀπό αὐτές τίς περιπτώσεις δέν ἄλλαξε τό ἀντικείμενο τῶν παρεχόμενων ὑπηρεσιῶν (ἄν καί καταργήθηκε τό ἐκάστοτε μονοπώλιο ὑπό εὐρωπαϊκή πίεση στά πλαίσια τῆς ἐλευθερώσεως τῶν ἀγορῶν), ἐνῶ διατηρήθηκαν οἱ σπουδαιότερες ὑποχρεώσεις καί δεσμεύσεις δημοσίου δικαίου⁵. Τό σπουδαιότερο ὅμως παράδειγμα νομικοῦ προσώπου ἰδιωτικοῦ δικαίου πού ἀσκεῖ δημόσια διοίκηση εἶναι ἡ Τράπεζα τῆς Ἑλλάδος, στῆς ὁποίας τόν διοικητή μεταβίβαστηκαν οἱ ἀρμοδιότητες τῆς Νομισματικῆς Ἐπιτροπῆς μετά τήν κατάργησή της μέ τόν νόμο 1266/1982. Σ' αὐτές, ὅπως καί ἄλλες πληθυνόμενες περιπτώσεις, ἡ ὀργανωτική μορφή ἦταν καί εἶναι θέμα πολιτικῆς σκοπιμότητας καί πρακτικῆς προσαρμοστικότητας, εὐλυγισίας, συχνά ἀποφυγῆς τοῦ βραδυνκίνητου ἢ καί ἀνασταλτικοῦ δημοσιονομικοῦ ἐλέγχου. Οἱ

1. Πρβλ. τήν οὐσιαστικῶς παρόμοια διάταξη τοῦ ἄρθρου 46 παρ. 1 τοῦ κωδ. ν. 3713/1928/1961 «... τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν καί τῶν διοίχσιν ἀσκούντων νομικῶν προσώπων...».

2. Ἄρθρο 95 παρ. 1 ἐδ. α' Συντ. 1975.

3. Ἄρθρο 83 παρ. 1 στοιχ. γ' Συντ. 1952.

4. Τόν ὄρο χρησιμοποιεῖ καί τό Σύνταγμα (ἄρθρο 102 παρ. 2 ἐδ. β').

5. Βλ. ἄρθρα 15 παρ. 2 καί 19 Συντ.

ὀργανισμοί αὐτοί ἦταν ἀρχικά φορεῖς διοικήσεως καί, παρά τήν ὀργανωτική τους μετατροπή, λόγω τῆς διατηρήσεως τοῦ ἀντικειμένου καί τῶν βασικῶν τους δημόσιων δεσμεύσεων, παρέμειναν φορεῖς διοικήσεως. Οἱ πράξεις τους ἐπομένως θά ἔπρεπε νά θεωροῦνται ὡς διοικητικές πράξεις.

Ἡ νομολογία ἀρνεῖται ὅμως νά κατατάξει τίς πράξεις τῶν ὀργανισμῶν 509 αὐτῶν στίς διοικητικές πράξεις¹. Ὡς ἀφετηρία τῆς ἔχει τήν ἀντίληψη ὅτι διοικητική πράξη δέν μπορεῖ νά ἐκδώσει ἰδιώτης παρά μόνο διοικητική ἀρχή. Ἡ ἄποψη αὐτή ἀνάγεται σέ μιᾶ ἐποχή σαφοῦς διακρίσεως διοικητικῶν καί ἰδιωτικῶν (ἐπιχειρηματικῶν) μεθόδων. Ἀλλά ἡ ἐποχή αὐτή ἔχει παρέλθει. Ἡ διοίκηση λειτουργεῖ σήμερα βάσει κριτηρίων σκοπιμότητας, χωρίς νά χάνει τόν χαρακτήρα καί τούς σκοπούς τῆς ὡς διοικήσεως. Ἐξάλλου, ἀκόμη καί ὅταν ἡ πράξη ἐκδίδεται κατά τύπον ἀπό ἓνα φορέα διοικήσεως ὑπό ἰδιωτική μορφή, ἡ ἀπόφασή λαμβάνεται συχνά στό ἀρμόδιο ὑπουργεῖο. Ἄν καί τό γεγονός αὐτό δέν ἔχει κατ' ἀνάγκη ἄμεσες νομικές συνέπειες, τονίζει πάντως τόν στενό σύνδεσμο τῆς κρατικῆς διοικήσεως μέ τόν «ἀνεξαρτητοποιημένο» φορέα ἐξουσίας. Εἶναι ἄλλωστε παράδοξο νά ἀναγνωρίζεται π.χ. στόν Δικηγορικό Σύλλογο Ἀθηνῶν, πού εἶναι ἐντελῶς ἀνεξάρτητος ἀπό τήν κρατική διοίκηση, ἡ ἰκανότητα ἐκδόσεως διοικητικῶν πράξεων, ἐπειδή εἶναι νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου, ἐνῶ πράξεις ὀργανισμῶν ὅπως τά ΕΛΤΑ ἢ ὁ ΟΤΕ, πού ἀποτελοῦν ὅλα ἀνώνυμες ἐταιρεῖες μέ βασικό μέτοχο τό κράτος καί διατηροῦν ἐπομένως στενότετους δεσμούς μέ τά ἀρμόδια ὑπουργεῖα καί πραγματοποιοῦν ἐν μέρει τήν ἐκάστοτε κυβερνητική πολιτική, νά θεωροῦνται ὅτι λόγω τῆς ἀποκτήσεως μορφῆς ὀργανώσεως ἰδιωτικοῦ δικαίου δέν μποροῦν ποτέ νά ἐκδώσουν πράξεις μέ χαρακτήρα διοικητικῶν πράξεων.

Ὑπό τίς συνθηκῆς αὐτές ἡ ἐφαρμογή τοῦ παλαιοῦ ὀργανικοῦ (ἢ 510 τυπικοῦ) κριτηρίου ὀδηγεῖ σέ μή ἰκανοποιητικές λύσεις. Αὐτό παραδέχθηκε τό Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας, ὅταν δέχθηκε ὅτι πράξη τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου τῆς ΕΡΤ (ἀνώνυμης ἐταιρείας, δηλαδή νομικοῦ προσώπου ἰδιωτικοῦ δικαίου) περί ἐντάξεως τέως μόνιμου ὑπαλλήλου τοῦ ΕΙΡΤ (προκατόχου τῆς ΕΡΤ καί νομικοῦ προσώπου δημόσιου δικαίου) σέ εἰδικότητα προβλεπόμενη ἀπό τόν ὑπηρεσιακό ὀργανισμό τῆς ΕΡΤ ἀποτελεῖ διοικητική πράξη, παραδεκτῶς προσβαλλόμενη μέ τό ἐνδικο μέσο τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως, παρά τό γεγονός ὅτι δέν τήν ἐξέδωσε διοικητική ἀρχή². Ἡ ἀπόφαση αὐτή ἔμεινε ὅμως μεμονωμένη³.

1. Βλ. π.χ. ΣτΕ 907/79.

2. ΣτΕ 1017/79.

3. Βλ. π.χ. ΣτΕ 907/79, κατά τήν ὁποία πράξεις νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου «δέν φέρουν, ἀσχέτως τῶν συνεπειῶν αὐτῶν, τόν χαρακτήρα πράξεων διοικητικῆς ἀρχῆς... μὴ ὑποκειόμενα οὕτω εἰς προσβολήν ἐπί ἀκυρώσει ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας».

- 510α Στην περίπτωση πάντως της Τράπεζας της Ελλάδος δεν μπόρεσε η παραδοσιακή θεωρία και νομολογία να άρνηθεί ότι οι πράξεις του διοικητή κατά την άσκηση των πρώην αρμοδιοτήτων της Νομισματικής Επιτροπής είναι διοικητικές πράξεις, προσβλητές ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας¹. Ο «διφυής χαρακτήρας» που αποδίδεται στην Τράπεζα της Ελλάδος είναι λύση άμηχανίας που δεν πείθει, αφού και αναμφισβητήτως κρατικά όργανα μπορούν, πλάι στις διοικητικές πράξεις, να προβαίνουν σε δικαιοπραξίες ιδιωτικού δικαίου, χωρίς ποτέ να τους απέδωσε κανείς «διφυή χαρακτήρα». Η νεώτερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποδίδει πλέον στην Τράπεζα της Ελλάδος «δημόσιο χαρακτήρα»². Ο νομοθέτης άλλωστε προβλέπει ρητώς τόν ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας για όρισμένες πράξεις της, π.χ. αυτές που αφορούν την άδεια λειτουργίας πιστωτικού ιδρύματος³.
- 511 Ο περιορισμός της έννοιας της διοικητικής πράξεως στις πράξεις της κρατικής διοικήσεως και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου δεν ανταποκρίνεται στα σύγχρονα διοικητικά δεδομένα και δεν γίνεται πιά απροβλημάτιστα δεκτή ούτε από την γερμανική ούτε από την γαλλική επιστήμη. Όρθό είναι έπομένως να νιοθετηθεί γενικά τό λεγόμενο λειτουργικό (ή ούσιαστικό) κριτήριο κατά τόν όρισμό της διοικητικής πράξεως. Η έλληνική νομολογία όμως έπιμένει στό οργανικό κριτήριο και, όταν αντιμετώπιζει περιπτώσεις εκδόσεως μονομερών πράξεων δημόσιας έξουσίας από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κατ' έξουσιοδότηση του νόμου, καταφεύγει στην κατασκευή ότι τό νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου κατά την ενάσκηση της αρμοδιότητας αυτής θεωρείται ότι ενεργεί ως νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου⁴.
- 512 Άπλές πράξεις ιδιωτών όμως απευθυνόμενες προς την διοίκηση, όπως αιτήσεις, δηλώσεις, παραιτήσεις κ.λπ., μπορεί μόν να είναι νομικά σημαντικές από άποψews διοικητικού δικαίου, να είναι μάλιστα απαραίτητες προϋποθέσεις για την έγκυρη έκδοση διοικητικής πράξεως (όπως π.χ. ή αίτηση του άλλοδαπου είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την πολιτογράφηση του), αλλά δεν είναι ποτέ οι ίδιες διοικητικές πράξεις.
- 513 3. Πράξη υπό την έννοια της διοικητικής πράξεως είναι μιά έπιταγή ή απαγόρευση ή άλλη νομική διαμόρφωση ή διαπίστωση, καθώς και ή άρνησή

1. ΣτΕ 552-3/71, 1985/76, 1196/81 κ.λπ.

2. ΣτΕ 2080/87 (Ολ.), ΔΔ 1989, 61 (62).

3. Άρθρο 8 παρ. 2 ν. 2076/1992 (Α' 130).

4 Βλ. π.χ. ΣτΕ 108/91 (Ολ.), ΤοΣ 1991, 128 (κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσεως από ν.π.ι.δ. - δημοτική επιχείρηση ύδρευσεως και αποχετεύσεως - κατά τόν ν. 1069/1980, Α' 191).

τους. Από απόψεως δικαστικής προστασίας του ιδιώτη, με την άρνηση εξισούται και η άπραξία ή «σιωπή» της διοικήσεως.

Ο όρος «πράξη» είναι δοκιμότερος από τον συνηθισμένο στους όρισμούς της διοικητικής πράξεως όρο «δήλωση βουλήσεως», γιατί αποχωρίζει την διοικητική πράξη σαφώς από την όρολογία του ιδιωτικού δικαίου, που στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου είναι έσφαλμένη και παραπλανητική. Η δήλωση βουλήσεως δέν μπορεί κανονικά νά δεσμεύσει παρά μόνο τον δηλούντα και ή ισχύς της εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ψυχοσωματική κατάσταση του δηλούντος. Αντιθέτως, ή διοικητική πράξη μπορεί νά δεσμεύσει όχι μόνο την διοίκηση, αλλά προπάντων τον ιδιώτη ή ισχύς της, δεύτερον, δέν εξαρτάται από την υποκειμενική κατάσταση (π.χ. μέθη ή παραφροσύνη) του υπαλλήλου που έτυχε νά την εκδώσει, αλλά μόνο από την αντικειμενική της νομιμότητα είναι, τέλος, άμέσως εκτελεστή μέ μέσα του διοικητικού καταναγκασμού και όχι μόνο δύναμει δικαστικού εκτελεστού τίτλου. Για όλους αυτούς τους λόγους δέν είναι όρθός ο χαρακτηρισμός της διοικητικής πράξεως ως «δηλώσεως βουλήσεως».

Ο όρος «πράξη» έχει έξάλλου μιά ευρύτητα σημασίας, που την στερείται ο όρος «απόφαση», και ανταποκρίνεται έπομένως καλύτερα στην μεγάλη ποικιλία των σύγχρονων διοικητικών δραστηριοτήτων.

Τό ανθρώπινο στοιχείο βέβαια όχι μόνο παραμένει, αλλά είναι πρωταρχικό. Αυτό ισχύει και για μηχανογραφημένες πράξεις που είναι τό αποτέλεσμα λειτουργίας αυτόματων μηχανών, όπως, σέ αυξανόμενο ρυθμό, των ηλεκτρονικών υπολογιστών (computers), που υπολογίζουν π.χ. τό ύψος του φόρου ή της συντάξεως (βλ. άνωτ. άρ. 59 έπ.). Η «πράξη» έγκειται εκεί στον προγραμματισμό της μηχανής μέ τέτοιο τρόπο, ώστε υπό όρισμένα δεδομένα νά δίνει μιά όρισμένη «άπάντηση». Αυτή είναι ή κατά κυριολεξία νομικά σημαντική βαθμίδα της διοικητικής διαδικασίας, ή μόνη π.χ. που μπορεί νά έχει και νομικά έλαττώματα. Η λοιπή διαδικασία, όσο πολύπλοκη και νά είναι, είναι καθαρά τεχνική. Για λόγους πρακτικούς όμως ως πράξη νοείται ή τελική μηχανογραφημένη πράξη, π.χ. ή μηχανογραφημένη βεβαίωση φόρου.

4. Η διοικητική πράξη αποτελεί ρύθμιση, που σέ ένα κράτος δικαίου είναι πάντοτε νομική ρύθμιση, και όρίζει διαπιστωτικά ή διαπλαστικά τί αντίστοιχεί στην έννομη τάξη σέ κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ο καθορισμός αυτός μπορεί βέβαια νά είναι όρθός ή έσφαλμένος.

Ένώ ή «πράξη» αναφέρεται στο πράττειν καθ' έαυτό, στην διαδικασία, ή ρύθμιση χαρακτηρίζει τό περιεχόμενο και αποτέλεσμα της πράξεως, τό «πραχθέν».

Στήν έννοια της ρυθμίσεως περιλαμβάνεται ήδη ο κυριαρχικός, μονομερής, νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας της διοικητικής πράξεως. Η ρύθμιση είναι κατ' αρχήν ρητή και διακρίνεται από την εκτέλεση ή τον καταναγκασμό της. Άπλές «ύλικές πράξεις», όπως ή συγκράτηση εκ μέρους της αστυνομίας των θεατών μιάς παρελάσεως στά χαραχθέντα όρια ή ή κατάσβεση μιάς πυρκαϊάς

από την πυροσβεστική υπηρεσία, δέν είναι «ρυθμίσεις» και έπομένως δέν είναι διοικητικές πράξεις. Σέ όρισμένες περιπτώσεις όμως ύλικές πράξεις ύπονοούν και προϋποθέτουν μιά ρύθμιση. Άν π.χ. ή άστυνομία εφαρμόζει φυσική βία κατά επικίνδυνου παράφρονος, ή πράξη αυτή δέν έξαντλείται στην φυσική βία ώς άυτοσκοπό, αλλά περιέχει τήν (νομική) ρύθμιση μιάς άτομικής περιπτώσεως, έστω και άν δέν εκφράζεται ρητώς, λόγω του έπειγόντος του κινδύνου και τής λογικής άνικανότητας του παράφρονος.

- 520 Υπάρχει πλήθος πράξεων τής διοικήσεως που δέν άποτελούν άκόμη ή δέν άποτελούν πλέον ρυθμίσεις. Είναι εκείνες που προπαρασκευάζουν, βεβαιώνουν ή εκτελούν τήν ρύθμιση.
- 521 Πρόκειται, πρώτον, για πράξεις προπαρασκευαστικές τής ρυθμίσεως, όπως ή πρόσκληση σέ άπολογία, άλλες κλήσεις, ή άποστολή έρωτηματολογίου, ή ζήτηση δικαιολογητικών, διασαφηνίσεων και πληροφοριών¹ σχετικά μέ τήν επιδιωκόμενη διοικητική πράξη (π.χ. άδεια ίδρύσεως βιομηχανίας).
- 522 Υπάρχει, δεύτερον, πλήθος πράξεων τής διοικήσεως που δέν άποτελούν «ρυθμίσεις περιπτώσεων» και έπομένως δέν είναι διοικητικές πράξεις. Πρόκειται για πράξεις έντελώς άσχετες προς μιά οποιαδήποτε ρύθμιση, όπως π.χ. ή βεβαίωση ότι ό αίτων διατελεί ή διατέλεσε δημόσιος υπάλληλος, ή βεβαίωση άλλης σχέσεως ή γεγονότος βάσει ύφιστάμενων ήδη έγγραφών στά δημόσια βιβλία, ή ή έκδοση άντιγράφων ή περιλήψεων δημόσιων έγγραφων κ.λπ., π.χ. χορήγηση πιστοποιητικών², του (πρώην) μητρώου άρρέων ή του ποινικού μητρώου. Από τήν βεβαίωση, τήν πιστοποίηση ή τό άντίγραφο πρέπει νά διακριθεί ή διαπίστωση που μπορεί νά άποτελεί, όπως θά δοϋμε, διοικητική (διαπιστωτική) πράξη, π.χ. «πρωτόκολλο» διαπιστώσεως παραβάσεως διοικητικού νόμου. Ένώ όμως ή έκδοση βεβαιώσεων, πιστοποιητικών ή άντιγράφων δέν άποτελεί ρύθμιση, τό αντίθετο συμβαίνει μέ τήν άρνηση έκδόσεώς τους.
- 522α Ό Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπει τήν κατ' άρχήν ύποχρέωση τής διοικήσεως νά έκδίδει πιστοποιητικά και βεβαιώσεις άμέσως ή, έν πάση περιπτώσει, έντός δέκα (10) ήμερών από τήν ύποβολή τής αίτήσεως. Η ύποχρέωση αυτή εκκληρώνεται μάλιστα μέ ταχυδρομική άποστολή των σχετικών έγγραφων στην διεύθυνση που έχει δηλωθεί, έκτός άν ό αίτων δηλώσει ότι επιθυμεί νά τά παραλάβει άυτοπροσώπως ή μέ έξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του (άρθρο 4 παρ. 4 ΚΔΔιαδ).
- 523 Πράξεις μέ τίς όποιες ή διοίκηση άπλώς επιβεβαιώνει προηγούμενη ρύθμιση δέν είναι ρυθμίσεις οι ίδιες και έπομένως, αντίθετως προς τήν επι-

1. Η άπαίτηση πληροφοριών εκ μέρους τής διοικήσεως, όταν είναι άσχετη προς αίτηση του ιδιώτη, πρέπει νά στηρίζεται στον νόμο και μπορεί νά είναι διοικητική πράξη.

2. Άρθρο 1340 ΑΚ.

βεβαιούμενη, δέν αποτελούν διοικητικές πράξεις, έστω καί άν εκδόθηκαν από προϊστάμενη τής εκδούσας αρχή κατόπιν άσκήσεως κοινής ιεραρχικής προσφυγής. Αντιθέτως, πρόκειται για πραγματική ρύθμιση, όταν ή νέα πράξη, παρ' όλο πού επιβεβαιώνει τήν παλαιά, εκδόθηκε μετά από νέα ούσιαστική έρευνα τής υποθέσεως ή προηγούμενη άκρόαση του ενδιαφερομένου, στην όποία δέν είχε κληθεί αυτός πριν τήν έκδοση τής επιβεβαιούμενης πράξεως¹. Ρύθμιση άποτελεί επίσης ή πράξη πού εκδίδεται κατόπιν τυπικής ή ενδικοφανούς ιεραρχικής προσφυγής (βλ. κατωτ.).

Τρίτον, δέν αποτελούν ρύθμιση, αλλά έπονται τής ρυθμίσεως πράξεις 524 πού συνιστούν εκτέλεση διοικητικής πράξεως, όπως κοινοποιήσεις, ανακοινώσεις προς γνώση καί συμμόρφωση των θιγομένων από τήν διοικητική πράξη, οί όχλήσεις καί προειδοποιήσεις προς τούς μή συμμορφούμενους κ.ο.κ. Η άπειλή όμως καί ό καθορισμός μέτρων καταναγκασμού (π.χ. προστίμου ή αναπληρωτικής εκτελέσεως) αποτελούν άυτοτελείς διοικητικές πράξεις, άν καί ή νομολογία του Συμβουλίου τής Έπικρατείας δέν είναι σαφής εν προκειμένω. Η έξαιρέση πάντως επιβάλλεται, γιατί ή άπειλή καί ό καθορισμός καταναγκαστικών μέτρων δέν άποτελεί άπλως τήν εκτέλεση τής διοικητικής πράξεως, αλλά περιλαμβάνει καί τήν επιπλέον άπόφαση νά επιβληθούν καταναγκαστικά μέτρα, περιορισμοί δηλαδή στην έλευθερία ή ιδιοκτησία των ατόμων. Τέτοιοι περιορισμοί έχουν ανάγκη ειδικής νομοθετικής βάσεως καί διέπονται από ιδιαίτερους κανόνες.

5. Η διοικητική πράξη είναι κυριαρχική πράξη, τό αντίθετο δηλαδή 525 τής ιδιωτικής δηλώσεως βουλήσεως. Είναι πράξη τής κυριαρχικής διοικήσεως, δηλαδή τής περιοριστικής, ρυθμιστικής καί παροχικής, αλλά όχι τής συναλλακτικής διοικήσεως. Αυτό σημαίνει κατά λογική ανάγκη ότι ή διοικητική πράξη είναι, πρώτον, μονομερής εκδήλωση δημόσιας έξουσίας καί, δεύτερον, ότι υπόκειται στον διοικητικό καταναγκασμό.

Η διοικητική πράξη είναι μονομερής εκδήλωση δημόσιας έξουσίας, 526 είτε αυτή άσκειται από μονοπρόσωπο είτε από πολυπρόσωπο (συλλογικό), αίρετό ή διορισμένο όργανο. Στην Γαλλία, όπου ό μονομερής χαρακτήρας δέν άναγνωρίζεται ως κριτήριο τής έννοιας τής διοικητικής πράξεως, γίνεται διάκριση μεταξύ μονομερών άφενός καί διμερών ή πολυμερών διοικητικών πράξεων άφετέρου, δηλαδή κυρίως των συμβάσεων². Η διεύρυνση τής έννοιας τής διοικητικής πράξεως, ώστε νά περιλάβει καί τήν έννοια τής συμβάσεως (όπως άλλωστε καί ή διεύρυνσή της, ώστε νά συμπεριλάβει τήν έννοια τής κανονιστικής πράξεως), δημιουργεί μιá έννοια τής διοικητικής πράξεως, πού είναι τόσο εύρεια καί έτερογενής, ώστε νά μειώνεται ή έννοιολογική

1. ΣτΕ 906/79.

2. G. Dupuis (μετ. Πρ. Παυλόπουλος), Όρισμός τής μονομερούς πράξεως, ΕΔΔΔ 1977,

καί όρολογική της άξία. Κατά τό έλληνικό (όπως άλλωστε καί τό γερμανικό) διοικητικό δίκαιο ή διοικητική πράξη είναι έξ όρισμού μονομερής καί αντιπαρατάσσεται έννοιολογικά στην σύμβαση, είτε είναι αυτή ιδιωτικού είτε δημόσιου δικαίου.

- 527 'Η κυριαρχική μονομέρεια τής διοικητικής πράξεως δέν σημαίνει ότι στην παραγωγή τής δέν συμπράττει καθόλου ή ιδιωτική βούληση. 'Η σύμπραξη έμφανίζεται υπό δύο κυρίως μορφές: ως σύμπραξη τοῦ ένδιαφερόμενου ιδιώτη καί ως σύμπραξη τών οργανώσεων συμφερόντων.
- 528 α. 'Υπάρχουν πολλές διοικητικές πράξεις, όπως όλες οι άδειες, έγκρίσεις, διορισμοί, πολιτογραφήσεις άλλοδαπών, πού ή έκδοσή τους προϋποθέτει νομικώς τήν αίτηση τοῦ ένδιαφερομένου. Μέ αυτή τήν σύμπραξη τοῦ ιδιώτη¹ όμως ή διοικητική πράξη δέν γίνεται διμερής. 'Η αίτηση τοῦ ιδιώτη άπλως καθιστά νομικώς δυνατή, δέν (συν-)παράγει τήν διοικητική πράξη, πού παραμένει αποκλειστικά κρατική καί κατά τοῦτο μονομερής έκδήλωση δημοσίας έξουσίας.
- 528α 'Η διοικητική άρχή στην όποία υποβλήθηκε αίτηση όφείλει νά διεκπεραιώσει τήν σχετική υπόθεση έντός τής προθεσμίας πού όρίζει ειδικός νόμος, άλλίως έντός έξήντα (60) ήμερών από τήν υποβολή τής αίτήσεως στην άρμόδια ύπηρεσία. 'Αν ή ύπηρεσία είναι άναρμόδια, όφείλει νά τήν διαβιβάσει έντός πέντε (5) ήμερών στην άρμόδια ύπηρεσία καί νά ενημερώσει σχετικώς τόν ένδιαφερόμενο. 'Αν τό αίτημα είναι προδήλως παράνομο ή έπαναλαμβάνεται καταχρηστικά, οι ύπηρεσίες δέν όφείλουν νά ενεργήσουν. 'Αν ή άρμόδια ύπηρεσία δέν μπορεί νά διεκπεραιώσει τήν υπόθεση μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία, ειδοποιεί έγγραφως τόν ένδιαφερόμενο, αναφέροντας τούς λόγους τής καθυστερήσεως, τό όνομα τοῦ υπαλλήλου πού έχει αναλάβει τήν υπόθεση καί τόν αριθμό τηλεφώνου του για τήν παροχή πληροφοριών, τά δικαιολογητικά πού τυχόν λείπουν, καθώς καί κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία (άρθρο 4 παρ. 1-3 ΚΔΔιαδ).
- 529 β. 'Εάν ή νομικώς αναγκαία σύμπραξη τοῦ ιδιώτη δέν μετατρέπει τήν διοικητική πράξη σε διμερή, αυτό συμβαίνει ακόμη λιγότερο, όπου ή σύμπραξη τών έξωδιοικητικών παραγόντων δέν ήταν νομικώς αναγκαία. 'Η σύγχρονη διοίκηση υπόκειται σε ποικίλες έπιρροές καί επιδράσεις. Δέν πρόκειται έδω για τίς παράνομες πιέσεις, αλλά για τήν διαρκή προσπάθεια τών διάφορων κύκλων καί οργανώσεων συμφερόντων («όμάδων πιέσεως») νά πείσουν τήν διοίκηση νά έκδώσει, τροποποιήσει ή καταργήσει μιá όρισμένη διοικητική πράξη. Σε πολλές περιπτώσεις, ό άρμόδιος ύπουργός, πρίν λάβει μιá απόφαση, έρωτά καί συμβουλευέται μέ δική του πρωτοβουλία τίς οργανώσεις συμφερόντων, άφενός για νά έπωφεληθει από τήν ειδική πείρα καί γνώση τοῦ ρυθμιστέου θέματος πού διαθέτουν, άφετέρου για νά

1. Ειδική βιβλιογραφία βλ. στην άρχή τοῦ κεφαλαίου.

έξασφαλίσει κατά τό δυνατόν τήν συνεργασία τους κατά τήν έφαρμογή τής απόφάσεως. Η σύμπραξη αυτή τών όργανώσεων συμφερόντων είναι συνηθέστερη κατά τήν προπαρασκευή σχεδίων νόμων καί διαταγμάτων, αλλά δέν είναι σπάνια καί κατά τήν έκδοση άτομικών διοικητικών πράξεων (π.χ. ιδρύσεως βιομηχανίας). Όσο σπουδαία όμως πολιτικώς καί άν ύπήρξε ή σύμπραξη αυτή, ή διοικητική πράξη παραμένει νομικώς μονομερής ενέργεια τής διοικήσεως.

Η σύμπραξη τών όργανώσεων συμφερόντων προβλέπεται βέβαια συχνά 530 από τόν νόμο καί μάλιστα είτε ως συμμετοχή εκπροσώπων τους σέ συλλογικό όργανο τής διοικήσεως είτε ως ύποχρέωση τής διοικήσεως νά ζητεί τήν γνώμη τους. Σ' αυτήν τήν τελευταία περίπτωση ή ιδιωτική σύμπραξη παραμένει νομικώς συμβουλευτική μόνο καί δέν ανατρέπει τόν μονομερή χαρακτήρα τής διοικητικής πράξεως. Η συμμετοχή εκπροσώπων τών όργανώσεων συμφερόντων σέ συλλογικό όργανο τής διοικήσεως αποτελεί ένδεχομένως, από πολιτικής απόψεως, συναπόφαση. Νομικώς, έν πάση περιπτώσει, οί έκπρόσωποι συμφερόντων συμπράττουν ως μέλη τοϋ συλλογικού όργάνου καί ή διοικητική πράξη είναι πράξη τής διοικητικής αρχής. Παρά τήν ένδεχομένως μεγάλη πολιτική σημασία τής συμπράξεως, παραμένει σπουδαίο τό γεγονός, ότι ή σύμπραξη αυτή δέν πήρε τήν μορφή συμβάσεως, αλλά έλαβε χώρα ως συμμετοχή στό συλλογικό όργανο. Όπως οί αποφάσεις τών αίρετών όργάνων (π.χ. τών δημοτικών συμβουλίων) δέν χάνουν τόν μονομερή χαρακτήρα τους ως διοικητικών πράξεων από τό γεγονός ότι εκδίδονται από όργανα πού αποτελούνται από εκπροσώπους διάφορων ομάδων καί συμφερόντων, έτσι καί τά λοιπά συλλογικά όργανα παραμένουν όργανα τής διοικήσεως, καί οί πράξεις τους είναι μονομερείς πράξεις, έστω καί άν μεταξύ τών μελών τους ύπάρχουν καί εκπρόσωποι όργανώσεων συμφερόντων.

Τό κυριαρχικό στοιχείο τής διοικητικής πράξεως σημαίνει, εκτός από τήν 531 μονομέρεια, καί ότι ή πράξη ύπόκειται στόν διοικητικό καταναγκασμό. Ένώ δηλαδή, μέ εξαίρεση τών σπάνιων περιπτώσεων έπιτρεπόμενης αυτοδικίας¹, ιδιωτικές αξιώσεις μπορούν νά εκτελεστούν μόνο δυνάμει δικαστικού εκτελεστοϋ τίτλου, οί διοικητικές πράξεις (π.χ. βεβαιώσεις φόρων) εκτελούνται κατά κανόνα από τήν διοίκηση μέ δικά της μέσα. Απόκειται πιά στόν ιδιώτη νά ζητήσει δικαστική προστασία κατά τής διοικήσεως. Στά ζητήματα τοϋ διοικητικού καταναγκασμοϋ θά επανέλθουμε².

6. Διοικητική πράξη είναι μόνο ή πράξη μέ έξωτερικές έννομες συνέπειες. Αυτό σημαίνει ότι διοικητική πράξη είναι μόνο εκείνη ή πράξη πού δέν περιορίζεται στην ρύθμιση τών έσωτερικών υποθέσεων τής διοικήσεως, αλλά άπευθύνεται πρós τούς ιδιώτες ή άλλα νομικά πρόσωπα. Ένώ π.χ. ή έν-

1. Άρθρα 282, 283 ΑΚ.

2. Βλ. κατ. άρ. 799 έπ.

τολή προϊσταμένου προς υπάλληλο της αρμόδιας υπηρεσίας να ελέγξει την κατάσταση μιᾶς οικοδομῆς είναι καθ' ἑαυτήν ἐσωτερικῆς διοικητικῆς σημασίας, ἢ βάσει τῆς ἐκθέσεως αὐτοῦ τοῦ υπαλλήλου ἐκδοθεῖσα διαταγή κατεδαφίσεως μιᾶς ἐτοιμορροπῆς ἢ αὐθαίρετης κατασκευῆς ἔχει ἐξωτερικὴ νομικὴ σημασία, γιατί ἀφορᾶ δικαιώματα καὶ ἔννομα συμφέροντα ιδιώτη.

- 533 Ἡ διάκριση δέν εἶναι τόσο σαφῆς καὶ εὐκόλη ὅταν ὁ ιδιώτης τελεῖ σέ εἰδικὴ κυριαρχικὴ σχέση μέ τήν διοίκηση, ὅπως ὅταν εἶναι δημόσιος υπάλληλος¹. Πότε ἔχει μιὰ πράξη πού τόν ἀφορᾶ ἐσωτερικό καί πότε ἐξωτερικό χαρακτήρα; Μιά πράξη πού ἀπευθύνεται σέ ἕνα δημόσιο υπάλληλο ὡς ιδιοκτήτη οικοδομῆς, ὁδηγῶ αὐτοκινήτου ἢ φορολογούμενο ἔχει ἀναμφισβήτητα ἐξωτερικό χαρακτήρα, γιατί ἀπευθύνεται σ' αὐτόν ὡς ἀπλόν ιδιώτη ἀποτελεῖ σύμπτωση μόνο καί εἶναι νομικά ἀσήμαντο τό γεγονός ὅτι ὁ ἀποδέκτης τῆς συμβαίνει νά εἶναι δημόσιος υπάλληλος. Μιά πράξη ὅμως πού ἀπευθύνεται σ' αὐτόν ὑπό τήν ιδιότητά του ὡς δημόσιου υπαλλήλου δέν ἔχει κατ' ἀνάγκη καί πάντοτε ἐσωτερικό χαρακτήρα. Διαταγές πού καθορίζουν τόν χῶρο καί τά ἔπιπλα τοῦ γραφείου του ἢ τό εἶδος τῆς ἐκάστοτε ἐργασίας του ἔχουν κανονικά ἐσωτερικό ἀπλῶς χαρακτήρα καί δέν εἶναι διοικητικές πράξεις. Αφοροῦν ἀπλῶς τήν «λειτουργία» τῆς εἰδικῆς νομικῆς σχέσεως. Ὁ διορισμός ὅμως καί ἡ ἀπόλυση, προαγωγή, ὑποβάθμιση, μετάταξη, μετάθεση, ἀπόσπαση (ἢ ἡ ἄρνησή τους), καθῶς καί ἡ ἐπιβολή πειθαρχικῆς ποινῆς θίγουν τόν πυρήνα τῆς σχέσεως: τήν σύσταση, τήν ὑπαρξη καί τό περιεχόμενό της. Ἡ σημασία τους γιά τόν υπάλληλο ὑπερβαίνει τά ὅρια τῆς καθημερινῆς λειτουργίας τῆς υπηρεσίας καί τόν θίγει ὡς ἄτομο, ὄχι ἀπλῶς ὡς υπάλληλο. Οἱ πράξεις αὐτές ἔχουν κατά τοῦτο ἐξωτερικὴ σημασία καί εἶναι διοικητικές πράξεις.
- 534 Παρόμοια ἰσχύουν καί γιά τίς ἄλλες «εἰδικές κυριαρχικές σχέσεις». Ὁ σχολικός κανονισμός π.χ. πού ἀφορᾶ τήν ἐμφάνιση καί συμπεριφορά τῶν μαθητῶν ἐνός σχολείου ἔχει, ἐφόσον περιορίζεται σέ εὐλόγα, γιά τήν ἀνάγκη ὁμαλῆς λειτουργίας τοῦ σχολείου ἐπιβαλλόμενα ὅρια, «ἐσωτερικό» μόνο χαρακτήρα. «Μέτρο ἐσωτερικῆς τάξεως» ἀποτελεῖ καί ἡ ἐπιβολή πειθαρχικῆς ποινῆς γιά τήν παράβασή τους, ὅταν ἡ ποινὴ ἔχει μορφή καί ἔκταση πού δέν ἐπηρεάζει τόν πυρήνα τῆς σχολικῆς σχέσεως².
- 535 Ἐσωτερικὴ μόνο σημασία ἔχουν διαβιβαστικά ἔγγραφα, εἰσηγήσεις, ἐκθέσεις καί πρακτικά διοικητικῶν ὀργάνων. Ἀντιθέτως, ἡ διαπίστωση παραβάσεως διοικητικοῦ νόμου διά τῆς καταρτίσεως πρωτοκόλλου ἔχει ἄμεση νομικὴ ἰσχύ ἐναντι τοῦ ιδιώτη καί ἀποτελεῖ (διαπιστωτικὴ) διοικητικὴ πράξη.

1. Βλ. ἀνωτ. ἀρ. 306 ἐπ.

2. Ἔτσι καί ἡ ΣτΕ 97/1980 (Ὁλ.), ΤοΣ 1980, 137, μέ ἀντίθετη μειοψηφία: ἐπιβολὴ ἀποβολῆς μιᾶς ἡμέρας σέ μαθήτρια πού ἀρνήθηκε νά συμμορφωθεῖ στίς σχολικὲς διατάξεις περὶ ἀμφιέσεως μαθητῶν. Πρβλ. ΣτΕ 1821/89, ΔΔ 1989, 1309 (1310).

Πράξεις των οποίων ο εκδότης και ο αποδέκτης είναι όργανα του ίδιου νομικού προσώπου, έχουν κατά κανόνα έσωτερική μόνο σημασία. Αυτό ισχύει π.χ. στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου για την απλή σύσταση, αλλά και την ειδική οδηγία ή και την έπιτακτική έντολή προϋσταμένου προς ύφιστάμενο να ενεργήσει κατά όρισμένο τρόπο ή να άπόσχει από κάθε ενέργεια. 536

Αντιθέτως, στο πλαίσιο της διοικητικής έποπτείας, όπου τό έποπτεϋον και τό έποπτευόμενο όργανο ανήκουν σε διαφορετικά νομικά πρόσωπα, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και ελέγχου σκοπιμότητας¹. Μόνο όπου ο νόμος έπιτρέπει κατ' εξαίρεση και τον δεύτερο είναι δυνατή ειδική οδηγία ή έπιτακτική έντολή. Οι πράξεις αυτές έχουν διττό χαρακτήρα: έναντι των ιδιωτών είναι έσωτερικές πράξεις της διοικήσεως. Έναντι όμως των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αναπτύσσουν έξωτερική ενέργεια, γιατί προέρχονται από όργανα ενός νομικού προσώπου και έπιβάλλουν όρισμένη συμπεριφορά σε όργανα άλλου. 537

7. Διοικητική είναι μόνο ή πράξη που αναπτύσσει άμεση νομική ισχύ, δεσμεϋεί δηλαδή νομικά τον αποδέκτη της χωρίς την ανάγκη μεσολαβητικής πράξεως άλλου όργάνου. Η μεσολάβηση αυτή ύπάρχει σε δύο κυρίως περιπτώσεις: όταν ή πράξη έχει χαρακτήρα γνωμοδοτήσεως και ή άπόφαση λαμβάνεται από άλλο όργανο, καθώς και όταν ή πράξη έχει ανάγκη έγκρίσεως άλλου όργάνου. 538

α. Η γνωμοδότηση μπορεί να προβλέπεται ως έκούσια ή ύποχρεωτική, αναλόγως αν τό άποφασίζον όργανο είναι ύποχρεωμένο από τον νόμο να την ζητήσει. Η ύποχρεωτική γνωμοδότηση μπορεί να είναι άπλή, όταν τό άποφασίζον όργανο δικαιούται να άποφασίσει κατά διάφορο τρόπο, και σύμφωνη, όταν τό άποφασίζον δέν δικαιούται να άποφασίσει χωρίς την σύμφωνη γνώμη του συμβουλευτικού όργάνου (αν και μπορεί να άπόσχει από κάθε ενέργεια). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις ή άπόφαση λαμβάνεται από μόνο τό άποφασιστικό όργανο, ώστε ή γνωμοδότηση έχει συμβουλευτικό μόνο, άρα μή δεσμευτικό χαρακτήρα και δέν είναι διοικητική πράξη. Τό γεγονός ότι δημιουργεί την νομική ύποχρέωση στο άποφασίζον όργανο να αίτιολογήσει την παρέκκλισή του από την γνωμοδότηση επί ποινή άκυρότητας της πράξεώς του άποτελεί έμμεση μόνο έξωτερική έπιρροή, που δέν άρκει για να προσδώσει στην γνωμοδότηση χαρακτήρα διοικητικής πράξεως. 539

Μόνο όταν τό συμβουλευτικό όργανο άρνηθεί «σύμφωνη γνώμη» και προβεί σε άρνητική γνωμοδότηση, ή πράξη του έχει ούσιαστικά δεσμευτική σημασία (και άποτελεί άσκηση οίονεί άποφασιστικής 540

1. Για την σημασία των έννοιων αυτών βλ. κατ. στο κεφάλαιο περί ελέγχου της διοικήσεως (άρ. 972 έπ.).

άρμοδιότητα), γιατί δέν αφήνει πιά καμιά άλλη διεξοδό στο άποφασίζον όργανο, παρά νά άρνηθεί νά εκδώσει τήν πράξη. Η άρνητική γνωμοδότηση έχει λοιπόν, ώς μόνη γνωμοδότηση, άμεση νομική ισχύ και άποτελεί διοικητική πράξη πού μπορεί νά προσβληθεί μέ αίτηση άκυρώσεως. Όπου όμως ό νόμος προβλέπει «δεσμευτική γνωμοδότηση»¹, δέν πρόκειται στην πραγματικότητα για γνωμοδότηση, αλλά για (έκτελεστή) διοικητική πράξη.

- 541 Ό,τι παρατηρήθηκε για τίς γνωμοδοτήσεις ισχύει mutatis mutandis και για τίς προτάσεις (έξ όρισμού «σύμφωνες γνώμες», πού όμως διατυπώνονται μέ πρωτοβουλία του προτείνοντος)² και συγκαταθέσεις ή συναινέσεις άλλων οργάνων. Μόνον ή άρνησή τους, άν προβλέπονται κατά τόν νόμο ώς απαραίτητες προϋποθέσεις για τήν έγκυρη έκδοση άποφάσεων, αναπτύσσει άμεση νομική ισχύ³.

- 541a Οί νομολογιακές αυτές λύσεις υιοθετούνται ρητώς από τό άρθρο 20 ΚΔΔιαδ, τό όποιο διακρίνει όμοίως μεταξύ έκούσιας και ύποχρεωτικής γνώμης άφενός και προτάσεως άφετέρου. Η μέν ύποχρεωτική γνώμη μπορεί νά είναι κατά τόν νόμο άπλή ή σύμφωνη και διατυπώνεται ύστερα από έρώτημα του οργάνου πού έχει τήν άποφασιστική άρμοδιότητα, ή δέ πρόταση ύποβάλλεται μέ πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή ή πρόταση πρέπει νά είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και έπίκαιρη κατά τό περιεχόμενό της (παρ. 1). Τό όργανο πού έχει τήν άποφασιστική άρμοδιότητα δέν μπορεί νά εκδώσει πράξη μέ περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή της προτάσεως. Η μή άποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της προτάσεως, καθώς και ή απόκλιση από τήν άπλή γνώμη πρέπει νά αιτιολογούνται ειδικώς (παρ. 2) τό άποφασίζον όργανο μπορεί όμως νά απέχει θεμιτά από κάθε ένέργεια. Όσα ισχύουν για τήν άπλή γνώμη εφαρμόζονται και στην περίπτωση της έκούσιας γνώμης (παρ. 3). Αν ή άπλή γνώμη δέν ύποβληθεί μέσα στην τυχόν προβλεπόμενη προθεσμία ή, έν πάση περιπτώσει, μέσα σε εύλογο χρόνο, ή διοικητική πράξη μπορεί νά εκδοθεί και χωρίς αυτήν (παρ. 4).

- 542 β. Πράξεις πού έχουν ανάγκη έγκρίσεως άλλου οργάνου του ίδιου νομικού προσώπου, δέν έχουν κατ' άρχήν άμεση νομική ισχύ. Αυτήν τήν έχει μόνο ή έγκριτική πράξη στην όποία και «ένσωματώνεται» ή έγκρινόμενη πράξη, πού μπορεί όμως κατά τήν νομολογία του Συμβουλίου της Έπικρα-

1. Π.χ. άρθρο 8 παρ. 4 έδ. ε' ν. 998/79 «Περί προστασίας των δασών κ.λπ.» (Α' 289).

2. Δέν έμποδίζεται όμως τό άποφασίζον όργανο νά ζητήσει από τό προτείνον τήν ύποβολή προτάσεως (ΣτΕ 402, 403/55), χωρίς όμως νά δικαιούται νά επιβάλλει τήν ύποβολή όρισμένης προτάσεως (ΣτΕ 995/33, ΠορΝμλγ ΣτΕ 1929-1959, σ. 194).

3. Βλ. ΣτΕ 1673/80: Τό όργανο πού έχει τήν άποφασιστική άρμοδιότητα μπορεί πάντοτε νά δεχτεί ή άπορρίψει τήν «πρόταση». Αν άποφασίσει όμως νά ενεργήσει κατ' άρχήν, όφείλει νά ενεργήσει σύμφωνα μέ τήν πρόταση. Από τήν άποψη αυτή, ή πρόταση μοιάζει μέ τήν σύμφωνη γνώμη. ΣτΕ 864, 867/33, 231/34, 282, 1301/51, 597/53 (ΠορΝμλγ, σ. 194).

τείας νά συμπροσβληθεῖ μέ τήν έγκριτική πράξη¹, ώς «τελική πράξη» μιᾶς σύνθετης διοικητικῆς ἐνέργειας. Τό Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας δέν διακρίνει τήν περίπτωση αὐτή ἀπό ἐκείνη στήν ὁποία πράξη ἐνός ὀργάνου (π.χ. ἐνός δημοτικοῦ συμβουλίου) ἔχει ἀνάγκη ἐγκρίσεως ἄλλου νομικοῦ προσώπου (π.χ. κρατική ἔγκριση). Στίς περιπτώσεις αὐτές ἡ διαφορετική νομική προσωπικότητα τῶν δύο φορέων διοικήσεως ἐπιβάλλει διάφορη νομική μεταχείριση: Ἡ ἐγκρινόμενη πράξη ἔχει ἐξαρχῆς ἐξωτερική νομική σημασία, ἂν καί ἄμεση νομική ἰσχύ ἀποκτᾶ μόνο μέ τήν ἔγκριση. Ἐπειδή ὅμως ἡ ἔγκριση προέρχεται ἀπό ἄλλο νομικό πρόσωπο, δέν εἶναι ὀρθό νά θεωρεῖται ὅτι ἀπορροφᾶ ἢ ἐνσωματώνει τήν ἐγκρινόμενη πράξη. Ὅταν τό Σύνταγμα ἀναθέτει ρητῶς τήν «διοίκηση τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων» στούς ὀργανισμούς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, στούς ὁποίους ἀπονέμει «διοικητική αὐτοτέλεια»², εἶναι συνταγματικῶς ἄτοπο νά μιᾶ κανεῖς γιά «ἐνσωμάτωση» τῶν σχετικῶν ἀποφάσεων τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως στίς ἐνδεχομένως προβλεπόμενες ἀπό τόν νόμο ἐγκριτικές πράξεις. Τό ἄτοπο τῆς «ἐνσωματώσεως» σ' αὐτήν τήν περίπτωση γίνεται σαφέστερο, ὅταν κατά τόν νόμο ἡ ἄπρακτη ἀράδος ὀρισμένου χρόνου τεκμηριώνει τήν ἔγκριση³. Ἡ διαπίστωση αὐτή δέν ἐμποδίζει βέβαια, γιά λόγους διαδικαστικῆς οἰκονομίας καί σκοπιμότητας, νά ἐπιτρέπεται μόνο ἡ συμπροσβολή τῆς ἐγκρινόμενης μέ τήν ἐγκριτική πράξη, ὅπως ἄλλωστε δέχεται καί τό Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας.

8. Ἦδη ἀπό τόν κυριαρχικό της χαρακτήρα προκύπτει ὅτι ἡ διοικητική 543
πράξη ἀφορᾶ ἐξ ὀρισμοῦ τό δημόσιο δίκαιο καί μάλιστα τό πεδίο τοῦ
διοικητικοῦ δικαίου, δηλαδή τήν ὀργάνωση τῆς διοικήσεως καί τίς
σχέσεις τῶν φορέων διοικήσεως μεταξύ τους, καθώς καί τίς (κυριαρχικές)
σχέσεις τῆς διοικήσεως μέ τούς ἰδιώτες.

Μιά πράξη τῆς συναλλακτικῆς διοικήσεως δέν εἶναι διοικητική πράξη. Εἶναι 544
ὅμως δυνατό μιά διοικητική πράξη νά ἔχει ἔννομες συνέπειες καί στήν περιοχή
τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, ὅπως π.χ. τό διάταγμα πού συνιστᾶ ἢ διαλύει ἴδρυμα
ἰδιωτικοῦ δικαίου⁴ ἢ ἡ ὑπουργική ἀπόφαση πού συνιστᾶ ἀνώνυμη ἐταιρεία καί
ἐγκρίνει τό καταστατικό της⁵. Πρόκειται δηλαδή γιά πράξεις, μέ τίς ὁποῖες ἡ
διοίκηση βάσει ἐιδικῆς διατάξεως νόμου ἐπεμβαίνει στήν οἰκονομική ἐλευθερία
τῶν ἰδιωτῶν, ἐλέγχοντας τήν ὑπαρξη προϋποθέσεων πού ὁ νόμος θέτει κυρίως
γιά προστασία τοῦ κοινοῦ. Ἡ ἐπέμβαση αὐτή ἔχει ἀναμφιβόλως χαρακτήρα δη-
μόσιου δικαίου, πού δέν μεταβάλλεται ἀπό τό γεγονός ὅτι ἡ πράξη ἢ ἡ σχέση

1. ΣτΕ 178/1929 καί σταθερή μεταγενέστερη νομολογία.

2. Ἄρθρο 102 παρ. 1 ἐδ. α' καί παρ. 2 ἐδ. α' Συντ.

3. Στήν περίπτωση αὐτή βέβαια ἡ ΣτΕ 1883/63 δέχεται τό παραδεκτό τῆς προσβολῆς
τῆς «σιωπηρῶς» ἐγκριθείσας πράξεως.

4. Ἄρθρα 1087, 118 ΑΚ.

5. Ἄρθρο 4 ν. 2190/1920 «Περί ἀνωνύμων ἐταιρειῶν».

- πού τήν προκαλεί ή μέ τήν όποία σχετίζεται άνήκει στό ιδιωτικό δίκαιο. Στίς περιπτώσεις αυτές πρόκειται γιά διοικητικές πράξεις διαπλαστικές ή άναγνωριστικές έννομων σχέσεων ιδιωτικοῦ δικαίου¹.
- 545 Ἡ διοικητική πράξη πρέπει όμως νά περιορίζεται στήν περιοχή διοίκηση-ιδιωτες. Πράξεις πού άφοροῦν τά άνώτατα όργανα τής εκτελεστικής εξουσίας, τίς άλλες κρατικές λειτουργίες καί τά όργανά τους ή άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς ως υποκείμενα τοῦ διεθνούς δικαίου, δέν υπάγονται στήν έννοια τής διοικητικῆς πράξεως.
- 546 Ὁ διττός χαρακτήρας τών καθηκόντων τοῦ Προέδρου τής Δημοκρατίας παρουσιάζει έν προκειμένω προβλήματα όριοθετήσεως. Πράξεις, τίς όποιες εκδίδει ως «ρυθμιστής τοῦ πολιτεύματος»² ή κατά τήν ενάσκηση όχι τής εκτελεστικῆς, αλλά τής νομοθετικῆς λειτουργίας³ (μέ εξαίρεση τήν εκδοση διαταγμάτων), υπάγονται στήν νομοθετική ή κυβερνητική περιοχή καί δέν είναι διοικητικές πράξεις. Στίς πράξεις αυτές τοῦ Προέδρου τής Δημοκρατίας περιλαμβάνονται ό διορισμός καί ή παύση τών ύπουργών καί ύφυπουργών⁴, ή τακτική ή εκτακτη σύγκληση καί ή διάλυση τής Βουλῆς⁵, ή διεθνής εκπροσώπηση τοῦ κράτους, ή κήρυξη πολέμου καί συνολόγηση συνθηκῶν ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικῆς συνεργασίας καί συμμετοχῆς σέ διεθνείς οργανισμούς καί ένώσεις⁶, ή εκδοση καί δημοσίευση νόμων ψηφισθέντων άπό τήν Βουλή, καθώς καί ή άναπομπή τών νομοσχεδίων⁷, καί ή προκήρυξη διεξαγωγῆς δημοψηφίσματος γιά κρίσιμα έθνικά θέματα⁸.
- 547 Ὁ άνωτέρω διαχωρισμός δέν έχει σχέση μέ τήν έννοια τής λεγόμενης κυβερνητικῆς πράξεως (ή πράξεως κυβερνήσεως)⁹. Ἡ έννοια αὐτή, γαλλικῆς προελεύσεως (acte de gouvernement), αναφέρεται στήν δυνατότητα δικαστικῆς προστασίας καί μάλιστα στό παραδεκτό τής αἰτήσεως άκυρώσεως. Τό γαλλικό Συμβούλιο τής Ἐπικρατείας χαρακτήριζε ως κυβερνητικές πράξεις (καί άπέρριπτε τήν προσφυγή εναντίον τους ως άπαραδέκτη) όλες τίς πράξεις πού στηρίζονταν σέ πολιτικά έλατήρια. Τό 1875 όμως έγ-

1. Στήν Γερμανία είναι διαδεδομένος ό όρος «διοικητικό ιδιωτικό δίκαιο» (Verwaltungsprivatrecht), ό όποιος όμως δέν πρέπει νά συγγέεται μέ τίς πράξεις αυτές, αλλά αναφέρεται στίς θεμελιώδεις δεσμεύσεις τοῦ δημόσιου δικαίου, στίς όποιες έπόκειται άκόμη καί ή συναλλακτική διοίκηση (βλ. άνωτ. άρ. 20).

2. Άρθρο 30 παρ. 1 έδ. α' Συντ.

3. Άρθρο 26 παρ. 1 καί 2 Συντ.

4. Άρθρο 37 παρ. 1, άρθρο 38 Συντ.

5. Άρθρα 40 καί 41 Συντ.

6. Άρθρο 36 παρ. 1 Συντ.

7. Άρθρο 42 Συντ.

8. Άρθρο 44 παρ. 2 Συντ.

9. Βλ. ειδική βιβλιογραφία στήν άρχή τοῦ κεφαλαίου.

κατέλειψε την νομολογία αυτή¹ και ανέπτυξε πιά όρθολογικά κριτήρια, άναφερόμενα στις έξωτερικές σχέσεις και στις σχέσεις μεταξύ κυβερνήσεως και κοινοβουλίου. Άλλά ό Έλληνας νομοθέτης του ίδρυτικού του Συμβουλίου της Έπικρατείας ν. 3713/1928 όρισε γενικώς ότι «δέν υπόκεινται εις αίτησιν άκυρώσεως αί κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αί άναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής έξουσίας»². Τήν διάταξη αυτή έπανέλαβε, φυσικά, τό δικτατορικό νομοθετικό διάταγμα 170/1973 περί του Συμβουλίου της Έπικρατείας³. Έντελώς άντιθέτως, τό Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει γενικά και άνεξαίρετα την δικαστική προστασία⁴. Τό Συμβούλιο της Έπικρατείας έξακολουθεί όμως νά άποκλείει τίς κυβερνητικές πράξεις από τόν δικαστικό έλεγχο⁵, άν και έπιφυλάσσει στον έαυτό του την άποκλειστική άρμοδιότητα χαρακτηρισμού μιάς διοικητικής πράξεως ως «κυβερνητικής» και δέν άποδέχεται όποιαδήποτε παρέμβαση του νομοθέτη στό σημείο αυτό.

Βέβαια, πολλές από τίς πράξεις πού, βάσει του κριτηρίου του πεδίου του 548 διοικητικού δικαίου, άποκλείστηκαν από την έννοια της διοικητικής πράξεως μπορούν νά χαρακτηριστούν ως κυβερνητικές πράξεις ή σύμπτωση όμως αυτή είναι έννοιολογικά τυχαία. Τί είναι διοικητική πράξη και τί έλέγχει ό διοικητικός δικαστής είναι δύο θέματα πού δέν ταυτίζονται κατ' άνάγκη. Έπί μακρό χρονικό διάστημα τά δικαστήρια δέν έλεγχαν καμιά διοικητική πράξη ή μόνο περιορισμένο άριθμό διοικητικών πράξεων. Τώρα, τό Συμβούλιο της Έπικρατείας έλέγχει και πράξεις πού δέν είναι τεχνικά διοικητικές πράξεις, όπως τίς πράξεις του Προέδρου της Βουλής πού άφορούν την πρόσληψη και ύπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Βουλής⁶. Η έξέταση λοιπόν της έννοιας και δικαιολογήσεως καθώς και συνταγματικότητας της θεωρίας και της νομοθετικής προβλέψεως κυβερνητικών πράξεων άνήκει στό κεφάλαιο περί δικαστικού έλέγχου της διοικήσεως⁷.

9. Η άτομική διοικητική πράξη διακρίνεται, τέλος, από την κανονιστική κα- 549 τά τό ότι άποτελεί ρύθμιση συγκεκριμένης περιπτώσεως. Για την θεμελιώδη, άν και στην πράξη συχνά δυσεφάρμοστη διάκριση μεταξύ (γενικού και άφηρημένου) κανόνα δικαίου και της (ειδικής και συγκεκριμένης)

1. Conseil d'Etat, 19 Φεβρουαρίου 1875, Prince Napoléon, Recueil 153, conclusions David.

2. Άρθρο 46 παρ. 3 ν. 3713/1928/1961. Πρβλ. επίσης άρθρο 2 παρ. 1 ν.δ. 796/1971 «Περί της άσκήσεως του κατά τό άρθρο 20 του Συντάγματος δικαιώματος του άναφέρεσθαι» (Α' 1).

3. Άρθρο 45 παρ. 5 ν.δ. 170/1973 = άρθρο 45 παρ. 5 κωδ. π.δ. 18/1989.

4. Άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.

5. Βλ. π.χ. ΣτΕ 105/81, ΤοΣ 1981, 457 (460).

6. Άρθρο 65 παρ. 6 έδ. β' Συντ.

7. Βλ. κατ. άρ. 1005 έπ. Διεξοδικά: Π.Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, άρ. 530 έπ.

άτομικης διοικητικής πράξεως έχουν ήδη λεχθεί τά αναγκαία. Έδώ αρκεί μόνο να υπομνηστεί ότι η άτομική διοικητική πράξη, ενώ έξ όρισμού διαφέρει από τήν κανονιστική κατά τό ότι δέν συμμερίζεται τόν άφηρημένο της χαρακτήρα, δέν διαφέρει από αυτήν άνεξαιρέτως ώς πρός τόν γενικό της χαρακτήρα. Υπάρχουν πολλαπλά άτομικές διοικητικές πράξεις πού όρίζουν τούς αποδέκτες τους κατά γενικά κριτήρια. Όταν π.χ. ό Υπουργός Έθνικης Άμυνας προσκαλεί τούς στρατευσίμους πρός κατάταξη, δέν έκδίδει κανόνα δικαίου, αλλά μία γενική διοικητική πράξη (Allgemein- ή Sammelverfügung) πού αναλύεται σέ τόσες άτομικές πράξεις όσοι και οί καλούμενοι στρατευσίμοι¹. Τουτό ισχύει μάλιστα και στην περίπτωση πού δέν μπορεί νά διαπιστωθεί άκριβώς ό αριθμός τών αποδεκτών της πράξεως, όπως π.χ. όταν η άστυνομία διατάσσει τούς μετέχοντες σέ μία παράνομη διαδήλωση νά διαλυθούν. Σημασία έχει η συγκεκριμένη περίπτωση, στην όποία αναφέρεται και περιορίζεται η διοικητική πράξη.

550 Αυτό είναι ό λόγος, για τόν όποιο τό ρυμοτομικό σχέδιο πόλεως δέν είναι «σύνολο άτομικών διοικητικών πράξεων» ή «άτομική πράξη γενικού περιεχομένου» (γενική διοικητική πράξη ή γενική άτομική πράξη), όπως δέχεται τό Συμβούλιο της Έπικρατείας², αλλά κανόνας δικαίου. Γιατί, όπως παρατηρήθηκε ήδη άνωτέρω, η θέσπιση όρων και περιορισμών δομήσεως (συστατικό στοιχείο της έννοιας του σχεδίου πόλεως) άποτελεί περιορισμό δικαιωμάτων και έπιβολή ύποχρεώσεων, τοπικώς μέν περιορισμένη, αλλά άνεξάρτητη από συγκεκριμένες περιπτώσεις ή άτομα. Ορθότερο είναι λοιπόν νά θεωρηθεί τό διάταγμα έγκρίσεως ή τροποποιήσεως του σχεδίου πόλεως ως κανονιστική πράξη.

550α Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο για νεώτερες νομικές μορφές χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού (πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και άειφόρου ανάπτυξης, ρυθμιστικά σχέδια, γενικά πολεοδομικά σχέδια, σχέδια χωρικής και οικιστικής όργάνωσης «άνοικτης πόλης», πολεοδομικές μελέτες κανονιστικών όρων δομήσεως, ένεργου πολεοδομίας, αστικού άναδασμού, αναπλάσεων, αναμορφώσεων προβληματικών περιοχών, ειδικών ένισχύσεων, ειδικών κινήτρων κ.λπ.). Η ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία δέν κάνει άλλωστε τήν παλαιά διάκριση μεταξύ έγκρίσεως ή τροποποιήσεως του σχεδίου πόλεως μέ τήν διαδικασία τών άρθρων 2 έπ. και άυτοτελους θεσπίσεως όρων και περιορισμών δομήσεως μέ τήν διαδικασία τών άρθρων 9 έπ. του ν.δ. της 17.7.1923, η όποία άποτελέσε έπί δεκαετίες τό κύριο έρεισμα για τήν διαφορετική νομολογιακή μεταχείριση τών σχεδίων πόλεως άνάλογα μέ τό περι-

1. ΣτΕ 2873/1970. Βλ. επίσης ΣτΕ 1249/94 (άπόφαση για άναπροσαρμογή τών συντάξεων).

2. Π.χ. ΣτΕ 1675/1962, 753/1965.

εχόμενο και την διαδικασία εκπονήσεώς τους¹. Τά σύγχρονα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια και μελέτες εκπονούνται πάντοτε με σκοπό να θεσπίσουν όρους και περιορισμούς δομήσεως, έχουν σημαντικές έννομες συνέπειες για τό περιεχόμενο και την νομιμότητα άλλων κανονιστικών και άτομικών διοικητικών πράξεων και συγκεντρώνουν τς σπουδαιότερες ιδιότητες τών κανόνων δικαίου. Ός κανονιστικές πράξεις δέν εξοπλίζονται βέβαια σέ περίπτωση νομικών ελαττωμάτων μέ τήν βασική ισχύ τών άτομικών διοικητικών πράξεων, μέ συνέπεια τό κήρος τους νά μπορεί νά εξεταστεί παρεμπιπτόντως και μετά τήν πάροδο τής προθεσμίας προσβολής επί άκυρώσει έπ' ευκαιρία τής εμπρόθεσμης προσβολής άλλης πράξεως. Όμως ή «άδυναμία» τους ατή δέν πρέπει νά συγγέεται μέ τήν νομική φύση τών χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων και μελετών και μπορεί νά αντιμετωπιστεί μέ ανάλογες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Τό ίδιο ισχύει και για τήν πράξη πού άφορά ιδιότητα πράγματος, ιδίως 551
ένός άκινήτου, ως δημόσιου πράγματος, ή τήν χρησιμοποίησή του άπό τό κοινό². Οί έμ π ρ ά γ μ α τ ε ς ατήs διοικητικές πράξεις έχουν έννομες συνέπειες για κάθε ένα θιγόμενο πρόσωπο, ανεξάρτητα άπό συγκεκριμένες περιπτώσεις ή άτομα. Πρόκειται για τήν «καθιέρωση» πράγματος (π.χ. όδοϋ) στήν δημόσια χρήση, τήν έγκριση μεταφοράς συντελεστή δομήσεως, τήν κήρυξη μιās περιοχής ή κτιρίου ως ιδιαίτερης αρχαιολογικής, ιστορικής, αισθητικής ή τουριστικής σημασίας και ειδικής προστασίας κ.λπ. Καί ή νομολογία του Συμβουλίου τής Έπικρατείας δέχεται ότι παρόμοιες πράξεις χαρακτηρισμού μιās περιοχής έχουν κανονιστικό χαρακτήρα³.

10. Στήν νομοθεσία, έπιστήμη και νομολογία του διοικητικού δικαίου 552
συναντούμε πολύ συχνά τόν όρο «έκτελεστή πράξη τής διοικήσεως»⁴. Ό όρος είναι δημιούργημα τής γαλλικής έπιστήμης (Maurice Hauriou): *décision exécutoire* σημαίνει τήν πράξη, διά τής όποιās ή διοίκηση άσκει τήν έξουσία τής μονομερούς μετατροπής νομικών καταστάσεων. Τό έλληνικό Συμβούλιο τής Έπικρατείας όρίζει τς εκτελεστές πράξεις ως εκείνες «διά τών όποιών δηλοϋται βούλησιs διοικητικού όργάνου σκοπούσα τήν παραγωγήν έννόμου άποτέλεσματος εναντι τών διοικουμένων» και οί όποιες είναι δεκτικές «άμέσου εκτελέσεως»⁵ («έκτελεστότητα τής διοικητικής πράξεως»). Ατή όμως ή έννοια τής

1. Βλ. Π.-Μ. Εύστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, 2001, Εισαγωγή, σ. 93 έπ.

2. Βλ. αντίθέτως § 35 έδ. β' VwVfG.

3. ΣτΕ 975/1964, 2204/1971. Η ύπουργική όμως πράξη, μέ τήν όποία χαρακτηρίζεται όρισμένο οικοδόμημα ή μνημείο ως έργο τέχνης «χρηζον προστασίας», ύπαγόμενο έτσι στο ειδικό καθεστώς του ν. 5351/1932 «Περί αρχαιοτήτων», είναι πράξη μέ άτομικό χαρακτήρα. ΣτΕ 1930/78 (Όλ.), ΤοΣ 1978, 638.

4. Δ. Παπανικολαΐδης, Η συμβολή τής νομολογίας του Συμβουλίου τής Έπικρατείας εις τόν καθορισμόν τής έννοιάs τής εκτελεστήs διοικητικής πράξεως, τ.τ. ΣτΕ, I, 1979, σ. 174.

5. ΣτΕ 1866/1967.

έκτελεστής πράξεως συμπίπτει ουσιαστικά με την έννοια της διοικητικής πράξεως. Ποιός είναι τότε ο σκοπός της

- 553 Στην Γαλλία, όπου εκτός των μονομερών, αναγνωρίζονται και διμερείς και πολυμερείς διοικητικές πράξεις, όπου δηλαδή η έννοια της διοικητικής πράξεως περιλαμβάνει και την διοικητική σύμβαση, ο όρος «έκτελεστή απόφαση» (*décision exécutoire*) έχει λόγο υπάρξεως. Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο όμως ο τεχνικός όρος «διοικητική πράξη» είναι ταυτόσημος με τον όρο «έκτελεστή πράξη της διοικήσεως». Μία έκτελεστή πράξη της «διοικήσεως» είναι «διοικητική πράξη» και μία «διοικητική πράξη» είναι έξ ορισμού «έκτελεστή». Όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας εξετάζει αν μία πράξη είναι «έκτελεστή» ή μή, εξετάζει λοιπόν στην πραγματικότητα αν πρόκειται για διοικητική πράξη ή όχι. Υπ' αυτήν την έννοια ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας επεξηγεί ότι, όπου στον Κώδικα αναφέρεται ο όρος «διοικητική πράξη», νοείται η έκτελεστή διοικητική πράξη (άρθρο 30 ΚΔΔιαδ).
- 554 Σε μερικές άλλες περιπτώσεις η «έκτελεστότητα» σημαίνει την ουσιαστική ισχύ και δυνατότητα εφαρμογής και διοικητικού καταναγκασμού της πράξεως που υπάρχει ήδη τυπικά ως διοικητική πράξη. Αυτή είναι η έννοια της «έκτελεστότητας» π.χ. στο αρχικό άρθρο 177 παρ. 3 του προϊσχύσαντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ν. 1056/ 1980), που όριζε ότι «οί αποφάσεις που προβλέπονται σ' αυτό το άρθρο δέν εκτελούνται πριν περάσουν πέντε ημέρες από του περιήλθαν στην νομαρχία». Η διάταξη αυτή καταργήθηκε όμως με το άρθρο 87 παρ. 1 του ν. 1416/1984.