**ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ**

Μέτρα εσωτερικής τάξεως ή διοικητικά μέτρα εσωτερικής φύσεως αποτελούν οι εσωτερικές πράξεις της διοίκησης , οι οποίες αφενός μεν αναφέρονται στην εσωτερική λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών και στην ακριβή εκπλήρωση των καθηκόντων τους (όπως π.χ. το έγγραφο του γραμματέα προς ορισμένη διεύθυνση του Υπουργείου, με το οποίο διατυπώνονται οι σκέψεις του ή η πράξη που διατάσσει την απλή μετακίνηση υπαλλήλου, χωρίς να επιφέρει μεταβολή της υπηρεσιακής του κατάστασεώς του) αφετέρου δε δεν επιφέρουν καμιά μεταβολή στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των διοικουμένων. Στις πράξεις αυτές περιλαμβάνονται τα διαβιβαστικά έγγραφα, έγγραφα με τα οποία παρέχονται συστάσεις και υποδείξεις, και οι εγκύκλιοι.

Εγκύκλιοι, οι οποίες εκδίδονται από προϊστάμενες διοικητικές αρχές ,οι οποίες ασκούν είτε τον ιεραρχικό έλεγχο είτε τη διοικητική εποπτεία, απευθύνονται στις υφιστάμενες αρχές ή σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία πρόκειται να εκδόσουν την εκτελεστή πράξη και παρέχουν οδηγίες ή έκφραση αντιλήψεων σχετικά με την ορθή ερμηνεία νεοπαγούς εφαρμοστέου νόμου ή κανονιστικής απόφασης ή την εφαρμογή τους σ’ ένα ορισμένο θέμα. Γι’ αυτό ονομάζονται ερμηνευτικές εγκύκλιοι κι έχουν ως σκοπό την ομοιόμορφη ερμηνεία κι εφαρμογή των νόμων και συνεπώς τον περιορισμό ανασφαλειών, που συνδέονται με τη νομική ερμηνεία. Ως εκ τούτου, εξομοιώνονται με τις διατυπωθείσες στην επιστήμη και τις διαμορφωθείσες στη νομολογία ερμηνείες, οι οποίες λαμβάνονται συχνά υπόψη για την αντιμετώπιση μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Σ’ αυτήν την κατηγορία ανήκουν και οι πράξεις που απλώς κοινοποιούν το νόμο ή τη διοικητική κανονιστική απόφαση , καθώς κι εκείνες με τις οποίες παρέχονται συστάσεις όπως τηρηθεί σ’ ένα συγκεκριμένο θέμα ορισμένος τρόπος ενεργείας. Ως παραδείγματα ερμηνευτικών εγκυκλίων αναφέρονται η εγκύκλιος του Υπουργού των Οικονομικών με την οποία παρέχονται οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής του Ν.Δ. 807/1971 (ΣτΕ 2319/1973) ή διατυπώνονται απόψεις σχετικές με το ζήτημα των αποδοχών των απεργούντων υπαλλήλων (ΣτΕ 1492/1977), ή η εγκύκλιος του Νομάρχη με την οποία αυτός παρέχει οδηγίες στην αστυνομική αρχή για την εκτέλεση ορισμένου νόμου καθώς και διαφωτίζει για την ορθή ερμηνεία του νόμου αυτού (ΣτΕ 1360/1962).

Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, εφόσον παρέχουν απλώς οδηγίες και υποδείξεις προς τις υφιστάμενες αρχές και δεν αποβλέπουν, όπως προκύπτει από τη δυνητική διατύπωσή τους, στη νομική δέσμευση των αρμοδίων οργάνων προς συμμόρφωση σ’ αυτές, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, όσον αφορά στην έννομη σχέση κράτους και πολίτη. Ας αναφερθεί ότι το δικαστήριο μπορεί να παρεκκλίνει από τη διοικητική ερμηνεία, ενισχύοντας έτσι τη θέση ότι η ερμηνεία των νόμων ανήκει στη δικαστική εξουσία. Η δικαστική ερμηνεία υπερισχύει, ακόμη κι αν η ενσωματωμένη στην εγκύκλιο ερμηνεία. Έτσι, στην ΣτΕ 3053-3057/1977, το δικαστήριο έκρινε ότι με την προσβολή με αίτηση ακυρώσεως της εγκυκλίου του Υπουργείου Οικονομικών, με την οποία διατυπώθηκε η άποψη ότι η αναιρεσείουσα υπόκειται σε μειωμένο φορολογικό συντελεστή θεωρείται ως προσβαλλομένη η πράξη της φορολογικής αρχής, η οποία αφενός μεν απορρίπτει παράπονα του αιτούντος αφετέρου δε επιβάλλει υποχρεωτικώς πρόσθετο φόρο. Επίσης , το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τη σχετική διάταξη του νόμου, έκρινε ότι η κατάταξη του φοιτητή στις ένοπλες δυνάμεις μπορεί να γίνει και δεν αποτελεί ιδιαίτερο πλήγμα γι’ αυτόν, μόνο όταν αυτός έχει διανύσει το 1/3 του χρόνου των σπουδών του, αν και η σχετική εγκύκλιος προέβλεπε ότι η κατάταξη του σπουδαστή δεν μπορεί να γίνει, εφόσον ο ενδιαφερόμενος έχει ήδη αρχίσει τις σπουδές του.

Από τα ανωτέρω συνάγουμε ότι η δεσμευτική ερμηνεία του αντικειμενικού δικαίου ανατίθεται εν τέλει στη δικαστική εξουσία, σύμφωνα με το 20 παρ.1 Σ, και όχι στη διοίκηση, πράγμα που σημαίνει ότι η διοικητική ερμηνεία τίθεται **υπό την επιφύλαξη της αποδοχής της από τη νομολογία**.. Σύμφωνα με τη νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, οι πολίτες δεν μπορούν ν’ αξιώνουν την εφαρμογή των ευμενών αποτελεσμάτων των εγκυκλίων , γιατί μ’ αυτόν τον τρόπο θ’ αναγνωριζόταν στις εγκυκλίους η δυνατότητα να καταργούν ή να τροποποιούν αντικειμενικό δίκαιο, γεγονός που δεν εναρμονίζεται με την αρχή της υπεροχής του νόμου. Βέβαια, παρόλο που οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεστούν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην περίπτωση της contra legem διοικητικής ερμηνείας, το ΣτΕ έχει δεχτεί σε ορισμένες περιπτώσεις ότι η διοικητική ερμηνεία θεμελιώνει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη κι επομένως αυτός μπορεί να την επικαλεστεί, αν και η σχετική εγκύκλιος αντιστρατεύεται το νόμο. Στην απόφαση 989/1990, η οποία αφορούσε στην επιβολή προστίμου σε βάρος μιας επιχείρησης ανθοπωλείου, για τον λόγο ότι μεταφέρονταν, με ιδιωτικής χρήσης φορτηγό αυτοκίνητό της, γλάστρες με λουλούδια, χωρίς να έχει εκδοθεί δελτίο αποστολής και χωρίς να έχει ενημερωθεί το ημερολόγιο μεταφοράς του αυτοκινήτου, κατά παράβαση του Κώδικα Φορολογικών Στοιχείων, το ΣτΕ έκρινε ότι επειδή με την εγκύκλιο διαταγή του Υπουργείου Οικονομικών, οι λιανοπωλητές ανθέων απηλλάγησαν από την υποχρέωση έκδοσης δελτίου αποστολής κι ενημέρωσης του φορολογικού δελτίου, κατά παράβαση των διατάξεων του Κ.Φ.Σ., όσες φορές με θετικές ενέργειες της διοίκησης (π.χ. εγκύκλιος) δημιουργείται η εύλογη και δικαιολογημένη πεποίθηση στον επιτηδευματία ότι δεν υποχρεούται να προβεί σε ορισμένες ενέργειες που υπαγορεύονται από το νόμο, αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης η επιβολή προστίμου για παράβαση των διατάξεων του Κ.Φ.Σ. Πάντως, ανεξαρτήτως της παραπάνω απόφασης, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η νομολογία παραβλέπει τις επενέργειες που αναπτύσσει η διοικητική πρακτική ή η εγκύκλιος στις σχέσεις διοίκησης και πολίτη. Έτσι, εμφανίζεται το φαινόμενο ορισμένες περιπτώσεις ν’ αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τη δικαστική ερμηνεία, ενώ άλλες υπόκεινται στην ευνοϊκή ρύθμιση, που προβλέπεται από τη σχετική εγκύκλιο.

Ωστόσο, αυτές οι διαπιστώσεις δεν σημαίνουν ότι τα δικαστήρια δεν αποδέχονται και δεν υιοθετούν τις διοικητικές ερμηνείες, οι οποίες είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην αναζήτηση της δικαστικής απόφασης. Εξάλλου το γεγονός ότι τα δικαστήρια δεν λαμβάνουν υπόψη τις πραγματικές και νομικές συνέπειες των εγκυκλίων ,οι οποίες δεν καθίστανται αντικείμενο της δικαστικής διαδικασίας (π.χ. εγκύκλιοι που έχουν παροχικό περιεχόμενο, δηλαδή παρέχουν οικονομικά ευεργετήματα, όπως απαλλαγές κι εξαιρέσεις από τη φορολογική επιβάρυνση, κι έτσι εξασφαλίζουν τη δικαστική τους ασυλία), αφού πρώτα λειτουργούν ευεργετικά προς ορισμένους διοικουμένους και συνεπώς, δεν πρόκειται να προσβληθούν απ’ αυτούς και δεύτερον, δεν υπάρχουν άμεσα θιγόμενοι, που να θεμελιώνουν δικονομικά έννομο συμφέρον ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως., αν και η εφαρμογή τους προσβάλλει έμμεσα την αρχή της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών. Λαμβανομένων υπόψη των σχετικών διαπιστώσεων, σχετικοποιείται η άποψη της νομολογίας αναφορικά με την μη δεσμευτικότητα των εγκυκλίων. Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι αρνούνται ν’ αποδεχτούν τον περιορισμό της αρμοδιότητάς τους, σχετικά με την ερμηνεία των ερμηνεία των κανόνων δικαίου, και παραβλέπουν το ζήτημα της νομικής σημασίας και των επενεργειών των ερμηνευτικών εγκυκλίων.

Οι ανωτέρω πράξεις , όπως προαναφέρθηκε, δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα ή αλλιώς εξωτερικές έννομες συνέπειες, δηλαδή δεν επάγονται καθαυτές τη δημιουργία και τη τροποποίηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των διοικούμενων και συνεπώς, εν αντιθέσει με τις υπόλοιπες εκτελεστές διοικητικές πράξεις με την τεχνική έννοια του όρου, στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ.1 στοιχ.α’ Συντάγματος, εξακολουθεί και μετά την αναθεώρηση τουψ2001, να κατοχυρώνεται η ακύρωση εκτελεστών διοικητικών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου μετά από αίτηση ακυρώσεως. Η εκτελεστότητα είναι εννοιολογικό στοιχείο των διοικητικών πράξεων, χωρίς το οποίο αυτές δεν υφίστανται με την τεχνική έννοια του όρου και δεν προσβάλλονται παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως. Συνάγουμε ,λοιπόν, από τα παραπάνω ότι τα μέτρα εσωτερικής τάξεως δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως, εφόσον δεν αποτελούν διοικητικές πράξεις με την τεχνική έννοια του όρου.

Ωστόσο, κατ’ εξαίρεση με όσα εκτέθηκαν παραπάνω είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος των Εγκυκλίων, οι οποίες μέσα από την εσωτερική εφαρμογή τους προκάλεσαν άμεσες νομικές συνέπειες στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των διοικουμένων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Διαφαίνεται, λοιπόν, από την ανωτέρω έρευνα ότι τα μέτρα εσωτερικής πράξης, ως διοικητικές πράξεις, συμβάλλουν σημαντικά στην εσωτερική οργάνωση, καθώς και στην ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Είναι, συνεπώς, εύλογο το γεγονός ότι δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα κι επομένως απαραδέκτως προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως, υπό την προϋπόθεση, βέβαια ότι δεν θίγουν το νομικό status των πολιτών και τα έννομα συμφέροντά τους. Ωστόσο, θα πρέπει σοβαρά να λαμβάνεται υπόψη η περίπτωση που κάποιο μέτρο εσωτερικής τάξης μεταβάλλει δυσμενώς τα δικαιώματα και το status των πολιτών. Αν τέτοιου είδους μέτρα διεισδύουν στον χώρο των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, τότε ορθότερο θα ήταν να υφίστανται ακυρωτικό έλεγχο. Αυτό, άλλωστε θα ήταν πιο σύμφωνο και με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας (20 παρ.1 Σ), καθόσον το τελευταίο παρέχει πλήρη δικαστική προστασία σε όλους κι έναντι κάθε μορφής άσκησης δημόσιας εξουσίας.

**ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ έννοια και νομική φύση**

Καθημερινά η διοίκηση θεσπίζει τόσο ατομικούς κανόνες δικαίου όσο και αφηρημένα διατυπωμένους και γενικά δεσμευτικούς κανόνες .

Η διοικητική πράξη είναι μία από τις πλέον κομβικές έννοιες του διοικητικού δικαίου καθόσον αποτελεί το βασικό μέσον άσκησης της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης με το οποίο θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες.

Κατά την κρατούσα, στην θεωρία, άποψη, διοικητική πράξη είναι η **δήλωση βούλησης** του **διοικητικού οργάνου**, με την οποία **θεσπίζεται μονομερώς** μια ρύθμιση **κατ’ ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος**. Από αυτόν τον ορισμό, συνάγεται ότι τα βασικά στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι (α) η μονομερής θέσπιση ρύθμισης (κανόνα δικαίου), (β) η προέλευσή της από διοικητικό όργανο, (γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και (δ) το πλαίσιο εννόμων σχέσεων που ρυθμίζει, οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο καθώς αφορά είτε στην οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης είτε στις σχέσεις της Διοίκησης με τους ιδιώτες..

**4.2. Διακρίσεις των διοικητικών πράξεων**

Η θεωρία του διοικητικού δικαίου και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διακρίνουν σε διάφορες κατηγορίες τις διοικητικές πράξεις που εκδίδουν τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης. Η κεντρικότερη διάκριση τους είναι αυτή που τις διαχωρίζει σε κανονιστικές και ατομικές πράξεις. Οι κανονιστικές πράξεις αποτελούν ουσιαστικούς νόμους και διαθέτουν γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο, ενώ αντίθετα οι ατομικές αφορούν ένα ή περισσότερα πρόσωπα (οπότε και καλούνται ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής), εξειδικεύοντας κάποιον κανόνα δικαίου στην περίπτωση ενός ή περισσότερων διοικουμένων, όπως για παράδειγμα συμβαίνει με την έκδοση ενός δελτίου αστυνομικής ταυτότητας, ή με τον διορισμό ενός διοικουμένου σε μια δημόσια υπηρεσία.

**Η έκδοση κανονιστικών πράξεων προβλέπεται στο άρθρο 43 §§ 2 και 4 Συντάγματος,** το οποίο παρέχει τη δυνατότητα έκδοσης με ειδική και γενική εξουσιοδότηση κανονιστικών Προεδρικών Διαταγμάτων, ενώ και με ειδικότερη εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, της έκδοσης κανονιστικών πράξεων από αλλά όργανα της διοίκησης, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας και του αρμόδιου Υπουργού, για τη ρύθμιση ζητημάτων με τεχνικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα (όπως για παράδειγμα Υπουργικές Αποφάσεις, Αποφάσεις Δημοτικού Συμβουλίου κ.α.).

Η διάκριση μεταξύ κανονιστικών Προεδρικών Διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης είναι σημαντική, διότι μια κανονιστική πράξη, μόνον όταν φέρει την μορφή κανονιστικού προεδρικού διατάγματος, υπόκειται σε επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας**. Οι υπόλοιπες κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης υφίστανται μόνον κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο.**

Η έκδοση μιας κανονιστικής πράξης πρέπει να πληροί κάποιες προϋποθέσεις σε σχέση με τον εξουσιοδοτικό νόμο, ο οποίος προβλέπει την έκδοσή της. Ειδικότερα:

α) Ο εξουσιοδοτικός νόμος, όταν παρέχει ειδική ή ειδικότερη εξουσιοδότηση είναι ανίσχυρος αν είναι αόριστος και γενικός. Κατά συνέπεια, η εξουσιοδότηση που παρέχει οφείλει να διαθέτει ειδικό ή ειδικότερο περιεχόμενο σύμφωνα με το άρθρο 43 § 2 Σ. Δεν ισχύει βέβαια αυτό για τη γενική εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικού Προεδρικού Διατάγματος βάση νόμου-πλαισίου κατά το άρθρο 43 §4 Σ.

β) Οι κανονιστικές πράξεις πάσχουν από παρανομία, όταν δεν στηρίζονται σε εξουσιοδοτικό νόμο και δεν είναι δυνατό να περιέχουν κανόνες αντίθετους προς τον εξουσιοδοτικό νόμο.

γ) Η κανονιστική πράξη είναι δυνατόν, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον εξουσιοδοτικό νόμο, να καταργεί κανόνες ή διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου ή και άλλων τυπικών νόμων.

δ) Οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από τον εξουσιοδοτικό νόμο, είναι δυνατό να εκδίδονται για όσο χρονικό διάστημα αυτός ισχύει.

ε) Δεν είναι δυνατή η νομοθετική εξουσιοδότηση, η περαιτέρω δηλαδή μεταβίβαση της αρμοδιότητας που παρέχεται με τον εξουσιοδοτικό νόμο, σε άλλο διοικητικό όργανο.

Η ισχύς των κανονιστικών πράξεων προϋποθέτει την δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ή τη δημοσίευσή τους με άλλο τρόπο (πχ. τοιχοκόλληση σε δημοτικό κατάστημα ή δημοσιοποίησή τους σε εφημερίδα καθημερινής κυκλοφορίας), ώστε να είναι δυνατόν οι διοικούμενοι να λαμβάνουν γνώση τους και να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχός τους. Στην πράξη, στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης δημοσιεύονται τα κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα, ενώ οι υπόλοιπες κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται στον τύπο ή με άλλους τρόπους και μέσα.

Οι κανονιστικές πράξεις δεν απαιτούν αιτιολογία, εξ αιτίας του νομοθετικού τους χαρακτήρα και του γεγονότος ότι θέτουν αντικειμενικούς, γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου. Επίσης, δεν μπορούν να δημιουργήσουν για τον ίδιο λόγο αστική ευθύνη του δημοσίου. Ακόμη, δεν μπορεί να ασκηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης των διοικουμένων (άρθρο 20 § 2 Σ) στην περίπτωση των κανονιστικών πράξεων, ούτε και όμως και η άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά κανονιστικών πράξεων από τους διοικούμενους είναι δυνατή.

Η δημόσια διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να εκδώσει μια κανονιστική διοικητική πράξη, διότι η σκοπιμότητα και ο χρόνος έκδοσής της ανήκουν στην ανέλεγκτη κρίση της. Δικαστικά είναι δυνατός μόνο ο έλεγχος της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Ο δικαστικός τους έλεγχος γίνεται με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και εξετάζεται με αυτόν η νομιμότητα της κανονιστικής πράξης, δηλαδή το κατά πόσον τελεί σε αρμονία με τον εξουσιοδοτικό τυπικό νόμο, αλλά και με τους ιεραρχικά ανώτερους της κανόνες δικαίου, όπως το Σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο ή το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η νομιμότητα αυτή ελέγχεται κυρίως αλλά και παρεμπιπτόντως. Είναι δυνατόν, δηλαδή, ο διοικούμενος ο οποίος έχει έννομο συμφέρον, να ζητήσει απευθείας τον έλεγχο της νομιμότητας μιας κανονιστικής πράξης. Το ίδιο όμως μπορεί να κάνει και επ’ ευκαιρία του ελέγχου μιας ατομικής πράξης, η οποία βασίστηκε σε αυτήν. Η διαφορά είναι ότι, ενώ στην πρώτη περίπτωση, η διοικητική πράξη αν κριθεί ως παράνομη θα ακυρωθεί, στη δεύτερη περίπτωση, η παρανομία της κανονιστικής πράξης ελέγχεται και μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της ατομικής, όχι όμως και της ίδιας της παράνομης κανονιστικής πράξης.

Ειδικότερα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι **το τεκμήριο της νομιμότητας**, το οποίο ισχύει για τις ατομικές διοικητικές πράξεις, δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Πράγματι, σε όλη τη διάρκεια της ισχύος των πράξεων αυτών και μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής τους με αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται η παρεμπίπτουσα έρευνα της νομιμότητας και του κύρους τους από οποιοδήποτε δικαστήριο, ενώ επιβάλλεται η μη εφαρμογή τους, αν κριθεί ότι δεν είναι νόμιμες. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, απευθύνονται, όπως είπαμε, σε έναν ή περισσότερους διοικούμενους και έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο, δηλαδή συγκεκριμενοποιούν και εξειδικεύουν συνήθως διατάξεις οι οποίες τίθενται από κανονιστικές πράξεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες πράξεις είναι η χορήγηση μια άδειας για λειτουργία καταστήματος, η έκδοση ενός διαβατηρίου, η έκδοση ενός διπλώματος οδήγησης ή ενός δελτίου αστυνομικής ταυτότητας κλπ. Σε αντίθεση με τις κανονιστικές πράξεις που έχουν την μορφή κανονιστικού Προεδρικού Διατάγματος και υφίστανται προηγούμενη επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι ατομικές πράξεις υφίστανται μόνο κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο. Αιτιολογούνται, ιδίως όταν αφορούν ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης ή όταν έχουν δυσμενές περιεχόμενο για το διοικούμενο, σε αντίθεση με τις κανονιστικές, οι οποίες ως ουσιαστικοί νόμοι δεν αιτιολογούνται. Μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά μόνον κυρίως και ποτέ παρεμπιπτόντως, επ’ ευκαιρία του ελέγχου μιας κανονιστικής πράξης, όπως αναλύθηκε παραπάνω. Αντίθετα, οι κανονιστικές πράξεις είναι δυνατό να προσβληθούν τόσο κυρίως όσο και παρεμπιπτόντως. Κατά των ατομικών διοικητικών πράξεων είναι δυνατή η άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου, ιδίως στην περίπτωση που η ατομική πράξη θίγει ή περιορίζει τα δικαιώματα του, είναι επαχθής και έχει δυσμενές γι’ αυτόν περιεχόμενο, σε αντίθεση με τις κανονιστικές πράξεις, όπου η άσκηση ενός τέτοιου δικαιώματος δεν είναι δυνατή. Επίσης, είναι δυνατή η άσκηση διοικητικών προσφυγών με αίτημα την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων σε αντίθεση με τις κανονιστικές, που ούτε υπόκεινται στην άσκηση του δικαιώματος αναφοράς, ούτε όμως και ανακαλούνται αλλά καταργούνται από νεότερο ή ειδικότερο νόμο.

**Επομένως οι Διαφορές μεταξύ ατομικής και κανονιστικής πράξης είναι:**

**Ατομική διοικητική πράξη**

1.Εξατομικευμένος κανόνας

2. Ένας ή περισσότεροι προσδιορισμένοι αποδέκτες

3. Κοινοποίηση

4. Αιτιολογία

5. Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

6. Δικαίωμα αναφοράς

7. Ανάκληση

8. Κύρια δικαστική προστασία

**Κανονιστική διοικητική πράξη**

1. Γενικοί και απρόσωποι κανόνες

2. Αόριστο πλήθος αποδεκτών

3. Δημοσίευση

4. Δεν αιτιολογούνται

5. Δεν ασκείται δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

6. Δεν ασκείται δικαίωμα αναφοράς

7. Καταργούνται

8. Μπορούν να προσβληθούν κυρίως και παρεμπιπτόντως

**ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ**

Kανόνες δικαίου λοιπόν μπορεί να θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.

Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης: εκδίδονται από όργανα της διοίκησης για να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό χαρακτήρα ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Πρόκειται ουσιαστικά για κανονιστικές πράξεις Υπουργών, νομαρχών ή αστυνομικών αρχών.

Οι κανονιστικές αυτές πράξεις ονομάζονται ανάλογα με το όργανο που τις εκδίδει:

Α) Υπουργική Απόφαση: όταν τις εκδίδει ο Υπουργός

Β) Κοινή Υπουργική Απόφαση: όταν τις εκδίδουν περισσότεροι Υπουργοί

Γ) Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου: όταν την εκδίδει το Υπουργικό Συμβούλιο

Δ) Απόφαση Νομάρχη: όταν την εκδίδει ο Νομάρχης

Ειδικά για τις **Υπουργικές Αποφάσεις**

Με τις Υπουργικές Αποφάσεις εξειδικεύονται ακόμη περισσότερο οι διατάξεις του νόμου, όπου και ρυθμίζονται τα επιμέρους θέματα στη λεπτομέρειά τους.

**Υπουργική Απόφαση** καλείται η πράξη που εκδίδεται από τον (αρμόδιο κατά περίπτωση) Υπουργό, απαραίτητα κατ΄ εξουσιοδότηση του νόμου και πάντα εντός των πλαισίων αυτής της εξουσιοδοτήσεως.

Με την Υπουργική Απόφαση, είτε τίθενται δευτερεύοντες κανόνες δικαίου οπότε και καλείται «κανονιστική απόφαση», είτε ρυθμίζονται διοικητικής φύσεως θέματα (π.χ. πρόσληψη, απόλυση, προαγωγή, μετάθεση υπαλλήλων ορισμός εγγυήσεων κλπ ) οπότε και καλείται «εκτελεστική».

Και οι δύο τύποι αυτοί των Υπουργικών Αποφάσεων δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

**Όσον αφορά την Ιεράρχηση κανόνων,** μεταξύ των γραπτών πηγών του δικαίου, από πλευράς ισχύος υφίσταται αυστηρή ιεράρχηση. Επικεφαλής όλων τίθεται **το Σύνταγμα,** ο θεμελιώδης νόμος, προς το περιεχόμενο του οποίου θα πρέπει να συμφωνούν όλες οι λοιπές γραπτές πηγές του δικαίου. Ακολουθεί ο τυπικός Νόμος, το Προεδρικό Διάταγμα, πράξη Υπουργικού Συμβουλίου και η **Υπουργική Απόφαση.**

**ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ**

Επομένως Υπουργική απόφαση είναι διοικητική πράξη που εκδίδεται από κάποιον Υπουργό ή από κοινού πολλούς Υπουργούς και είναι διοικητική πράξη καθώς ο Υπουργός αποτελεί διοικητικό όργανο. Με την Υπουργική απόφαση θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες οι οποίοι οφείλουν να συμμορφώνονται με αυτήν. Μάλιστα είναι κανονιστική διοικητική πράξη, και όχι ατομική, θεσπίζει απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου, είτε γενικούς είτε ειδικούς. Λόγω αυτού τους του χαρακτηριστικού, να θέτουν, δηλαδή, απρόσωπους κανόνες δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις αποκαλούνται και ουσιαστικοί νόμοι, διακρινόμενοι από τους τυπικούς, που ψηφίζονται από τη Βουλή κατά την οριζόμενη στο Σύνταγμα νομοθετική διαδικασία. Η έννοια του απρόσωπου κανόνα δικαίου αποτελεί το βασικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων και μπορεί να αναλυθεί στον γενικό (που απευθύνεται σε ακαθόριστο αριθμό προσώπων) και αφηρημένο (που αφορά όλες τις κατά γένος οριζόμενες περιπτώσεις) χαρακτήρα της ρύθμισης.

Η πραγμάτωση του περιεχομένου της κανονιστικής πράξης επιτυγχάνεται συχνά με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που ερείδονται επ’ αυτής. Η κανονιστική διοικητική πράξη, σε αντίθεση με την ατομική, δεν απαιτεί ούτε αιτιολογία ούτε την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου για να είναι νόμιμη ενώ η γνωστοποίησή της επιτυγχάνεται με τη δημοσίευσή της, όπως αυτή ορίζεται από την εκάστοτε διάταξη νόμου, η οποία είναι στοιχείο του υποστατού της. Λόγω του χαρακτήρα τους και χάριν ασφάλειας δικαίου, οι κανονιστικές πράξεις μπορούν, φυσικά, να καταργηθούν αλλά δεν ανακαλούνται παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις υπό αυστηρές προϋποθέσεις· η νομιμότητά τους μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως, και μετά την πάροδο της προθεσμίας για την ευθεία δικαστική προσβολή τους ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου επ’ ευκαιρία εξέτασης της νομιμότητας ατομικής διοικητικής πράξης. Σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας της κανονιστικής πράξης, η ερειδόμενη επ’ αυτής ατομική ακυρώνεται χωρίς όμως να ακυρώνεται, ταυτόχρονα, και η κανονιστική που αποτελεί το έρεισμά της.

Επίσης Από τα άρθρα 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται η βασική αρχή, που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις, ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, αλλά και των λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, **η δημοσίευσή τους στην ΕτΚ**. Με τη δημοσίευση η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσης της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά δικαστήρια. Ειδικώς, όμως, για τις λοιπές, κανονιστικού περιεχομένου διοικητικές πράξεις, ο νομοθέτης μπορεί να καθορίσει γενικό ή ειδικούς, κατά περίπτωση, τρόπους δημοσίευσης με άλλο πρόσφορο μέσο, που προσιδιάζει στο αντικείμενο και το χαρακτήρα της επιχειρούμενης ρύθμισης (ΣτΕ Ολ 4108 – 9/1999, σκέψη 6, ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 4, 2817/2006, σκέψη 5, 3322/2005, σκέψη 5).Εντός του πλαισίου αυτού, με το άρθρο 5 παρ. 2 στοιχ. θ΄ του Ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» ορίζεται ότι στην ΕτΚ δημοσιεύονται, μεταξύ άλλων, **οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών**, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης,

**Στην παρούσα ενότητα απαντήθηκαν οι παρακάτω ερωτήσεις ΕΟΠΠΕΠ:**

**116. Ποια η νομική φύση και ισχύς μίας υπηρεσιακής Εγκυκλίου;**

**117. Ποια η νομική φύση και ισχύς μίας Υπουργικής Απόφασης;**