

# ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ

## ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΘΕΜΑ: Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ - Ο ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Σύνταξη: *Ηλίας Κουβαράς, Δικηγόρος L.L.M., Υπ. Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου*

### ΣΚΕΛΕΤΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΘΕΜΑΤΟΣ

#### Άρθρο 101 του Συντάγματος

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

=> Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή του Συντάγματος, το ελληνικό κράτος οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, διαιρείται δηλαδή σε διοικητικές περιφέρειες και προβλέπονται:

A) Περιφερειακά όργανα, που έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους και

B) Κεντρικά όργανα, που, εκτός των ειδικών αρμοδιοτήτων τους, έχουν και την αρμοδιότητα της γενικής κατεύθυνσης, του συντονισμού και του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.

### **ΚΥΡΙΟΤΕΡΟΙ ΣΚΟΠΟΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ:**

1. Η Διοίκηση να είναι περισσότερο προσιτή στους πολίτες, που πρέπει να έχουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με τα όργανα που είναι αρμόδια για τις υποθέσεις που τους αφορούν.

2. Ο καταμερισμός εργασίας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, ώστε να λύνονται ταχύτερα τα προβλήματα που απασχολούν τη Διοίκηση. Τα περιφερειακά όργανα αντιλαμβάνονται αμεσότερα τις σχετικές συνθήκες της περιφέρειάς τους και τα κεντρικά όργανα συντονίζουν τις ενέργειες των περιφερειακών οργάνων.

### **Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ**

Το Κράτος, ως νομικό πρόσωπο, οργανώνεται σε υπηρεσιακές μονάδες, τα Υπουργεία, οι οποίες χρησιμοποιούν τα περιουσιακά στοιχεία και το προσωπικό που τους έχει διατεθεί. Τα χρηματικά μέσα που απαιτούνται για τη λειτουργία κάθε υπηρεσιακής μονάδας, καθορίζονται λεπτομερώς κατά κεφάλαια και άρθρα στον κρατικό προϋπολογισμό.

Είναι όμως δυνατόν η σχετική νομοθεσία να προβλέπει ότι ορισμένα έσοδα του Δημοσίου ή ορισμένο κονδύλι του προϋπολογισμού να διατίθενται αποκλειστικά για την επιδίωξη ενός σκοπού, που έχει ανατεθεί σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα.

Στην περίπτωση αυτή, τα κονδύλια που αντιστοιχούν στις υπηρεσιακές μονάδες καθορίζονται από ιδιαίτερο προϋπολογισμό και για τη διαχείρισή τους τηρείται ιδιαίτερη λογιστική α-

πεικόνιση. Η σύνδεση ορισμένων εσόδων ή περιουσιακών στοιχείων με ειδικό σκοπό και η κατάρτιση ιδιαίτερου προϋπολογισμού στην υπηρεσιακή μονάδα που τον επιδιώκει συνιστά τη λεγόμενη δημοσιονομική αυτοτέλεια.

Είναι δυνατόν επίσης να προβλέπεται ότι η υπηρεσιακή μονάδα που επιδιώκει ορισμένο σκοπό έχει τα δικά της διοικητικά όργανα, τα οποία έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα που αφορά τον ειδικό αυτό σκοπό και ότι για την άσκηση αυτής της δραστηριότητας η υπηρεσιακή μονάδα έχει δικό της προσωπικό, που διακρίνεται από το υπόλοιπο προσωπικό του Υπουργείου. Η οργάνωση αυτή συνιστά τη λεγόμενη διοικητική αυτοτέλεια.

Η υπηρεσιακή μονάδα που έχει δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια ονομάζεται αυτοτελής ή ανεξάρτητη αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία. Η αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία έχει μεν σημαντική ανεξαρτησία από οργανωτική άποψη, καθώς επιδιώκει ειδικούς σκοπούς, αποτελεί όμως οργανωτικό τμήμα του δημόσιου νομικού προσώπου του Κράτους, στο οποίο ανήκουν τα περιουσιακά της στοιχεία και το προσωπικό της (δημόσιοι υπάλληλοι), ενώ τα όργανά της υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των αρμόδιων κρατικών οργάνων π.χ. Οι Γενικές Γραμματείες (Ισότητας, Νέας Γενιάς κλπ.), το Γενικό Χημείο του Κράτους, Το Εθνικό Τυπογραφείο, η Διεύθυνση Κρατικών Λαχείων κ.ά.

## Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

### Άρθρο 102 του Συντάγματος

#### ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ - ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Στην αποκέντρωση τα περιφερειακά όργανα είναι κρατικά, με την έννοια ότι ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. **Αντίθετα** τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, δηλαδή είναι ανεξάρτητα.

2. Κατά συνέπεια, στην αποκέντρωση το Κράτος ασκεί πλήρη ιεραρχικό έλεγχο στα περιφερειακά όργανα. **Αντίθετα** στα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης το Κράτος ασκεί απλά και μόνο διοικητική εποπτεία, που συνίσταται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας.

3. Τα περιφερειακά όργανα ασκούν κρατική εξουσία. Αντίθετα οι ΟΤΑ ασκούν δημόσια αλλά όχι κρατική εξουσία.

4. Τα περιφερειακά όργανα διορίζονται από το Κράτος. **Αντίθετα** τα όργανα των ΟΤΑ εκλέγονται από το λαό (δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές).

#### Ο ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ:

Τα όργανα που ανήκουν στο ίδιο δημόσιο νομικό πρόσωπο (οργανωτικές ενότητες) βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση. Η ιεραρχική σχέση συνεπάγεται τον ιεραρχικό έλεγχο της δραστηριότητας των κατώτερων οργάνων από τα ανώτερα (ιεραρχικά προϊστάμενα) όργανα. Ο ιεραρχικός έλεγχος, επομένως, τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση των οργάνων του Κράτους και έχει σκοπό τη διασφάλιση της ενότητας της δράσης τους.

## Περιεχόμενο ιεραρχικού ελέγχου

1) Έλεγχος νομιμότητας: Αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας που ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία του δημόσιου νομικού προσώπου, δηλαδή το ιεραρχικά ανώτερο ελέγχει αν το ιεραρχικά κατώτερο κατά την άσκηση των καθηκόντων του εφαρμόζει σωστά το νόμο.

2) Έλεγχος σκοπιμότητας (ή ουσιαστικός): Το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο εξετάζει το σκόπιμο ή μη της ρύθμισης που θεσπίζεται με πράξεις του κατώτερου οργάνου (έλεγχος περιεχομένου).

Καταρχήν όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας. Ο έλεγχος σκοπιμότητας ασκείται μόνο όταν ρητά προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις

Πώς ασκείται ο ιεραρχικός έλεγχος:

α) Προληπτικά: Πριν από την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου διοικητικού οργάνου με τη μορφή οδηγιών/διαταγών από το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο.

β) Κατασταλτικά: Μετά από την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου διοικητικού οργάνου και μπορεί να έχει ως συνέπεια και την ακύρωση της πράξης του υφιστάμενου οργάνου (για λόγους νομιμότητας και, όταν ρητά επιτρέπεται, και σκοπιμότητας).

Απαγορεύεται η ιεραρχική υποκατάσταση, δηλαδή δεν επιτρέπεται το ιεραρχικά προϊστάμενο πρόσωπο να εκδώσει απευθείας την πράξη, χωρίς προηγουμένως να έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του το υφιστάμενο όργανο.

## Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ:

Είναι η αρμοδιότητα των οργάνων του Κράτους (ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων), να επεμβαίνει στη λειτουργία άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, δηλαδή να εποπτεύει τη δράση τους.

Ενώ δηλαδή ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται επί οργάνων που ανήκουν στο ίδιο δημόσιο νομικό πρόσωπο, η διοικητική εποπτεία ασκείται από ένα όργανο του Κράτους (π.χ. τον αρμόδιο Υπουργό) σε όργανο άλλου δημόσιου νομικού προσώπου (π.χ. σε ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού).

Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος, αλλά πρέπει να προβλέπεται ρητά και ειδικά από το νόμο, έχει δε ως σκοπό την διασφάλιση της ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

### Περιεχόμενο διοικητικής εποπτείας

1) Εποπτεία επί των οργάνων του εποπτευόμενου, η οποία αφορά τα πρόσωπα που συγκροτούν τα όργανα αυτά και μπορεί να σχετίζεται:

- με το διορισμό τους
- με την απομάκρυνση των ακαταλλήλων
- με την επιβολή κυρώσεων σε όσους ασκούν κακώς τα καθήκοντά τους.

2) Εποπτεία επί των πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου, η οποία μπορεί να είναι:

α) Προληπτική, δηλαδή να αφορά την έγκριση ορισμένων πράξεων ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας ή της σκοπιμότητάς τους.

β) Κατασταλτική, δηλαδή να συνίσταται στην ακύρωση μετά από έλεγχο νομιμότητας μόνο μιας πράξης του εποπτευόμενου οργάνου, ή στην αναστολή εκτέλεσης ορισμένων πράξεων (μετά από έλεγχο νομιμότητας).

γ) Υποκατάσταση, δηλαδή διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται από το εποπτεύον όργανο, σε περίπτωση άρνησης του εποπτευόμενου οργάνου.

Σημ.: Οι σχετικές διατάξεις μπορεί να προβλέπουν την υποχρέωση του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου για ενημέρωση του εποπτεύοντος οργάνου σχετικά με την άσκηση της αρμοδιότητάς του, καθώς και την αρμοδιότητα του εποπτεύοντος οργάνου να παρέχει, προς το δημόσιο νομικό πρόσωπο, γενικές οδηγίες και κατευθύνσεις για τον τρόπο άσκησης της δραστηριότητάς του.

## **ΟΜΟΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ**

### **A) ΔΙΑΦΟΡΕΣ:**

1. Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται μεταξύ οργάνων του ίδιου δημόσιου νομικού προσώπου ενώ η διοικητική εποπτεία ασκείται από ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο (π.χ. το Κράτος) σε άλλο.

2. Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται, δηλαδή ασκείται, αν δεν υπάρχει ειδικός κανόνας που να τον αποκλείει κλπ., ενώ η διοικητική εποπτεία πρέπει να προβλέπεται ρητά από νομοθετικές διατάξεις.

3. Ο ιεραρχικός έλεγχος είναι ευρύτερος από τη διοικητική εποπτεία, γιατί συνίσταται κατ' αρχήν σε έλεγχο νομιμότητας και αν ρητά προβλέπεται, και σε έλεγχο σκοπιμότητας, ενώ η διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει μόνο έλεγχο νομιμότητας.

4. Στον ιεραρχικό έλεγχο απαγορεύεται η υποκατάσταση ενώ στην διοικητική εποπτεία είναι δυνατή.

B) ΟΜΟΙΟΤΗΤΕΣ:

1. Τόσο ο ιεραρχικός έλεγχος όσο και η διοικητική εποπτεία μπορεί να είναι προληπτικός/ή ή κατασταλτικός/ή.

2. Και οι δύο ασκούνται είτε αυτεπαγγέλτως, δηλαδή με πρωτοβουλία του ανώτερου/εποπτεύοντος οργάνου, είτε μετά από προσφυγή του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον.