

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ:**

**Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου ως μέσο ελέγχου  
της διοικητικής δράσης**

**ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπων:**

**ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΤΡΙΚΙΟΣ**

**Σπουδάστρια:**

**ANNA ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ:**

**Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου ως μέσο  
ελέγχου της διοικητικής δράσης**

**ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπων:**

**ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΤΡΙΚΙΟΣ**

**Σπουδάστρια:**

**ANNA ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

**ΕΣΔΔΑ**

**Άννα Βασιλείου**

**© 2018**

**Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.**

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2018

Άννα Βασιλείου

Υπογραφή

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο συγκροτείται από μια σειρά θεμελιωδών γενικών αρχών, οι οποίες, ιστορικά, διαπλάστηκαν κυρίως από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ σήμερα αρκετές από αυτές κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα. Οι γενικές αρχές οριοθετούν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, περιορίζοντας τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας και εξασφαλίζοντας την υποταγή της διοίκησης σε ομοίομορφους κανόνες, ακόμη και όταν υπάρχει νομοθετικό κενό ή ασάφεια. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της αιτιολογίας, η αρχή της διαφάνειας, η αρχή της ισότητας, η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της επιείκειας. Η διάπλασή τους στην ελληνική έννομη τάξη ήταν αποτέλεσμα συνειδητής και ηθελημένης προσπάθειας εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης, και υιοθέτησης των ευρωπαϊκών θεσμών που επικρατούσαν εκτός των συνόρων της πάλαι ποτέ οθωμανικής αυτοκρατορίας. Αρκετές από αυτές εισήχθησαν αυτούσιες από το γερμανικό και το γαλλικό δίκαιο, ενώ και σήμερα ανευρίσκονται στις έννομες τάξεις άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Η διοίκηση ελέγχεται για παραβίαση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου μέσω του διοικητικού ελέγχου και της διοικητικής εποπτείας, καθώς και μέσω του ακυρωτικού και ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου. Η σημασία τους για τη διαμόρφωση της διοικητικής λειτουργίας είναι καθοριστική, καθώς οριοθετούν το πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και προστατεύει το σύνολο των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Λέξεις – Κλειδιά: γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, έλεγχος Δημόσιας Διοίκησης, αρχή νομιμότητας, αρχή προηγούμενης ακρόασης, αρχή αναλογικότητας, αρχή χρηστής διοίκησης

## ABSTRACT

The greek administrative law consists of a series of fundamental general principles, historically formed by the Court of State's case law. Today, a lot of them are established in the Constitution. General principles of law define all public administration's actions, by limiting the boundaries of discretion. They secure that public administration is subdued to uniform rules, even in cases of omission or ambiguity in the law. Those principles include the rule of strict compliance with the law, the principle of public interest, the principle of hearing, the principle of impartiality, the principle of justification of administrative acts, the principle of transparency, the principle of equality, the principle of continuity of function, the principle of good administration, the principle of good faith, the principle of legitimate expectation and trust of the state, the principle of proportionality and the principle of fairness. The conformation of those principles in the greek legal system was a result of conscious and intentional effort to modernize public administration in Greece, and to adopt european rules established beyond the borders of the fading Ottoman Empire. Some of them were introduced unchanged straight from the german and french law, whereas today they are a part of the legal system of other european states. Public administration is being reviewed for violation of the general principles through administrative control and inspection, as well as through judicial review, abrogation and revocation of administrative acts. Their significance to conform the functioning of public administration is defining, as they set its boundaries and protect all of the administereds' rights.

Keywords: general principles of administrative law, Public Administration monitoring. Principle strict compliance with the law, principle of hearing, principle of proportionality, principle of good administration

**ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας μου, κ. Γεώργιο Πατρίκιο, για όλες τις πολύτιμες ακαδημαϊκές και τεχνικές συμβουλές του και την καθοδήγηση του καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας, καθώς και για την άψογη συνεργασία μας.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω, ακόμη, όλους τους εισηγητές και τις εισηγήτριες στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, για τις πολύτιμες γνώσεις που μου προσέφεραν, στη διάρκεια φοίτησής μου στην ΚΕ΄ Εκπαιδευτική Σειρά.

## Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT.....	5
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α.....	12
ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	12
1. Ιστορική επισκόπηση.....	12
2. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.....	16
2.1. Η αρχή της νομιμότητας.....	16
2.2. Η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος.....	20
2.3. Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου.....	23
2.4. Η αρχή της αμεροληψίας.....	26
2.5. Η αρχή της αιτιολογίας.....	29
2.6. Η αρχή της διαφάνειας.....	31
2.7. Η αρχή της ισότητας.....	34
2.8. Η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων.....	36
2.9. Η αρχή της χρηστής διοίκησης.....	38
2.10. Η αρχή της καλής πίστης.....	39
2.11. Η αρχή της αναλογικότητας.....	41
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β.....	44
ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ.....	44
1. Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.....	44
2. Περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.....	45
2.1. Διοικητικός έλεγχος.....	45
2.1.1. Πειθαρχικός έλεγχος.....	46
2.2. Δικαστικός έλεγχος.....	47
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	50
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	53

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΠ	Διδακτικό Επιστημονικό Προσωπικό
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕλΣυν Ολ	Ολομέλεια Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΘΠΔΔ	Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
Συντ.	Σύνταγμα
ΤΕΙ	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

*“...ουδέ εις διοικητικόν υπάλληλον ν’ αρνηθεί να μετέλθῃ το δημόσιον αυτού έργον, λόγω ελλείψεως νόμου, αλλ’ οφείλει εκάτερος ν’ αναπληρώσῃ το χάσμα δι’ αναλόγου εφαρμογῆς εκ παρεμφερούς διατάξεως ἢ ἐπὶ τη βάσει των γενικῶν αρχῶν του δικαίου”*

Απόσπασμα από τον εναρκτήριο λόγο του Κ.Ρακτιβάν, πρώτου Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την ημέρα ενάρξεως των εργασιών του (17 Μαΐου 1929).

Ελλείπει ρητής αναγραφής τους σε κάποιο νομοθετικό κείμενο, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου προέκυψαν, αρχικά, από το γενικότερο πνεύμα του δικαίου, όπως αυτό αποτυπώνεται στις εκάστοτε συνταγματικές διακηρύξεις για τη μορφή του πολιτεύματος ή τη γενική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στη διοικητική πρακτική και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Η διάπλάσή τους ξεκίνησε από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο από τα πρώτα έτη της λειτουργίας του τις επικαλείτο προς επίλυση των ενώπιόν του εισαγόμενων διοικητικών διαφορών, ενώ σήμερα αντλούνται σε μεγάλο βαθμό από το Σύνταγμα. Ο σπουδαίος ρόλος τους στο διοικητικό δίκαιο οφείλεται στην έλλειψη κωδικοποίησής του.

Στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περιλαμβάνεται η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της αιτιολογίας, η αρχή της διαφάνειας, η αρχή της ισότητας, η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της επιείκειας. Ορισμένες από αυτές τις αρχές

αλληλεπικαλύπτονται, όπως η αρχή της αναλογικότητας με την αρχή της επιείκειας, και η αρχή της καλής πίστης με την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, γι' αυτό θα αναλυθούν μαζί ως εκφάνσεις της ίδιας αρχής.

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται μια αναλυτική και κριτική επισκόπηση των παραπάνω αρχών, οι οποίες θα εξεταστούν από διάφορες πλευρές, σε συνδυασμό με τη χρησιμότητά τους στην καθημερινή διοικητική πρακτική και στην εκτέλεση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων. Σημειώνεται ότι δεν αναλύονται οι ειδικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες εφαρμόζονται μόνο σε επιμέρους κλάδους του διοικητικού δικαίου (π.χ. φορολογικό δίκαιο, δημοσιονομικό δίκαιο, αστυνομικό δίκαιο κ.λπ.). Αντικείμενο μελέτης στο παρόν πόνημα αποτελούν αποκλειστικά οι γενικές αρχές, οι οποίες τυγχάνουν εφαρμογής σε όλους τους τομείς του διοικητικού δικαίου, όπως απαριθμήθηκαν ανωτέρω.

Για τη μελέτη των ζητημάτων που άπτονται των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, καθώς και του ελέγχου της διοικητικής δράσης, πραγματοποιήθηκε, κατά κύριο λόγο, βιβλιογραφική αναζήτηση σε εγχειρίδια και περιοδικά διοικητικού δικαίου. Ακόμη, επιλέχθηκε σχετική νομολογία από τη βάση δεδομένων του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών “Ισοκράτης – Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών” ([www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)) και από τη βάση νομικών δεδομένων “NOMOS – Βάσεις Νομικών Δεδομένων” ([lawdb.intrasoftnet.com](http://lawdb.intrasoftnet.com)). Χρησιμοποιήθηκαν, επίσης, διαδικτυακές πηγές στην ελληνική γλώσσα.

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν απαραίτητο εργαλείο της Διοίκησης κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων, καθώς υπαγορεύουν την προσήκουσα κατεύθυνση διοικητικής δράσης σε περίπτωση νομοθετικού κενού ή νομοθετικής ασάφειας, γεγονός που συχνά συμβαίνει λόγω της πολυνομίας και της κακονομίας στη χώρα μας. Αναδεικνύουν, ακόμη, την ηθική διάσταση της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, η οποία δεν είναι απαραίτητο να θεσπίζεται νομοθετικά, αλλά προκύπτει από τη λογική αναγκαιότητα, με την οποία η Διοίκηση, με οδηγό τις ρυθμίσεις και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου, διατυπώνει και εφαρμόζει μια γενική αρχή.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να αναδείξει τη σημασία των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου στον περιορισμό και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, όταν αυτός δεν επιτυγχάνεται με συγκεκριμένες και σαφείς νομοθετικές διατάξεις, καίτοι

προσβάλλονται θεμελιώδη ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των διοικουμένων. Η δομή της εργασίας διαρθρώνεται σε δύο κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο, αρχικά πραγματοποιείται μια ιστορική επισκόπηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, ως προς την πρώτη εμφάνιση της κάθε αρχής στην ελληνική έννομη τάξη, την ερμηνεία που είχαν στο παρελθόν και τον τρόπο εμφάνισής τους. Στη συνέχεια, αναλύονται οι επιμέρους αρχές και καταγράφεται η (τυχόν) κατοχύρωσή τους στο Σύνταγμα ή σε νομοθετικά κείμενα, καθώς και η αντίστοιχη θεμελίωση και εφαρμογή τους (εάν υπάρχει) στο ευρωπαϊκό δίκαιο ή σε άλλες έννομες τάξεις, στο πλαίσιο συγκριτικής επισκόπησης. Παρατίθεται νομολογία για κάθε μία γενική αρχή, ώστε να διαπιστωθεί η ερμηνεία που τους προσδίδεται από τη Διοίκηση και τα Δικαστήρια, στο πλαίσιο σύνδεσης των γενικών αρχών με τη διοικητική πρακτική.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται ο ρόλος των γενικών αρχών ως μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης. Ειδικότερα, παρατίθεται η σχέση των γενικών αρχών με το διοικητικό έλεγχο, τη διοικητική εποπτεία, καθώς και με το δικαστικό έλεγχο από τα Διοικητικά Δικαστήρια (ακυρωτικός έλεγχος και έλεγχος ουσίας). Στο κεφάλαιο αυτό αναλύεται ιδιαίτερα ο ρόλος των γενικών αρχών ως μέσο περιορισμού των άκρων ορίων της διοικητικής ευχέρειας.

Στον επίλογο της εργασίας παρατίθενται τα συμπεράσματα και η ουσιαστική αξιολόγηση των γενικών αρχών για την προστασία των διοικουμένων και την οριοθέτηση της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και για την ασφάλεια δικαίου στις σχέσεις μεταξύ της Διοίκησης και των διοικουμένων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

### ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

#### 1. Ιστορική επισκόπηση

Όταν ο Ναπολέων ανέθεσε στο Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, το Conseil D' Etat, την εκδίκαση υποθέσεων που φέρονταν ενώπιόν του από τους διοικούμενους με αίτηση ακύρωσης, το διοικητικό δίκαιο ήταν ακόμη αδιαμόρφωτο, δεδομένου ότι η Γαλλική Επανάσταση ανέτρεψε το προηγούμενο καθεστώς, και θέλησε να εγκαταστήσει ένα “καινούργιο κράτος”, με νέους νομικούς θεσμούς. Το γαλλικό διοικητικό δίκαιο αποτελούνταν τότε από μια σειρά αποσπασματικών νομοθετικών διατάξεων, επί των οποίων το Conseil D' Etat κλήθηκε στην πράξη να δημιουργήσει τις γενικές αρχές που θα εξασφάλιζαν την ενιαία εφαρμογή του διοικητικού δικαίου και την πλήρωση των κενών νόμου, με βάση τις οποίες θα έπρεπε να είναι οργανωμένη και να λειτουργεί η δημόσια διοίκηση (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη και Φλογαΐτης, 2004, σελ. 32).

Αξιοπρόσεκτο είναι το γεγονός ότι, υπό την επίδραση του Διαφωτισμού στην ηπειρωτική Ευρώπη, η λειτουργία της Διοίκησης διεπόταν από πολλούς, αποσπασματικούς νόμους, την πρακτική εφαρμογή των οποίων διαμόρφωνε το Conseil D' Etat, εξυφαίνοντας τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, κατά τις καλύτερες παραδόσεις του αγγλοσαξωνικού δικαίου και του common law.

Σύμφωνα με τον Σ. Φλογαΐτη, η Δημόσια Διοίκηση, ως μηχανισμός άσκησης εξουσίας, αποτέλεσε πεδίο συχνής και αποσπασματικής νομοθετικής παρέμβασης. Ακολούθως, σε όλες σχεδόν τις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, το διοικητικό δίκαιο έγινε ο κλάδος του δικαίου ο περισσότερο ευμετάβλητος και ασταθής, καθώς είναι αδύνατον οι κανόνες αυτοί να είναι σταθεροί, περισσότερο απ' όσο απαιτούν οι επιλογές της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, μέσω της οποίας εκφράζεται σε κάθε ιστορική στιγμή το δημόσιο συμφέρον κατά τη λαϊκή βούληση. Υπό αυτές τις συνθήκες, το διοικητικό δίκαιο αποτέλεσε το πλέον εύφορο έδαφος για τη δημιουργία γενικών αρχών, οι οποίες θα εξασφάλιζαν τη σταθερότητα εφαρμογής του.

Γενικές αρχές του δικαίου δημιουργούνται μέσω της νομολογίας σε όλους τους κλάδους του δικαίου, διότι σε όλους τους κλάδους υπάρχει η συνεχής ανάγκη να δημιουργούνται γενικές αρχές, καθότι αποτελούν τη συνεκτική ύλη μεταξύ της

κείμενης νομοθεσίας και των θεσμών που διέπουν το δικαϊκό μας σύστημα. Η ανάγκη δημιουργίας τους υπαγορεύεται, δε, από τη ζωτική τους σημασία στην κάλυψη των κενών νόμου.

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, πηγάζουν από την έννοια του κράτους δικαίου και την παράγωγη έννοια της νομιμότητας της Διοίκησης. Σκοπών των αρχών αυτών είναι η προστασία του διοικουμένου και η διασφάλιση των δικαιωμάτων του έναντι της διοικητικής δράσης, η οποία μπορεί, έστω και συγκεκριμένα, να παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας. Έμμεσα πηγάζουν από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας, η οποία οδήγησε στο καθεστώς του κράτους δικαίου και στην καθιέρωση των συνταγματικών διατάξεων που το θεμελιώνουν. Με απλά λόγια, οι γενικές αρχές ενσωματώνουν στην καθημερινή διοικητική πρακτική τις συνταγματικές διατάξεις περί του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της διοίκησης. Θεμελιώδης βάση τους αποτελεί ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως διακηρύχθηκαν ήδη από τη Γαλλική Επανάσταση. Σύμφωνα με τον Μ. Στασινόπουλο, όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά συντάγματα κατοχυρώνουν σήμερα την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και το σεβασμό στην αξία του ανθρώπου, όμως δεν περιορίζονται εκεί, αλλά αποκρούουν στην πράξη κάθε μεταχείριση, εκ μέρους της Διοικήσεως, η οποία θα προσέβαλε την αξιοπρέπεια του ανθρώπου, ως ελεύθερου όντος, και θα υποβίβαζε την έννοια της ανθρώπινης ύπαρξης.

Από αυτές τις πηγές, λοιπόν, αντλούν τη νομική ισχύ τους οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Το ερώτημα που προκύπτει είναι, ποια ακριβώς είναι η θέση τους στην ιεραρχία των νομικών κανόνων; Έχουν οι γενικές αρχές αυξημένη τυπική δύναμη, δηλαδή τυπική δύναμη ανώτερη του κοινού νόμου; Είναι πλέον παραδεδομένο ότι οι γενικές αρχές αποτελούν τέλειους κανόνες (*leges perfectae*), υπό την έννοια ότι η Διοίκηση δεν πρέπει να εκδίδει διοικητικές πράξεις αντίθετες προς τις αρχές αυτές. Προορισμός τους είναι η συμπλήρωση των νομοθετικών κενών σύμφωνα με το πνεύμα του Συντάγματος. Στην πράξη, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Σε περίπτωση που εκδοθείς νόμος παραβιάζει τις γενικές αρχές, θα πρέπει να διακρίνουμε σε δύο περιπτώσεις (Στασινόπουλος 1973, σελ. 125). Στην πρώτη περίπτωση, εάν οι παραβιαζόμενες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου συνδέονται στενά με την πραγματοποίηση συνταγματικών διατάξεων, ώστε μια ενδεχόμενη κατάργησή τους να θίγει απευθείας άρθρα του Συντάγματος, τότε οι γενικές

αρχές αποκτούν δύναμη υπέρτερη του κοινού νόμου. Η δια νόμου προσβολή τους συνιστά, σ' αυτές τις περιπτώσεις, προσβολή, έστω έμμεση, των συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες οι γενικές αρχές είναι συνυφασμένες. Ωστόσο, υπάρχουν γενικές αρχές οι οποίες απλώς συμπληρώνουν τα κενά νόμου ή συμβάλλουν στην πληρέστερη εφαρμογή συνταγματικής διάταξης, δρώντας επικουρικά και όχι ουσιωδώς. Οι συνταγματικές διατάξεις παραμένουν σε άρτια και πλήρη εφαρμογή, ακόμη και με τυχόν νομοθετική κατάργηση γενικών αρχών αυτή της κατηγορίας.

Βάσει της παραπάνω διάκρισης, κατά Μ. Στασινόπουλο, εάν μεν προσβάλλονται με νόμο οι γενικές αρχές που είναι άμεσα συνυφασμένες με την εφαρμογή συνταγματικών διατάξεων, τότε ο νόμος δύναται να κριθεί αντισυνταγματικός από τα δικαστήρια, όχι επί τη βάσει της αντίθεσης του νόμου στις γενικές αρχές, αλλά επί τη βάσει της έμμεσης αντίθεσης του στο Σύνταγμα. Εντούτοις, εάν η αντίθεση αφορά τις γενικές αρχές της δεύτερης κατηγορίας, η προσβολή δεν δύναται να θεωρηθεί ότι ισούται με προσβολή συνταγματικής διάταξης, την οποία δευτερευόντως και όχι ουσιωδώς εξυπηρετεί η γενική αρχή. Επομένως, εναπόκειται στην κρίση του δικαστή να αποφασίσει για τη συνταγματικότητα ή μη του συγκεκριμένου νόμου.

Στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος του γενικού διοικητικού δικαίου, προπάντων του δικαίου που διέπει την έκδοση διοικητικών πράξεων, ελλείψει κωδικοποίησης, αποτελείται από γενικές αρχές, δημιουργηθείσες από την επιστήμη και τη νομολογία, βάσει του συνόλου και του πνεύματος του ισχύσαντος δικαίου (Δαγτόγλου 2004, σελ. 129). Κατόπιν της ιδρύσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, με το νόμο 3713/1928 (με βάση τα Συντάγματα του 1911 και του 1927), κατά το πρότυπο του γαλλικού Conseil D' Etat, εισήχθησαν, ως επί το πλείστον, αυτούσιες, στην ελληνική έννομη τάξη οι γενικές αρχές του γαλλικού διοικητικού δικαίου, όπως διατυπώθηκαν και ερμηνεύθηκαν από τη νομολογία του Conseil D' Etat. Με την πάροδο του χρόνου ενσωματώθηκαν στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, το οποίο επηρέασαν και διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό.

Παράλληλα, το Συμβούλιο της Επικρατείας ανέπτυξε μια πολύ σπουδαία και αξιόλογη διοικητική και συνταγματική νομολογία, η οποία συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στην προστασία των διοικουμένων απέναντι στην παράνομη διοικητική δραστηριότητα, και κατέστη, κατ' αυτόν τον τρόπο, στη συνείδηση του πολίτη ως το "δικαστήριο της νομιμότητας" (Ευστρατίου 2013, σελ. 2). Ήδη από την ίδρυση του Νεοελληνικού Κράτους διαμορφώθηκε ένα "τεχνητό" ελληνικό διοικητικό δίκαιο, το

οποίο προέκυψε από τον πλήρη παραγκωνισμό των μέχρι τότε υφιστάμενων θεσμών διοικητικού δικαίου, ανεξάρτητα από την προέλευση και την ωφελιμότητά τους, ιδίως όσον αφορά τους θεσμούς που υφίσταντο κατά τη μακραίωνη περίοδο της οθωμανικής κατοχής (1453-1821). Οι νεοσύστατοι κρατικοί θεσμοί, τελώντας σε πλήρη σύμπνοια με το πνεύμα της Ελληνικής Επανάστασης του 1821, συνειδητά προχώρησαν στον εξευρωπαϊσμό του ελληνικού δικαίου εν γένει, με σαφείς επιρροές από τις ιδέες του Διαφωτισμού και της Γαλλικής Επανάστασης.

Καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του ελληνικού δικαιοσύνητος συστήματος διαδραμάτισε ο Γερμανός καθηγητής του Μονάχου, Georg Ludwig von Maurer, ως μέλος της τριμελούς επιτροπής Αντιβασιλείας του Όθωνα. Το νομοθετικό του έργο εκτεινόταν, εκτός των άλλων κλάδων του δικαίου, στη διοικητική οργάνωση του κράτους κατά το ναπολεόντειο σύστημα που είχε υιοθετήσει τότε και η Βαυαρία (Ευστρατίου 2013, σελ. 3). Το ελληνικό δίκαιο, κατ' αυτό τον τρόπο, προήλθε απευθείας από το ευρωπαϊκό δίκαιο και εξέφρασε την ανάγκη για εξευρωπαϊσμό του κράτους και αποκήρυξης του νομικού του παρελθόντος.

Εκτός από το γερμανικό δίκαιο, σημαντική υπήρξε και η επιρροή του γαλλικού διοικητικού δικαίου, λόγω της ίδρυσης του Συμβουλίου της Επικρατείας στα πρότυπα του γαλλικού Conseil D'Etat. Παρά την εισαγωγή θεσμών που είχαν την ιστορική τους αφετηρία στην Ευρώπη, το ελληνικό διοικητικό δίκαιο εκφράζει σε μεγάλο βαθμό τις εθνικές ιδιαιτερότητες και ιστορικές εμπειρίες της χώρας μας. Χαρακτηρίζεται από ισχυρή εξάρτηση από το Σύνταγμα<sup>1</sup>, εκφράζοντας και κατοχυρώνοντας στην πράξη τη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου που εγγυάται την προστασία των θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων (όπως κατοχυρώνονται στα άρθρα 4 έως 25 του Συντάγματος), και φυσικά το σεβασμό στην αξία του ανθρώπου, ως πρωταρχική υποχρέωση του κράτους.

Ως εκ τούτου, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου τελούν σε πλήρη αρμονία προς τις επιταγές του ευρωπαϊκού δικαίου<sup>2</sup>, στο οποίο κατοχυρώνονται οι αξίες και οι αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, του κράτους δικαίου, της επικουρικότητας, της καλόπιστης συνεργασίας, καθώς και των δικαιωμάτων χρηστής απονομής της δικαιοσύνης και πραγματικής προσφυγής. Οι αξίες και αρχές αυτές αποτέλεσαν ένα

1 Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο έχει χαρακτηριστεί ως “συγκεκριμενοποιημένο συνταγματικό δίκαιο”. (Ευστρατίου 2013, σελ. 4)

2 Ιδίως προς τα άρθρα 2 και 6, 4 παρ. 3 και 5 ΣυνθΕΕ, καθώς και τα άρθρα 6 παρ.1 και 13 ΕΣΔΑ.

εντατικότερο πεδίο εξευρωπαϊσμού του ελληνικού δικαίου, και δη του διοικητικού. Οι γενικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου αντλούνται πολλαπλώς μέσω του συγκριτικού διοικητικού δικαίου των κρατών μελών, και επιδρούν στη συνέχεια εκ νέου στα εθνικά δίκαια, δημιουργώντας έτσι μια αμφίδρομη αλληλεπίδραση, όπου οι γενικές αρχές εναρμονίζονται και αλληλοσυμπληρώνονται.

Οι γενικές αρχές, όπως ήδη εκτέθηκε ανωτέρω, δημιουργήθηκαν σταδιακά και κατόπιν νομικών ζυμώσεων και αλληλεπιδράσεων με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Λαμβάνοντας ως αφετηρία τη σύγχρονη δικαιοϊκή θεώρηση του ελληνικού κράτους, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου συνοψίζονται, κατά τη δεκαετία του '50, ως εξής: α) αρχή της νομιμότητας και της αιτιολόγησης των πράξεων των διοικητικών αρχών, β) αρχή της μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων, γ) αρχή του ανακλητού των διοικητικών πράξεων, δ) εξαίρεση μελών των συλλογικών οργάνων, ε) δικαίωμα υπεράσπισης, στ) αρχή της ισότητας (Γρηγορίου, 1954).

## **2. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου**

Σήμερα, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου είναι σαφώς πολυπληθέστερες, πιο ακριβείς και συγκεκριμένες, χωρίς αυτό να σημαίνει απαραίτητα ότι η σημερινή διοίκηση λειτουργεί καλύτερα απ' ό,τι στο παρελθόν. Αυτό κυρίως που παρατηρείται, ωστόσο, από τη λεπτομερέστερη έκφραση των επιμέρους γενικών αρχών, μερικές από τις οποίες εκφράζονταν συμπυκνμένες κατά το παρελθόν, είναι η τάση προς λεπτομερέστερη κατοχύρωση των γενικών αρχών και κάλυψη οποιονδήποτε ασαφειών, με γνώμονα την ασφάλεια δικαίου στις σχέσεις διοίκησης και διοικουμένων, καθώς και την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας της Διοίκησης. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου συστηματοποιούνται ως κάτωθι.

### **2.1. Η αρχή της νομιμότητας**

Η αρχή της νομιμότητας είναι, σύμφωνα με τον Δ.Κόρσο, “η ύπατη του Διοικητικού Δικαίου αρχή, το ύπατο του κράτους δικαίου αξίωμα”. Με την αρχή αυτή υπονοείται ότι η εκτελεστική εξουσία διέπεται από το δίκαιο, ότι το κράτος υπόκειται και περιορίζεται και το ίδιο από τους νόμους που παράγει, είναι υποχρεωμένο να εφαρμόζει το δίκαιο. Η εφαρμογή του δημοσίου δικαίου παρέχει την αναγκαία



δημοκρατική νομιμοποίηση στην εκτελεστική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία, επομένως, υπάγεται στο νόμο. Η θεώρηση αυτή της νομιμότητας είναι μερικώς, μόνο, ορθή, καθώς ο νόμος δεν αποτελεί την αποκλειστική πηγή της νομιμότητας (Γέροντας κ.α., 2004, σελ. 20). Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης δεσμεύονται από όλες τις πηγές του διοικητικού δικαίου, προκειμένου να είναι σύμφωνες με την αρχή της νομιμότητας.

Οι πηγές του διοικητικού δικαίου, δηλαδή οι νομικοί κανόνες που εξειδικεύουν την αρχή της νομιμότητας και καθιστούν νόμιμη ή μη μια διοικητική πράξη, ενέργεια ή παράλειψη, διακρίνονται σε εθνικές, ευρωπαϊκές και διεθνείς, με κριτήριο τη νομική τους προέλευση. Με ιεραρχική σειρά, πηγές<sup>3</sup> του διοικητικού δικαίου αποτελούν: το Ενωσιακό Δίκαιο<sup>4</sup>, το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, οι νόμοι, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου<sup>5</sup>, οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας<sup>6</sup>, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις<sup>7</sup>, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και, τέλος, το έθιμο. Οποιαδήποτε παρέκκλιση από τις παραπάνω πηγές του διοικητικού δικαίου συνιστά παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, η οποία έχει πεδίο εφαρμογής τους πολίτες και τη Δημόσια Διοίκηση, δεσμεύοντας και τις τρεις κρατικές λειτουργίες: νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική.

Όσον αφορά τους ιδιώτες και τα δικαιώματά τους ισχύει η αρχή “ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται”, ενώ, αντιθέτως, για τη Διοίκηση “ό,τι δεν επιτρέπεται απαγορεύεται” και “ό,τι προβλέπεται είναι υποχρεωτικό” (Χρυσανθάκης, 2013, σελ. 24), προκειμένου περί δέσμιας αρμοδιότητας. Η Διοίκηση, κατά την άσκηση

3 Δεν αποτελούν πηγή δικαίου οι ατομικές διοικητικές πράξεις, οι γνωμοδοτήσεις και οι εγκύκλιοι, οι οποίες δεν αποτελούν νομικά δεσμευτικές κανονιστικές πράξεις κατ' άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β Συντ.

4 Σημειώνεται ότι, καίτοι υπάρχει αντικρουόμενη βιβλιογραφία περί της υπεροχής του Ενωσιακού Δικαίου έναντι του Συντάγματος το ζήτημα της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έχει επιλύσει οριστικά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΔΕΚ) με τις αποφάσεις *Costa c. Enel* και *Van Gend en Loos* (ΔΕΚ 26/62). Η προβληματική της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου πηγάζει από το γεγονός ότι δεν υπάρχει σαφής αναφορά στο ελληνικό Σύνταγμα περί καθιέρωσής της. Το άρθρο 28 Σ αναφέρεται εν γένει στο διεθνές δίκαιο, χωρίς να προβλέπει ρητά την εν γένει υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου, η οποία προέρχεται ως γενική αρχή από την ίδια την Ε.Ε. Πρβλ. και Παυλόπουλο “Ως προς τον «σκεπτικισμό» που ορισμένοι εκφράζουν σ' ό,τι αφορά την σχέση μεταξύ Συντάγματος και ευρωπαϊκού δικαίου επισημαίνεται τούτο: Είναι λάθος, όσο η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει προχωρήσει στο σημείο εκείνο πολιτειακής οργάνωσης που θα της επέτρεπε να διαθέτει πραγματικά ενιαίο συνταγματικό θεμέλιο, να επιχειρούν μια τέτοια σύγκριση και να θέτουν εν αμφιβόλω την υπεροχή του Συντάγματος.”, ομιλία με θέμα «Το Σύνταγμα μεταξύ Διεθνούς και Ευρωπαϊκού δικαίου. Η ιεραρχία της έννομης τάξης» (presidency.gr, 2015)

5 Άρθρο 44 Συντ., βλ. και άρθρο 48 Συντ.

6 Άρθρα 22 παρ. 2 και 116 παρ. 3 Συντ.

7 Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές αποφάσεις και άλλες κανονιστικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει εξουσιοδότησης (άρθρο 43 Συντ.)

αρμοδιοτήτων που εμπíπτουν στη διακριτική της ευχέρεια δεν υποχρεούται εκ του νόμου να προβεί σε έκδοση διοικητικής πράξης ή σε διοικητική ενέργεια ή παράλειψη.

Η αρχή της νομιμότητας συνάγεται από το Σύνταγμα, και συγκεκριμένα από το άρθρο 25, όπου κατοχυρώνεται η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Προκύπτει, ακόμη, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 26 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η διάκριση των λειτουργιών σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική. Η νομοθετική λειτουργία είναι, επί της ουσίας, η θέσπιση των κανόνων δικαίου, ενώ η εκτελεστική εξουσία περιορίζεται στην εκτέλεση των κανόνων αυτών, στο πλαίσιο που οι κανόνες δικαίου ορίζουν. Επομένως, ο εκ νόμου περιορισμός των δικαιωμάτων των πολιτών μπορεί να προκύψει μόνο από κανόνες δικαίου που παράγουν τα νόμιμα όργανα της νομοθετικής λειτουργίας (Βουλή και Πρόεδρος της Δημοκρατίας), ως εκ τούτου η Διοίκηση υποχρεούται να εφαρμόζει το νόμο, τηρώντας την αρχή της νομιμότητας (Κόρσος, 2013, σελ. 176).

Συνταγματικό έρεισμα της αρχής της νομιμότητας ευρίσκεται επίσης στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1, με την οποία καθιερώνεται ο θεσμός της αίτησης ακυρώσεως των εκτελεστών διοικητικών πράξεων των διοικητικών αρχών για παράβαση νόμου ενώπιον του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία διάταξη προβλέπεται δυνατότητα ακύρωσης πράξεων της Διοίκησης λόγω παράβασης της αρχής της νομιμότητας. Ακόμη, στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος θεσπίζεται η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις, στο πλαίσιο του κράτους δικαίου.

Η αρχή της νομιμότητας ανευρίσκεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από την ίδρυσή του<sup>8</sup>, όπως εκφράστηκε από το δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι η Διοικητική αρχή, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, οφείλει να τηρεί, εκτός από τους γραπτούς κανόνες δικαίου, και τις γενικές αρχές του δικαίου, προκύπτουσες από το γενικότερο πνεύμα του δικαίου. Η δε παράβαση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου δύναται να αποτελέσει βάση ελέγχου της Διοίκησης για υπέρβαση εξουσίας, παράβαση νόμου ή, ακόμα και κατάχρηση εξουσίας (ΣτΕ 95/1929, κατά παραπομπή Γρηγορίου, 1954). Σύμφωνα δε με τη νομολογία *“Εντός δε ενός Κράτους δικαίου είναι αναμενόμενο, ως εκ της ισχύος της αρχής της νομιμότητας, τα διοικητικά όργανα να σεβαστούν και εκτελέσουν τις υποχρεωτικές γι’ αυτά πράξεις, ιδίως μάλιστα όταν οι πράξεις αυτές διαπλάστηκαν, κατόπιν σχετικής αιτήσεως δικαστικής προστασίας, με το κύρος της δικαστικής εξουσίας”* (ΕλΣυν Ολ 484/2018, ΘΠΔΔ).

8 Βλ. ΣτΕ 95/1929, 322/1930, 478 και 923/1931, 328, 395, 474 και 492/1932, 73/1937, 505/1943, 603/1952, κατά παραπομπή Γρηγορίου, 1954, σελ. 531

Τα τελευταία χρόνια, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων δέχεται ως έκφραση της αρχής της νομιμότητας την αρχή της οικονομικότητας, ως στοιχείο της δημιουργικής (τελολογικής) προσέγγισης των επίμαχων κανόνων δικαίου. Η αρχή της οικονομικότητας λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και αποτελεί ερμηνευτικό εργαλείο για την αντιμετώπιση και ανάσχεση, όπου επιβάλλεται, των παρεκτροπών της κρατικής εξουσίας (Ρένεση, 2014).

Η νομολογία του ΔΕΕ αποδέχεται και καθιερώνει την αρχή της νομιμότητας, ως έκφραση του κράτους δικαίου, υπό την έννοια της προηγούμενης θεσμοθέτησης κανόνων δικαίου που διέπουν την κάθε είδους άσκηση αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ε.Ε.<sup>9</sup> Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, όλα τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τα επιμέρους όργανα των κρατών μελών, κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζει σε αυτά το ευρωπαϊκό δίκαιο, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου (Παυλόπουλος, 2017).

Η ερμηνεία της αρχής της νομιμότητας δίχασε την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν η σιωπηρή παράταση της θητείας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης κρίθηκε σύμφωνη με την αρχή της νομιμότητας, δεδομένου ότι, καίτοι δεν υπήρξε ρητή ανανέωση της θητείας του, η, συνειδητή προφανώς, αποχή του αρμόδιου οργάνου, ήτοι του Υπουργικού Συμβουλίου, από την επιλογή νέου προσώπου, εκτιμώντας ότι δεν συντρέχει λόγος μεταβολής, σε συνδυασμό με την ανάγκη κάλυψης της συγκεκριμένης θέσης, σύμφωνα και με την επιταγή του δημοσίου συμφέροντος. Ο σιωπηρός χαρακτήρας της ανανέωσης κρίθηκε, για τους λόγους αυτούς, σύμφωνος προς την αρχή της νομιμότητας. Ωστόσο, κατά την άποψη της μειοψηφίας, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αναγορεύεται σε φύλακα της νομιμότητας της Διοίκησης, επομένως δεν μπορεί να γίνει συνταγματικά ανεκτή η συνέχιση της θητείας του χωρίς την περιβολή του απαραίτητου τύπου. Σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, δε νοείται σιωπηρή παράταση εφόσον αυτή δεν προβλέπεται ρητά από διάταξη νόμου, ενόσω προβλέπεται συγκεκριμένα στο νόμο η ανανέωση της θητείας του (ΣτΕ Ολ 2350/2017, ΘΠΔΔ).

Η διοίκηση οφείλει να τηρεί τη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας, οριοθετώντας η ίδια τη δράση της προς τους διοικουμένους. Η αρχή αυτή προστατεύει τους πολίτες από ενδεχόμενη αυθαιρεσία της διοίκησης, και ενδυναμώνει το κράτος δικαίου και τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

<sup>9</sup> Βλ. π.χ. την απόφαση 17.12.1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel κατά Koster και Berodt & Co, κατά παραπομπή Παυλόπουλου, 2017.

## 2.2. Η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος

Η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος έχει χαρακτηριστεί ως ακρογωνιαίος λίθος του δημοσίου δικαίου εν γένει, από το Conseil d'Etat, καθώς χρησιμοποιείται ευρέως στην τελολογική, κυρίως, ερμηνεία των κανόνων δικαίου. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχει χρησιμοποιηθεί, μάλιστα, ως νομικό κριτήριο για τη διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό, καθώς και στη διάκριση των διαφορών σε δημόσιες και ιδιωτικές. Πρόκειται για αόριστη νομική έννοια, καθώς η νοηματοδότηση της αρχής αυτής είναι αρκετά ρευστή, συγκριτικά με τις υπόλοιπες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Δεν δύναται να οριστεί με σαφήνεια, καθώς αποτελεί έννοια ευμετάβλητη στο χώρο και στο χρόνο. Το περιεχόμενο που αποδίδεται ενίοτε στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος εξαρτάται από τρεις μεταβλητές: τις ανάγκες του λαού, τις πολιτικές επιλογές και τη φύση των πραγμάτων (Καλογερόπουλος, 2016)<sup>10</sup>.

Επιπλέον, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος σχετίζεται με τον περιορισμό συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, την αναγκαστική απαλλοτρίωση, τον κρατικό παρεμβατισμό, την αστική ευθύνη του Κράτους, την αρχή της νομιμότητας, την άσκηση διακριτικής ευχέρειας, την κατάχρηση εξουσίας, τον καθορισμό των εκτελεστών διοικητικών πράξεων, την ανάκληση διοικητικών πράξεων καθώς και την προσωρινή δικαστική προστασία. Σύμφωνα με τον Χ. Πολίτη, «το δημόσιο συμφέρον αποτελεί τη λυδία λίθο και το βασικό λόγο-έρεισμα πάσης συνταγματικής, νομοθετικής και διοικητικής ρυθμίσεως» (Σπηλιωτόπουλος κ.α., 2014, σελ. 235, κατά παραπομπή Καλογερόπουλου).

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παρουσιάζει λεκτική ποικιλομορφία τόσο στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία, όσο και στην ίδια τη νομολογία, όπου εμφανίζονται οι όροι (πέρα του «γενικού», του «δημόσιου» και του «εθνικού» συμφέροντος): «κοινωνικό», «οικονομικό», «ουσιώδες», «εξαιρετικό», «μείζον», «γενικότερο», «γενικότερο κοινωνικό», «γενικότερο δημόσιο», «γενικότερο εθνικό», «υπέρτερο δημόσιο», «υπέρτερο εθνικό», «υπέρτατο δημόσιο» κ.α. Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, οι παραπάνω λεκτικές παραλλαγές δεν υποδηλώνουν κάποια ιδιαίτερη ερμηνευτική ή αξιολογική διάκριση και αντιμετωπίζονται ως έννοιες ταυτόσημες (Καλογερόπουλος, 2016). Η διαφοροποίηση συνίσταται κυρίως στη σύνδεση της αρχής του δημοσίου

<sup>10</sup> Βλ. D. Truchet, les fonctions de la notion de l'interet general dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, 1977, σελ. 230 επ., κατά παραπομπή Καλογερόπουλου.

συμφέροντος με το εκάστοτε νομικό ζήτημα, και στη λεκτική απόδοση ιδιαίτερης έμφασης.

Καινοφανής είναι, στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, η έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως επιμέρους έκφανση του δημοσίου συμφέροντος. Η δημιουργία της συγκεκριμένης μορφής και νοηματοδότησης του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί απτή απόδειξη της ρευστότητας της αρχής. Το δημοσιονομικό συμφέρον συνιστά ειδική μορφή δημοσίου συμφέροντος που συνδέεται με το δίκαιο της ανάγκης, το οποίο αποτελεί δίκαιο των εξαιρετικών περιστάσεων. Σύμφωνα με αυτό, επιβάλλεται να υπάρχουν αυξημένες εγγυήσεις ως προς τον έλεγχο της προσφορότητας του σκοπούμενου περιορισμού, ενώ η αναγκαιότητα των μέτρων ανάγκης κρίνεται επί τη βάση κριτηρίων, όπως η αιτιολογία του νόμου ως προς το ύψος, το είδος και τη διάρκεια του περιορισμού, η δυνατότητα ηπιότερων μέτρων, η εκπόνηση σχετικών οικονομικών ή αναλογιστικών μελετών κ.λπ. (Λαζαράτος, 2013).

Η νέα έκφανση αυτής της γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου δημιουργήθηκε από τη διαπίστωση της οικονομικής δυσχέρειας του ελληνικού κράτους, την αύξηση του δημοσίου χρέους και του δημοσίου ελλείμματος, καθώς και τη συνειδητοποίηση των ποικίλων κινδύνων που εγκυμονεί ένας ενδεχόμενος δημοσιονομικός εκτροχιασμός για την οικονομία, την κοινωνία και το μέλλον του κράτους εν γένει. Με βάση τα τρία κριτήρια διαμόρφωσης της αόριστης νομικής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, τα δικαστήρια δεν θα μπορούσαν παρά να λάβουν υπόψη τη διαμορφωμένη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα, διαπλάθοντας μια νέα διάσταση του δημοσίου συμφέροντος, τη δημοσιονομική<sup>11</sup>.

Η νομολογία επικαλείται συχνά το δημόσιο συμφέρον για να δικαιολογήσει περιορισμούς ατομικών δικαιωμάτων (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 170). Έχει κριθεί, επί παραδείγματι, από τη νομολογία, ότι η Διοίκηση, λαμβάνει υπόψη την, επιτασόμενη από τα άρθρα 24, 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, “στάθμιση του αυτοτελώς προστατευόμενου αγαθού του φυσικού περιβάλλοντος, της οικολογικής ισορροπίας και της διαφύλαξης των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών, με τους αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον προστατευόμενους παράγοντες, που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη, την αξιοποίηση του εθνικού πλούτου, την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και την εξασφάλιση εργασίας στους

11 Βλ. ΣτΕ Ολ 1972/2012, ΣτΕ 693/2011, ΑΕΔ 25/2012, ΣτΕ Ολ 668/2012 και 1283-1286/2012, ΣτΕ 2164/2012 (για τον αυτεπάγγελο συμψηφισμό χρεών προς το Δημόσιο), ΣτΕ 4467/2012 (αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπερβάσεως της εύλογης διάρκειας της δίκης), κατά παραπομπή Λαζαράτου, 2013.

πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης”, κατά τη συναλλακτική της δράση με εργολήπτρια εταιρεία εκμετάλλευσης των μεταλλείων Κασσάνδρας (ΣτΕ Ολ 217/2016, ΘΠΔΔ).

Με την απόφαση 95/2017 (ΘΠΔΔ 2017, με παρατηρήσεις Σ. Βλαχόπουλου) η Ολομέλεια του ΣτΕ, διατυπώθηκαν αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες αποτυπώνουν την ευελιξία στην ερμηνεία των γενικών αρχών εν γένει. Σύμφωνα με την άποψη της μειοψηφίας, η χορήγηση αδειών λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών μέσω της διεξαγωγής της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας από τον Υπουργό Επικρατείας και όχι στο ΕΣΡ, είναι συνταγματικώς ανεκτή, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, “*συνταγματικής, μάλιστα, περιωπής*”, καθώς, ήταν απολύτως επιβεβλημένη και καθίστατο ολοένα και περισσότερο επιτακτική η ανάγκη αποκατάστασης της, παραβιαζομένης από εικοσαετίας και πλέον, συνταγματικής νομιμότητας, ως προς τη λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Εν όψει τούτου, η μη συγκρότηση ΕΣΡ για πρακτικούς λόγους και η μη άσκηση των ανατεθειμένων σε αυτό από το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων, καθώς και η απουσία κρατικής δράσεως στον έλεγχο της λειτουργίας των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών δεν είναι ανεκτές από το Σύνταγμα, το οποίο, αντιθέτως, σε περίπτωση μη συγκροτήσεως του ΕΣΡ -και, μάλιστα, αδυναμίας επ’ αόριστον της συγκροτήσεως αυτού (όπως εν προκειμένω)- ανέχεται, προκειμένου, ακριβώς, να αποτραπεί η αδράνεια του εν λόγω σοβαροτάτου τομέως κρατικής δράσεως, τη μεταβίβαση, με ειδικό νόμο («νόμο-μέτρο»), συγκεκριμένων τουλάχιστον, επιτακτικής φύσεως, αρμοδιοτήτων του, σε άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, η πλειοψηφία δεν δέχθηκε ότι η γενική αρχή του δημοσίου συμφέροντος δύναται να υπερισχύσει των συνταγματικών διατάξεων, κρίνοντας ότι θα πρέπει να εφαρμοστούν κατά γραμματική ερμηνεία οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος περί του ΕΣΡ και των αρμοδιοτήτων του, εν αντιθέσει με την μειοψηφική γνώμη, η οποία προέβη σε διασταλτική, τελολογική ερμηνεία επικαλούμενη την αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος.

Άλλωστε, το δημόσιο συμφέρον, ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, δεν έχει συνταγματικά ‘υπέρτερη αξία’ ώστε να κατισχύει, ως ‘υπερκείμενος κανόνας’, ρητών διατάξεων του Συντάγματος. Σε αντίθετη περίπτωση, η δημόσια διοίκηση θα είχε τη δυνατότητα να εκδίδει διοικητικές πράξεις κατά παρέκβαση ρητών διατάξεων του Συντάγματος, δρώντας με ευρύτατη διακριτική ευχέρεια, η οποία έρχεται σε πλήρη

αντίθεση με την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Τυχόν έμπρακτη υιοθέτηση των αντιλήψεων αυτών θα καθιστούσε ρευστά τα όρια της συνταγματικής νομιμότητας- δηλαδή τα όρια της εξουσίας –την οποία θα υποκαθιστούσε η σκοπιμότητα, ώστε να καλύπτεται κάθε φορά υπό το πέπλο του δημοσίου συμφέροντος η εκάστοτε απόφαση της διοίκησης, κατά τρόπο μάλιστα, ο οποίος υπονομεύει την ασφάλεια του δικαίου. Δηλαδή, η αποδοχή του δημοσίου συμφέροντος ως μιας «υπερδικαιϊκής» αρχής που δικαιολογεί παρεκκλίσεις από ρητές συνταγματικές διατάξεις, θα αναιρούσε το χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος ως αυστηρού, και θα κλόνιζε την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δικαιοκούς θεσμούς (Βλαχόπουλος, 2017). Επομένως, σύμφωνα με το ΣτΕ, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να δικαιολογήσει παρεκτροπές από τη ρητή εφαρμογή των συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων.

Η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος ενέχει λειτουργία συνεκτική για την κοινωνία, εφόσον αναγνωρίζεται, σύμφωνα με την αρχή αυτή, ότι υπάρχει ένα δημόσιο συμφέρον, το οποίο είναι σημαντικότερο από το ιδιωτικό συμφέρον, και με γνώμονα την προάσπισή του θα πρέπει να δρα η διοίκηση. Ακόμη, η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται με το δημοκρατικό πολίτευμα, ως προάσπιση του λαϊκού συμφέροντος, καθώς και με την ιστορική ύπαρξη του κράτους, ως προάσπιση του εθνικού συμφέροντος. Επομένως, η εφαρμογή της αρχής αυτής από τη διοίκηση είναι καθοριστικής σημασίας, ενώ μπορεί αρκετές φορές να χρησιμοποιηθεί για την επίλυση ζητημάτων όπου υπάρχουν πλείστα και αντιτιθέμενα ιδιωτικά συμφέροντα.

### **2.3. Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου**

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, η οποία αποτελεί ταυτόχρονα, εκτός από γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, και συνταγματικό δικαίωμα, κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ 2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι το δικαίωμα αυτό ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων των διοικουμένων. Η ανωτέρω συνταγματική διάταξη έχει άμεση εφαρμογή, δίχως να απαιτείται η έκδοση νόμου για την εφαρμογή της στις σχέσεις της διοίκησης με τους πολίτες.

Κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ως δικαίωμα στην ελληνική έννομη τάξη στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975, ανευρίσκει, όμως, τις ρίζες

του στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από τα προδιδακτορικά χρόνια, ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, σε δικαστικές αποφάσεις οι οποίες έκριναν ότι η Διοίκηση είχε υποχρέωση, πριν από την επιβολή οποιουδήποτε δυσμενούς διοικητικού μέτρου συνδεδεμένου με ορισμένη υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου, να τον καλέσει σε προηγούμενη ακρόαση, προκειμένου να ακούσει τις απόψεις του. Οι πρώτες δικαστικές αποφάσεις σχετικά με την αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου είναι οι υπ' αριθμ. 1811 – 1831/1969, αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ. Με τις αποφάσεις αυτές ακυρώθηκε μία σειρά βασιλικών διαταγμάτων, δυνάμει των οποίων η δικτατορία απέλυσε, ανεπιθύμητους γι' αυτήν δικαστικούς λειτουργούς των πολιτικών δικαστηρίων. Οι αποφάσεις αυτές δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη από την τότε διοίκηση, ενώ προκάλεσαν οξείες αντιδράσεις της δικτατορικής εξουσίας και οδήγησαν σε ευρείας έκτασης εκκαθαρίσεις δικαστικών λειτουργών εντός του ιδίου του ΣτΕ. Σύμφωνα με την Δ. Καλλιγέρου, *“Αυτό, όμως, το ιστορικό γεγονός προσέδωσε τέτοια αίγλη στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, ώστε, μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, να θεωρηθεί αδήριτη η ανάγκη συνταγματικής του κατοχύρωσης και, μάλιστα, με ευρύτατη κανονιστική διατύπωση”* (Καλλιγέρου, 2016).

Δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση των διοικουμένων, τα δικαιώματα των οποίων θίγονται απευθείας από τυπικό νόμο, διότι το Σύνταγμα εξαιρεί το νομοθέτη από την αρχή της προηγούμενης ακρόασης για τρεις λόγους. Πρώτον, επειδή κατά τη νομοθετική διαδικασία υφίσταται διαφάνεια (λόγω δημοσιότητας και δημόσιου ελέγχου μέσω της αντιπολίτευσης), γεγονός που δεν συντρέχει κατά τη διαδικασία των διοικητικών ενεργειών. Επιπλέον, οι νόμοι εφαρμόζονται καθολικά σε άγνωστο αριθμό διοικουμένων, καθώς, εφόσον δεν είναι εκ των προτέρων γνωστή η χρονική διάρκεια ισχύος των νόμων, δεν γνωρίζουμε σε πόσα άτομα θα εφαρμοστούν στο μέλλον. Επομένως, η προηγούμενη ακρόαση όλων των διοικουμένων είναι πρακτικά αδύνατη. Παράλληλα, η καθολικότητα και η ισότητα εφαρμογής των νόμων δεν ενέχει το στοιχείο της προσωπικής δυσμέλειας σε βάρος μεμονωμένων ατόμων, όπως συμβαίνει στις ατομικές διοικητικές πράξεις. Τέλος, τυχόν εφαρμογή της αρχής της προηγούμενης ακρόασης στην περίπτωση αυτή, θα είχε ως αποτέλεσμα της υπερβολική καθυστέρηση νομοθέτησης. Για τους ίδιους λόγους, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται ούτε κατά την έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1386)<sup>12</sup>.

12 Βλ. και ΕλΣυν Ολ 2366/2004 ΕΔΚΑ 2005, 210, ΔεφΑθ 1841/2005 ΔικΔικ 2006, 1229, κατά παραπομπή Δαγτόγλου, 2005.



Παράλληλα, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο άρθρο 6, όπου περιγράφεται επιπλέον η διαδικασία κλήσης του διοικουμένου σε ακρόαση, και οι προθεσμίες προς τούτο. Η διάταξη του άρθρου 6 του Κώδικα δεν είναι νομικώς αναγκαία για την κατοχύρωση της αρχής, κρίνεται όμως αναγκαία για τη διαδικαστική οργάνωση της υποχρέωσης της διοίκησης, ώστε να κατοχυρώνεται η ουσιαστική ικανοποίηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης (Καράκωστας και Παυλάκη, 2009, σελ. 165). Δικαιούχοι του δικαιώματος είναι τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, σε βάρος των συμφερόντων των οποίων πρόκειται να ληφθούν ορισμένες διοικητικές ενέργειες ή μέτρα, τα οποία περιλαμβάνουν δυσμένεια. Η υποχρέωση της διοίκησης συνίσταται στην κλήση του διοικουμένου σε ακρόαση πριν τη λήψη του μέτρου, ώστε να εκφράσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικώς.

Η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης εκ μέρους της διοίκησης μπορεί να στοιχειοθετήσει ακυρωσία της διοικητικής πράξης, ή ακόμη και ευθύνη αποζημίωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου εξυπηρετεί διττό σκοπό, αφενός μεν του δίνεται η δυνατότητα να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του και να υποστηρίξει τα δικαιώματά του, και, αφετέρου, διασφαλίζει την καλύτερη ενημέρωση της διοίκησης, και, επομένως, την αποτελεσματικότερη λειτουργία της (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1388).

Η εφαρμογή της αρχής της προηγούμενης ακρόασης μπορεί να αποκλείεται σε περιπτώσεις διοικητικών ελέγχων, δηλαδή επιθεωρήσεων, ερευνών κατ' οίκον κ.λπ., διότι η ελεγκτική φύση των διοικητικών μέτρων απαιτεί το στοιχείο του αιφνιδιασμού, το οποίο φυσικά εκλείπει όταν ο διοικούμενος καλείται εκ των προτέρων σε προηγούμενη ακρόαση. Εξαίρεση από την αρχή αυτή μπορεί να επιβληθεί και όσον αφορά τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης, καθώς και το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα σε οφειλέτη του δημοσίου (ΣτΕ 1958/1987, κατά παραπομπή Δαγτόγλου). Ακόμη, σε περιπτώσεις που συντρέχει δημόσιο συμφέρον, όπως σε διοικητικές υποθέσεις που αφορούν στην εθνική άμυνα, την ισορροπία της χρηματαγοράς κ.ά., καθώς και σε περιπτώσεις κατεπείγοντος, όπου υπερέχει η αρχή του δημοσίου συμφέροντος (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1395).

Επί της αρχής της προηγούμενης ακρόασης υφίσταται πλούσια νομολογία, στην οποία έχει κριθεί, μεταξύ άλλων, ότι για την έκδοση πράξης με την οποία κηρύσσεται περιοχή ως αναδασωτέα δεν απαιτείται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης

ακρόασης, καθώς η διοίκηση δρα κατά δέσμια αρμοδιότητα, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Η κλήση το διοικουμένου σε ακρόαση αποτελεί ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας,<sup>13</sup> και η τυχόν παράλειψη της δεν καλύπτεται εκ του ότι ο διοικούμενος εξέθεσε τις απόψεις του, με την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου. Η παράλειψη προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται ούτε από τυχόν ακρόαση του τελευταίου σε παράλληλη ποινική διαδικασία.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 6 παρ. 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συνάγεται ότι, στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου κατά την πειθαρχική διαδικασία περιλαμβάνεται και η ευχέρειά του να ζητήσει τη συμπαράσταση του πληρεξουσίου δικηγόρου του. Εν προκειμένω, το ΣτΕ έκρινε ανίσχυρη ως αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 2 του ΠΔ 380/1991, με την οποία απαγορεύεται πλήρως η συμπαράσταση δικηγόρου στις συνεδριάσεις των οικείων ανακριτικών (πειθαρχικών) συμβουλίων.<sup>14</sup>

Επί πειθαρχικού ελέγχου μαθητή από το Σύλλογο Διδασκόντων, όταν πρόκειται να ληφθεί δυσμενές για το μαθητή μέτρο, υποκείμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι κατ' αρχήν ο ίδιος ο μαθητής, αφενός μεν διότι είναι φορέας ατομικών δικαιωμάτων καίτοι ανήλικος, αφετέρου δε, διότι προβλέπεται από τη Διεθνή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού αυτοτελές δικαίωμα ακρόασης της γνώμης του παιδιού. Επιπρόσθετα, ωστόσο, φορείς του δικαιώματος είναι, στην προκειμένη περίπτωση, και οι ασκούντες τη γονική μέριμνα του ανηλίκου (Καράκωστας και Παυλάκη, 2009, σελ. 175)<sup>15</sup>.

Στην πράξη, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης υπόκειται σε ποικίλους περιορισμούς, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, καθώς σε πολλές περιπτώσεις δεν κρίνεται απαραίτητη η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, ιδίως όταν η διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια.

#### **2.4. Η αρχή της αμεροληψίας**

Σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας, τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, υποχρεούνται να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης, κατά την

13 Βλ. ΣτΕ 1513/2003, ΣτΕ 3245/2002, ΣτΕ 3783/2004, κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009.

14 Βλ. ΣτΕ Ολ 2152 και 2153/2000, ΣτΕ 981/2004, κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009.

15 Βλ. ΣτΠ 8354/2005.2/30.6.2005, κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009.

άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η αμεροληψία των οργάνων της διοίκησης ενδυναμώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο Κράτος. Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης έχει ιδιαίτερη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 220). Κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι διατάξεις το οποίου είναι αντίστοιχες προς τις δικονομικές διατάξεις περί εξαιρέσης των δικαστών και υπαλλήλων της γραμματείας (άρθρο 52 επ. του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας). Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ η αρχή της αμεροληψίας έχει συνταγματική βάση, και αποτελεί μία ειδικότερη έκφανση της γενικότερης αρχής του Κράτους Δικαίου, που απορρέει από το Σύνταγμα και τις καθιερούμενες απ' αυτό εγγυήσεις υπέρ του πολίτη (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1364)<sup>16</sup>.

Η νόμιμη και σύμφωνη προς την αρχή της αμεροληψίας σύνθεση του διοικητικού οργάνου, επιβάλλει την υποχρέωση αποχής των προσώπων που μετέχουν σε μονομελή ή συλλογικά όργανα, εφόσον η ικανοποίηση προσωπικού τους συμφέροντος συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης ή είναι συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι ορισμένου βαθμού με κάποιον από τους ενδιαφερομένους ή μεταξύ τους, όταν πρόκειται περί συλλογικού οργάνου. Στη συγγένεια περιλαμβάνεται και η υιοθεσία, ή ο δεσμός ή η ιδιόζουσα σχέση ή εχθρότητα με κάποιον από τους ενδιαφερομένους (Καράκωστας και Παυλάκη, 2009, σελ. 194). Ωστόσο, δεν αρκεί μια απλή κοινωνική γνωριμία για να στοιχειοθετήσει εξαιρέση μέλους διοικητικού οργάνου. Σύμφωνα με την κρατούσα ερμηνεία, πρέπει να πρόκειται για φιλία, σχέση, έχθρα ή έριδα, από την οποία να προκαλείται βάσιμη υπόνοια αμεροληψίας.

Ο μετέχων σε συλλογικό διοικητικό όργανο ή το μονομελές όργανο, εφόσον διαπιστώσει ότι στο πρόσωπό του συντρέχει λόγος αποχής από ενέργεια ή διαδικασία σε λήψη απόφασης ή διατύπωσης γνώμης, κατ' άρθρο 7 ΚΔΔιαδ, οφείλει να το δηλώσει αμέσως στην προϊστάμενη του αρχή και να απέχει από κάθε ενέργεια. Η προϊστάμενη αρχή αποφαινεται επί της δήλωσής του, καθώς και στη περίπτωση που την εξαιρέσή του ζητήσουν οι ενδιαφερόμενοι, με αίτησή τους. Σημειώνεται ότι αίτηση εξαιρέσης μπορεί να υποβάλλεται σε όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας. Ακόμη, εξαιρέση μπορεί να διαταχθεί και αυτεπαγγέλτως από τα αρμόδια υπηρεσιακά όργανα.

Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίστηκε πρώτη φορά στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το 1936, όταν προσέφυγε ένας Ταγματάρχης της Χωροφυλακής, στον οποίο είχε επιβληθεί πειθαρχική ποινή, λόγω μη τήρησης της αρχής της αμεροληψίας

---

16 Βλ. 117/2000, ΣτΕ Ολ 789/1990 και 1990/1990, κατά παραπομπή Δαγτόγλου, 2005.

κατά την άσκηση των καθηκόντων του, και αυτό διότι συναναστρεφόταν με άτομα ορισμένου κόμματος, επομένως δεν ήταν πολιτικά ουδέτερος (Τομαράς, 2017)<sup>17</sup>

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι η συμμετοχή προσώπου σε διοικητικό όργανο, που έχει συμφέρον από την έκβαση της υπόθεσης, εγείροντας υπόνοιες επηρεασμού, κλονίζει την πεποίθηση του διοικουμένου περί το αδιάβλητο της κρίσης του οργάνου, και καθιστά τη διοικητική πράξη ακυρωτέα (ΣτΕ 2329/1953, κατά παραπομπή Γρηγορίου). Ακόμη, έχει κριθεί ότι πρόσωπο το οποίο εκ των προτέρων έχει λάβει συγκεκριμένη στάση ως προς εκκρεμή υπόθεση, δεν δύναται να συμμετέχει στο μέλλον σε διοικητικό όργανο που εκδίδει απόφαση επί της υπόθεσης αυτής (Γρηγορίου, 1954).

Σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας δεν επιτρέπεται σε μέλη των θεματικών επιτροπών του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, τα οποία συμμετείχαν στην κατάρτιση του διδακτικού προγράμματος για το μάθημα της ιστορίας, να συμμετάσχουν ως διαγωνιζόμενοι κατά τη διαδικασία επιλογής σχολικού βιβλίου (ΣτΕ 2840/2004, κατά παραπομπή Τομαρά, 2017).

Σε άλλη περίπτωση έχει κριθεί ότι η πράξη μονιμοποίησης Επίκουρης Καθηγήτριας, εκδοθείσα από εκλεκτορικό σώμα στο οποίο συμμετείχε ο ανάδοχος της θυγατέρας της, συνεπάγεται ακυρότητα τόσο της πράξης συγκρότησης του διοικητικού οργάνου, όσο και της απόφασης περί μονιμοποίησης της ενδιαφερόμενης (ΣτΕ 2722/2007, κατά παραπομπή Τομαρά, 2017).

Σπουδαία έκφανση της αρχής της αμεροληψίας της Διοίκησης αποτελεί, εκτός της εξαιρέσης των μελών διοικητικών οργάνων υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 7 ΚΔΔιαδ, η, δυνάμει του άρθρου 29 παρ. 3 του Συντάγματος, εν γένει απαγόρευση εκδήλωσης υπέρ ή κατά οποιουδήποτε πολιτικού κόμματος των δικαστικών λειτουργών και όσων υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, καθώς και η αντίστοιχη απαγόρευση, μόνο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στου δημοσίου υπαλλήλους.

Με την αρχή της αμεροληψίας εξασφαλίζεται η πρακτική ισότητα των πολιτών απέναντι στη διοίκηση, καθώς και η αξιοκρατική λειτουργία της ίδιας της διοίκησης. Το γεγονός ότι οι σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αναφορικά με την εξαιρέση μελών διοικητικού οργάνου, προσιδιάζουν με τις αντίστοιχες διατάξεις εξαιρέσης δικαστών από την εκδίκαση υποθέσεων των διαδίκων, αποδεικνύει τη

---

17 Βλ. ΣτΕ 483/1936, κατά παραπομπή Τομαρά, 2017.

σημασία που προσδίδει ο νομοθέτης στη λειτουργία της διοίκησης, καθώς και την ενότητα δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.

## 2.5. Η αρχή της αιτιολογίας

Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων επιβάλλει την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοσή τους και μπορεί να αφορά στη νομιμότητα ή τη σκοπιμότητά τους (Γέροντας κ.α., 2004, σελ. 247). Η αιτιολογία πρέπει να είναι πλήρης και σαφής, υπό την έννοια ότι η σαφήνεια δεν είναι κατ' ανάγκη ασυμβίβαστη με τη χρήση συμβόλων, υπό την προϋπόθεση ότι είναι κατανοητά στους αποδέκτες, χωρίς να απαιτούνται ειδικές γνώσεις, όταν η διοικητική πράξη είναι μηχανογραφημένη (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 28). Η υποχρέωση προς αιτιολογία δεν προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα, αλλά κατοχυρώνεται ρητά το άρθρο 17 ΚΔΔιαδ. Η αιτιολογία είναι επίσης απαραίτητη για την άσκηση δικαστικού ελέγχου στη Διοίκηση.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας απαιτεί την ύπαρξη αιτιολογίας στις διοικητικές πράξεις ακόμη και όταν αυτό δεν προβλέπεται ρητώς από το νόμο, όμως προκύπτει από τη φύση της πράξης. Εκ φύσεως αιτιολογητέες είναι όλες οι διοικητικές πράξεις, οι οποίες δεν υπόκεινται σε αποτελεσματικό έλεγχο χωρίς την αναφορά των λόγων που στήριξαν την έκδοσή τους. Πρόκειται για: α) διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν κατά διακριτική ευχέρεια, β) πράξεις δυσμενείς για τους διοικούμενους, γ) πράξεις αντίθετες προς προηγούμενες πράξεις του ίδιου οργάνου, δ) πράξεις που αποκλίνουν από προηγούμενες γνώμες συμβουλευτικών οργάνων ή μη υποχρεωτικά πορίσματα ανακριτικών επιτροπών, ε) πράξεις που εκδίδονται βάσει διατάξεως που καθιερώνει εξαίρεση στον κανόνα (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 348). Στις περιπτώσεις αυτές η μη ύπαρξη αιτιολογίας δεν αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου κατά την έκδοση διοικητικής πράξης, εφόσον η αιτιολογία δεν προβλέπεται εκ του νόμου, ωστόσο αποτελεί παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης του νόμου, σύμφωνα με το ΣτΕ (Γέροντας κ.ά, 2004, σελ. 247).

Εξαίρεση από την αρχή της αιτιολογίας, υπό την προϋπόθεση ότι ο νόμος δεν επιβάλλει αιτιολογία, προβλέπεται: α) σε πράξεις που δέχονται πλήρως το αίτημα του ιδιώτη, χωρίς να θίγουν έννομα συμφέροντα τρίτων, β) σε πολλαπλές πράξεις που εκδίδονται ομοιόμορφα ή μέσω αυτοματοποιημένων συστημάτων, γ) σε γενικές

διοικητικές πράξεις<sup>18</sup>, δ) σε πράξεις προαγωγής σε ανώτατες βαθμίδες της κρατικής ιεραρχίας (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 349).

Η αιτιολογία πρέπει να είναι επαρκής, σαφής και ειδική, σύμφωνα με το άρθρο 17 ΚΔΔιαδ. Ο βαθμός σαφήνειας και επεξήγησης της αιτιολογίας θα πρέπει να προσαρμόζεται αναλόγως του μέσου μορφωτικού επιπέδου των αποδεκτών της διοικητικής πράξης (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 351). Υπό το φως των ανωτέρω, πλημμελείς θεωρούνται οι αιτιολογίες διοικητικών πράξεων που αρκούνται στην παράθεση του συμπεράσματος, χωρίς να παραθέτουν τα πραγματικά περιστατικά και τις διατάξεις του εφαρμοστέου νόμου (Καράκωστας και Παυλάκη, 2009, σελ. 450)<sup>19</sup>, καθώς και οι αιτιολογίες που απλώς επαναλαμβάνουν τις εφαρμοστέες διατάξεις, χωρίς να αιτιολογούν συγκεκριμένα ποια δυσμενή στοιχεία βαρύνουν το διοικούμενο, όταν πρόκειται για δυσμενή διοικητική πράξη (ΣτΕ 1427/1982, κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009).

Αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, η αιτιολογία αρκεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, και να είναι σαφής, ειδική και επαρκής, προκύπτουσα αβίαστα από συγκεκριμένα στοιχεία του φακέλου. Εάν, ωστόσο, προβλέπεται ρητά στο νόμο ότι πρέπει η αιτιολογία να παρέχεται στο σώμα της πράξης, τότε μόνο αυτό απαιτείται. Η υποχρέωση αιτιολογίας βαρύνει περισσότερο τη διοίκηση όταν η τελευταία δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Αντιθέτως, όταν ενεργεί κατά δέσμια αρμοδιότητα, το αιτιολογικό βάρος της διοίκησης είναι λιγότερο (Καράκωστας και Παυλάκη, 2009, σελ. 450). Στο άρθρο 17 παρ. 3 ΚΔΔιαδ ορίζεται, σχετικά με το βάρος της απόδειξης, ότι σε περίπτωση αυτεπαγγέλτως εκδιδόμενης διοικητικής πράξης, τα αποδεικτικά συγκεντρώνονται με πρωτοβουλία του αρμοδίου για την εκδίκαση οργάνου. Αντιθέτως, όταν την έκδοση της πράξης ζητεί ο διοικούμενος, εκείνος οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός εάν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης αυτής διοικητική αρχή.

Με την ΣτΕ 3056/2006 (κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009) κρίθηκε ότι, η αμεροληψία των διοικητικών οργάνων μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω, όταν υφίσταται προσωπικό συμφέρον ως προς την έκβαση της υπόθεσης είτε ιδιαίτερος δεσμός ή ιδιάζουσα σχέση ή εξ έχθρας οξεία αντίθεση προς τα πρόσωπα στα οποία αφορά η ενέργεια, αλλά και γενικότερα στις περιπτώσεις που είναι δυνατόν να

18 Γενική διοικητική πράξη αποτελεί, για παράδειγμα, η πρόσκληση του Υπουργού Εθνικής Άμυνας στους στρατεύσιμους για κατάταξη, η οποία αναλύεται σε τόσες ατομικές πράξεις, όσοι και οι καλούμενοι στρατεύσιμοι (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 295).

19 Βλ. ΣτΕ 2424/1983, κατά παραπομπή Καράκωστα και Παυλάκη, 2009.

δημιουργηθεί εύλογα η υπόνοια ότι το διοικητικό όργανο έχει ήδη σχηματισμένη και, συνεπώς, προκατειλημμένη γνώμη επί της υπόθεσης την οποία πρόκειται να κρίνει. Η συνδρομή τέτοιων λόγων σε ατομικά διοικητικά όργανα ή σε μέλη της σύνθεσης συλλογικών διοικητικών οργάνων συνεπάγεται ακυρότητα της εκδιδόμενης από τα όργανα αυτά διοικητικής πράξης, λόγω του δημιουργούμενου τεκμηρίου επηρεασμού του ενεργήσαντος οργάνου, έστω και αν δεν αποδεικνύεται ότι η επί του θέματος εκδοθείσα διοικητική πράξη υπήρξε πράγματι μεροληπτική. Με αυτή την απόφαση, το Συμβούλιο της Επικρατείας θέτει ως προϋπόθεση τη νόμιμη σύνθεση του διοικητικού οργάνου, σύμφωνα με το άρθρο 7 ΚΔΔιαδ, δεδομένου ότι είναι ευκολότερο να ελεγχθεί η ύπαρξη μεροληψίας που συντρέχει στο πρόσωπο μετέχοντος σε διοικητικό όργανο, σε αντίθεση με τη μεροληπτική γνώμη, η οποία μπορεί τεχνηέντως να καλυφθεί πίσω από την ερμηνεία των εκάστοτε διατάξεων.

Με την αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων επιτυγχάνεται ο περιορισμός της αυθαίρετης λήψης αποφάσεων εκ μέρους της διοίκησης, ομοίως όπως υπάρχει υποχρέωση αιτιολογίας των δικαστικών αποφάσεων.<sup>20</sup> Είτε η αιτιολογία προκύπτει από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου, είτε αποτυπώνεται ρητά στο κείμενο της διοικητικής πράξης, σε κάθε περίπτωση καθιστά ευκολότερο το δικαστικό έλεγχο αυτής, εξασφαλίζοντας το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των διοικουμένων.

## 2.6. Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας, ή άλλως αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης, επιβάλλει τη φανερά δράση των διοικητικών οργάνων, καθώς και τη δημοσιότητα των διοικητικών πράξεων, με εξαιρέσεις που αφορούν στα προσωπικά δεδομένα των διοικουμένων και σε περιπτώσεις που επιβάλλονται περιορισμοί στη διαφάνεια χάριν του εθνικού συμφέροντος, όπως, για παράδειγμα, σε απόρρητες υποθέσεις του Υπουργείου Εξωτερικών ή Εθνικής Άμυνας.

Η αρχή αυτή πηγάζει απευθείας από τη μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος, καθώς εφαρμόζεται επί όλων των εξουσιών, νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής. Έκφανση της αρχής αποτελεί η δημοσιότητα των συνεδριάσεων της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 66 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και η συνταγματικώς επιβεβλημένη δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων, κατά τη διάταξη του άρθρου 93 παρ.

<sup>20</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 3 Συντ. “Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατώμενα αιτιολογημένη...”

2 του Συντάγματος. Εξαίρεση για τις συνεδριάσεις των δικαστηρίων θεσπίζεται όταν η δημοσιότητα πρόκειται να είναι επιβλαβής στα χρηστά ήθη ή όταν συντρέχουν ειδικοί λόγοι προστασίας της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής των διαδίκων. Όσον αφορά στις συνεδριάσεις της Βουλής, μπορεί να είναι μυστικές υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 66 παρ. 1 του Συντάγματος.

Ιδιαίτερα σημαντική έκφανση της αρχής αυτής αποτελεί το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το οποίο κατοχυρώνεται συνταγματικά εμμέσως στο άρθρο 5Α του Συντάγματος, ως συνιστώσα του δικαιώματος της πληροφόρησης και ορίζεται ρητά στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα των διοικουμένων για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων από τη Διοίκηση.

Προκειμένου να παρασχεθεί από τη Διοίκηση πρόσβαση στα έγγραφα, γίνεται διάκριση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών εγγράφων, καθώς απαιτείται διαφορετικός βαθμός σύνδεσης του αιτούντος με τα έγγραφα, αναλόγως του χαρακτηρισμού τους. Όσον αφορά τα διοικητικά δημόσια έγγραφα (τέτοια θεωρούνται όσα συντάσσονται από τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ.), απαιτείται, από τον νόμο, συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος από τον διοικούμενο, έννοια ευρύτερη από αυτήν του εννόμου συμφέροντος. Κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ «ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση» (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1214/2000, 205/2000, 841/1997, κατά παραπομπή Πρεδεβούρου). Αντιθέτως, όταν πρόκειται για διοικητικά ιδιωτικά έγγραφα, δηλαδή έγγραφα που συντάσσονται από Ν.Π.Ι.Δ. του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα ή από οποιοδήποτε τρίτο πρόσωπο, το οποίο δεν είναι όργανο του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ., και βρίσκονται στα αρχεία της διοίκησης και έχουν λάβει αριθμό πρωτοκόλλου, αποκτώντας έτσι χαρακτήρα δημόσιου εγγράφου, δεν αρκεί το εύλογο ενδιαφέρον, αλλά απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον (Πρεδεβούρου, 2015).

Το ΣτΕ έκρινε ότι, ερμηνεύοντας τα άρθρα 5, 7, 8 της ΠΥΣ 50/1990 και 5 του ΚΔΔιαδ σε συνδυασμό με τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος, η γνωστοποίηση των επίσημων πρακτικών του Υπουργικού Συμβουλίου κατ' αρχήν απαγορεύεται λόγω του απόρρητου χαρακτήρα τους. Επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, η γνωστοποίηση επίσημων πρακτικών σε συγκεκριμένο πρόσωπο, εάν το περιεχόμενο



τους αφορά ευθέως το πρόσωπο αυτό και εφόσον η διοίκηση, κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, σταθμίσει το συμφέρον του εν λόγω προσώπου προς το δημόσιο συμφέρον διατήρησης του απορρήτου των επίμαχων πρακτικών και κρίνει ότι του τελευταίου υπερτερεί το πρώτο (ΣτΕ 1116/2009, ΘΠΔΔ).

Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται, επίσης, με την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού, και συνίσταται στη διασφάλιση της απαραίτητης διαφάνειας στις διαγωνιστικές διαδικασίες της διοίκησης, υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, με σκοπό το ευρύτερο δυνατό το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, και την εξασφάλιση του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού. Η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των προκηρύξεων, την προτίμηση των ανοικτών διαδικασιών και τον περιορισμό των απευθείας αναθέσεων, την αιτιολόγηση και επαλήθευση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και την δεσμευτικότητα των κριτηρίων ανάθεσης (Κουλουμπίνη, 2015).

Πρακτική εφαρμογή της αρχής διαφάνειας αποτελεί το πρόγραμμα “Διαύγεια”, που αποσκοπεί στη δημοσίευση των διοικητικών πράξεων και αποτελεί, μάλιστα, απαραίτητη προϋπόθεση για την εκτέλεσή τους, σύμφωνα με το νόμο 3861/2010, όπως ισχύει. Σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, όπου τίθενται ζητήματα προσωπικών δεδομένων, αρμόδιος για τη σχετική παροχή γνώμης είναι ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεδομένων, θεσμός ο οποίος συστάθηκε με το νέο κανονισμό προσωπικών δεδομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>21</sup> Ακόμη, η διοίκηση δύναται να απευθυνθεί στον υπεύθυνο προστασίας δεδομένων, ο οποίος συνεργάζεται με την Ανεξάρτητη Αρχή Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, στο πλαίσιο των καθηκόντων του, προκειμένου να λάβει γνωμοδότηση σχετικά με τη δυνατότητα παροχής εγγράφων, όταν το δικαίωμα στην πληροφόρηση συγκρούεται με το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων των διοικουμένων.

Η αρχή της διαφάνειας, υπό την έκφανση της δημοσιότητας της διοικητικής δράσης, καθίσταται περισσότερο εφαρμόσιμη στην πράξη λόγω της σύγχρονης τεχνολογίας, όπου το διαδίκτυο χρησιμοποιείται για την ανάρτηση των διοικητικών πράξεων. Υπό τη μορφή του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, η αρχή της διαφάνειας αποτελεί στοιχείο της εγγύτητας των διοικουμένων με τη διοίκηση, καθώς η διοίκηση είναι πλέον προσβάσιμη από τον πολίτη, και δρα φανερά σε όλα τα επίπεδα,

<sup>21</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων)

πλην των απαραίτητων περιορισμών λόγω προσωπικών δεδομένων ή φύσει απόρρητων υποθέσεων. Κατά την εφαρμογή της, οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί οφείλουν να σταθμίζουν το δικαίωμα στην πληροφόρηση με το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και την προστασία των προσωπικών δεδομένων, και να απευθύνονται στους κατά τόπους υπεύθυνους επεξεργασίας δεδομένων, όταν αυτό είναι απαραίτητο.

## 2.7. Η αρχή της ισότητας

Η αρχή της ισότητας επιβάλλει την ισότητα των πολιτών απέναντι στο νόμο, καθώς και την ίση μεταχείριση των διοικουμένων, και κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η διοίκηση οφείλει, όταν λειτουργεί κατά διακριτική ευχέρεια, να αντιμετωπίζει ισότιμα τους πολίτες. Η ισότητα ερμηνεύεται ως ίση μεταχείριση των ίσων και άνιση μεταχείριση των ανίσων, καθώς και η άνιση μεταχείριση των ανίσων είναι ισότητα, σε λογικά πλαίσια πάντως (Κόρσος, 2013, σελ. 180).

Η διακριτική μεταχείριση των ασθενέστερων μελών της κοινωνίας, όπως για παράδειγμα των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των αναπήρων πολέμου, των πολύτεκνων οικογενειών, των παιδιών και των υπερηλίκων, σύμφωνα με το άρθρο 21 του Συντάγματος, ουδόλως αντιτίθεται προς την αρχή της ισότητας, εφόσον η διακριτική μεταχείριση και η ειδική μέριμνα απέναντι στις συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες δικαιολογείται από την ανάγκη επιπλέον προστασίας τους από το κράτος. Η προστασία αυτή μάλιστα είναι συνυφασμένη με την αρχή του κοινωνικού κράτους, όπως κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 116 παρ. 2.<sup>22</sup>

Η αρχή της ισότητας καλύπτει την ισότητα όλων έναντι του νόμου, και με αυτόν τον τρόπο ισοδυναμεί με απαγόρευση της νομοθετικής αυθαιρεσίας. Συνδέεται, επίσης, με την απαγόρευση διακρίσεων λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου

---

<sup>22</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 2 Συντ. “Δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Το κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών”.

προσανατολισμού, ή λόγω ιθαγένειας, όπως κατοχυρώνεται νομικά στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έκφανση της αρχής της ισότητας αποτελεί, επίσης, η ίση μεταχείριση των εργαζομένων από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1205), η οποία αναλύεται περαιτέρω σε υποχρέωση σε ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας. Απαγορεύονται άμεσες διακρίσεις στην αμοιβή, ενώ επιτρέπονται έμμεσες διακρίσεις μόνο εφόσον είναι δικαιολογημένες, εάν εξυπηρετούν νόμιμο σκοπό και τα υιοθετούμενα μέτρα είναι κατάλληλα και αναγκαία (Αλεξοπούλου, 2017).

Βασική επιμέρους έκφανση της αρχής αυτής αποτελεί η αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών, σύμφωνα με την οποία το κράτος υποχρεούται να δέχεται ως υποψηφίους για πρόσληψη ή διορισμό, όσων έχουν τα προσόντα που απαιτεί ο νόμος, και να επιλέγει τους τελικούς διορισθέντες με διαφανή, αξιοκρατικά κριτήρια (Γέροντας κ.α., 2004, σελ. 159). Οι αντικειμενικές προϋποθέσεις που μπορεί να τίθενται για την πρόσληψη σε θέση δημοσίου υπαλλήλου ή δημοσίου λειτουργού είναι θεμιτές, εφόσον αφορούν τη θέσπιση κατώτατου ή ανώτατου ορίου ηλικίας (σε εύλογο πλαίσιο) ή σε σωματική ή πνευματική υγεία, καθώς και το ασυμβίβαστο για ορισμένες θέσεις ή αξιώματα, οι οποίες προϋποθέσεις νόμιμα τίθενται ως περιορισμοί στην πρόσβαση όλων στις θέσεις αυτές, όταν δικαιολογούνται από τη φύση των απαιτούμενων καθηκόντων (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 1265).

Το ΔΕΕ έκρινε, αναφορικά με το κριτήριο της σωματικής διάπλασης των υποψηφίων για πρόσβαση στις αστυνομικές σχολές, ότι το κοινό όριο αναστήματος για άνδρες και γυναίκες αποτελεί διάκριση λόγω φύλου και αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας, διότι περιορίζει υπέρμετρα το δικαίωμα πρόσβασης των γυναικών στις σχολές αυτές, δεδομένου ότι ο μέσος όρος αναστήματος διαφέρει ανάμεσα στα δύο φύλα. Επομένως, με τη θέσπιση κοινού ορίου αναστήματος, λαμβανομένου υπόψη του μέσου όρου, αποκλείονται πολύ περισσότερες γυναίκες απ' ότι άνδρες από την εισαγωγή τους στα σώματα ασφαλείας. Στην προκειμένη περίπτωση, επιχειρείται ίση μεταχείριση των ανίσων, η οποία δεν δικαιολογείται από τη φύση του επαγγέλματος και των συναφών με αυτό καθηκόντων (Κοφίνης, 2018).

Ιδιαίτερα σημαντική, εμπόπτουσα στο πεδίο της αρχής της ισότητας και της αξιοκρατίας, είναι η υπ' αριθμ. 686/2018 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, εκδοθείσα κατόπιν της υπ' αριθμ. 1442/2017 παραπεμπτικής απόφασης (ΘΠΔΔ, με παρατηρήσεις

Κ. Παπανικολάου), με την οποία κρίθηκε ότι επιτρέπεται η πριμοδότηση της βαθμολογίας αθλητών οι οποίοι έχουν επιτύχει εξαιρετικές αγωνιστικές διακρίσεις σε σημαντικές αθλητικές οργανώσεις, προκειμένου να εισαχθούν στα ΑΕΙ και ΤΕΙ της χώρας. Ωστόσο, αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας, έκφραση τη οποίας συνιστά η αρχή της αξιοκρατίας, η πριμοδότηση αθλητών για διακρίσεις που επέτυχαν σε αθλητικούς αγώνες ήσσονος σημασίας (π.χ. 3η νίκη σε πανελλήνιους μαθητικούς - σχολικούς αγώνες), ο καθορισμός επιπλέον θέσεων των αθλητών σε ποσοστό 4,5% επί των θέσεων της γενικής κατηγορίας υποψηφίων (έναντι των κατά το παρελθόν ισχυόντων ποσοστών ( 1% και 3%), και ο καθορισμός του αριθμού των μορίων που απαιτούνται για την καθ' υπέρβαση εισαγωγή του αθλητή, μετά την προσαύξησή τους λόγω της αθλητικής του διάκρισης, σε ποσοστό 90% του αριθμού των μορίων του τελευταίου εισαχθέντος στη συγκεκριμένη σχολή. Το ΣτΕ έκρινε σε αυτή την περίπτωση, ότι οι ευμενέστερες διατάξεις του νόμου για την εισαγωγή των αθλητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση περιορίζουν σημαντικά το δικαίωμα των λοιπών υποψηφίων για την εισαγωγή τους στα ΑΕΙ και ΤΕΙ της χώρας, ενώ στρεβλώνουν την αρχή της αξιοκρατίας, δεδομένου ότι οι υψηλές αθλητικές επιδόσεις δεν αποτελούν κριτήριο που συνάδει με όλες τις σχολές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, για την εισαγωγή των υποψηφίων στις οποίες σκόπιμο είναι να λαμβάνονται υπόψη τα ακαδημαϊκά κριτήρια, δηλαδή οι δεξιότητες και ικανότητες των υποψηφίων. Με την απόφαση αυτή η σχετική διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική.

Η διοίκηση, βεβαίως, υποχρεούται να εφαρμόζει τους νόμους και να μην εξαιρεί κανέναν από την εφαρμογή τους, εκτός εάν τα δικαστήρια έχουν κρίνει αντισυνταγματική την εφαρμογή τους για τη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως εν προκειμένω. Ωστόσο, στο πλαίσιο της λειτουργίας της ως εκτελεστικής εξουσίας, και ειδικότερα όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια, η διοίκηση οφείλει να προβαίνει σε ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων σύμφωνη προς την αρχή της ισότητας, η οποία αποτελεί, άλλωστε, συνταγματική επιταγή.

## **2.8. Η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων**

Η λειτουργία του κράτους είναι απαραίτητη για την αποτροπή της αναρχίας και την τήρηση της νομιμότητας, καθώς και για την εγγύηση του ελάχιστου κοινωνικού και πολιτικού επιπέδου που διέπει μια σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία. Είναι απαραίτητο,

επομένως, η λειτουργία της διοίκησης να είναι απρόσκοπτη, διαρκής και συνεχής, υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, ώστε στην πράξη οι διοικούμενοι να υπόκεινται στη δημόσια διοίκηση και να μπορούν να απευθύνονται στις δημόσιες υπηρεσίες, για την εύρυθμη λειτουργία των οποίων, άλλωστε, καταβάλλουν τις απαιτούμενες εισφορές αναλόγως της φοροδοτικής τους ικανότητας (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 561).

Τούτο βεβαίως δεν σημαίνει ότι η δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να λειτουργούν σε 24ωρη βάση. Σημαίνει απλώς ότι η διοίκηση δεν μπορεί να αναστείλει τη λειτουργία ενός δημοσίου νομικού προσώπου, για τους λόγους και με τη διαδικασία που θα ανέστειλε ένας ιδιώτης την επιχείρησή του. Οι δημόσιες υπηρεσίες καλύπτουν διαρκείς ανάγκες των διοικουμένων, και για το λόγο αυτό η λειτουργία τους δεν μπορεί – για οποιονδήποτε λόγο – να διακοπεί. Η αρχή αυτή ισχύει ακόμη και για δημόσια νομικά πρόσωπα που ιδρύονται για την εξυπηρέτηση έργου που έχει ορισμένη, από το νόμο, διάρκεια, και επιβάλλει την αδιάκοπη λειτουργία τους, για όσο χρόνο αυτά υφίστανται. Η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων δεν επηρεάζει τη δυνατότητα συγχώνευσης υπηρεσιών, ή κατάργησης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με την επιφύλαξη του Συντάγματος και της κείμενης νομοθεσίας (Λύτρας, 2004, σελ. 158).

Η αρχή της συνεχούς λειτουργίας των διοικητικών οργάνων<sup>23</sup> εκδηλώνεται στο θετικό δίκαιο, σύμφωνα με τον Σ. Λύτρα, με τους εξής τρόπους: α) με την πρόβλεψη προσωπικού ασφαλείας στις δημόσιες υπηρεσίες όταν οι υπάλληλοι ασκούν το δικαίωμα της νόμιμης απεργίας, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 2 εδάφιο γ' του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 21 του ν.1264/82, όπως ισχύει, β) με την υποχρέωση της διοίκησης να καλύπτει όσο το δυνατόν ταχύτερα τα υφιστάμενα κενά στις οργανικές θέσεις του Δημοσίου, με προαγωγή υπαλλήλων κατώτερων βαθμών<sup>24</sup> και γ) με τη δυνατότητα επίταξης προσωπικών υπηρεσιών σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγματος.

Παρατηρείται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης έκρινε την αρχή της συνέχειας των λειτουργιών της διοίκησης αναλόγως με τα καθήκοντα που ασκεί η εκάστοτε δημόσια υπηρεσία, αυστηροποιώντας το πλαίσιο λειτουργίας σε εκείνες τις δημόσιες υπηρεσίες που είναι απολύτως απαραίτητες για τη διαφύλαξη της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης. Για το λόγο αυτό, εξάλλου, απαγορεύεται η απεργία στους δικαστικούς λειτουργούς και στους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας (Κόρσος, 2013, σελ. 179).

<sup>23</sup> Η αρχή της αδιαλείπτου λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών (Κόρσος, 2013, σελ. 177).

<sup>24</sup> Βλ. ΣτΕ 817/1983, κατά παραπομπή Σ.Λύτρα

Το ΣτΕ έκρινε, ερμηνεύοντας την αρχή της συνέχειας των λειτουργιών της διοίκησης, ότι η δια νόμου παράταση της θητείας του ΕΣΡ για 26 και πλέον μήνες λόγω αντικειμενικής αδυναμίας επίτευξης πλειοψηφίας στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, η οποία είναι συνταγματικώς αρμόδια για την επιλογή των μελών του ΕΣΡ, υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, ο οποίος θα ήταν συνταγματικώς ανεκτός, εφαρμοζόμενης της αρχής της συνέχειας της διοίκησης. Εν προκειμένω, κρίσιμο στοιχείο αποτέλεσε ο χρόνος παράτασης, ο οποίος θεωρήθηκε από το ΣτΕ ως υπέρβαση του εύλογου χρόνου. Αντίθετα, κατά την άποψη της μειοψηφίας, η εν λόγω παράταση είναι συνταγματική ακριβώς για λόγους συνέχειας των λειτουργιών της διοίκησης, η οποία δικαιολογείται από την αντικειμενική αδυναμία επίτευξης της απαραίτητης πλειοψηφίας (ΣτΕ Ολ 2583/2017, ΘΠΔΔ με παρατηρήσεις Ο. Τσίμπου).

Η αρχή της συνέχειας των λειτουργιών της διοίκησης αποτελεί μια δέσμευση της διοίκησης προς τους διοικούμενους, ότι τα διοικητικά όργανα, καίτοι αποτελούνται από φυσικά πρόσωπα τα οποία μπορεί να εναλλάσσονται για διάφορους λόγους (μετακίνηση, συνταξιοδότηση κ.λπ.), εντούτοις είναι πάντοτε διαθέσιμα στους πολίτες για να εξυπηρετούν τα συμφέροντά τους, ενισχύοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου.

## **2.9. Η αρχή της χρηστής διοίκησης**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης έλκει την καταγωγή της από τις προσωποπαγείς αντιλήψεις περί κράτους, πολύ πριν το σχηματισμό δημοκρατικών πολιτευμάτων, ως αρχή του φυσικού δικαίου. Ο ηγεμόνας, ως απόλυτος άρχων επί των υπηκόων του, όφειλε να τους προστατεύει και να προνοεί για κείνους, να είναι καλός και αγαθός. Οι αυξημένη εξουσία της μοναρχίας, η οποία συνεπάγετο μειωμένη ελευθερία των υπηκόων και την υποταγή τους στην εξουσία αυτή, απαιτούσε την ύπαρξη ενός “ηθικού προφίλ” στο πρόσωπο του ηγεμόνα, ώστε να γίνεται αποδεκτός από τους υπηκόους, μειώνοντας τον κίνδυνο εκδήλωσης αντιδράσεων εναντίον του. Η αρχή αυτή, μεταφέρθηκε από τον “καλό ηγεμόνα” στην καλή, δηλαδή χρηστή διοίκηση (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 211).

Ουσιαστικά όμως, παραμένει μια πολύ γενική και αόριστη αρχή, η οποία είναι δύσκολο να εξειδικευτεί και να αποτυπωθεί συγκεκριμένα. Σύμφωνα με τον Π.Δ.Δαγτόγλου, η νομολογία του ΣτΕ ως επί το πλείστον ορίζει την αρχή αυτή

αρνητικά, δηλαδή χαρακτηρίζοντας ορισμένες διοικητικές πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις ως αντιτιθέμενες στην έννοια της χρηστής διοίκησης. Η διοίκηση, ιδιαιτέρως όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια, πρέπει να διαφυλάσσει το έννομο συμφέρον των διοικουμένων και να τους ενημερώνει για τα δικαιώματά τους, καθώς και να μην τους εξαπατά<sup>25</sup>.

Το ΣτΕ έκρινε, σχετικά με την κατάθεση δικαιολογητικών των υποψηφίων στο ΑΣΕΠ, ότι, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, συγχωρείται η υποβολή εκπρόθεσμων δικαιολογητικών, αλλά και επιβάλλεται, επιπλέον, να ειδοποιείται ο υποψήφιος προκειμένου να καλύψει τις ελλείψεις, εάν τα ελλείποντα στοιχεία δεν είναι νέα, αλλά συμπληρώνουν τα ήδη κατατεθειμένα εμπροθέσμως, και εάν η ύπαρξη των στοιχείων που δεν υποβλήθησαν, συνάγεται, κατά λογική αναγκαιότητα, από τα στοιχεία που έχουν ήδη υποβληθεί<sup>26</sup> (Παπαδοπούλου, 2017).

Παρόλο που η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι νομικά αόριστη έννοια και δεν μπορεί να εξειδικευθεί, μια απτή εφαρμογή της στη δημόσια διοίκηση συνιστά ο “Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων”, στον οποίο περιλαμβάνονται βασικοί κανόνες για την καλύτερη εξυπηρέτηση των διοικουμένων.

## 2.10. Η αρχή της καλής πίστης

Το διοικητικό δίκαιο έχει “δανειστεί” την αρχή της καλής πίστης από το ιδιωτικό δίκαιο<sup>27</sup>, όπως εξελίχθηκε στο πλαίσιο των ιδιωτικών συναλλαγών. Από την αρχή αυτή προκύπτει ότι η Διοίκηση δεν δικαιούται να εκμεταλλευτεί ή να δημιουργήσει στους διοικούμενους καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής. Μάλιστα, στο άρθρο 42 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας ορίζεται ότι οι διάδικοι, οι νόμιμοι αντιπρόσωποι και οι δικαστικοί πληρεξούσιοι οφείλουν να ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες της καλής πίστης και των χρηστών ηθών.

25 Παράδειγμα αντίθεσης προς την αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί ο καθορισμός αποζημίωσης για αναγκαστική απαλλοτρίωση του 1938, η οποία όμως κατατέθηκε το 1942, όταν, λόγω του πληθωρισμού, η αξία της αποζημίωσης ήταν κατά πολύ μικρότερη (βλ. ΣτΕ 616/1950, κατά παραπομπή Δαγτόγλου, 2005, σελ. 212).

26 Ως συμπληρωματικά στοιχεία έχουν κριθεί α) η αναθεωρημένη άδεια οδήγησης, ως συμπληρωματική της υποβληθείσας αρχικής άδειας, και β) η μετάφραση εμπρόθεσμα κατατεθειμένου πιστοποιητικού γλωσσομάθειας (βλ. ΣτΕ 2701/2000 και 1043/2003 αντίστοιχα, κατά παραπομπή Παπαδοπούλου, 2017).

27 Βλ. ιδίως το άρθρο 200 του Αστικού Κώδικα, όπου ορίζεται ότι: “Οι συμβάσεις ερμηνεύονται όπως απαιτεί η καλή πίστη, αφού ληφθούν υπόψη και τα συναλλακτικά ήθη”, καθώς και το άρθρο 281 ΑΚ : “Η άσκηση του δικαιώματος απαγορεύεται αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη...”.

Σύμφωνα με τον Π.Δ. Δαγτόγλου, συγγενής προς την αρχή της καλής πίστης είναι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση οφείλει να ενεργεί κατά τρόπο σύμφωνο προς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη. Η όψη αυτή της αρχής της καλής πίστεως συνιστά ουσιαστικό στοιχείο της αρχής του κράτους δικαίου. Η ύπαρξη εμπιστοσύνης ανάμεσα στο διοικούμενο και στη διοίκηση, είναι θεμελιώδης για τη λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο διοικούμενος, εν αντιθέσει με ό,τι ισχύει στις ιδιωτικές του υποθέσεις, δεν έχει ευχέρεια επιλογής των διοικητικών οργάνων στα οποία απευθύνεται. Επομένως, η κυριαρχική διοίκηση, η οποία ενεργεί, ως επί το πλείστον, μονομερώς και υπερέχει νομικώς έναντι των ιδιωτών, ορθά περιορίζεται από την αρχή της καλής πίστης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικουμένων.

Το ΣτΕ εφαρμόζει στη διοίκηση την επονομαζόμενη αρχή του *estoppel*, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση δεν δικαιούται να αγνοεί μια πραγματική κατάσταση, ευνοϊκή για το διοικούμενο, λόγω δικών της παραλείψεων, για τις οποίες δεν φέρει ευθύνη ο διοικούμενος (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 213).

Αναφορικά με την αρχή αυτή, το ΣτΕ έκρινε, επί της μεταβολής των υφιστάμενων, παγιωμένων ρυθμίσεων στο συνταξιοδοτικό σύστημα, και ειδικότερα σε ό,τι αφορά στη χορήγηση εφάπαξ παροχών, ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικουμένων δεν δύναται να εμποδίσει το νομοθέτη, να λαμβάνει μέτρα σύμφωνα προς το Σύνταγμα, ακόμη και σε ήδη συνεστημένες έννομες σχέσεις ή παγιωμένες καταστάσεις, όταν αυτό επιβάλλεται από αδήριτες ανάγκες. Σε αντίθετη περίπτωση, τυχόν απαγόρευσης οποιασδήποτε μεταρρύθμισης του ευνοϊκού για τους ασφαλισμένους νομοθετικού καθεστώτος είτε για το μέλλον είτε για το παρελθόν, θα κατέληγε σε υπέρμετρο περιορισμό της δράσης του νομοθέτη, εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος (Μαλλιαροπούλου, 2016).

Επομένως, η διοίκηση οφείλει να εφαρμόζει την αρχή της καλής πίστης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, όταν απευθύνονται στις δημόσιες υπηρεσίες οι πολίτες, χωρίς ωστόσο, κατά την ερμηνεία της αρχής αυτής, να αποκλείεται η εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ειδικότερα όταν αυτές κρίνονται αναγκαίες για σπουδαίο λόγο, εφόσον δεν παρεκκλίνουν από τις συνταγματικές επιταγές.



## 2.11. Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία, κατά τον Π.Δ. Δαγτόγλου, αναπτύχθηκε στο γερμανικό διοικητικό δίκαιο, επιβάλλει στη διοίκηση να επιλέγει μεταξύ των μέτρων που πραγματοποιούν τους νόμιμους σκοπούς της, το λιγότερο επαχθές μέτρο για το διοικούμενο. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στους διοικουμένους, πρέπει να είναι εύλογοι, πρόσφοροι, κατάλληλοι, και εντός του απολύτως αναγκαίου πλαισίου προς την πραγμάτωση του σκοπού της Διοίκησης (Κόρσος, 2013, σελ. 208).

Εφαρμοζόμενη στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η αρχή της αναλογικότητας επιδιώκει τον περιορισμό των δικαιωμάτων κατά τρόπο πρόσφορο, εύλογο σε ένταση, ένταση και διάρκεια, και ανάλογο προς τους λόγους που τον προκάλεσαν ή το αντικειμενικά επιτεύξιμο αποτέλεσμα (Δαγτόγλου, 2005, σελ. 211). Περιορισμός των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των διοικουμένων δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, εάν δεν υπάρχει δημόσιο ή συνταγματικώς προστατευόμενο ιδιωτικό συμφέρον, η διαφύλαξη του οποίου αναγκαστικώς επιβάλλει τον περιορισμό.

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας προϋποθέτει την ύπαρξη τριών στοιχείων: ενός ατομικού δικαιώματος, ενός περιοριστικού του δικαιώματος μέτρου και ενός συνταγματικού σκοπού, ο οποίος δικαιολογεί και νομιμοποιεί τον περιορισμό. Αν ο σκοπός του περιορισμού δεν έχει συνταγματικό έρεισμα, το περιοριστικό μέτρο είναι προδήλως αντισυνταγματικό, ανεξαρτήτως του βαθμού περιορισμού, ο οποίος είναι αδιάφορος. Ο σκοπός του κοινού νομοθέτη ανευρίσκεται στο νομοθετικό κείμενο και την αιτιολογική έκθεση, κατά τον τρόπο που επισήμως δηλώνεται από τη νομοθετική εξουσία (Μπέης, 1999).

Ο περιορισμός του δικαιώματος πρέπει να πραγματοποιείται με κατάλληλο μέτρο, υπό την έννοια ότι προάγει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, χωρίς να είναι απαραίτητη η πλήρης επίτευξη του σκοπού. Αρκεί το μέτρο να συνεισφέρει στο σκοπό περιορισμού του δικαιώματος προκειμένου να κριθεί κατάλληλο, πρέπει να υπάρχει, δηλαδή αιτιότητα του μέτρου και του περιορισμού. Ακόμη, το μέτρο πρέπει να είναι αναγκαίο, ήτοι, θα πρέπει να επιλέγεται το ηπιότερο αποτελεσματικό μέσο μεταξύ ισοδύναμων, και ανάλογο υπό στενή έννοια. Σύμφωνα με τον Κ. Μπέη, όσο πιο έντονη είναι η επέμβαση του περιοριστικού μέτρου στο ατομικό δικαίωμα, τόσο πιο ισχυρά πρέπει να είναι τα έννομα αγαθά, για χάρη των οποίων λαμβάνεται το μέτρο. Η αρχή της αναλογικότητας εκφράζεται, ως επιλογή του κατάλληλου, αναγκαίου και ανάλογου

διοικητικού μέτρου στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, ως αρχή της επιείκειας, όπου θα πρέπει να επιλέγεται η πειθαρχική ποινή η οποία επιτυγχάνει το σκοπό της “τιμωρίας” του πειθαρχικού παραπτώματος, ωστόσο, δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την πραγμάτωση του σκοπού.

Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ότι οι κάθε είδους περιορισμοί που επιβάλλονται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. Ιδιαίτερη εφαρμογή έχει η συγκεκριμένη αρχή στο δημοσιονομικό δίκαιο, όπου, σύμφωνα με τον Δ. Κόρσο, η διοίκηση, τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας, δεν δικαιούται να κάνει χρήση επαχθών μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης κατά διοικουμένων για ασήμαντες χρηματικές απαιτήσεις.

Οι αποδέκτες της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας είναι κατά κύριο λόγο ο νομοθέτης και ο Δικαστής, υπό την έννοια ότι ο νομοθέτης καλείται να μη θέτει περιορισμούς σε ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα που υπερβαίνουν την αρχή αυτή, και ο δικαστής, αντίστοιχα, υποχρεούται να ελέγχει την τυχόν παράβαση της αρχής τη αναλογικότητας, καθώς, στην περίπτωση αυτή εγείρονται ζητήματα αντισυνταγματικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων (Κατσούνη, 2011).

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου δέχθηκε, σύμφωνα με την Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις περιπτώσεις εκείνες “κατά τις οποίες το ύψος του καταλογισμού ήταν προφανώς δυσανάλογο σε σχέση με το είδος των δημοσιονομικών παραβάσεων με αποτέλεσμα το έλλειμμα που αποτέλεσε την νόμιμη αιτία για τον καταλογισμό να χαρακτηρίζεται ως τυπικό υπό την έννοια ότι δεν υποκρύπτει πραγματική ζημία, η επιβολή δε αυτού θα είχε κυρωτικό κατά βάση χαρακτήρα”. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, κρίνοντας σχετικά με τη νομιμότητα των καταλογισμών, εξετάζει, εκτός από τη συνδρομή της ύπαρξης δημοσιονομικής νομιμότητας, και την ουσιαστική στάθμιση της βαρύτητας της διαχειριστικής συμπεριφοράς του υπολόγου, προκειμένου να ανευρεθεί το ανάλογο ύψος του καταλογισμού, δυνατότητα πάντως, που κινείται εντός του πλαισίου της ανελαστικής νομοθεσίας (Κουλουμπίνη, 2016).

Με την υπ’ αριθμ. 26/2010 απόφαση, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, ότι, σε περίπτωση καταλογισμού υπολόγων διαχειριστών Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας Πανεπιστημίου με αιτία την παραβίαση της διαγωνιστικής διαδικασίας, λόγω μη

διενέργειας πρόχειρου διαγωνισμού (λόγω του ύψους του ποσού) αλλά απευθείας ανάθεσης, όπου δεν υφίστατο πραγματικό έλλειμμα, διότι η δαπάνη που πραγματοποιήθηκε είχε προϋπολογισθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα, ενώ εξυπηρέτησε τις λειτουργικές ανάγκες για τις οποίες προορίστηκε, παρόλα αυτά, για τον δημοσιονομικό νομοθέτη υφίσταται νόμιμη αιτία για τον καταλογισμό του υπολόγου. Η Ολομέλεια του ΕλΣυν δεν δέχθηκε, δηλαδή, τον αναιρετικό λόγο του μη ορθού χαρακτηρισμού του ελλείμματος, λόγω μη ύπαρξης ουσιαστικού ελλείμματος. Ωστόσο, σύμφωνα με την άποψη της μειοψηφίας, δέχθηκε ότι ο καταλογισμός του ελλείμματος στην περίπτωση αυτή, όπου δεν υποκρύπτεται πραγματική ζημία, δεν τελεί σε εύλογη σχέση με τη συμπεριφορά του υπολόγου και υπερβαίνει την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η επιμέτρηση του καταλογιστέου ποσού, θα πρέπει να είναι ανάλογη με την βαρύτητα της διαχειριστικής συμπεριφοράς του υπολόγου (Κουλουμπίνη, 2016).

Η αρχή της αναλογικότητας έχει ευρύ περιεχόμενο, όμως περιορίζεται από την εφαρμογή των τριών κριτηρίων για την επιλογή του περιοριστικού του δικαιώματος μέσου: την καταλληλότητα, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η διοίκηση οφείλει να εφαρμόζει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων, ακολουθώντας την αρχή της επιείκειας προς τους διοικουμένους, προκειμένου περί επαχθών ή δυσμενών μέτρων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

### ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

#### 1. Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της διοίκησης

Η καθ' ύλην αρμοδιότητα της διοίκησης επί έκδοσης διοικητικών πράξεων και επί πράξεων ή παραλείψεων, διακρίνεται, ανάλογα με τις εκάστοτε διατάξεις περί αρμοδιότητας, σε δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια. Δέσμια αρμοδιότητα υφίσταται όταν η διοίκηση δεσμεύεται εκδώσει διοικητική πράξη με καθορισμένη ρύθμιση, εάν διαπιστώσει τη συνδρομή συγκεκριμένων προϋποθέσεων, πραγματικών ή νομικών, όπως ορίζονται στην κείμενη νομοθεσία. Αντιθέτως, στη διακριτική ευχέρεια, η διοίκηση δεν δεσμεύεται εκ των προτέρων ως προς την έκδοση διοικητικής πράξης και ως προς το περιεχόμενο αυτής. Στην περίπτωση αυτή, η διοίκηση α) μπορεί, αλλά δεν έχει την υποχρέωση, να εκδώσει διοικητική πράξη, ή β) πρέπει να εκδώσει την πράξη, δύναται, ωστόσο, να καθορίσει το χρονικό σημείο έκδοσης της πράξης, ή γ) δύναται να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων, εντός των επιτρεπόμενων ορίων από τις εφαρμοστέες διατάξεις. Οι διακριτική ευχέρεια της διοίκησης δεν πρέπει να συγχέεται, ωστόσο, με την ερμηνεία των κανόνων δικαίου, η οποία σε περίπτωση αμφισβήτησης επαφίεται στο αρμόδιο δικαστήριο, ούτε με την απλή διαπίστωση της συνδρομής πραγματικών ή νομικών καταστάσεων, η οποία μπορεί να είναι θετική ή αρνητική, σωστή ή εσφαλμένη (Σπηλιωτόπουλος 2017, σελ. 139).

Η δυνατότητα της διοίκησης να δρα κατά διακριτική ευχέρεια δεν συνεπάγεται πλήρη ελευθερία κρίσης και λήψης αποφάσεων για τους διοικουμένους. Η διοίκηση και πάλι δεσμεύεται ως προς το πλαίσιο στο οποίο μπορεί να κινηθεί, το οποίο προσδιορίζεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, και, κυρίως, εφόσον δεν προβλέπεται ρητώς τι ακριβώς οφείλει να πράξει η διοίκηση όταν δεν δρα κατά δέσμια αρμοδιότητα, από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Σύμφωνα με τον Ε. Σπηλιωτόπουλο, υφίσταται τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας, ήτοι, όταν δεν προκύπτει ότι το διοικητικό όργανο έχει δέσμια αρμοδιότητα να εκδώσει διοικητική πράξη με ορισμένο περιεχόμενο, τεκμαίρεται ότι έχει διακριτική ευχέρεια. Το τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας δεν ισχύει, ωστόσο, όταν πρόκειται για περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων (Πρεδεβούρου, 2016).

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου δρουν συμπληρωματικά όταν δεν υπάρχει εφαρμοστέος κανόνας δικαίου με συγκεκριμένο περιεχόμενο, ο οποίος έχει θεσπιστεί με πράξη νομοθετικού οργάνου ή κανόνας ανώτερης τυπικής ισχύος. Συνεπώς, *“οι γενικές αρχές υπερισχύουν από τους κανόνες που θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις, που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός εάν υπάρχει ειδική διάταξη στον εξουσιοδοτικό νόμο”* (Σπηλιωτόπουλος 2017, σελ. 59).

Σύμφωνα με τον Π.Δ. Δαγτόγλου, η διακριτική ευχέρεια δεν σημαίνει νομική αποδέσμευση της διοίκησης, ούτε εξουσία προς αυθαιρεσία. Η διοίκηση οφείλει, σε κάθε περίπτωση, να εξυπηρετεί το συμφέρον των διοικουμένων, επομένως, εκ των πραγμάτων, δεν διαθέτει απεριόριστες εξουσίες (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 203).

## **2. Περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης**

Η διοίκηση ελέγχεται θεσμικά μέσω του κοινοβουλευτικού, του διοικητικού, του δικαστικού ελέγχου και του ενδιάμεσου ελέγχου. Στην παρούσα μελέτη, θα εξεταστεί ο διοικητικός και δικαστικός έλεγχος, μέσω των οποίων περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, δυνάμει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου.

### **2.1. Διοικητικός έλεγχος**

Ο διοικητικός έλεγχος, ο οποίος αναλύεται περαιτέρω σε ιεραρχικό έλεγχο και διοικητική εποπτεία, αποτελεί μια μορφή εσωτερικού ελέγχου ή “αυτοελέγχου”, κατά Α. Μακρυδημήτρη, της διοίκησης, καθόσον ασκείται από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Συνταγματικό έρεισμα του διοικητικού ελέγχου αποτελεί το άρθρο 10 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών να αναφέρονται στις αρχές, οι οποίες υποχρεούνται να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα επί της αναφοράς.

Οι διοικούμενοι έχουν τη δυνατότητα, προκειμένου για την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση διοικητικής πράξης, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, καταθέτοντας αντίστοιχα: α) απλή διοικητική προσφυγή κατά ατομικής διοικητικής πράξης, είτε στην αρχή που εξέδωσε την πράξη (ως αίτηση θεραπείας), είτε στην προϊστάμενή της αρχή (ως ιεραρχική προσφυγή), ώστε να επανεξεταστεί η υπόθεση του διοικούμενου από άποψη νομιμότητας και σκοπιμότητας, με αίτημα την ανάκληση, τροποποίηση ή

ακύρωση της εκδοθείσας διοικητικής πράξης, β) ειδική διοικητική προσφυγή, κατά ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης, με την οποία εξετάζεται η νομιμότητα της διοικητικής πράξης, και μπορεί να ζητηθεί η μερική ή ολική ακύρωσή της και γ) ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, με την οποία εξετάζεται η νομιμότητα και η ουσία της διοικητικής πράξης, και μπορεί να ζητηθεί η τροποποίηση της διοικητικής πράξης, είτε η μερική ή ολική ακύρωσή της. Οι διοικούμενοι, μπορούν, ακόμη, να υποβάλουν αναφορά στην αρμόδια αρχή λόγω βλάβης έννομων συμφερόντων του, εξαιτίας παράλειψης έκδοσης διοικητικής πράξης ή από υλική ενέργεια της διοίκησης, ζητώντας την επανόρθωση της βλάβης κατ' άρθρο 27 ΚΔΔιαδ (Μακρυδημήτρης, 2010, σελ. 441).

Κατά τη διενέργεια του διοικητικού ελέγχου, κινηθείσας της διαδικασίας από το διοικούμενο, η διοίκηση ελέγχει την ορθή εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας και των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου οι οποίες τυγχάνουν εφαρμογής, περιορίζοντας τη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου διοικητικού οργάνου.

### **2.1.1. Πειθαρχικός έλεγχος**

Τέτοιου είδους ζητήματα προκύπτουν επί του πειθαρχικού ελέγχου, ήτοι επί του ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών για πειθαρχικά παραπτώματα και παραβάσεις του πειθαρχικού δικαίου εν γένει. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, η επιλογή του είδους της ποινής και η επιμέτρησή της ανήκουν στη διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού συμβουλίου, και ελέγχεται μόνο από την άποψη της τυχόν υπέρβασης των άκρων ορίων της (ΣτΕ 116/2004, 3490/2001, 1628/1999) και της τυχόν παράβασης της αρχής της αναλογικότητας.

Το ΣτΕ έχει κρίνει, ακόμη, ότι η παράβαση της αρχής της αναλογικότητας ως προς την επιβληθείσα ποινή από το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο της Εκκλησίας της Ελλάδος, λόγω υπέρβασης του αναγκαίου προς τον επιδιωκόμενο σκοπό μέτρο, καθώς και η παράβαση της αρχής της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, δεδομένου ότι η απόφαση του εν λόγω πειθαρχικού συμβουλίου δεν αιτιολογήθηκε επαρκώς, καθιστούν την απόφαση αυτή άκυρη (ΣτΕ 2480/2015).

Αντίθετη προς την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων έκρινε το ΣτΕ τη συμμετοχή μέλους του πειθαρχικού συμβουλίου του οποίου ζητείται η εξαίρεση, στη σύνθεση του Πειθαρχικού Συμβουλίου των μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ, όταν αποφασίζει

επί αιτήσεως εξαιρέσεως. Αντί δε του μέλους αυτού, πρέπει να μετέχει ο νόμιμος αναπληρωτής του (ΣτΕ 894/2007).

Η διοίκηση, κατά το σχηματισμό των πειθαρχικών συμβουλίων οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις γενικές αρχές του δικαίου, και, ιδίως, την αρχή της αναλογικότητας, της αμεροληψίας, της αιτιολογίας και της προηγούμενης ακρόασης, εκδίδοντας αποφάσεις που ερμηνεύουν τις αρχές αυτές σύμφωνα με το ισχύον πνεύμα δικαίου.

## **2.2. Δικαστικός έλεγχος**

Η έκταση του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης περιορίζεται στην εξέταση νομικών συλλογισμών και στην τήρηση των νομικών ορίων. Σημειώνεται ότι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δεν ελέγχονται δικαστικά ως προς το αν εκδόθηκαν καθ' υπέρβαση της διακριτικής ευχέρειας. Ο έλεγχος επί των πράξεων αυτών περιορίζεται σε έλεγχο των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, δυνάμει της οποίας εκδόθηκαν.

Στις περιπτώσεις όπου η διοίκηση επιλέγει κάποιο διοικητικό μέτρο μεταξύ άλλων, ο δικαστής δεν δύναται να κρίνει αυτή καθεαυτή την επιλογή της διοίκησης, υποδεικνύοντας της συγκεκριμένη επιλογή, καθώς η κρίση αυτή θα υπείχε ευθεία παραβίαση της διάκρισης των λειτουργιών. Ωστόσο, ο δικαστής δικαιούται να ελέγξει εάν η διοικητική πράξη τηρεί την κείμενη νομοθεσία και εάν είναι σύμφωνη με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, προβαίνοντας σε έλεγχο αμιγώς νομικό, ο οποίος είναι διαθέσιμος μόνο εφόσον υπάρχουν νομικά κριτήρια. Στο πλαίσιο αυτό, ο διοικητικός δικαστής δύναται να διατάξει την ακύρωση της σχετικής διοικητικής πράξης, για λόγους παράβασης κατ' ουσίαν διατάξεων του νόμου (εφόσον οι γενικές αρχές που παραβιάζονται κατοχυρώνονται νομοθετικά ή συνταγματικά) ή για λόγους κατάχρησης εξουσίας, σύμφωνα με το άρθρο 48 περ.4 του Π.Δ. 18/1989 "όταν η πράξη της Διοικήσεως φέρει μεν καθεαυτήν όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίο έχει νομοθετηθεί" (όταν οι παραβιαζόμενες γενικές αρχές δεν κατοχυρώνονται από την κείμενη νομοθεσία).

Εκτός από τον ακυρωτικό έλεγχο, ο δικαστής μπορεί να προβεί και σε έλεγχο ουσίας (επί παραδείγματι στην περίπτωση της υπαλληλικής προσφυγής), ο οποίος επεκτείνεται και σε έλεγχο τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας εκ

μέρους της διοίκησης. Σύμφωνα με τον Π.Δ. Δαγτόγλου, ο δικαστικός έλεγχος περί τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας εστιάζει σε τέσσερα σημεία: α) εάν πράγματι παραχωρήθηκε εκ του νόμου διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση και σε ποια έκταση, β) εάν η διοίκηση έδρασε όντως κατά διακριτική ευχέρεια, γ) εάν η διοίκηση προέβη σε κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, και δ) εάν η διοίκηση υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας, δρώντας κατά διακριτική ευχέρεια.

Ζήτημα εγείρεται, επί περιπτώσεων όπου υπάρχει νομική ασάφεια ή νομοθετικό κενό περί ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας. Το ΣτΕ έχει κρίνει επ' αυτού ότι εάν δεν δημιουργείται εκ του νόμου ρητή υποχρέωση της διοίκησης να πράξει συγκεκριμένη ενέργεια, τότε τεκμαίρεται ότι η ενέργεια αυτή υπάγεται στη σφαίρα της διακριτικής ευχέρειας.<sup>28</sup> Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, το τεκμαρτό της διακριτικής ευχέρειας ισχύει περί εκδόσεως ευμενών διοικητικών πράξεων. Το τεκμήριο αυτό, αντιθέτως, δεν χωρεί περί δυσμενών διοικητικών πράξεων (ενεργειών ή παραλείψεων) ή όταν πρόκειται για περιορισμό των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των διοικουμένων (Δαγτόγλου, 2004, σελ. 207).

Ο νομοθέτης παρέχει στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια εντός ορισμένων και σαφών ορίων. Ωστόσο, και στην περίπτωση, ακόμη, που δεν χαράσσονται συγκεκριμένα όρια, η διοίκηση δεσμεύεται από το τις γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες ισχύουν βάσει ρητής συνταγματικής διάταξης ή προκύπτουν από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το ΣτΕ έκρινε, αναφορικά με την αρμοδιότητα της διοίκησης να βεβαιώνει και να επιβάλλει φόρους, ότι, “ενόψει της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος) και προς αποφυγή ενθαρρύνσεως ενδεχόμενης απραξίας της φορολογικής διοικήσεως, η παραγραφή πρέπει να έχει εύλογη διάρκεια, ενόψει, μάλιστα, του ότι πλέον διευκολύνεται η διαδικασία ελέγχου τόσο λόγω των συγχρόνων ηλεκτρονικών και άλλων μεθόδων ελέγχου όσο και λόγω του γεγονότος ότι πολλά δεδομένα που αφορούν την πάσης φύσεως οικονομική δραστηριότητα των φορολογουμένων (όπως εισόδημα π.χ. από μισθωτές υπηρεσίες, τόκους καταθέσεων κ.λπ.) εισάγονται στο σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής των δηλώσεων φόρου εισοδήματος χωρίς να χρειάζεται καμία ενέργεια εκ μέρους των φορολογουμένων και, ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται ο καθορισμός μακρού χρόνου παραγραφής πέραν των

---

28 Βλ. ΣτΕ 97/1929, κατά παραπομπή Δαγτόγλου.



χρονικών ορίων που όριζαν προϊσχύσασες διατάξεις σε χρόνο, κατά τον οποίο η φορολογική διοίκηση δεν διέθετε τα μέσα αυτά”, υπονοώντας ότι, η διοίκηση θα πρέπει να δρα ταχύτερα, καθόσον αυτό προκύπτει και από την αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 1738/2017).

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν ένα πολύτιμο μέσο οριοθέτησης της διοικητικής δράσης, μέσω της ερμηνείας της κείμενης νομοθεσίας υπό το πρίσμα του πνεύματος του ισχύοντος δικαίου. Δεδομένης της πολυνομίας που επικρατεί – κατά γενική ομολογία – στη χώρας μας, η γνώση των γενικών αρχών του δικαίου εφοδιάζει τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς με τα απαραίτητα εργαλεία, προκειμένου να βελτιώσουν ποιοτικά τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Καίτοι, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, οι γενικές αρχές στο διοικητικό δίκαιο επιδέχονται πληθώρα ερμηνειών, ώστε και εντός της Ολομέλειας του ΣτΕ να διατυπώνονται αντικρουόμενες απόψεις επ’ αυτών, αμφότερες με νομικά επιχειρήματα, ωστόσο η εφαρμογή τους κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων δέον να ακολουθεί ερμηνεία τέτοια, ώστε να εναρμονίζεται με το σύνολο του δικαϊκού μας συστήματος, καθώς και να ακολουθείται κατά το δυνατόν ομοιόμορφη ερμηνεία στις όμοιες υποθέσεις των διοικουμένων, για λόγους ισονομίας.

Στο μέλλον, η ρευστότητα των γενικών αρχών θα μπορούσε να περιοριστεί, κατά το παράδειγμα της Κύπρου, μέσω της νομοθετικής οριοθέτησης του νοήματος και της ερμηνείας, ορισμένων τουλάχιστον, γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου. Στην κυπριακή έννομη τάξη ορισμένες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου κατοχυρώθηκαν νομικά με τον “Περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου” νόμο, υπ’ αρ. 158(I)/1999, όπως ισχύει. Στο νόμο αυτό οριοθετείται η αρχή της νομιμότητας<sup>29</sup>, η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων<sup>30</sup>, η αρχή της

29 Άρθρο 8 παρ. 1: “Οι δραστηριότητες της διοίκησης προσδιορίζονται και περιορίζονται από το εκάστοτε ισχύον δίκαιο”, και παρ. 2: “Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα όρια και την έκταση της εξουσίας της διοίκησης υπαγορεύονται από το Σύνταγμα, τους τυπικούς νόμους και τις κανονιστικές πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή άλλων διοικητικών οργάνων που εκδίδονται κατ’ εξουσιοδότηση νόμου”.

30 Άρθρο 26 παρ. 1: “Οι διοικητικές πράξεις οι οποίες εκδίδονται έπειτα από άσκηση διακριτικής εξουσίας πρέπει να είναι επαρκώς και δεόντως αιτιολογημένες...” και επόμενα άρθρα (26-32), όπου εξειδικεύονται οι αιτιολογητές πράξεις, οι πράξεις που δε χρειάζονται αιτιολογία, καθώς και ειδικότερα ζητήματα επί του περιεχομένου της αιτιολογίας.

ισότητα<sup>31</sup>, η αρχή της αμεροληψίας<sup>32</sup>, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης<sup>33</sup>, η αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>34</sup>, η αρχή της καλής πίστης<sup>35</sup> και η αρχή της αναλογικότητας<sup>36</sup>. Στο νόμο αυτό ανευρίσκονται, επίσης, διατάξεις σχετικές με την ορθή άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, θέτοντας συγκεκριμένα όρια στη διοικητική εξουσία επί των διοικουμένων.

Μια τέτοια νομοθετική πρωτοβουλία εναρμονίζεται με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, καθώς επιτρέπει πολύ λιγότερες ερμηνευτικές παρεκκλίσεις από την γραμματική ερμηνεία των γενικών αρχών. Ωστόσο, αυτή η έλλειψη ευελιξίας αποτελεί και το κυριότερο μειονέκτημα αυτής της πρωτοβουλίας, καθώς το εκφρασθέν, μέσω ενός νομοθετικού κειμένου, νόημα των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, πιθανόν σε μια μεταγενέστερη χρονική στιγμή να μην ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, όταν τα πραγματικά και νομικά δεδομένα θα είναι διαφορετικά. Κατ' αυτόν τον τρόπο κάμπτεται η δυνατότητα προσαρμογής των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου στις εκάστοτε ανάγκες της πολιτείας και της κοινωνίας, γεγονός που είναι, άλλωστε, συνυφασμένο με τη φύση τους ως αόριστες νομικές έννοιες.

Οπωσδήποτε, πάντως, θα ήταν ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα η προσπάθεια νομοθετικής αποτύπωσης των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, η ερμηνεία των οποίων έχει απασχολήσει το ΣτΕ διαχρονικά από την ίδρυση του ακόμη, καθώς και η προσπάθεια

31 Άρθρο 38 παρ. 1: “Η αρχή της ισότητας των πολιτών επιβάλλει στη διοίκηση την, κατά την άσκηση της διακριτικής της εξουσίας, ίση ή ομοιόμορφη μεταχείριση όλων των πολιτών που τελούν υπό τις ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες”, και επόμενα άρθρα (38-41), όπου ορίζεται ότι δε νοείται ισότητα στην παρανομία, και κατοχυρώνεται η ισότητα των φύλων και η ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες.

32 Άρθρο 42 παρ. 1: “Κάθε διοικητικό όργανο που μετέχει στη παραγωγή διοικητικής πράξης πρέπει να παρέχει τα εγγύα της αμερόληπτης κρίσης” και παρ. 2: “Δε μετέχει στην παραγωγή διοικητικής πράξης πρόσωπο που έχει ιδιαίτερη σχέση ή συγγενικό δεσμό εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι και του τέταρτου βαθμού ή βρίσκεται σε οξεία έχθρα με τ άτομο που αφορά η εξεταζόμενη υπόθεση ή που έχει συμφέρον από την έκβασή της”.

33 Άρθρο 43 παρ. 1: “Το δικαίωμα ακρόασης παρέχεται, εκτός από τις περιπτώσεις τις οποίες ο όμος προβλέπει ρητά, σε κάθε πρόσωπο που θα επηρεαστεί από την έκδοση της πράξης ή από τη λήψη διοικητικού μέτρου που είναι πειθαρχικής φύσης ή που έχει το χαρακτήρα κύρωσης ή που είναι άλλως πως δυσμενούς φύσης”, και παρ. 2, 3, 4, 5 και 6, όπου εξειδικεύεται το περιεχόμενο της αρχής

34 Άρθρο 50: “Οι αρχές της χρηστής διοίκησης επιβάλλουν στα διοικητικά όργανα, κατά την άσκηση της διακριτικής τους εξουσίας, να ενεργούν σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών διατάξεων σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να αποφεύγονται ανεπιεικείς και άδικες λύσεις”.

35 Άρθρο 51 παρ. 1: “Η διοίκηση δεν επιτρέπεται να ενεργεί με τρόπο ασυνεπή, αντιφατικό ή κακόπιστο, ώστε να εξαπατά ή να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο το διοικούμενο”, και παρ. 2, 3 και 4, όπου εξειδικεύεται το περιεχόμενο της αρχής.

36 Άρθρο 52 παρ. 1: “Το διοικητικό όργανο, κατά την άσκηση της διακριτικής του εξουσίας, οφείλει να λαμβάνει υπόψη και να σταθμίζει όλα τα άμεσα αναμειγμένα στην υπόθεση συμφέροντα”, παρ. 2: “Τα μέσα που χρησιμοποιεί ή διοίκηση στις ενέργειες της πρέπει να είναι ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επέμβαση στα δικαιώματα των πολιτών επιτρέπεται μόνο στην έκταση που αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος”, και παρ. 3, 4 και 5, όπου εξειδικεύεται περαιτέρω η αρχή.

οριοθέτησής τους, χωρίς να απολέσουν εξολοκλήρου τον, μέχρις ενός βαθμού αναγκαίο, εύπλαστο χαρακτήρα τους.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **I. ΒΙΒΛΙΑ**

Σαρμάς, Ι. (1990) *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων*, Αθήνα, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Π.Δ. (2004) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 5η έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Π.Δ. (2004) *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 3η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. Και Φλογαίτης, Σ. (2004) *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Λύτρας, Σ. και Σιούτη, Γλ. (2005) *Κείμενα Διοικητικού Δικαίου, τόμος 2, διοικητική δράση*, Αθήνα, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Π.Δ. (2005) *Συνταγματικό Δίκαιο, ατομικά δικαιώματα, τόμοι Α΄ και Β΄*, 2η αναθεωρημένη έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Τάχος, Α. (2008) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας

Καράκωστας, Β. και Παυλάκη, Σ. (2009) *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ερμηνία – σχόλια-νομοθεσία-νομολογία*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Μακρυδημήτρης, Α. (2010), *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Κόρσος, Δ. (2013) *Διοικητικό Δίκαιο, γενικό μέρος*, 4η έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας.

Ευστρατίου, Π.Μ. (2013) *Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, ουσιαστικού και δικονομικού*, Αθήνα, Σάκκουλας.

Χρυσανθάκης, Χ. (2013) *Διαγράμματα Γενικού & Ειδικού Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Χρυσανθάκης, Χ., Πολίτης, Χ. και Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2014) *Λεξικό νομικής ορολογίας II- Δημόσιο Δίκαιο*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Κατράς, Ι. (2015) *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Αθήνα, Σάκκουλας.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2017) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμοι 1 και 2, 15η έκδοση, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Παρασκευά, Κ. (2017) *Κυπριακό Διοικητικό Δίκαιο: Γενικό μέρος*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

## **II. ΑΡΘΡΑ**

Γρηγορίου, Ν. (1954) “Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου”. *Νομικό Βήμα*, 2 (9-10), σελ. 529-538.

Στασινόπουλος, Μ.Δ. (1973) “Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου, η καταγωγή των και η νομική αξία των”. *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 17, σελ. 113-127.

Λαζαράτος, Π. (1990) “Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του άρθρου 20 § 2 Σ κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών”. *Νομικό Βήμα*, 1, σελ. 427-433.

Κατσούνη, Α. (2011) “Η αρχή της αναλογικότητας στο μισθολόγιο των δικηγόρων επί παγία αντιμισθία στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (1), σελ. 21-28.

Αλεξανδροπούλου, Δ. (2013) “Η δημοσιότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων και το Διαδίκτυο”. *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 10-19.

Διβάνη, Χ. (2013) “Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (6), σελ 496-507.

Λαζαράτος, Π. (2013) “Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (8-9), σελ. 686-692.

Πρεβεδούρου, Ε. (2013) “Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.) “ *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ. 918-934.

Ρένεση, Ν. (2014) “Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της νομιμότητας”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10-11), σελ. 833-839.

Κουλουμπίνη, Ε. (2015), “Ο έλεγχος των συμπληρωματικών συμβάσεων από το Ελεγκτικό - Συνέδριο - Μια επαναλαμβανόμενη παθογένεια”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ.889-896.

Κουλουμπίνη, Ε.-Ε. (2016) “Ο έλεγχος της αναλογικότητας στη δημοσιονομική δίκη - Μια θεμιτή διεύρυνση των ορίων ελέγχου νομιμότητας”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (3-4), σελ.347-357.

Καλλιγέρου, Δ. (2016) “Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας - Πρόσφατες Νομολογιακές Εξελίξεις” *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (5), σελ. 443-460.

Μαλλιαροπούλου, Α. (2016) “Μεταβολή του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: «ιστορία δύο πόλεων»”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (7), σελ. 643-658.

Λαζαράτος, Π. (2016) “Ζητήματα παραγραφής της αξιώσεως του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ επί εξακολουθητικής παρανομίας του δημοσίου - Γνωμοδότηση με αφορμή τις ΔΠρΑθ 15066, 15054, 15057, 15061/2015”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ. 909-920.

Καλογερόπουλος, Μ. (2016) “Σκέψεις και ανάλεκτα επί της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ. 921-930.

Αλεξοπούλου, Μ. (2017) “Ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας: προσδιορισμός των νομικών εννοιών”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (1), σελ. 10-14.

Τομαράς, Δ. (2017) “Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (2), σελ. 113-124.

Παυλόπουλος, Π. (2017) “Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (8-9), σελ. 729-735.

Παπαδοπούλου, Μ. (2017) “Η υποβολή των δικαιολογητικών στο ΑΣΕΠ - Διάλογος ή Σύγκρουση Νομοθεσίας – Νομολογίας”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (12), σελ. 1257-1262.

Κοφίνης, Σ. (2018) “Στο κρεβάτι του Προκρούστη: το ανάστημα των υποψηφίων για τις αστυνομικές σχολές υπό εξέταση”, *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (4-5), σελ. 475-480.

### **ΙΙΙ. ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

Μπέης, Κ. (1999). Διαθέσιμο στο: [www.kostasbeys.gr/](http://www.kostasbeys.gr/) [Πρόσβαση 29 Νοεμβρίου 2018]



Πρεδεβούρου, Ε. (2015). Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/> [Πρόσβαση 24 Νοεμβρίου 2018]

Προεδρία της Ελληνικής Δημοκρατίας (2015). Διαθέσιμο στο: <http://www.presidency.gr/> [Πρόσβαση 27 Νοεμβρίου 2018]

Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης (2016). Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/> [Πρόσβαση 27 Νοεμβρίου 2018]

Πρεδεβούρου, Ε. (2016). Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/> [Πρόσβαση 4 Δεκεμβρίου 2018]

ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών. Διαθέσιμο στο: <http://www.dsanet.gr/>

NOMOS Βάσεις Νομικών Δεδομένων. Διαθέσιμο στο: <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

#### **IV. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ**

ΣτΕ 894/2007 (2008), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (7), σελ. 864-865.

ΣτΕ 116/2004 (2008), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (7), σελ. 686-688.

ΣτΕ 1116/2009 με παρατ. Α. Κούνδουρου (2009), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (12), σελ.1407-1410.

ΣτΕ 2480/2015 με παρατ. Κ. Παπαγεωργίου (2015), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (8-9), σελ. 876-883.

ΣτΕ Ολ 217/2016 με παρατ. Ε. Πρεδεβούρου (2016), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (1), σελ. 31-44.

ΣτΕ Ολ 95/2017 με παρατ. Σ. Βλαχόπουλου (2017), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (2), σελ. 133-153.

ΣτΕ 1738/2017 με παρατ. Γ. Μυλωνογιάννη (2017), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (7), σελ. 669-678.

ΣτΕ 2350/2017 (2017), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ. 956-960.

ΣτΕ Ολ 2583/2017 με παρατ. Ο. Τσίμπου (2017), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (10), σελ. 950-955.

ΕλΣυν Ολ 484/2018 (2018), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (4-5), σελ. 460-467.

ΣτΕ 686/2018 με παρατ. Κ. Παπανικολάου (2018), *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* (6), σελ. 529-540.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης  
και Επένδυσης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
LIFE



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)