

**Professor Const. GE.
ATHANASOPOULOS**

Postgrad. Progr. Panteion University
of Social and Political Sciences,
Postgrad. Progr. Univ. of Athens,
Lawyer,
Ex Ch.L.U.L., Bruxelles,
Ex Int. I.J.A.P., Paris

**Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Μετ. Προγρ. Σπ. Παντείου Πανεπ.
Κοιν. και Πολ. Επιστημών
Μετ. Προγρ. Σπ. Πανεπ. Αθηνών
Δικηγόρος,
Ex Ch.L.U.L., Bruxelles,
Ex Int. I.J.A.P., Paris

ADMINISTRATIVE LAW

**New
edition**

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

**Νέα
έκδοση**

Athens, 2013

Αθήναι, 2013

**ADMINISTRATIVE
LAW**

**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ
ΔΙΚΑΙΟ**

**Professor Const. GE.
ATHANASOPOULOS**

Postgrad. Progr. Panteion University
of Social and Political Sciences,
Postgrad. Progr. Univ. of Athens,
Lawyer,
Ex Ch.L.U.L., Bruxelles,
Ex Int. I.I.A.P., Paris

**Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Μετ. Προγρ. Σπ. Παντείου Πανεπ.
Κοιν. και Πολ. Επιστημών
Μετ. Προγρ. Σπ. Πανεπ. Αθηνών
Δικηγόρος,
Ex Ch.L.U.L., Bruxelles,
Ex Int. I.I.A.P., Paris

ADMINISTRATIVE LAW

**New
edition**

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

**Νέα
έκδοση**

Athens, 2013

Αθήναι, 2013

Της Αναστασίας Ιερ. ΠΙΝΤΟΥ
Ανθ' ων πολλών ευγενών
επί Γης έπραξε

Ευγνωμόνως

© Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

και

Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών, Έρευνας και Ανάπτυξης
Τμβρου 6, 112 57 Αθήναι

Τηλ.: 0030 6944 626140, 0030 2108647120, Fax: 0030 210 8658868

ISBN 960-7389-28-X

Απαγορεύεται χωρίς έγγραφη άδεια του Συγγραφέα
ή του Κέντρου η αναδημοσίευση,
έστω και μικρού τμήματος του παρόντος, καθ' οίον δήποτε τρόπο,
ως και η μετάδοσή του με οίο δήποτε σύστημα

Οι δημιουργηθείσες νέες συνθήκες ζωής κατά τις τελευταίες δεκαετίες, συνθήκες πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές, δημογραφικές, περιβαλλοντολογικές, πολιτιστικές, δημιούργησαν πολλές, ιδιότυπες και *suigeneris* ανάγκες, τις οποίες σπεύδουν να καλύψουν εν τω μέτρω του εφικτού τα σύγχρονα Κράτη Δυτικού Τύπου, (δηλαδή Κράτη Δικαίου και Πρόνοιας), είτε διότι οι Πολίτες αδυνατούν να καλύψουν, είτε διότι αυτά τα ίδια πρέπει να δικαιώσουν την αποστολή τους ως Κρατών Δικαίου και Πρόνοιας.

Η προσέγγιση, όμως, αυτών των αναγκών οδηγεί μοιραίως σε «μετάλλαξη¹», «αναμόρφωση», «μεταποίηση» των δομών τους, σε σχέση με τα κατά το παρελθόν και υπό διάφορες βεβαίως συνθήκες ισχύοντα και «εναποθέτει» επ' αυτών νέες αρμοδιότητες, νέα νομικά μορφώματα, νέες δραστηριότητες, νέες μορφές θετικών παρεμβάσεων, αλλά και «μειώνει» ενίοτε το εύρος των παραδοσιακών αρμοδιοτήτων τους, αφού καταδεικνύει την ανάγκη εκχώρησής τους προς άσκηση σε τρίτους ή την άσκησή τους εν συνεργασία με τρίτους, ανεξαρτήτως της νομικής υπόστασης (των τρίτων)².

Μεταξύ των «αναπόφευκτων» αλλαγών περιλαμβάνονται η εισαγωγή νέων τεχνολογιών για «την παραγωγή» έργου υπό της Δημόσιας Διοίκησης, *e-government*, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι νέες, διευρυμένων αρμοδιοτήτων διοικητικές δομές των Περιφερειών, (υπό την διοικητική και την οικονομική προσέγγιση του όρου), των Νομών ή Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Δήμων, οι οποίες

1. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ κ.ά.: *Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα*. Έκδοση Ακαδημίας Αθηνών. Αθήνα, 1998, σ. 56 επόμενα.

2. Λέγεται, ότι κάθε Πολιτεία ευρίσκεται προ του διλήμματος της ισότιμης άσκησης δικαιωμάτων από τους Πολίτες και της αυστηρής οριοθέτησης άσκησης της εξουσίας της από την ίδια. Βλ. S. RIALS: *LA Declaration des Droits de l' Homme et du Citoyen*. Paris 1998, P.33

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- Αντί προλόγου.....	11
- Τοις Εντευξομένοις.....	13
- Between Debaters: Reorganization of Public Administration and Local Government: Necessity or political choice?.....	16
- Περιεχόμενα.....	22
Κεφάλαιο Α'	
Έννοια και ορισμός του δικαίου	
- Α. Γενική προσέγγιση: οι απαρχές.....	27
- Β. Νεώτερες προσεγγίσεις: Το θετό δίκαιο φιλοσοφικές αναζητήσεις.....	29
Κεφάλαιο Β'	
Διακρίσεις των κανόνων δικαίου	
- Α. Γενική προσέγγιση.....	33
- Β. Η διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό.....	33
- Γ. Διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό: προβληματισμοί και αμφισβητήσεις.....	35
Κεφάλαιο Γ'	
Έννοια του διοικητικού δικαίου, Πηγές του διοικητικού δικαίου	
- Α. Έννοια του διοικητικού δικαίου.....	37
- Β. Διοικητικό δίκαιο: θεωρητικές προσεγγίσεις.....	39
- Γ. Πηγές του διοικητικού δικαίου.....	40
- Δ. Άλλες πηγές του Διοικητικού δικαίου.....	41
Κεφάλαιο Δ'	
Η ειδικότερη σχέση Εθνικού Συντάγματος και Διοικητικού δικαίου εντός του πλαισίου της σχέσης Εθνικού Συντάγματος και Δικαίου της Ε.Ε.	
- Α. Σχέσεις Εθνικού Συντάγματος και δικαίου της Ε.Ε.....	43
- Β. Το πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.....	45
- Γ. Το παράγωγο ή δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ε.....	47
- Δ. Η «υπεροχή» του Κοινοτικού δικαίου της Ε.Ε. έναντι του Εθνικού.....	49
- Ε. Η ειδικότερη σχέση Εθνικού Συντάγματος και Διοικητικού Δικαίου.....	50

Κεφάλαιο Ε'

Μορφή του Πολιτεύματος της Ελλάδος

Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας. Η Διοικητική λειτουργία

A. Μορφή του Πολιτεύματος.....	60
B. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας.....	60
Γ. Η Διοικητική λειτουργία.....	63
Δ. Η Διοικητική λειτουργία: Οργάνωση της διοίκησης του Κράτους..	64
E. Προηγηθείσες ρυθμίσεις (ενδεικτικώς).....	68

Κεφάλαιο ΣΤ'

Η διοικητική οργάνωση του Ελληνικού κράτους

Η Δημόσια Διοίκηση

- A. Γενική προσέγγιση: η διάκριση των εξουσιών.....	76
- B. Η οργανική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.....	77
- Γ. Η διοικητική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης.....	78
α. Τα συστήματα.....	78
β. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες.....	80
γ. Τα Διοικητικά Όργανα.....	81
δ. Η τρέχουσα οργάνωση της διοίκησης του Κράτους.....	82
αα. Εισαγωγή.....	82
ββ. Η οργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης.....	83
γγ. Η οργάνωση της Κρατικής Περιφερειακής Διοίκησης.....	85
δδ. Οι νέες διοικητικές ρυθμίσεις: Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του Ν. 3852/2010`.....	100

Κεφάλαιο Ζ'

Μέθοδοι οργάνωσης του Κράτους παρεμφερείς προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών

A. Μέθοδοι οργάνωσης του Κράτους παρεμφερείς προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.....	106
1. Εμφάνιση και εξέλιξη του θεσμού των Δημοσίων Επιχειρήσεων.....	106
2. Έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης.....	107
3. Ειδικότεροι λόγοι ίδρυσης Δημοσίων Επιχειρήσεων.....	119
4. Είδη Δημοσίων Επιχειρήσεων.....	119
5. Παρούσα κατάσταση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.....	122
B. Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.....	122
1. Σύσταση.....	122

2. Διάρκεια, μετατροπή, συγχώνευση και κατάργηση Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.....	134
α. Διάρκεια.....	134
β. Μετατροπή.....	135
γ. Συγχώνευση.....	136
δ. Κατάργηση.....	136

Κεφάλαιο Η'

Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης άλλων Κρατών Μελών της Ε.Ε.

1. Γαλλία.....	139
2. Ιταλία.....	145

Κεφάλαιο Θ'

Η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού στην Ελλάδα.

Οι ρυθμίσεις, κριτική αποτίμηση

- Α. Οι πρώτες ρυθμίσεις.....	153
- Β. Συνταγματικές ρυθμίσεις. Νομοθετικές ρυθμίσεις.....	154
- Γ. Α' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης: βασικά στοιχεία.....	154
α.α. Γενική προσέγγιση.....	154
β.β. Ενδεικτικές επί μέρους άλλες ρυθμίσεις.....	157
γ.γ. Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Παραβατικότητας.....	161
- Δ. Οι νέες ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010.....	162
- Εισαγωγική προσέγγιση.....	162
α.α. Οι νέες Διοικητικές Μονάδες.....	163
β.β. Οι Δήμοι.....	164
- Ε. Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης: τα προϊσχύσαντα.....	168
- Α.Α. Γενική προσέγγιση.....	168
- Β.Β. Οι προϊσχύσασες ρυθμίσεις.....	172
- ΣΤ. Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης: τα ισχύοντα: Ν. 3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	175
α. Γενική προσέγγιση: η υφή του νέου εγχειρήματος.....	175
β. Κριτική αποτίμηση του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	188

Κεφάλαιο Ι'

Η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης άλλων Κρατών Μελών της Ε.Ε.

Α. Λουξία.....	190
Β. Βέλγιο.....	194

Γ. Δανία.....	199
Δ. Εσθονία.....	201
Ε. Ηνωμένο Βασίλειο.....	203
ΣΤ. Ιταλία.....	209
Ζ. Κύπρος.....	214
Η. Πολωνία.....	215

Κεφάλαιο ΙΑ'

Διεθνή κείμενα περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενσωματωθέντα
στην Ελληνική Νομοθεσία.

Α. Ο Ευρωπαϊκός χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας.....	218
Β. Κείμενο της Διάσκεψης του Κονγκ.....	228

Κεφάλαιο ΙΒ'

Η ιεραρχία των κανόνων Δικαίου
Η δημοσιότητα των κανόνων Δικαίου

Α. Η ιεραρχία των κανόνων δικαίου.....	218
Β. Η δημοσιότητα των κανόνων δικαίου.....	231

Κεφάλαιο ΙΓ'

Θεμελιώδεις αρχές διέπουσες την δράση της Δημόσιας Διοίκησης

α. Γενική προσέγγιση.....	233
β. Αρμοδιότητα της Δημόσιας Διοίκησης: δέσμευση και διακριτική ευχέρεια.....	235
γ. Αρχή της νομιμότητας.....	235
δ. Αρχή του δημοσίου συμφέροντος.....	237
ε. Αρχή προστασίας των Διοικουμένων.....	238

Κεφάλαιο ΙΔ'

Διοικητικές πράξεις. Ιεραρχικός έλεγχος.
Αίτηση θεραπείας. Ιεραρχική προσφυγή

Α. Γενική προσέγγιση.....	240
Β. Το Συνταγματικό έρεισμα της έκδοσης διοικητικών πράξεων.....	241
Γ. Κατηγορίες διοικητικών πράξεων.....	241
Δ. Άλλες κατηγορίες διοικητικών πράξεων.....	242
Ε. Οι ρυθμίσεις του Ν. 2680/1999.....	242
ΣΤ. Ιεραρχικός έλεγχος επί πράξεων υποδεέστερων Αρχών.....	245
Ζ. Αίτηση θεραπείας. Ιεραρχική προσφυγή.....	245

Κεφάλαιο ΙΕ'	
Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας	
Γενική προσέγγιση.....	247
Κεφάλαιο ΙΣΤ'	
Αστική Ευθύνη του Κράτους για παράνομες πράξεις των Οργάνων του	
Γενική προσέγγιση.....	250
Κεφάλαιο ΙΖ'	
Οι Ανεξάρτητες Αρχές	
Γενική προσέγγιση.....	253
Κεφάλαιο ΙΗ'	
Η αρχή της διαφάνειας στην δράση της Δημόσιας Διοίκησης και το Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»	
Γενική προσέγγιση.....	258
Κεφάλαιο ΙΘ'	
Οι υποχρεώσεις της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης έναντι του δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.	
Γενική προσέγγιση.....	265
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	
Α. Ελληνική.....	271
Β. Ξενόγλωσση.....	273