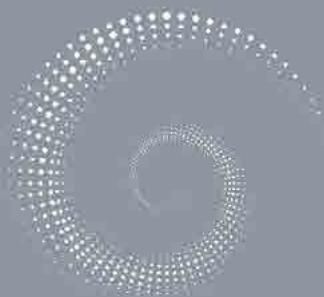


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 43

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΗΜΑΝΤΗΡΑΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 43

1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους.

2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.

3. (Η παράγραφος 3 καταργείται).

4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης.

5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΗΜΑΝΤΗΡΑΣ

### ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελίδης Γ., *Η δια νόμου κύρωση παράνομων διοικητικών πράξεων προσβληθεισών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΕΔΔΔΔ 1960· Αλιβιζάτος Ν., *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, Πόλις, Αθήνα 2011· Αντωνίου Θ./Γεραπετρίτης Γ., *Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014· Αντωνίου Θ., «Η δημοκρατική αρχή», σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014· Αποστολίδης Δ. *Περί του ανυποστάτου των μη δημοσιευθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΝοΒ 19 (1971)· Βασιλειάδης Δ., «Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων από το ΣτΕ», σε: Χ. Χρυσανθάκης (επιμ.), *Συμβούλιο της Επικρατείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012· Βεγλερής Φ., *Η νομοπαραγωγική δράσις της Διοικήσεως*, ΕΕΝ 1962· Βενιζέλος Ε., *Η στροφή της νομολογίας στο ζήτημα της νομοθετικής κύρωσης παράνομων κανονιστικών πράξεων (ΣτΕ 3596/1991)*, Το Σύνταγμα 1/1992· Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021· Βλαχόπουλος Σπ., *Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας: από τον Ελευθέριο Βενιζέλο στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία*, ΕφημΔΔ 6/2017· Βλαχόπουλος Σπ., «Γενική θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων», σε: Σπ. Βλαχόπουλος (επιμ.), *Θεμελιώδη δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2η

εκδ. Αθήνα 2022· Βλάχος Σ., *Η κανονιστική εξουσία της διοικήσεως κατά το νέον γαλλικόν Σύνταγμα*, ΕΔΔΔ 1960· Γεραπετρίτης Γ., *Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016· Γιαννακόπουλος Κ., *Απεριόριστος ο παρεμπόπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων* (ΣτΕ Ολ. 3839/2009), ΕφημΔΔ 6/2009· Γιαννακόπουλος Κ., *Διακηρύξεις δημοσίων έργων και παρεμπόπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων*. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1415/2000, ΔτΑ 14/2002· Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013· Γιαννακόπουλος Κ., *Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων*, ΤοΣ 6/2003· Γιαννακόπουλος Κ., *Προς έναν γενικό περιορισμό του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων*; Σχόλιο στη ΣτΕ 764/2006, ΕφημΔΔ 2/2006· Γιαννακούρου Γ., *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019· Γρατοσίας Δ., *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους του κανόνα δικαίου: Αθήνα και Λουξεμβούργο, αποκλίσεις και συγκλίσεις*, ΘΠΔΔ/8-9/2017· Γώγος Κ., *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοικήσεως*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005· Δαγτόγλου Π., *Ατομικά Δικαιώματα*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012· Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014· Δεκλερής Μ., *Η κανονιστική αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου και οι όροι εργασίας*, ΕΕργΔ 1980· Δεληγιάνης Γ., «Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων», *Τμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1979*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1979· Ευστρατίου Π., *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους* (άρθρο 102 παρ. 1 Σ). *Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοικήσεως με το άρθρο 10 παρ. 1 ν. 3044/2002* (ΣτΕ Ολ. 2066/2005), ΠερΔικ 9/2005· Ευστρατίου Π., *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013· Ηλιοπούλου-Στράγγα Τ., *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018· Καϊδατζής Α., «Έλεγχος συνταγματικότητας ισχυρού και ασθενούς τύπου. Η διάκριση του Mark Tushnet και το ελληνικό σύστημα», σε: Μ. Tushnet, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων – Η συγκριτική άποψη* (μτφρ. Καϊδατζής, Ακρίτας), Παπαζήση, Αθήνα, 2013· Κασιμάτης Γ., *Οι βάσεις ερμηνείας του δικαίου και του Συντάγματος*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022· Κασιμάτης Γ., *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώσεις αρχές του Συντάγματος*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022· Καυκά Χ., *Η Αδράνεια του Νομοθέτη. Θεωρητική προσέγγιση και τυπολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2021· Κερασιώτη Χ., *Η έκταση του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων*, Δίκη 2008· Κεσοπούλου Α., *Η αυτοκτονία του Δήμου. Πολιτική Κρίση και συνταγματικός λόγος στη Βαϊμάρη*, Ευρασία, Αθήνα 2018· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ./Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Η "λαθραία» κανονιστική εξουσία των Υπουργών κατά τον Καθηγητή Α. Μάνεση", σε: *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση: Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του*, Ι, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1991· Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Το ζήτημα του υποχρεωτικού και εκτελεστού ή μη των κανονιστικών υπουργικών εγκυκλίων», σε: *Τμητικός Τόμος Ι. Δεληγιάνη*, 1992· Κουβαράς Η., Ν. 4274/2014. *Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε δικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου*, ΘΠΔΔ 8-9/2014· Κτιστάκη Σ., *Παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Παρατηρή-*

σεις στην ΟΛΣΕ 2070/1999, ΔτΑ 2003· Κυπραίος Μ., *Η νομοθετική εξουσιοδότησις: Συμβολή εις την έρευνα των θεσμών του δημοσίου δικαίου*, Π. Κλεισιούνης, Αθήνα, 1970· Λαζαράτος Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη 2021· Λαζαράτος Π., *Ο παρεμπίπτων έλεγχος της νομιμότητας διοικητικών πράξεων από τα διοικητικά δικαστήρια σε περιβαλλοντικές διαφορές*, Δ 27 (1996)· Λαζαράτος Π., *Το δικαίωμα ακρόασης στην διοικητική διαδικασία*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1992· Μάνεσης Α., «Ζήτημα νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων», σε: *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1980· Μάνεσης Α., *Περί αναγκαστικών νόμων: αι εξαιρετικά νομοθετικά αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας*, Ν.Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1953· Μάνεσης Α., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τομ. Ι, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1980· Μανιτάκης Α., *Η συνταγματική θεμελίωση της κανονιστικής εξουσίας στο Βέλγιο*, ΤοΣ 1977· Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2021· Μενουδάκος Κ., *Νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος (θεσμικά όρια της εξουσίας του διοικητικού δικαστή μεταξύ φORMALISΜΟΥ και δικαστικού ακτιβισμού)*, ΘΠΔΔ 7/2014· Μουκίου Χ., *Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης. Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009· Μουκίου Χ., *Κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης και προστασίας του περιβάλλοντος*, Σχόλιο στην ΣτΕ 1081/2007, ΕφημΔΔ 5/2007· Μουκίου Χ., *Ο κανονιστικός νομοθέτης ως αναγκαίος καταλύτης της άσκησης κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των διοικουμένων*, Σχόλιο στη ΣτΕ 211/2006, ΕφημΔΔ 2/2006· Μουργιά Ε., «Σκέψεις για τον κανόνα δικαίου ως γνώρισμα της κανονιστικής διοικητικής πράξεως με αφορμή δύο περιπτώσεις από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 Χρόνια*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004· Νάιντος Β., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3109/2017 (7μ) - Έλεγχος αιτιολογίας κανονιστικών πράξεων*, ΘΠΔΔ 11/2018· Νικολαΐδης Σ., *Κανονιστικές πράξεις, προθεσμία προσβολής τους*, ΑρχΝομ 1989· Νικόπουλος Α., «Οι νομοθετικές αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας», σε: *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση: Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του*, Ι, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1991· Ντουχάνης Χ., *Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους των κανόνων δικαίου και, ιδίως, των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΘΠΔΔ/8-9/2017· Παναγοπούλου Μ., «Το πρόβλημα της αναδρομικής δια νόμου κυρώσεως παράνομης διοικητικής πράξεως προσβληθείσης ενώπιον του ΣτΕ», σε: *Τιμητικός Τόμος για τον Γ. Παπαχατζή*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1989· Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5η εκδ., Λιβάνη, Αθήνα 2020· Παπαδημητρίου Γ., «Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και την αρχή του κράτους δικαίου», σε: *Αφιέρωμα στον Νικόλαο Παπαντωνίου*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1996· Παπαδοπούλου Ο., *Νομοθετική Κύρωση Κανονιστικών Πράξεων: το χρονικό της νομολογιακής μεταστροφής*, ΤοΣ, 1992· Παπαλάμπρου Α., «Η έννοια της αρχής διάκρισης των εξουσιών», σε: *Σύμμεικτα εις μνήμην Αλέξανδρος Σβόλος (Mélanges Alexandre Svolos)*, Collection De L' Institut Francais D' Athenes, Αθήνα, 1960· Παπανικολάου Κ., *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018· Παπασπύρου Ν., *Ο δικαστικός έλεγχος των κανονιστικών πράξεων: η κλασική θεώρηση και η αμφισβήτησή της*, ΕφημΔΔ 4/2006· Παπασπύρου Ν., *Το φάντασμα του κανονιστικού νομοθέτη*, Δ. 1995· Παπαχατζής Γ., *Κανόνες χρήσεως των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων*, ΕΔΔΔΔ 1957· Παραράς Π., *Η δεσμευτικότητα των πρακτικών επεξεργασίας διαταγμάτων*, ΤοΣ 1995· Παυλίδου Ε., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2018/2018 - Η διαπίστωση*

της εφαρμογής ισχύοντος κανόνα δικαίου στην ατομική διοικητική πράξη και το νόμιμο έρεισμά της σε κανονιστική, ως προϋπόθεση του παρεμπόδιτου ελέγχου της τελευταίας, ΘΠΔΔ, 11/2018· Παυλίδου Ε., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 307/2021 - Ο έλεγχος των ορίων της εξουσιοδότησης και οι κανόνες της λογικής και της κοινής πείρας ως ανάχωμα σε περιορισμούς του ακυρωτικού ελέγχου, ΘΠΔΔ 6/2021· Παυλίδου Ε., Τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων τυπικού νόμου με κανονιστική πράξη (με αφορμή τη ΣτΕ 1220/2015), ΘΠΔΔ 12/2015· Παυλόπουλος Π., «Η έννομη τάξη», σε: Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Ε' εκδ., Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022· Παυλόπουλος Π., «Το φαινόμενο της υπέρπυσης κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης και η επιρροή του στο καθεστώς άσκησης των συνταγματικών ελευθεριών», σε: *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Α Συνέδριο, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986· Πικραμένος Μ., *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012· Πρεβεδούρου Ε., «Άρθρο 43», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017· Πρεβεδούρου Ε., «Η αιτιολογία των κανονιστικών πράξεων», σε: Ι. Στράγγα/Α. Χάνου/Χ. Παπαχαράλαμπος/Δ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγα (επιμ.), *Αιτιολόγηση, νομιμοποίηση και δίκαιο. Εισηγήσεις ανακοινωθείσες στο Διεπιστημονικό Φροντιστήριο 2012-2013*, Σάκκουλα-Nomos-L'Harmattan, 2014, Τόμος 6B· Πρεβεδούρου Ε., *Μαξimalισμός στον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1992/2020)*, [www.syntagmawatch.gr](http://www.syntagmawatch.gr). [2020]· Πρεβεδούρου Ε., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2137/2019 - Έλλειψη αναδρομικής ισχύος κανονιστικής πράξης που εκδόθηκε προς συμμόρφωση σε ακυρωτική απόφαση: συνταγματικότητα του περιορισμού της υποχρέωσης συμμόρφωσης λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος*, ΘΠΔΔ 1/2020· Πρεβεδούρου Ε., *Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΘΠΔΔ 8-9/2010· Σαρίπολος Ν., *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών (1923)*, Τομ. Β', Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987· Σημαντήρας Ν., *Διοικητικές κυρώσεις. Δικαιοκρατικές εγγυήσεις και όρια επιβολής*, Νομική Βιβλιοθήκη 2021· Σημαντήρας Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και κράτους δικαίου*, ΕφημΔΔ 5 /2018· Σιούτη, Γ., «Η διοικητική πράξη», σε: Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Ε' εκδ., Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022· Σκουρής Β., *Νομοθετική εξουσιοδότηση και κανονιστική πράξη*, ΝοB 38 (1990)· Σούρλας Π., *Δίκαιο και Δικανική Κρίση. Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της Μεθοδολογίας του Δικαίου*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 2017· Σούρλας Π., *Justi atque injusti scientia. Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995· Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμ. Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017· Σπηλιωτόπουλος Ε., *Ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητας της διοικήσεως*, Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1968· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021· Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, ιδιωτική έκδοση, Αθήνα, 1957 (ανατύπωση 1982)· Τάχος Α., «Η διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής», σε: *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1979*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1979· Τομαράς Δ., *Η κανονιστική διοικητική πράξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006· Τομαράς Δ., *Ο παρεμπόδιτος έλεγχος*

των κανονιστικών πράξεων της διοικήσεως, Σκέψεις εξ αφορμής τη ΣτΕ ολ 3839/2009, ΔτΑ 51/2011· Τράντας Γ., *Η διάσταση της νομολογίας του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την έναρξη ισχύος των κανονιστικών πράξεων*, ΕΔΔΔΔ 1998· Τσάτσος Κ., «Η Νομική ως τεχνική και ως επιστήμη» (1929), σε: Κ. Τσάτσος, *Μελέται Φιλοσοφίας του Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008· Χριστοφορίδου Σ., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 875/2022 - Οι απόψεις της διοίκησης επί ελέγχου συνταγματικότητας κανονιστικής διοικητικής πράξης*, ΘΠΔΔ 10/2022· Χρυσόγονος Κ./ Βλαχόπουλος Σπ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η εκδ., Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022· Efstratiou P., *Die Verordnungsgebung in der Verfassung der III. Griechischen Republik von 1975/1986. Zugleich eine Studie zur verfassungsrechtlichen Stellung der Exekutive innerhalb der Staatsgewalten in der republikanischen parlamentarischen Demokratie Griechenlands*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart n. F. 39 (1990)· Ermakoff I., *Ruling Oneself Out: A Theory of Collective Abdications*, Durham, N.C.: Duke University Press, 2008· Hermes G., "Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden", σε: H. Bauer/P.-M. Huber/K.-P. Sommermann (επιμ.), *Demokratie in Europa*, Mohr Siebeck Tübingen 2005· Kelsen H., *Die Rechtswissenschaft als Norm – oder als Kulturwissenschaft*, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, Jahrgang 40, Duncker Humblot, Μόναχο - Λειψία 1916· Kelsen H., *Reine Rechtslehre* (2η εκδ. 1960), Österreichische Staatsdruckerei, Βιέννη 1992· Kirchhof P., "Das Parlament als Mitte der Demokratie", σε: M. Brenner/P. M. Huber/M. Möstl (επιμ.), *Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel*, Τιμητικός τόμος P. Badura, Mohr Siebeck, Tübingen 2004· Locke J., *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως. Δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας [1690]*, Πόλις, Αθήνα 2013· Möllers C., "Verwaltungsrecht und Politik", σε: A. v. Bogdandy/S. Cassesse/P. M. Huber (επιμ.), *Ius Publicum Europaeum V*, 2014, § 93· Montesquieu, *Το Πνεύμα των Νόμων [1748]*, Γνώση, Αθήνα 2006 (μτφ. Π. Κονδύλη/Κ. Παπαγιώργη)· Müller J.-W., *Defending Democracy within the EU*, Journal of Democracy 2013, τ. 24 αρ. 2· Rijkema B., *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, Routledge, Oxfordshire & New York 2018· Simantiras N., *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck Tübingen 2016· Unger S., *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, Mohr Siebeck, Tübingen 2008.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
II. ΤΑ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ (άρθρο 43 παρ. 1) .....	10
III. ΕΙΔΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ (άρθρο 43 παρ. 2).....	12
1. Ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος.....	12
2. Έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης.....	22
3. Δικαστικός έλεγχος κανονιστικών διοικητικών πράξεων: Nemo iudex sine actore .....	27
IV. ΓΕΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΜΕ ΝΟΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (παρ. 4 και 5) .....	30

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- 1 Σε κάθε έννομη τάξη απαντάται η βασική διάκριση μεταξύ όντος και δέοντος, δηλαδή μεταξύ της κοινωνικής πραγματικότητας, όπου εκδηλώνεται *τί πράγματι* συμβαίνει, και ρυθμίσεων υπό τη μορφή δεοντολογικών επιταγών που ορίζουν *τί πρέπει* να συμβεί στις ρυθμιζόμενες σχέσεις και συμπεριφορές<sup>1</sup>. Βασικότερη κατηγορία ρυθμίσεων είναι αναμφίβολα οι κανόνες, δηλαδή οι γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις που ορίζουν το δέον για ακαθόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων (γενική ρύθμιση), σε όλες τις κατά γένος περιγραφόμενες περιπτώσεις (αφηρημένη ρύθμιση)<sup>2</sup>. Η γενική και αφηρημένη ρύθμιση καθίσταται ισχύον δίκαιο και άρα *κανόνας δικαίου* ή *νόμος υπό την ουσιαστική έννοια*, εφόσον έχει θεσπιστεί κατά την (συνταγματικά) προβλεπόμενη νομοθετική διαδικασία από όργανο που είναι αρμόδιο για τη νομοθέτηση. Στη συνταγματική παράδοση του δυτικού νομικού πολιτισμού είναι αυτονόητη η *διάκριση των εξουσιών*, ώστε να μην συγκεντρώνεται το σύνολο της κρατικής εξουσίας στο ίδιο όργανο και να αποτρέπεται η αυθαίρετη άσκσή της<sup>3</sup>: Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται

<sup>1</sup> Για το δίκαιο ως τρόπο ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων και τον δεοντολογικό χαρακτήρα των κανόνων δικαίου, Π. Σούρλας, *Justi atque injusti scientia. Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, 1995, σελ. 36 επ., 47 επ., 53 επ. Ο δεοντολογικός χαρακτήρας των κανόνων δικαίου εξηγεί τον λόγο, για τον οποίο η νομική επιστήμη ως επιστήμη που έχει για αντικείμενό της τους κανόνες δικαίου, ανήκει στις δεοντολογικές και όχι στις οντολογικές επιστήμες, Κ. Τσάτσος, «Η Νομική ως τεχνική και ως επιστήμη» (1929), σε: Κ. Τσάτσος, *Μελέται Φιλοσοφίας του Δικαίου*, 2008, σελ. 201 (206 επ., 209 επ.): Η. Kelsen, *Reine Rechtslehre* (2η εκδ. 1960), 1992, σελ. 72 επ., και ήδη Η. Kelsen, *Die Rechtswissenschaft als Norm – oder als Kulturwissenschaft*, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, Jahrgang 40, 1916, σελ. 95 επ. Για τον δεοντικό ή υπό ευρεία έννοια υποδεικτικό (prescriptive) και όχι περιγραφικό (descriptive) χαρακτήρα της γλώσσας, στην οποία εκφράζονται οι κανόνες δικαίου, Π. Σούρλας, *Δίκαιο και Δικανική Κρίση. Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της Μεθοδολογίας του Δικαίου*, 2017, σελ. 278. Για τη διάκριση μεταξύ του «είναι» ως συγκεκριμένης κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας και του «δέοντος» ως νομικών κανόνων που τη διέπουν Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τομ. Ι 1980, σελ. 68.

<sup>2</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 73.

<sup>3</sup> Ήδη από τον 17ο αιώνα η ιδέα της διάκρισης των εξουσιών ήταν συνδεδεμένη με τον βασικό σκοπό της προστασίας της ελευθερίας των πολιτών διά της αποτροπής της συγκέντρωσης της εξουσίας σε ένα υποκείμενο. Κατά τον Locke, η ανάθεση της εξουσίας σε διαφορετικά χέρια περιορίζει την κατάχρησή της και υπερβολές κατά την άσκσή της, βλ. J. Locke, *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως. Δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας [1690]*, 2013, Κεφ. VIII, παρ. 107: «[οι γόνοι], τους οποίους ούτε η πείρα είχε διδάξει περί των μορφών του πολιτεύματος ούτε η φιλοδοξία και η αυθάδεια της κυριαρχίας είχε διδάξει να γρηγορούν για τις καταχρήσεις της βασιλικής προνομίας ή τα δυσάρεστα συμπαρομαρτούντα της απόλυτης εξουσίας, την οποία τείνει να διεκδικεί και να τους επιβάλλει η μοναρχία στις διαδοχικές της εναλλαγές, δεν ήταν καθόλου παράξενο που δεν υποβλήθηκαν στην ενόχληση να επινοήσουν μεθόδους περιορισμού

διάκριση μεταξύ της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας, η άσκηση των οποίων κατανέμεται αντίστοιχα μεταξύ διαφορετικών οργάνων του κράτους. Αυτονόητη είναι επίσης η δημοκρατική αρχή<sup>4</sup>, βάσει της οποίας οι πολίτες δεν είναι απλώς αποδέκτες των αποφάσεων της κρατικής εξουσίας αλλά συμμετέχουν οι ίδιοι στην άσκσή της. Στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η νομοθετική αρμοδιότητα απονέμεται καταρχήν σε όργανα με υψηλό επίπεδο δημοκρατικής νομιμοποίησης, το οποίο διασφαλίζει ότι για τη θέσπιση νόμων που δεσμεύουν τους πολίτες και ρυθμίζουν τις πάσης φύσεως σχέσεις και συμπεριφορές αποφασίζουν και ευθύνονται αιρετά πρόσωπα, στη βάση των επιλογών της εκάστοτε δημοκρατικής πλειοψηφίας. Έτσι, σε κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως το ελληνικό, το βασικό νομοθετικό όργανο δεν είναι άλλο από το κοινοβούλιο, που λειτουργεί ως δημοκρατικό επίκεντρο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος<sup>5</sup>. Στις δύο κύριες<sup>6</sup> εξουσίες που απονέμονται στο σώμα

---

*των τυχόν υπερβολών εκείνων στους οποίους είχαν αναθέσει την εξουσία και να εξισορροπήσουν την εξουσία της κυβερνήσεως, αναθέτοντας διάφορα τμήματά της σε διαφορετικά χέρια». Η κρατούσα πλέον διάκριση σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία διατυπώθηκε από τον Montesquieu, ο οποίος επίσης θεωρεί επικίνδυνη τη συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα υποκείμενο, βλ. Montesquieu, *Το Πνεύμα των Νόμων* [1748], 2006 Ενδέκατο Βιβλίο, Κεφ. VI, σελ. 286: «Μέσα σε κάθε κράτος υπάρχουν τριών ειδών εξουσίες: η νομοθετική εξουσία, η εκτελεστική εξουσία σε σχέση με όσα εξαρτώνται από το διεθνές δίκαιο και η εκτελεστική εξουσία σε σχέση με τα όσα εξαρτώνται από το αστικό δίκαιο. [...] Δυνάμει της τρίτης [ο ηγεμόνας ή ο άρχοντας] τιμωρεί τα εγκλήματα ή αποφασίζει για τις διενέξεις ανάμεσα στους ιδιώτες. Αυτή την τελευταία θα την αποκαλέσουμε δικαστική εξουσία, ενώ την άλλη απλώς εκτελεστική εξουσία του κράτους. [...] Όταν στο ίδιο πρόσωπο ή στο ίδιο σώμα η νομοθετική εξουσία έχει ενωθεί με την εκτελεστική εξουσία, τότε δεν υπάρχει καμία ελευθερία· γιατί μπορούμε να έχουμε το φόβο ότι ο ίδιο ο μονάρχης ή η ίδια γερούσια θα θεσπίσει τυραννικούς νόμους για να τους εκτελέσει τυραννικά. Επίσης δεν υπάρχει ελευθερία αν η δικαστική εξουσία δεν έχει διαχωριστεί από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Αν είχε συνδεθεί με την νομοθετική εξουσία, η εξουσία πάνω στη ζωή και την ελευθερία των πολιτών θα ήταν αυθαίρετη: γιατί ο δικαστής θα ήταν νομοθέτης. Αν ήταν συνδεδεμένη με την εκτελεστική εξουσία, ο δικαστής θα μπορούσε να έχει τη δύναμη ενός καταπιεστή».*

<sup>4</sup> Αναλυτικά Γ. Κασσιμάτης, *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώσεις αρχές του Συντάγματος*, 2022, σελ. 228 επ.· Θ. Αντωνίου, «Η δημοκρατική αρχή», σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014, σελ. 4 επ.

<sup>5</sup> Για το κοινοβούλιο ως «επίκεντρο» του πολιτεύματος της (κοινοβουλευτικής) δημοκρατίας, βλ. P. Kirchhof, "Das Parlament als Mitte der Demokratie", σε: M. Brenner/P. M. Huber/M. Möstl (επιμ.), *Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel*, Τιμητικός τόμος P. Badura, 2004, σελ. 237 επ.· Για τη λειτουργία της έννοιας του λαού ως κοινωνικής αφετηρίας και του κοινοβουλίου ως επίκεντρου της δημοκρατικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο του πολιτεύματος της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, πρβλ. S. Unger, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, 2008, σελ. 57 επ., 62 επ.

<sup>6</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 336 επ.

των εκλεγμένων αντιπροσώπων των πολιτών περιλαμβάνεται ακριβώς ο έλεγχος της κυβέρνησης και η θέσπιση νόμων.

- 2 Στη βάση των παραδοχών αυτών, ρητώς το άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος απονέμει την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στη Βουλή και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ενόψει του ότι η Βουλή δεν είναι αποκλειστικά αρμόδια για τη θέσπιση νόμων, καθίσταται απαραίτητη μια επιπλέον διάκριση: Ειδικότερη κατηγορία νόμων υπό την ουσιαστική έννοια (ή «ουσιαστικών νόμων») είναι οι νόμοι υπό την τυπική έννοια (ή «τυπικοί νόμοι»), οι νόμοι δηλαδή που ψηφίζονται από τη Βουλή<sup>7</sup>. Η θέσπιση ρυθμίσεων με τυπικό νόμο αποτελεί τη βασικότερη και συνθέςτερη μορφή νομοθέτησης: Κατόπιν σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας που συνήθως προέρχεται από την κυβέρνηση, κατατίθεται στη Βουλή σχέδιο νόμου («νομοσχέδιο») και μετά την προβλεπόμενη κοινοβουλευτική επεξεργασία και τυχόν τροποποιήσεις, το σχέδιο τίθεται προς συζήτηση. Η γενικότερη πολιτική αντιπαράθεση επί του νομοσχεδίου διεξάγεται στην Ολομέλεια, σε Τμήμα ή σε διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή της Βουλής<sup>8</sup> και ακολουθεί η λήψη απόφασης σχετικά με την ψήφισή του: Αν τελικώς συγκεντρωθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία και ψηφιστεί ο τυπικός νόμος, εκδίδεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και δημοσιεύεται από αυτόν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως<sup>9</sup>. Οι ανάγκες για επείγουσα λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση έκτακτων και απρόβλεπτων καταστάσεων και οι αυξημένες απαιτήσεις τεχνικής εξειδίκευσης ή τοπικής εγγύτητας των νομοθετικών οργάνων στα προς ρύθμιση ζητήματα δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική θέσπιση κανόνων δικαίου για κάθε θέμα με τυπικό νόμο από τη Βουλή και καθιστούν απαραίτητη την αμεσότερη συνδρομή της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοθέτηση. Έτσι, το Σύνταγμα προβλέπει αφενός τη δυνατότητα έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 44) και αφετέρου τη δυνατότητα παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης σε όργανα της διοίκησης (άρθρο 43): Η Βουλή εξουσιοδοτεί με (τυπικό) νόμο ορισμένο διοικητικό όργανο για την θέσπιση ουσιαστικού νόμου, δηλαδή κανόνων δικαίου. Αντίστοιχα, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης και θεσπίζουν κανόνες δικαίου αποτελούν *κανονιστικές* διοικητικές πράξεις και διακρίνονται από τις ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες δεν θέτουν γενικές και αφηρημένες αλλά ατομικές ρυθμίσεις που αφορούν συγκεκριμένη περίπτωση<sup>10</sup>. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις

<sup>7</sup> Αναλυτικά για την έννοια του τυπικού νόμου, Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 103 επ.· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021. Για τη διάκριση μεταξύ κοινοβουλευτικού νόμου ή «νόμου υπό την τυπική έννοια» (Gesetz im formellen Sinn) και νόμου υπό την ουσιαστική έννοια (Gesetz im materiellen Sinn) ήδη Η. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, ό.π., σελ. 235 επ.

<sup>8</sup> Βλ. άρθρ. 72 παρ. 1 ως 3 του Συντάγματος.

<sup>9</sup> Άρθρα 42 παρ. 1 και 70 ως 76 του Συντάγματος.

<sup>10</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 72 επ., 226 επ.· Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο*

εκδίδονται καταρχήν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο α'): Πρόκειται για *κανονιστικά (προεδρικά) διατάγματα*, που εκδίδονται μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και εφόσον έχουν υποβληθεί προηγουμένως στο Συμβούλιο της Επικρατείας για επεξεργασία και γνωμοδότηση σχετικά με τη νομιμότητά τους.<sup>11</sup> Κατ' εξαίρεση, το Σύνταγμα επιτρέπει την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης σε άλλα όργανα της διοίκησης πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, υπό την πρόσθετη προϋπόθεση ότι αφορά την κανονιστική ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό (άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β'). Τη ρύθμιση δηλαδή θεμάτων, σε σχέση με τα οποία η δικαιοκρατική, δημοκρατική και πολιτική διακύβευση είναι μειωμένη, ώστε να μην κρίνεται ως επιβεβλημένο να συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία ο ίδιος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως «αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας»<sup>12</sup> και να ελέγχεται προληπτικά η νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Υπό το πρίσμα των παραπάνω βασικών αξόνων καθίσταται εμφανής η θεμελιώδης σημασία του άρθρου 43 του Συντάγματος για τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων, στα οποία έχει απονεμηθεί κατά το άρθρο 26 η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας και κυρίως ο καθορισμός των ορίων της νομοθετικής αρμοδιότητας των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας αποτελούν βασικούς συνταγματικούς κανόνες, που συνδέονται άμεσα με τη δημοκρατική νομιμοποίηση της βασικότερης ίσως έκφανσης της κρατικής εξουσίας: Της θέσπισης νόμων που ρυθμίζουν τις πάσης φύσεως σχέσεις και μπορούν κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος να περιορίσουν τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα<sup>13</sup>. Στην ευρωπαϊκή συνταγματική ιστορία η δημοκρατική διάσταση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης έχει καταδειχθεί με τον πιο emphaticό τρόπο στο

3

---

*Διοικητικού Δικαίου*, Τόμ. Ι, 2017, σελ. 87 επ.

<sup>11</sup> Κατ' άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ) του Συντάγματος ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, μεταξύ άλλων, «η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα», η οποία διενεργείται από το Ε' τμήμα και ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως ισχύει.

<sup>12</sup> Πρβλ. ΣτΕ ΟΛ 705/2020, σκέψη 9.

<sup>13</sup> Στις προϋποθέσεις συνταγματικά ανεκτών περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων περιλαμβάνεται κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφ. δ' του Συντάγματος η πρόβλεψη του περιορισμού «είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από τον νόμο» και κατά την κρατούσα άποψη ως «νόμος» κατά την έννοια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης νοείται ο ουσιαστικός νόμος, βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 113 επ.· Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, παρ. 268 επ.· Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018, σελ. 65. Ειδικά για την προβληματική της θέσπισης διοικητικών κυρώσεων με ουσιαστικό νόμο, Ν. Σημαντήρας, *Διοικητικές κυρώσεις. Δικαιοκρατικές εγγυήσεις και όρια επιβολής*, 2021, σελ. 118 επ., και ΣτΕ ΠΕ 480/1996, σκέψη 34.

παράδειγμα της πλέον τραγικής για την ανθρωπότητα κατάλυσης δημοκρατικού πολιτεύματος, την ανατροπή της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης από το εθνικοσοσιαλιστικό καθεστώς. Μια από τις πρώτες ενέργειες των εθνικοσοσιαλιστών μετά την άνοδό τους στην εξουσία ήταν ακριβώς η ψήφιση των λεγόμενων εξουσιοδοτικών νόμων (*Ermächtigungsgesetze*), σύμφωνα με τους οποίους το ομοσπονδιακό κοινοβούλιο απένειμε την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στον νεοεκλεγέντα «καγκελάριο», άνευ περιορισμών<sup>14</sup>. Οι οδυνηρές συνέπειες σε όλα τα επίπεδα είναι γνωστές. Περίπτωση κατάχρησης των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, που επίσης οδήγησε στην κατάλυση του δημοκρατικού πολιτεύματος, μπορεί να ανευρεθεί και στην ελληνική συνταγματική ιστορία: Την 30η Απριλίου 1936 η Γ΄ Αναθεωρητική Βουλή υιοθέτησε ψήφισμα «περί Νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως», με το οποίο διέκοψε τις εργασίες της από την 1η Μαΐου μέχρι την 30η Σεπτεμβρίου και παρέιχε για το διάστημα αυτό εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία να εκδίδει Νομοθετικά Διατάγματα επί παντός θέματος, άνευ περιορισμού, με τη σύμφωνη γνώμη μιας τεσσαρακονταμελούς επιτροπής της Βουλής<sup>15</sup>. η επιτροπή δεν λειτούργησε ποτέ, η παθητικότητα της Βουλής «πήρε αυτοκτονικές διαστάσεις» και, πλέον, «ο δρόμος για την δικτατορία του Μεταξά ήταν ορθάνοιχτος»<sup>16</sup>.

## II. ΤΑ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ (ΑΡΘΡΟ 43 ΠΑΡ. 1)

- 4 Στη βάση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, το Σύνταγμα απονέμει τη νομοθετική εξουσία στη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 26 παρ. 2). Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας που άπτονται της άσκησης νομοθετικής εξουσίας περιλαμβάνεται η κατ' άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος αρμοδιότητα έκδοσης των προεδρικών διαταγμάτων «που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων», δηλαδή των λεγόμενων *εκτελεστικών διαταγμάτων*. Τα όρια της αρμοδιότητας έκδοσης εκτελεστικών διαταγμάτων χαράσσονται από την ίδια συνταγματική διάταξη<sup>17</sup>: *Πρώτον,*

<sup>14</sup> Βλ. ιδίως τον εξουσιοδοτικό νόμο της 24ης Μαρτίου 1933, με τίτλο «νόμος για την άρση των δεινών του λαού και του ράιχ» (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, διαθ. ηλεκτρονικά στον [σύνδεσμο](#)). Αναλυτικά για το ζήτημα του εξουσιοδοτικού νόμου Α. Κεσσόπουλος, *Η αυτοκτονία του Δήμου. Πολιτική Κρίση και συνταγματικός λόγος στη Βαϊμάρη*, 2018, σελ. 275 επ. Για το φαινόμενο αντίστοιχων εξουσιοδοτήσεων στην εκτελεστική εξουσία εκείνη την εποχή βλ. Β. Rijpkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, 2018, σελ. 1 επ. με περαιτέρω παραπομπές σε Ι. Ermakoff, *Ruling Oneself Out: A Theory of Collective Abdications*, 2008, σελ. 23 επ. και J.-W. Müller, *Defending Democracy within the EU*, *Journal of Democracy* 2013, τ. 24 αρ. 2, σελ. 138 (143).

<sup>15</sup> Άρθρα 1-3 και 6 του ψηφίσματος Γ΄ «Περί Νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» της 30ης Απριλίου 1936 (Α' 190/1.5.1936).

<sup>16</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, 2011, σελ. 300.

<sup>17</sup> Οι εν λόγω απαγορεύσεις περιλαμβάνονται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα και κατοχυρώθηκαν

ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει την ευχέρεια να αναστείλει με εκτελεστικό διάταγμα την εφαρμογή τυπικών νόμων, σεβόμενος τις αποφάσεις της δημοκρατικής πλειοψηφίας. *Δεύτερον*, απαγορεύεται να εξαιρέσει με διάταγμα οποιονδήποτε από την εκτέλεση των νόμων, σεβόμενος τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος).

Παρότι η πρακτική εφαρμογή του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος είναι μάλλον περιορισμένη για τον λόγο ότι συνήθως οι τυπικοί νόμοι περιέχουν ρητή εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικού προεδρικού διατάγματος βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο β΄, γίνεται δεκτό ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι αρμόδιος να εκδώσει εκτελεστικό διάταγμα άνευ ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>18</sup>, αντλώντας τη σχετική εξουσιοδότηση ευθέως από το Σύνταγμα. Προϋπόθεση προς τούτο είναι η διαπίστωση ότι συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση ανάγκη εξειδίκευσης ή συμπλήρωσης των ρυθμίσεων του τυπικού νόμου, ώστε αυτές να μην ισχύουν μόνο επί χάρτου και να καταστεί δυνατή η πρακτική εφαρμογή τους. Από διαδικαστική άποψη, τα εκτελεστικά διατάγματα μπορούν να έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, υπό την έννοια της θέσπισης γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων: Προϋπόθεση για την έκδοσή τους στην περίπτωση αυτή είναι η προληπτική τους επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>19</sup>. Το εύρος της αρμοδιότητας ερμηνεύεται στενά κατά την προληπτική επεξεργασία των εκτελεστικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό την έννοια ότι «δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 43 παρ. 1 δύνανται να τίθεται εγκύρως μόνον δευτερεύοντες ή συμπληρωματικοί κανόνες»<sup>20</sup>. Οι εν λόγω

5

---

για πρώτη φορά στο Bill of Rights του έτους 1689, με το οποίο επιδιώχθηκε να αποτραπούν αυθαιρεσίες σαν αυτές που διέπραττε η δυναστεία των Stuart, βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 412, Θ. Αντωνίου/Γ. Γεραπετρίτης, *Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία*, 2014, σελ. 33 επ. Βλ. επίσης τη διατύπωση της απαγόρευσης στο Bill of Rights σε: Γ. Γεραπετρίτης, *Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί*, 2016, σελ. 61 επ. και 202: «[Οι Πνευματικοί και Κοσμικοί Λόρδοι και οι Βουλευτές δηλώνουν] ότι η υποτιθέμενη εξουσία αναστολής των νόμων ή της εκτέλεσης των νόμων δυνάμει βασιλικής εξουσίας χωρίς συναίνεση του Κοινοβουλίου είναι παράνομη. Ότι η υποτιθέμενη εξουσία κατάργησης νόμων ή της εκτέλεσης των νόμων δυνάμει βασιλικής εξουσίας, όπως είχε αναληφθεί και ασκηθεί πρόσφατα, είναι παράνομη».

<sup>18</sup> ΣτΕ ΠΕ 904/1988, σελ. 2-3: «Στο παρόν σχέδιο [προεδρικού διατάγματος] δεν γίνεται επίκληση συγκεκριμένης διάταξης η οποία επιτρέπει την επιχειρούμενη ρύθμιση [...]. Εν πάσει περιπτώσει, το σχέδιο δ/τος βρίσκει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα στα άρθρα 43 παρ. 1 Συντάγματος 1975, σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα αναγκαία προς εκτέλεση των νόμων διατάγματα (ΠΕ 198/1982 κ.ά.)».

<sup>19</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 82· Πρβλ. επίσης τα πρακτικά επεξεργασίας ΣτΕ που αφορούν έκδοση διαταγμάτων βάσει του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως, μεταξύ άλλων, ΠΕ 904/1988, ΠΕ 119/1991, κ.ά.

<sup>20</sup> ΣτΕ ΠΕ 480/1996, παρατήρηση 40: Κατά τούτο, δεν μπορούν με επίκληση του άρθρου 43 παρ. 1

δευτερεύοντες και συμπληρωματικοί κανόνες δικαίου που τίθενται με τα εκτελεστικά διατάγματα είναι κατώτερης τυπικής ισχύος από τους τυπικούς νόμους, δεν μπορούν να τους τροποποιήσουν ή να τους καταργήσουν και απλώς συμπληρώνουν τους ήδη θεσπισθέντες κανόνες δικαίου<sup>21</sup>. Ως εκτελεστικά διατάγματα που εκδίδονται κατ' επίκληση του άρθρου 43 παρ. 1, άνευ ρητής εξουσιοδότησεως από τυπικό νόμο, έχουν κριθεί διατάγματα που αφορούν την εκτέλεση του νόμου περί αναγραφής στον προϋπολογισμό πίστωσης για την ενίσχυση της καλλιτεχνικής και πνευματικής κίνησης<sup>22</sup>, την ίδρυση φαρμακευτικού συλλόγου προς εκτέλεση του νόμου περί «συστάσεως φαρμακευτικών συλλόγων»<sup>23</sup> καθώς και τη συγχώνευση εμπορικών και βιομηχανικών επιμελητηρίων με τα αντίστοιχα επαγγελματικά και βιοτεχνικά επιμελητήρια των ίδιων περιοχών<sup>24</sup>.

### III. ΕΙΔΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ (ΑΡΘΡΟ 43 ΠΑΡ. 2)

#### 1. Ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος

- 6 Στο άρθρο 43 του Συντάγματος κατοχυρώνεται συνταγματικά ο θεσμός της νομοθετικής εξουσιοδότησης, της εξουσίας δηλαδή της Βουλής ως τυπικού νομοθέτη να εξουσιοδοτεί άλλα όργανα του κράτους να θεσπίζουν (ουσιαστικούς) νόμους. Κατ' άλλη άποψη, το άρθρο 43 του Συντάγματος δεν κατοχυρώνει το ίδιο τη νομοθετική εξουσιοδότηση αλλά απλώς την οριοθετεί<sup>25</sup>: Άλλωστε, δυνατότητα παροχής νομοθετι-

---

του Συντάγματος να θεσπιστούν νομίμως ρυθμίσεις που κείνται εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος.

<sup>21</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 117: «[Τα εκτελεστικά διατάγματα] προϋποθέτουν την ύπαρξη νόμου, όχι όμως εξουσιοδοτικού, ο οποίος χρειάζεται συμπλήρωση με ειδικότερες, δευτερεύουσας σημασίας, προβλέψεις. Νέοι ουσιαστικοί κανόνες δεν επιτρέπεται να θεσπίζονται με εκτελεστικά διατάγματα». Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 411.

<sup>22</sup> Πρβλ. ν. 1438/1944 (Α' 130)- ΣτΕ ΠΕ 904/1988, σελ. 2-3, ΠΕ 119/1991, σελ. 2, με παραρ. σε ΣτΕ Ολ 2160/1962 και ΣτΕ ΠΕ 342/1963.

<sup>23</sup> ΣτΕ ΠΕ 702/1991, σκέψη 1, σύμφωνα με την οποία «εφόσον οι φαρμακευτικοί σύλλογοι συνιστώνται κατ' επιταγήν νόμου, το συστατικών αυτών διάταγμα μπορεί να εκδοθεί και βάσει του άρ. 43 παρ. 1 του Συντάγματος», με παραρ. σε ΠΕ 475-476/84, 440/81 κ.ά.

<sup>24</sup> ΣτΕ 3354/1988, σελ. 6: Το προεδρικό διάταγμα «εγκύρως εκδίδεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, που έχει ευθέως από το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 1) την εξουσία εκδόσεως των διαταγμάτων εκείνων που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων. Συντρέχει δε στην προκειμένη περίπτωση ανάγκη εκδόσεως διατάγματος εκτελεστικού του ν. 1746/1988, αφού ο νόμος αυτός δεν συγχωνεύει ο ίδιος, με ρητή διάταξή του, επιμελητήρια ούτε διαλαμβάνει σχετική εξουσιοδότηση. Επιτρέπων όμως τη λειτουργία ενός μόνο επιμελητηρίου σε κάθε νομό, με έδρα την πρωτεύουσά του, επιτάσσει σαφώς τη συγχώνευση των τυχόν υπαρχόντων περισσότερων σ' ένα νομό».

<sup>25</sup> Κατά την εν λόγω άποψη η νομοθετική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας αναγνωρίζεται ρητά στο άρθρο 26 του Συντάγματος, ενώ σκοπός του άρθρου 43 παρ. 2 είναι απλώς να την

κής εξουσιοδότησης αναγνωριζόταν ανέκαθεν στη χώρα μας ως συνταγματικό έθιμο, ακόμη και πριν τη ρητή εισαγωγή της στα συνταγματικά κείμενα το 1952<sup>26</sup>. Κατά το ισχύον Σύνταγμα, η νομοθετική εξουσιοδότηση διακρίνεται σε *ειδική* (43 παρ. 2) και *γενική* (43 παρ. 4): Ειδική εξουσιοδότηση παρέχεται κατά κανόνα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο α' και κατ' εξαίρεση σε άλλα όργανα της διοίκησης, υπό τις πρόσθετες προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο β' του Συντάγματος.

Ήδη από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο α' συνάγεται ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος πρέπει να πληροί τέσσερις βασικές προϋποθέσεις: *Πρώτον*, σε θεσμικό επίπεδο, η εξουσιοδότηση παρέχεται με τυπικό νόμο<sup>27</sup> από τη Βουλή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος είναι κατά κανόνα το αρμόδιο όργανο για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων· έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση<sup>28</sup>. *Δεύτερον*, αντικείμενο ρυθμίσεων κανονιστικών πράξεων

7

περιορίζει σε συγκεκριμένο πλαίσιο, βλ. Κ. Χρυσόγono, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 408 επ.

<sup>26</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 79 επ.· Πρβλ. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών* (1923), Τομ. Β', 1987, σελ. 241: «Κατά την περίοδον τῆς συνταγματικῆς μοναρχίας τοῦ Ὀθωνος, ἰσχύοντος τοῦ ἄρθρου 15 τοῦ συντ. τῆς 18ης Μαρτίου 1844, καθ ὃ «ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία ἐνεργεῖται συνάμα ὑπὸ τοῦ Βασιλέως, τῆς Βουλῆς καὶ τῆς Γερουσίας» [...] ἐγένετο πολλάκις χρήσις τῆς «νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως». Ἐὰν τὸ σύνταγμα τοῦ 1864 ἤθελε νὰ ἀποκλείσῃ τὸ καθιερωθὲν ἐν τῇ πράξει σύστημα τῆς «νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως», θὰ ἔλεγε τοῦτο ρητῶς».

<sup>27</sup> Η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται είτε *ευθέως* από τυπικό νόμο είτε *δια τυπικού νόμου* που κυρώνει πράξη νομοθετικού περιεχομένου (ΠΝΠ), στην οποία περιλαμβάνεται νομοθετική εξουσιοδότηση. Σε περίπτωση παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης με ΠΝΠ, αν η ΠΝΠ δεν κατατεθεί εμπρόθεσμα προς κύρωση στη Βουλή ή δεν κυρωθεί από αυτή μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες και, εκ του λόγου αυτού, παύσει κατά το Σύνταγμα να ισχύει για το μέλλον, παύει αυτοδικαίως από το ίδιο χρονικό σημείο να ισχύει και η εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση της κανονιστική πράξη, βλ. ΣτΕ ΠΕ 248/2007, σκέψεις 4 επ. Πρόσφατες χαρακτηριστικές περιπτώσεις παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης από ΠΝΠ αφορούσαν την παροχή εξουσιοδότησης προς τους Υπουργούς Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και τους κατά περίπτωση συναρμόδιους Υπουργούς για λήψη μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας COVID-19, μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19· πρβλ. άρθρο πρώτο της από 25.02.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) με τίτλο «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού» [Α' 42/25.2.2020].

<sup>28</sup> Πρβλ. και ΣτΕ ΟΛ 1400/2022, σκέψη 16, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 43 παρ. 2 παρέχει «στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να μεταβιβάζει στην εκτελεστική εξουσία την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου, τίθεται δε ο κανόνας ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Κατ' εξαίρεση, με τη διάταξη του δευτέρου

διοικητικών οργάνων δεν μπορούν να αποτελέσουν θέματα, που κατά το Σύνταγμα ρυθμίζονται υποχρεωτικά με τυπικό νόμο<sup>29</sup>. Τρίτον, η εξουσιοδότηση είναι ειδική, υπό την έννοια ότι παρέχεται για την κανονιστική ρύθμιση συγκεκριμένου αντικειμένου, το οποίο πρέπει να προσδιορίζεται καθ' ύλην. Τέταρτον, έκδοση του κανονιστικού διατάγματος επιτρέπεται κατά το Σύνταγμα «μέσα στα όρια» της νομοθετικής εξουσιοδότησης· ως εκ τούτου, η νομοθετική εξουσιοδότηση δεν πρέπει να είναι αόριστη ή απεριόριστη αλλά *ορισμένη*, δηλαδή να θέτει συγκεκριμένα όρια, εντός των οποίων παρέχεται εξουσία στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση να προβεί στην ρύθμιση του σαφώς προσδιορισμένου αντικειμένου<sup>30</sup>. Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο ορισμένος χαρακτήρας της νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν σχετίζεται με την ευρύτητά της, το ζήτημα δηλαδή αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων που η διοίκηση εξουσιοδοτείται να ρυθμίσει κανονιστικώς. Αρκεί να μην είναι γενική και αόριστη<sup>31</sup>.

- 8 Σε διαδικαστικό επίπεδο, οι συνταγματικές προϋποθέσεις έκδοσης κανονιστικού διατάγματος συμπληρώνονται από τουλάχιστον τέσσερις ακόμη επιταγές. Πρώτον, απαιτείται *πρόταση* του αρμοδίου Υπουργού προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση του κανονιστικού διατάγματος. Η αρμοδιότητα του προτείνοντος Υπουργού πρέπει να υφίσταται τόσο κατά την υποβολή της πρότασης όσο και κατά την υπογραφή και έκδοση του προεδρικού διατάγματος· αν μεταξύ υποβολής της πρότασης και δημοσίευσης του διατάγματος εκλείψει η αρμοδιότητα του Υπουργού που υπέβαλε την πρόταση, η πρόταση δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή και το σχέδιο διατάγματος πρέπει να υποβληθεί εκ νέου από τον Υπουργό που κατέστη εν τω μεταξύ αρμόδιος. Άλλωστε, *δεύτερον*, το κανονιστικό διάταγμα προσυπογράφεται υποχρεωτικά από τον Υπουργό που προτείνει την έκδοσή του και αναλαμβάνει την αντίστοιχη πολιτική ευθύνη<sup>32</sup> κατ'

---

*εδαφίου της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου του Συντάγματος επιτρέπεται να ορισθούν, ως φορείς της κατ' εξουσιοδότηση ασκούμενης νομοθετικής αρμοδιότητας, και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, εφόσον πρόκειται να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».*

<sup>29</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 114.

<sup>30</sup> Κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προβαίνει σε συγκεκριμένο προσδιορισμό του αντικειμένου της και να καθορίζει τα όριά της σε σχέση προς αυτό», ΣτΕ ΟΛ 1400/2022, σκέψη 16, 1284/2022, σκέψη 10, κ.ά.

<sup>31</sup> ΣτΕ 2462/2018, σκέψη 11: «Η νομοθετική εξουσιοδότηση, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, δηλαδή να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως δηλαδή αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης, κανονιστικώς».

<sup>32</sup> Πρβλ. ΣτΕ 632/2019, σκέψη 11.

άρθρο 35 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς η έκδοση κανονιστικών ρυθμίσεων δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των εξαιρέσεων της υπουργικής προσυπογραφής που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 35 παρ. 2. *Τρίτον*, από την κανονιστική φύση των προεδρικών διαταγμάτων που θέτουν γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις συνάγεται ότι επιβάλλεται συνταγματικά<sup>33</sup> δημοσίευσή τους: Σε αντίθεση δηλαδή με τις ατομικές διοικητικές πράξεις που απλώς κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, η συνταγματικής περιωπής αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει τη δυνατότητα πρόσβασης κάθε προσώπου στους κανόνες δικαίου, από τους οποίους τυχόν δεσμεύεται<sup>34</sup>. *Τέταρτον*, η υποβολή της πρότασης έκδοσης διατάγματος στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προϋποθέτει προηγούμενη επεξεργασία του σχεδίου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, που ασκεί γνωμοδοτική αρμοδιότητα: Το σχέδιο υποβάλλεται άπαξ<sup>35</sup> από τον Υπουργό

<sup>33</sup> ΣτΕ ΟΛ 87/2011, σκέψη 5: «Από το Σύνταγμα επιβάλλεται η πλήρης δημοσίευση όχι μόνο των τυπικών νόμων, αλλά και όλων των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους». Πρβλ. επίσης ΣτΕ 209/2021, σκέψη 6, κ.ά. Κατά το άρθρο 5 παρ. 2 ν. 3469/2006 (Α' 131) δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΕτΚ), μεταξύ άλλων, οι τυπικοί νόμοι, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τα κανονιστικού και ατομικού χαρακτήρα προεδρικά διατάγματα αλλά και οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του ίδιου νόμου και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης. Στο εν λόγω άρθρο 8 απαριθμούνται οι κατηγορίες κανονιστικών πράξεων που δεν δημοσιεύονται στην ΕτΚ.

<sup>34</sup> Η αρχή της ασφάλειας δικαίου απορρέει από τη δικαιοκρατική αρχή και επιτάσσει τον προβλέψιμο χαρακτήρα των εννόμων σχέσεων και την προσβασιμότητα στους κανόνες που τις διέπουν: Καθένας που δεσμεύεται από ορισμένη νομική ρύθμιση πρέπει να έχει δυνατότητα πρόσβασης σε αυτή, ώστε να γνωρίζει το περιεχόμενό της και να είναι σε θέση να συναγάγει τόσο το πεδίο εφαρμογής της όσο και τις έννομες συνέπειες προβλέπει. Μάλιστα, κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου η προσβασιμότητα και προβλεψιμότητα των νομικών ρυθμίσεων αποτελούν ποιοτικά χαρακτηριστικά της ίδιας της έννοιας του δικαίου, βλ. ΕΔΔΑ, απόφ. της 25ης Ιουλίου 2013, υπόθ. *Khodorkovskiy και Lebedev κατά Ρωσίας*, σκέψη 779. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου κατοχυρώνεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, ως γενική αρχή αυτού, βλ. ΑΕΔ 14/2013· ΣτΕ ΟΛ. 2034/2011· ΔΕΕ απόφ. της 18ης Νοεμβρίου 2008, υπόθ. C-158/07 (Förster), σκέψη 67.

<sup>35</sup> Όπως γίνεται παγίως δεκτό, κάθε σχέδιο υποβάλλεται άπαξ στο Συμβούλιο της Επικρατείας προς επεξεργασία, καθώς η γνωμοδοτική του αρμοδιότητα ασκείται μόνο μία φορά. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται νέα επεξεργασία σχεδίου σε τρεις περιπτώσεις: *Πρώτον*, αν μεταβληθεί, πριν από τη δημοσίευση του διατάγματος, η αρμοδιότητα του Υπουργού που είχε προτείνει το σχέδιο, στην περίπτωση δε αυτή, σε επεξεργασία υπόκειται το σχέδιο μόνον ως προς το ζήτημα της αρμοδιότητας του προτείνοντος Υπουργού. *Δεύτερον*, αν η Διοίκηση επέφερε ουσιώδεις τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις που μεταβάλλουν το κανονιστικό περιεχόμενο του σχεδίου, ή επικαλείται νέα κρίσιμα πραγματικά στοιχεία, ή αν επήλθε μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος, ή επιχειρείται διαφορετική νομική θεμελίωση συγκεκριμένης ρύθμισης. *Τρίτον*, αν το προηγούμενο σχέδιο θεωρήθηκε μη νόμιμο,

που προτείνει την έκδοση του διατάγματος στο Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο συντάσσει πρακτικό επεξεργασίας σε σχέση με τη νομιμότητα της πρότασης και των επιμέρους διατάξεων που περιλαμβάνονται στο σχέδιο. Οι κρίσεις που διατυπώνονται στο πρακτικό επεξεργασίας κατά την άσκηση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα υπό την έννοια ότι δεν δεσμεύουν τον δικαστικό σχηματικό που τυχόν κληθεί να κρίνει τη νομιμότητα του διατάγματος κατά την επίλυση διοικητικής διαφοράς στο πλαίσιο της άσκησης της δικαιοδοτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>36</sup>.

- 9 Η τήρηση των παραπάνω συνταγματικών επιταγών είναι απαραίτητη για τη νόμιμη έκδοση κάθε κανονιστικού διατάγματος. Τούτο απορρέει άλλωστε από την αρχή της νομιμότητας, η οποία πηγάζει ευθέως από την αρχή του κράτους δικαίου και διέπει όλη τη δράση της δημόσιας διοίκησης<sup>37</sup>: Η διοίκηση επιτρέπεται να ενεργεί μόνον *βάσει νόμου και σύμφωνα με τους νόμους*, εφόσον δηλαδή της απονέμεται νομοθετικά συγκεκριμένη αρμοδιότητα (επιφύλαξη νόμου) και η απονεμηθείσα αρμοδιότητα ασκείται νόμιμα, υπό την έννοια ότι δεν αντίκειται σε επιταγές που πηγάζουν από το σύνολο των κανόνων δικαίου, περιλαμβανομένων και των συνταγματικών και εν γένει υπερνομοθετικών αρχών και κανόνων (υπεροχή του νόμου). Η αρχή της νομιμότητας ισχύει και κατά την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, η δε τήρησή της εξετάζεται σε τέσσερα επίπεδα: *Πρώτον*, είναι αναγκαία η απονομή της κανονιστικής αρμοδιότητας από τον νομοθέτη στη διοίκηση με *ρητή*<sup>38</sup> νομοθετική εξουσιοδότηση. Κανονιστικό διάταγμα που εκδίδεται άνευ εξουσιοδότησεως ή καθ' υπέρβαση αυτής, δεν (μπορεί να) είναι νόμιμο. Μάλιστα, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η εν λόγω πλημμέλεια δεν δύναται να θεραπευτεί αναδρομικά ούτε από τον ίδιο τον νομοθέτη: Η εκ των υστέρων νομοθετική κύρωση διατάγματος που εκδόθηκε κατά παράβαση νομοθετικής εξουσιοδότησεως ενεργεί μόνο για το

---

επειδή τα στοιχεία που το συνόδευαν δεν ήταν επαρκή για τη θέσπιση ορισμένων ρυθμίσεων ή για τον έλεγχο της συμβατότητας της προτεινόμενης ρύθμισης προς την εξουσιοδοτική διάταξη και η διοίκηση, επανερχόμενη, θέτει υπόψη του γνωμοδοτικού σχηματισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας νέα ουσιώδη στοιχεία, βλ. ΠΕ 94/2022, 177/2021, 90/2020, 145/2019, 226/2017 κ.ά.

<sup>36</sup> Κατά τη νομολογία γίνεται δεκτό ότι η γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα αλλά προσβάλλεται απαραδέκτως ως «πράξη δικαστικού οργάνου», βλ. ΣτΕ 1985/2002, σκέψη 3, ΣτΕ 6193/1996, κ.ά.

<sup>37</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 52, όπου επισημαίνεται ότι η αρχή της νομιμότητας διέπει και την άσκηση από τη διοίκηση της κατά νομοθετική εξουσιοδότηση κανονιστικής αρμοδιότητας. Αναλυτικά για την αρχή της νομιμότητας, Π. Ευστρατίου, *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, 2013, σελ. 89 επ.

<sup>38</sup> Π. Ευστρατίου, *Συστηματικά Θεμέλια*, ό.π. σελ. 92.

μέλλον<sup>39</sup>. Δεύτερον, η ίδια η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να ανταποκρίνεται στις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 43, να είναι δηλαδή ειδική, ορισμένη και να αφορά στην έκδοση προεδρικού διατάγματος. Εξουσιοδοτική διάταξη νόμου που κρίνεται ως γενική ή αόριστη ή εξουσιοδοτεί άλλο όργανο της διοίκησης, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, χωρίς να τηρούνται οι πρόσθετες προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφ. Β', δεν μπορεί να εφαρμοστεί ως αντίθετη στο Σύνταγμα. Κατά συνέπεια, κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' επίκλησή της δεν έχουν νόμιμο έρεισμα και είναι ακυρωτές. Τρίτον, προϋπόθεση νόμιμης έκδοσης κανονιστικού διατάγματος από διαδικαστική άποψη είναι η υποβολή του σχεδίου στο Συμβούλιο της Επικρατείας προς επεξεργασία, καθώς η παράλειψη υποβολής προκαλεί παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης των κανονιστικών διαταγμάτων. Κατά πάγια νομολογία, διάταξη κανονιστικού διατάγματος που δεν έχει υποβληθεί στην προβλεπόμενη επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι ανίσχυρη, η πλημμέλεια δε αυτή ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο<sup>40</sup>. Τέταρτον, σε ουσιαστικό πλέον επίπεδο, το περιεχόμενο της κανονιστικής διοικητικής πράξης πρέπει να ανταποκρίνεται τόσο στις επιταγές κανόνων ανώτερης τυπικής ισχύος όσο και σε τυχόν κατευθύνσεις που περιέχονται στις εξουσιοδοτικές διατάξεις.

Η υποχρέωση τήρησης της αρχής της νομιμότητας από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν αναιρεί ασφαλώς την ποιότητα των γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων που τίθενται με το κανονιστικό διάταγμα ως κανόνων δικαίου, οι οποίοι δύνανται να τροποποιήσουν ή και να καταργήσουν διατάξεις ακόμη και τυπικών νόμων, εφόσον τούτο περιλαμβάνεται στην ειδική εξουσιοδότηση και καλύπτεται από τα όριά της<sup>41</sup>. Μάλιστα, κατά την κρατούσα στην ελληνική θεωρία άποψη γίνεται δεκτό ότι η τυπική

10

<sup>39</sup> ΣτΕ ΟΛ 3631/2004, σκέψη 4: «Από τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 2 και 41 παρ.1, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 26, 73 και επομένων και 95 παρ. 1 του Συντάγματος, συνάγεται ότι κανόνας δικαίου που έχει τεθεί από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κατά παράβαση των διατάξεων αυτών είναι ανίσχυρος και υπό τη μορφή του αυτή δεν μπορεί να ισχυροποιηθεί με την αναδρομική κύρωσή του με νόμο· συνεπώς, νόμος που κυρώνει αναδρομικώς υπουργική απόφαση, η οποία έχει εκδοθεί χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ' υπέρβαση αυτής ή με βάση εξουσιοδοτική διάταξη που αφορά θέματα για τα οποία δεν επιτρέπεται νομοθετική εξουσιοδότηση, όπως τα αναφερόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 78 του Συντάγματος, είναι ανίσχυρος κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικώς τον κανόνα δικαίου που έχει τεθεί με την απόφαση αυτή κατά παράβαση του Συντάγματος, χωρίς να θίγεται πάντως η ισχύς του για το μέλλον. εξάλλου, η υπουργική αυτή απόφαση δεν αποκτά, με την κατά τα ανωτέρω αντισυνταγματική κύρωσή της, ισχύ τυπικού νόμου». Ομοίως ΣτΕ ΟΛ 3596-97/1991, 872/1992, 4666, 4670-73/1998, κ.ά.

<sup>40</sup> ΣτΕ 3351/2008, σκέψη 5, με περαιτέρω παραπομπ. σε ΣτΕ 2264/1977, 649/1978. Πρβλ. και 2324/1999, σκέψεις 8 και 9.

<sup>41</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 118.

ισχύς του κανονιστικού διατάγματος είναι αντίστοιχη εκείνης των τυπικών νόμων<sup>42</sup>. Στο σημείο αυτό παρίσταται όμως ως χρήσιμη και άλλη οπτική, που εστιάζει στην ιεραρχική δομή της έννομης τάξης και τοποθετεί συλλήβδην τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που εκδίδονται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης σε βαθμίδα κατώτερη από εκείνη των τυπικών νόμων<sup>43</sup>. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται δεκτό ότι και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης επίσης δεν έχουν όλες την ίδια τυπική ισχύ, αλλά ότι η τυπική ισχύς κάθε κανονιστικής πράξης αντιστοιχεί στην ιεραρχική θέση του οργάνου που την εξέδωσε<sup>44</sup>. Από την οπτική αυτή θα μπορούσε να επισημανθεί επιπλέον, *πρώτον*, ότι γεννάται ερώτημα ως προς το αν πράγματι θα ήταν δυνατό η θέσπιση ρυθμίσεων από τη διοίκηση να εξισωθεί πλήρως από συνταγματική άποψη με τη νομοθέτηση μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Και τούτο, διότι στο πλαίσιο της ψήφισης τυπικών νόμων παρέχονται εκέγγυα διαφάνειας, δυνατότητα πολιτικής αντιπαράθεσης και διαβούλευσης και υποχρέωση αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών<sup>45</sup>, με αντίστοιχη ευχέρεια

<sup>42</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 52· Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 220· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 150: «Τα κενά του τυπικού νόμου αντιστοιχούν στις εξουσιοδοτήσεις που παρέχει ο ίδιος ο νόμος για την έκδοση κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων ή κανονιστικών πράξεων από άλλο όργανο της Διοίκησης» και, επομένως, «η τυπική ισχύς των κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων ειδικής και γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, καθώς και των κανονιστικών πράξεων που εκδίδουν κατά νομοθετική εξουσιοδότηση άλλα όργανα της Διοίκησης, είναι ίση με την τυπική ισχύ του εξουσιοδοτικού νόμου, δηλαδή ίση με την ισχύ του τυπικού νόμου», ώστε «η νομοθετική εξουσιοδότηση [να] λειτουργεί ως μηχανισμός ανύψωσης των κανονιστικών π.δ. και των κανονιστικών πράξεων». Βλ. επίσης Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 465: Η νομοθετική εξουσιοδότηση έχει «αντικείμενο τη θέσπιση κανόνων δικαίου στο επίπεδο του τυπικού νόμου». Ομοίως Ε. Πρεβεδούρου, Άρθρο 43, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 903 επ.

<sup>43</sup> Πρβλ. Γ. Κασσιμάτη, *Οι βάσεις ερμηνείας του δικαίου και του Συντάγματος*, 2022, σελ. 67 επ.· Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 46: «Η ιεραρχία των πηγών δικαίου είναι συνδεδεμένη με μια ιεραρχία οργάνων παραγωγής κανόνων δικαίου. Και εδώ υπάρχει μια νοητή πυραμίδα, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται ο συνταγματικός νομοθέτης, έπεται ο απλός ή κοινός νομοθέτης (η Βουλή), και ακολουθούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα άλλα διοικητικά όργανα εκδόσεως κανονιστικών πράξεων. [...] Η ιεραρχία των κανόνων δικαίου είναι ταυτόσημη με την ιεραρχία των πηγών δικαίου, οι οποίες τους περιέχουν και των οργάνων που τους εξέδωσαν. Κανόνες δικαίου περιεχόμενοι σε ένα (τυπικό) νόμο πρέπει να είναι σύμφωνοι με το σύνταγμα, ενώ κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως πρέπει να συμβιβάζονται με το σύνταγμα και τους νόμους». Περαιτέρω, Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 413 επ., όπου υποστηρίζεται ότι με τον τυπικό νόμο θεσπίζονται «πρωτεύοντες κανόνες», ενώ με την κανονιστική πράξη που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου θεσπίζονται «δευτερεύοντες κανόνες».

<sup>44</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 78.

<sup>45</sup> Πλάτων, *Νόμοι*, Βιβλίο Στ', 772ε: «δεῖ γὰρ ἔμπροσθέν τοῦ νόμου προοίμιο οἰκεῖον ἐκάστῳ προτι-

καταλογισμού πολιτικής ευθύνης στους αντιπροσώπους του εκλογικού σώματος, οι οποίοι χαίρουν αμεσότερης δημοκρατικής νομιμοποίησης από τα διοικητικά όργανα. *Δεύτερον*, η νομοθετική αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων δεν είναι πρωτογενής, αλλά *παράγωγη*<sup>46</sup>: Κατ' ουσίαν, απονέμεται στα διοικητικά όργανα μέσω της νομοθετικής εξουσιοδότησης από τη Βουλή, που έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας. *Τρίτον*, κατά την άσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας τα διοικητικά όργανα δεσμεύονται κατά τα ανωτέρω από την αρχή της νομιμότητας και ενεργούν όχι μόνον *βάσει και εντός των ορίων* της νομοθετικής εξουσιοδότησης αλλά και *σύμφωνα* με το σύνολο των κανόνων δικαίου που περιέχονται σε άλλους τυπικούς νόμους ή υπερνομοθετικές πηγές: Αφ' ης στιγμής η διοίκηση δεσμεύεται από το σύνολο των τυπικών νόμων, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι έχει άνευ ετέρου την εξουσία να τους καταργήσει. Εκτός βεβαίως αν έχει εξουσιοδοτηθεί ειδικά προς τούτο από τον ίδιο τον τυπικό νομοθέτη. Υπό το πρίσμα των σκέψεων αυτών είναι ευπρόσδεκτο από δικαιοκρατική άποψη η νομοθετική εξουσιοδότηση να αναφέρεται ρητώς στην κατάργηση ή τροποποίηση διατάξεων άλλων τυπικών νόμων από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση ή έστω να συνάγεται σαφώς σχετική βούληση του τυπικού νομοθέτη που παρέχει την εξουσιοδότηση: Κατ' ουσίαν, στο μέτρο που η κατάργηση ή τροποποίηση διατάξεων τυπικού νόμου καλύπτεται από τη νομοθετική εξουσιοδότηση, αποτελεί απόφαση του ίδιου του τυπικού νομοθέτη να τροποποιήσει προγενέστερες επιλογές του. Άλλωστε, σε πρακτικό επίπεδο, η άνευ ετέρου αναγνώριση τυπικής ισοτιμίας μεταξύ κανονιστικού διατάγματος και τυπικού νόμου θα σήμαινε ότι για την επίλυση τυχόν συγκρούσεων μεταξύ τους αρκεί απλώς η εφαρμογή του γενικού κανόνα *lex posterior derogat legi priori*: Οι ρυθμίσεις της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης θα εφαρμόζονταν κατ' αποτέλεσμα πάντοτε ως μεταγενέστερες, ακόμη και αν δεν καταργούσαν τυχόν αποκλίνουσες ρυθμίσεις υφιστάμενων τυπικών νόμων. Η διάγνωση του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου φαίνεται όμως να συνιστά ένα μάλλον πιο σύνθετο εγχείρημα. Ειδικότερα, ενόψει του ότι κατά τα ανωτέρω η διοίκηση δεν έχει την ευχέρεια να μην σεβαστεί αποφάσεις του τυπικού νομοθέτη, πέραν όσων έχει εξουσιοδοτηθεί να διαμορφώσει η ίδια, την αφετηρία (πρέπει να) αποτελεί η ερμη-

---

θέναι». Σε αντίθεση με τους τυπικούς νόμους που συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση, οι κανονιστικές πράξεις κατά κανόνα δεν χρήζουν αιτιολογίας και μόνο κατ' εξαίρεση κρίνεται ως απαραίτητη η αιτιολόγηση των επιλογών της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης, βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, «Η αιτιολογία των κανονιστικών πράξεων», σε: Ι. Στράγγα/Α. Χάνου/Χ. Παπαχαλαράμους/Δ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγα (επιμ.), *Αιτιολόγηση, νομιμοποίηση και δίκαιο. Εισηγήσεις ανακοινωθείσες στο Διεπιστημονικό Φροντιστήριο 2012-2013*, 2014, Τόμος 6Β, σελ. 935 επ. Για τη δημοκρατική και δικαιοκρατική σημασία της αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών, ενδεικτικά Ν. Σημαντήρας, *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και κράτους δικαίου*, ΕφημΔΔ 5 /2018, σελ. 588 επ. (603 επ., 608-609).

<sup>46</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 79.

νεία των επιλογών του τυπικού νομοθέτη κατά τη θέσπιση της εξουσιοδοτικής διάταξης: Αν συνάγεται σαφώς βούληση κατάργησης ή τροποποίησης προγενέστερων επιλογών του, πράγματι απονέμεται στη διοίκηση η αντίστοιχη ευχέρεια κατάργησης ή τροποποίησης διατάξεων, ακόμη και τυπικών νόμων. Αν η ρυθμιστική βούληση του *τυπικού νομοθέτη* είναι όμως ειδικότερη σε σχέση με προγενέστερες νομοθετικές επιλογές του, η κατ' εξουσιοδότησή του θεσπιζόμενη ρύθμιση της κανονιστικής δράσης διοίκησης παρίσταται αντιστοίχως ως *lex specialis* έναντι άλλων τυπικών νόμων και εφαρμόζεται ακόμη και χωρίς να τους καταργήσει. Κατά τα λοιπά, η εφαρμογή των ρυθμίσεων κάθε κανονιστικής διοικητικής πράξης προϋποθέτει ερμηνεία τους σύμφωνα με το περιεχόμενο των (προγενέστερων ή μεταγενέστερων) τυπικών νόμων και υπερνομοθετικών επιταγών, κατ' εφαρμογή του κανόνα *lex superior derogat legi inferiori*: αν τέτοια σύμφωνη με τους τυπικούς νόμους ερμηνεία δεν είναι εφικτή, στοιχειοθετείται πιθανώς παράβαση νόμου ως λόγος ακύρωσης της κανονιστικής πράξης.

- 11 Σε κάθε περίπτωση, και ανεξάρτητα από το ζήτημα της τυπικής ισχύος των κανονιστικών διαταγμάτων, η άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας από τη διοίκηση απόκειται στην ευχέρειά της. Τα άκρα όρια της εν λόγω *κανονιστικής ευχέρειας* χαράσσονται από την ίδια την (ορισμένη) νομοθετική εξουσιοδότηση και την αρχή της νομιμότητας, κατά τα ανωτέρω, η δε ευχέρεια αναφέρεται οπωσδήποτε στο περιεχόμενο των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων, δηλαδή στο *πώς* θα ρυθμιστούν τα εκάστοτε θέματα<sup>47</sup>. Ζήτημα γεννάται σχετικά με την ευχέρεια προσδιορισμού του χρονικού σημείου άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας, το *πότε* δηλαδή θεσπίζονται οι κανονιστικές ρυθμίσεις από τη διοίκηση, καθώς στην πράξη παρατηρείται δυστυχώς όχι σπάνια *αδράνεια του κανονιστικού νομοθέτη* να προβεί στην έκδοση των αναγκαίων ρυθμίσεων. Πρόκειται για ζήτημα ιδιαίτερη δικαιοκρατικής βαρύτητας<sup>48</sup>, καθώς η επί μακρόν παράλειψη άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας μπορεί να έχει ως πρακτική συνέπεια την αδυναμία εφαρμογής του τυπικού νόμου, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αποτελεσματικότητα της επίτευξης των σκοπών που επιδιώκονται με αυτόν. Η προβληματική είναι γνωστή και στο επίπεδο του ενωσιακού δικαίου, όπου έχει αντιμετωπιστεί η αντίστοιχη παθογένεια της παράλειψης εμπρόθεσμης ενσωμάτωσης οδηγίων στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών<sup>49</sup>: Το ενωσιακό δίκαιο αφενός προβλέπει κατά κανόνα συγκεκριμένη προθεσμία ενσωμάτωσης και επιβολή κυρώσεων σε βάρος

<sup>47</sup> Αναλυτικά για την καταρχήν ευχέρεια άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας και τα όριά της, Χ. Μουκίου, *Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης*, 2009, σελ. 249 επ.

<sup>48</sup> Για την ανάδειξη της γενικότερης συνταγματικής προβληματικής της αδράνειας του νομοθέτη, βλ. αναλυτικά Χ. Καυκά, *Η Αδράνεια του Νομοθέτη. Θεωρητική προσέγγιση και τυπολογία*, 2021, σελ. 20 επ.

<sup>49</sup> Κατ' άρθρο 288 παρ. 3 ΣΛΕΕ, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

των κρατών μελών που δεν την τηρούν<sup>50</sup>, αφετέρου έχει αναγνωριστεί νομολογιακά η δυνατότητα ιδιωτών που αντλούν δικαιώματα από τις ρυθμίσεις της επίμαχης οδηγίας να επικαλεστούν ευθέως τα εν λόγω δικαιώματα παρά τη μη ενσωμάτωση της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, με αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους μέλους να αποκαθιστά τυχόν ζημία που προκλήθηκε σε αυτούς<sup>51</sup>. Σε εθνικό επίπεδο δεν φαίνεται να έχει επιτευχθεί προς το παρόν αποτελεσματική διέξοδος από τα προβλήματα που προκαλεί η αδράνεια της κανονιστικής δράσας διοίκησης, αξιοσημείωτη είναι όμως η τάση που σημειώνεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας να προσδιοριστούν ερμηνευτικά τα άκρα όρια της κανονιστικής ευχέρειας: Όπως γίνεται παγίως δεκτό<sup>52</sup>, η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή όχι κανονιστικής πράξης και για τον χρόνο έκδοσής της ανήκει καταρχήν στην κρίση της διοικητικής αρχής, που είναι ανέλεγκτη για τον ακυρωτικό δικαστή. Κατ' εξαίρεση όμως, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια και, αντιστοίχως, η παράλειψη της διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αυτή αρμοδιότητα είναι αντίθετη προς τον νόμο σε δύο περιπτώσεις: Πρώτον, όταν (συνάγεται ότι) η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στη διοίκηση υποχρέωση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις, όπως στην περίπτωση που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα των πολιτών, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη να θεσπίσει συμπληρωματικούς κανόνες που είναι αναγκαίοι για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των

<sup>50</sup> Πρβλ. άρθρο 260 παρ. 3 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή, όταν υποβάλλει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσφυγή, θεωρώντας ότι συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Πρβλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, απόφ. της 16ης Ιουλίου 2020, υπόθ. C-549/18 (*Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ρουμανίας*), σκέψεις 19 επ., 27 επ., 44 επ. 64 επ.

<sup>51</sup> Πρβλ. ΔΕΕ, απόφ. της 14ης Ιουλίου 1994, υπόθ. C-91/92 (Faccini Dori) σκέψη 27: «*Το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις. Πρώτον, η οδηγία πρέπει να έχει ως σκοπό τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Δεύτερον, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τέλος, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες*».

<sup>52</sup> ΣτΕ 1289/2022, σκέψη 9· ΣτΕ Ολ 1339/2018, σκέψη 3 με περαιτέρω παραπομπές σε ΣτΕ 464/2016, 4446/2015 Ολομ., 4003/2014 Ολομ., 3749/2013 Ολομ., 1849/2009 Ολομ., 4917/2012, κ.ά.

όρων ασκήσεως του δικαιώματος ή εντός ορισμένης προθεσμίας. Και, *δεύτερον*, όταν η υποχρέωση της διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος. Ειδικότερη δε περίπτωση της κατά τα ανωτέρω πρώτης εξαιρέσεως αποτελεί η μη έκδοση της κανονιστικής απόφασης, «*όταν αυτή οδηγεί ουσιαστικά στην αδρανοποίηση της σαφώς εκπεφρασμένης στον νόμο βούλησης του νομοθέτη να ρυθμίσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα, η ρύθμιση του οποίου μόνο με την έκδοση της εν λόγω κανονιστικής πράξης μπορεί να ολοκληρωθεί, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει το σύστημα, για τη λειτουργία του οποίου δεσμεύθηκε ο νομοθέτης*»<sup>53</sup>. Πάντως, η αδράνεια της κανονιστικής δράσεως διοίκησης να προβεί στην έκδοση των προβλεπόμενων ρυθμίσεων καθιστά ενίοτε αναγκαία την επέμβαση του ίδιου του τυπικού νομοθέτη, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος να παραμείνει επί μακρόν ανεφάρμοστη η νομοθεσία ή να παγιωθούν αρρυθμιστες *de facto* καταστάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, έχει γίνει δεκτή κατ' εξαίρεση η δυνατότητα εξουσιοδότησης άλλων οργάνων, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, προκειμένου να καλυφθεί ρυθμιστικά το μεταβατικό χρονικό διάστημα που απαιτείται μέχρι την έκδοση του κανονιστικού διατάγματος. Σε κάθε περίπτωση όμως, η νομολογία έχει επιχειρήσει να θέσει όρια και στην εν λόγω πρακτική, κρίνοντας ότι η πάροδος του εύλογου προς έκδοση του διατάγματος χρόνου καθιστά άλλα όργανα της διοίκησης κατά χρόνο αναρμόδια για την θέσπιση των κανονιστικών ρυθμίσεων και, αντιστοίχως, τις εκδοθείσες πράξεις τους ακυρωτέες<sup>54</sup>.

## 2. Έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης

- 12 Εκτός από την κατοχύρωση του κανόνα της έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων υπό τη μορφή κανονιστικών διαταγμάτων, το Σύνταγμα προβλέπει ότι κατ' εξαίρεση ο τυπικός νομοθέτης έχει την ευχέρεια παροχής εξουσιοδότησης για τη θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η έννοια των «οργάνων της διοίκησης» ερμηνεύεται καταρχήν με βάση το οργανικό και όχι το λειτουργικό κριτήριο: Πρόκειται για όργανα του ελληνικού Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>55</sup>. Εδώ η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν αρκεί να είναι ειδική

<sup>53</sup> ΣτΕ 303/2017, σκέψη 6. Στη χαρακτηριστική περίπτωση της εν λόγω υπόθεσης κρίθηκε ότι στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση περί καταρτίσεως προγράμματος ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών για τον λόγο ότι δεν ήταν δυνατή η έναρξη της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων αδειοδότησης για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών προ της θέσπισης των απαιτούμενων ρυθμίσεων.

<sup>54</sup> ΣτΕ 632/2019, σκέψη 11.

<sup>55</sup> Κατ' εξαίρεση κανονιστική αρμοδιότητα έχει απονεμηθεί στην Τράπεζα της Ελλάδος, που αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και μάλιστα ανώνυμη εταιρία, πρβλ. άρθρο 145 παρ. 2 ν. 4261/2014 (Α' 107). Πρόκειται για νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα που λειτουργεί ως δημόσιο

και ορισμένη, αλλά επιτρέπεται να αφορά μόνον την κανονιστική ρύθμιση θεμάτων που ανήκουν σε συγκεκριμένες, ρητώς απαριθμούμενες κατηγορίες: Πρόκειται για τη ρύθμιση, *πρώτον*, ειδικότερων θεμάτων, *δεύτερον*, θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον και, *τρίτον*, θεμάτων με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα. Ο περιορισμός της ευχέρειας του νομοθέτη να εξουσιοδοτεί διοικητικά όργανα πέραν του αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας να θεσπίζουν ουσιαστικούς νόμους συνδέεται με σταθμίσεις δημοκρατικής και δικαιοκρατικής φύσεως: Αφενός δεν υπόκεινται όλα τα όργανα της διοίκησης σε αντίστοιχο επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου και πολιτικής λογοδοσίας με τους προτείνοντες κανονιστικά διατάγματα Υπουργούς. Αφετέρου, η προληπτική επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας, που παρέχει εκέγγυα νομιμότητας, προβλέπεται μόνο για τα σχέδια κανονιστικών διαταγμάτων και όχι συλλήβδην για τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Ενόψει ακριβώς της σοβαρής δημοκρατικής και δικαιοκρατικής διακύβευσης, η νομολογία έχει προβεί σε λεπτομερή ερμηνεία των συνταγματικών ορίων της εξουσιοδοτικής ευχέρειας του νομοθέτη που απαριθμούνται στο άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β΄ του Συντάγματος. Έτσι, όταν κρίνεται ότι ο νομοθέτης έχει εξουσιοδοτήσει διοικητικό όργανο πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας για την κανονιστική ρύθμιση ζητήματος που δεν εμπίπτει στις απαριθμούμενες θεματικές κατηγορίες, στοιχειοθετείται υπέρβαση της εξουσιοδοτικής ευχέρειας του νομοθέτη και η σχετική εξουσιοδοτική διάταξη δεν εφαρμόζεται ως αντίθετη στις συνταγματικές επιταγές, με περαιτέρω συνέπεια ότι η τυχόν εκδοθείσα κανονιστική πράξη δεν έχει νόμιμο έρεισμα και πρέπει να ακυρωθεί.

Συγκεκριμένα, η έννοια των «ειδικότερων θεμάτων» του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφ. β΄ ερμηνεύεται από τη νομολογία ως «μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης»: Για τον λόγο αυτό κρίνεται παγίως ότι το νομοθετικό κείμενο απαιτείται «να περιέχει όχι απλώς τον καθ΄ ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά επιπλέον την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω σε γενικό αλλά πάντως ορισμένο πλαίσιο», σύμφωνα με το οποίο πρέπει να ενεργήσει η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση<sup>56</sup>. Μάλιστα, παλαιότερα η νομολογιακή ερμηνεία της έννοιας

---

νομικό πρόσωπο, όταν ασκεί κατά νόμο αρμοδιότητες συνδεόμενες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας· ειδικά ως προς την άσκηση των καθηκόντων της που αφορούν την εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων και τον έλεγχο της πίστωσης έχει κριθεί ότι αποτελεί διοικητική αρχή και ότι οι σχετικές πράξεις της αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, βλ. ΣτΕ 1712/2019, με περαιτέρω παραμπ. Για τον διφυή χαρακτήρα της βλ. ενδεικτικά Ν. Σημαντήρας, *Διοικητικές κυρώσεις*, ό.π., σελ. 75 επ.· Για την ανασφάλεια του οργανωτικού και την αναγκαιότητα του λειτουργικού κριτηρίου, Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 92.

<sup>56</sup> ΣτΕ Ολ 2462/2018, σκέψη 11· ΣτΕ Ολ 705/2020, σκέψη 9· ΣτΕ Ολ 1400/2022, σκέψη 16· ΣτΕ 1831/2022, σκέψη 26, με περαιτέρω παραμπ. σε ΣτΕ Ολ 580/2021, 2307/2018, 1749/2016, 2325/2013, 1210/2010 κ.ά. Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του

των «ειδικότερων θεμάτων» ήταν ιδιαιτέρως στενή, καθώς γινόταν δεκτό ότι κάθε κανονιστική ρύθμιση που αφορούσε την οργάνωση επαγγέλματος, την άσκηση της οικονομικής ελευθερίας ή εν γένει ατομικού δικαιώματος δεν μπορούσε να αποτελέσει «ειδικότερο θέμα», με αποτέλεσμα να κρίνεται αναγκαία η έκδοση προεδρικού διατάγματος<sup>57</sup>. Πλέον, η αυστηρή στάση της νομολογίας έναντι του εύρους της εξουσιοδοτικής ευχέρειας έχει αμβλυνθεί, καθώς έχει παγιωθεί σε επίπεδο Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας η κρίση ότι τα ζητήματα αυτά πρέπει μεν καταρχήν να ρυθμίζονται με προεδρικό διάταγμα, αλλά μπορούν να αποτελέσουν και αντικείμενο ειδικότερης ρύθμισης με υπουργική απόφαση, υπό τους όρους του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο β΄ του Συντάγματος, εφόσον δηλαδή η ουσιαστική ρύθμιση του θέματος διαγράφεται έστω σε γενικές γραμμές σε διάταξη νόμου, είτε στην ίδια την εξουσιοδοτική διάταξη είτε σε άλλη<sup>58</sup>.

- 14 Η νομολογιακή ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο β΄ διαφοροποιείται σε σχέση με τις απαιτήσεις της νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση θεμάτων «με τοπικό ενδιαφέρον» και «με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό» κατά το ότι δεν κρίνεται ως απαραίτητο να διαγράφεται η ουσιαστική ρύθμισή τους σε τυπικό νόμο, όπως στην περίπτωση των «ειδικότερων θεμάτων». Η διαφοροποιημένη αυτή αντιμετώπιση φαίνεται να συνδέεται με το ότι η κατηγορία των «ειδικότερων θεμάτων» ερμηνεύεται *ποσοτικά* ως «μερικότερη» εν συγκρίσει με το αντικείμενο ρύθμισης του τυπικού νόμου, και όχι *ποιοτικά* ως υποδεέστερης σημασίας. Αντίθετα, οι έννοιες των θεμάτων «τοπικού ενδιαφέροντος» και «τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα» ερμηνεύονται ως κατηγορίες θεμάτων περιορισμένης γεωγραφικής ή πολιτικής σπουδαιότητας, ώστε να είναι συνταγματικά ανεκτό να ρυθμιστούν εξ ολοκλήρου από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση: Η δημοκρατική και δικαιοκρατική δηλαδή διακύβευση της θέσπισης των εν λόγω ρυθμίσεων αξιολογείται ως μειωμένη.
- 15 Το αντιστάθμισμα αυτής της προσέγγισης είναι η αυστηρότητα με την οποία κρίνεται, αν ένα θέμα έχει λεπτομερειακό χαρακτήρα ή τοπικό ενδιαφέρον: Η ερμηνεία είναι μάλλον στενή, υπό την έννοια ότι ως θέματα λεπτομερειακού χαρακτήρα κρίνονται μόνον εκείνα, σε σχέση με τα οποία αρκεί η θέσπιση ρυθμίσεων δευτερευούσης σημασίας για τον καθορισμό των *λεπτομερειών εφαρμογής*<sup>59</sup> κανόνων που έχουν ήδη

εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης, βλ. ΣτΕ Ολ 705/2020, σκέψη 9· ΣτΕ 1831/2022, σκέψη 26· ΣτΕ Ολομ. 2307/2018, 1804/2017, 1240/2016, 2573/2015, 520/2015, 1210/2010.

<sup>57</sup> ΣτΕ Ολομ. 2815/2004, 3671/2006.

<sup>58</sup> ΣτΕ Ολομ. 1776/2007, 3489/2008, 3220/2010, 2186/2013, 1804/2017, 2462/2018, σκέψη 11.

<sup>59</sup> Πρβλ. ΣτΕ Ολ 2307/2014, σκέψη 20: «[εφόσον οι] διατάξεις τυπικού νόμου ρυθμίζουν (με υψηλό βαθμό πληρότητας, όπως προκύπτει και από όσα εκτίθενται στις επόμενες σκέψεις) συγκεκριμένα ζητήματα εργασιακών σχέσεων και συλλογικής αυτονομίας, η παρεχόμενη [...] εξουσιοδότηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο, έχουσα προφανώς την έννοια ότι το τελευταίο καλείται να ρυθμίσει τις σχετικές

τεθεί από τον τυπικό νομοθέτη. Έτσι, δεν αξιολογούνται ως θέματα λεπτομερειακού χαρακτήρα όσα άπτονται της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης<sup>60</sup>, ενώ συνηθέστερες περιπτώσεις αυτής της κατηγορίας αποτελούν ρυθμίσεις σχετικά με τη διαμόρφωση διαδικασιών γραφειοκρατικού χαρακτήρα ή τον προσδιορισμό δικαιολογητικών που πρέπει να υποβληθούν για ορισμένη ενέργεια των διοικητικών οργάνων. Αντίστοιχα, ως θέματα «με τοπικό ενδιαφέρον» κρίνονται όσα αφορούν «μία και μόνο εδαφική περιοχή από εκείνες στις οποίες διαιρείται εκάστοτε η χώρα»<sup>61</sup> και ως εκ τούτου έχουν αποκλειστικά και μόνο τοπικό ενδιαφέρον, η εμβέλεια τους δηλαδή δεν υπερβαίνει το επίπεδο ορισμένης τοπικής κοινωνίας. Υπό το πρίσμα αυτό εξηγείται η στάση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων και η θέσπιση πάσης φύσεως όρων δομώσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί θέμα τοπικού ενδιαφέροντος και απαιτεί την έκδοση προεδρικού διατάγματος<sup>62</sup>. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αξιολογείται ως ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος, καθώς «έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον»· «όπως είναι αδιανόητο να εισάγονται πολεοδομικές ρυθμίσεις ερήμην των ενδιαφερομένων κατοίκων και αρχών, είναι εξ ίσου αδιανόητο να ρυθμίζονται τα σχετικά ζητήματα αποκλειστικώς σε τοπικό επίπεδο, χωρίς την σύμπραξη κεντρικών κρατικών οργάνων»<sup>63</sup>. Εξαιρέση

---

*λεπτομέρειες εφαρμογής των παραπάνω ρυθμίσεων, είναι ορισμένη και εγκύρως, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, παρέχεται σε διοικητικό όργανο άλλο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας».*

<sup>60</sup> Η δημιουργία οργανικής μονάδας, η ένταξή της στον οργανισμό Γενικής Γραμματείας, η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας της (ΣτΕ ΠΕ 618/2002, με παραπομπή σε ΣτΕ 2286/1998, ΠΕ 578/2002), η ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν το προσωπικό, τις αποδοχές, τη διάρθρωση των υπηρεσιών και τα προσόντα για συγκεκριμένες θέσεις (ΣτΕ ΠΕ 578/2002, σκέψη 3), πρέπει να γίνουν με προεδρικό διάταγμα.

<sup>61</sup> ΣτΕ 1712/1998, σκέψη 5: «Ως θέματα με τοπικό ενδιαφέρον νοούνται όχι οι αναφερόμενες στο άρθρ. 102 του Συντάγματος τοπικές υποθέσεις, αλλά εκείνα που αφορούν μία και μόνο εδαφική περιοχή από εκείνες στις οποίες διαιρείται εκάστοτε η Χώρα».

<sup>62</sup> Αναλυτικότερα για το ζήτημα Π. Ευστρατίου, *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.)*. Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του Ν. 3044/2002 (ΣτΕ 3661/ 2005 Ολομ.), Περιβάλλον & Δίκαιο 9 (2005), σελ. 544 επ.· Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 2019, σελ. 30 επ.

<sup>63</sup> ΣτΕ Ολομ. 3661/2005, σκέψη 7. Πρβλ. ΣτΕ 716/2015, σκέψη 11: «Όπως έχει επανειλημμένα κριθεί, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλ' εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπίδρασης του τρόπου

αποτελούν οι «όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων» που μπορούν να επιχειρούνται με διοικητικές πράξεις διάφορες του προεδρικού διατάγματος<sup>64</sup>, αρκεί να μην αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος. Λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των περιοχών αυτών, οι όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ειδικότερο χαρακτήρα τους και οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει θεσπίζονται υποχρεωτικά με προεδρικό διάταγμα<sup>65</sup>.

---

*οργάνωσης κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί, επομένως, ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα και, κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξάλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δόμησης και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, διατάξεις, με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και δεν είναι εφαρμοστέες. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τον νόμο όργανα».*

<sup>64</sup> ΣτΕ 2393/2020, σκέψη 7: Η «όλως εντοπισμένη τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων μπορεί να επιχειρείται με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού, που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια, κατά το Σύνταγμα και τον νόμο, όργανα». ΣτΕ 101/2015, 3304/2007.

<sup>65</sup> Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η επικύρωση της οριοθέτησεως ρεμάτων, τα οποία ευρίσκονται, μεταξύ άλλων, σε περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (ΣτΕ 2470/2009, σκέψη 4), ο καθορισμός ορίων οικισμών με παραδοσιακό χαρακτήρα που ανήκει στην εθνική πολιτιστική κληρονομιά (ΣτΕ 1712/1998, σκέψη 5) και ο καθορισμός χρήσεων

16 Από την άλλη πλευρά, η έννοια των θεμάτων «τεχνικού χαρακτήρα» είναι μάλλον ευρύτερη: Πρόκειται για θέματα, η ρύθμιση των οποίων προϋποθέτει συγκεκριμένες επιστημονικές γνώσεις, εξειδικευμένη τεχνογνωσία και εν γένει σημαντική εμπειρική εγγύτητα στους οικείους τομείς. Εδώ η εξαίρεση από τον κανόνα της έκδοσης προεδρικού διατάγματος και τις αυξημένες απαιτήσεις που ισχύουν για τη ρύθμιση «ειδικότερων θεμάτων» δικαιολογείται από τη φύση των θεμάτων τεχνικού χαρακτήρα, η οποία *δεν είναι πρωτίστως πολιτική*. Αντιστοίχως μειωμένη (φαίνεται να)<sup>66</sup> είναι και η πολιτική διακύβευση της ρύθμισής τους, κάτι που εξηγεί την επίκληση της εν λόγω κατηγορίας θεμάτων όταν παρέχεται εξουσιοδότηση για τη θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων είτε μετά από γνώμη ανεξάρτητων αρχών είτε και απευθείας στις ίδιες. Ενδεικτικά, έχει κριθεί ότι ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα η εξουσιοδότηση προς τους Υπουργούς Οικονομικών και Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης να καθορίσουν, μετά από σύμφωνη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, την τιμή εκκίνησης ανά κατηγορία δημοπρατούμενης άδειας παρόχου περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής εκπομπής ελεύθερης λήψης<sup>67</sup> ή η ρύθμιση θεμάτων που «προϋποθέτουν χρήση επιστημονικής και τεχνικής γνώσης» από την Επιτροπή Ελέγχου και Εποπτείας Παιγνίων ως ανεξάρτητης αρχής που είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο και την εποπτεία της οικείας αγοράς<sup>68</sup>.

### 3. Δικαστικός έλεγχος κανονιστικών διοικητικών πράξεων: *Nemo iudex sine actore*

17 Η πρωτοβουλία για τον δικαστικό έλεγχο κρατικών οργάνων ανήκει κατά κανόνα στα τυχόν θιγόμενα από ορισμένη ενέργεια πρόσωπα, που επιζητούν δικαστική προστασία: *nemo iudex sine actore*. Αντιστοίχως, ο δικαστικός έλεγχος κανονιστικής διοικητικής πράξης προϋποθέτει προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου από πρόσωπα με άμεσο, προσωπικό και ενεστώδες έννομο συμφέρον<sup>69</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε κανονιστική διοικη-

---

γης, όρων και περιορισμών δομήσεως εντός οριοθετημένων χερσαίων ζωνών λιμένων, βλ. ΣτΕ 547/2022, σκέψη 11, ΣτΕ 716/2015, σκέψη 11, με περαιτέρω παραπ. σε ΣτΕ2790/2014, 2983/2009 7μ., 1814/2008, 3661/2005 Ολομ. κ.ά.

<sup>66</sup> Για την πολιτική διάσταση τεχνικών ζητημάτων και τις δυσκολίες διάκρισης μεταξύ δικαίου, πολιτικής και επιστήμης βλ. ενδεικτικά Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018, σελ. 177 επ.· και από την ξενόγλωσση βιβλιογραφία Ν. Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, 2016, σελ. 139 επ.· C. Möllers, "Verwaltungsrecht und Politik", σε: Α. v. Bogdandy/S. Cassesse/P. M. Huber (επιμ.), *Ius Publicum Europaeum V*, 2014, § 93, πλαγιαριθμ. 3, 7, 10· και G. Hermes, "Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden", σε: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (επιμ.), *Demokratie in Europa*, 2005, σελ. 457 (475).

<sup>67</sup> ΣτΕ ΟΛ 2307/2018, σκέψη 20.

<sup>68</sup> ΣτΕ 1601/2019, σκέψη 19.

<sup>69</sup> Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 539 επ.

τική πράξη μπορεί να ελεγχθεί είτε *ευθέως* είτε *παρεμπιπτόντως*. Ειδικότερα, *ευθεία* προσβολή κανονιστικής πράξης της διοίκησης είναι δυνατή με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς οι διοικητικές διαφορές που προκαλούνται από τη θέσπιση των γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων με εκτελεστή διοικητική πράξη είναι ακυρωτικές και η εκδίκασή τους υπάγεται στη γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου της χώρας<sup>70</sup>. Στο πλαίσιο των ακυρωτικών διαφορών, διενεργείται από το δικαστήριο έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλομένης διοικητικής πράξης<sup>71</sup>, ο οποίος περιορίζεται στην εξέταση της συμβατότητάς της με τους κανόνες δικαίου ίσης ή ανώτερης τυπικής ισχύος και δεν εκτείνεται σε ουσιαστική αξιολόγηση της σκοπιμότητας ή ορθότητάς της<sup>72</sup>. Άλλωστε, τα δικαστήρια δεν έχουν τη (συνταγματική και δημοκρατική) νομιμοποίηση να υποκαταστήσουν τα νομοθετικά όργανα, παρά μόνο να ελέγχουν αν οι επιλογές και αποφάσεις τους αντίκεινται σε νομοθετικές ή υπερνομοθετικές επιταγές<sup>73</sup>. Με τη φύση του διενεργούμενου ελέγχου ως ελέγχου *νομιμότητας* συνδέεται και η εξουσία του ακυρωτικού δικαστηρίου, που κρίνει διαζευκτικά είτε ότι η κανονιστική πράξη είναι νόμιμη και η ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως απορριπτέα είτε ότι η πράξη δεν είναι νόμιμη και επομένως *ακυρώνεται* και καταργείται έναντι όλων<sup>74</sup>. τροποποίηση κανονιστικής πράξης από τον ακυρωτικό δικαστή δεν νοείται<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> Άρθρο 95 παρ. 1 περ. α) του Συντάγματος, άρθρα 45 επ. π.δ.18/1989. Για τη διάκριση των διοικητικών διαφορών σε διαφορές ουσίας και ακυρωτικές, Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 42 επ. Για τη γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας πρβλ. μόνο ΣτΕ Ολ 909/2021, σκέψη 9: «Από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις προκύπτουν τα εξής: Το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα διοικητικά δικαστήρια έχουν τη γενική δικαιοδοσία εκδίκασης των διοικητικών διαφορών, το δε Συμβούλιο της Επικρατείας έχει τη γενική αρμοδιότητα για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών που ανακύπτουν επί προσβολής των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών».

<sup>71</sup> ΣτΕ Ολ 2307/2018, σκέψη 21, ΣτΕ 1289/2022, σκέψη 9.

<sup>72</sup> ΣτΕ 1289/2022, σκέψη 9: «Υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, οι νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις δεν υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο από πλευράς σκοπιμότητας και ουσιαστικής ορθότητας, αλλά σε έλεγχο ορίων, ο οποίος αφορά το αν η σχετική ρύθμιση είναι προδήλως απρόσφορη ή μη αναγκαία για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος», (ΣτΕ 7μ. 109-110/2018, Ολ. 1210/2010 κ.ά.). Πρβλ. όμως ΣτΕ 1992/2020, σκέψη 9.

<sup>73</sup> Για τον σεβασμό της δημοκρατικής αρχής ως αφετηρία του ακυρωτικού ελέγχου, Ν. Σημαντήρας, *Ο Θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 588 επ. (593 επ.).

<sup>74</sup> Άρθρο 50 παρ. 1 π.δ. 18/1989.

<sup>75</sup> ΣτΕ Ολ 3919/2010, σκέψη 8: Μεταρρύθμιση της κανονιστικής πράξης «θα συνιστούσε θέσπιση νέας κανονιστικής διοικητικής πράξεως, για την οποία όμως αρμόδια είναι μόνο τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του Συντάγματος όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. [...] Ο έλεγχος, συνεπώς, των διοικητικών πράξεων, όταν προσβάλλονται ευθέως, είναι δυνατός μόνον ακυρωτικός, κατ' αυτόν δε εξετάζεται α) αν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, β) αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από την εξουσιοδοτική διάταξη διαδικασία εκδόσεως της

18 *Παρεμπίπτων* δικαστικός έλεγχος κανονιστικής πράξης της διοίκησης διενεργείται, όταν η προσβαλλομένη διοικητική πράξη ερείδεται επί ρυθμίσεων που έχουν τεθεί από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Διασφαλίζεται έτσι ότι η νομική βάση *κάθε* προσβαλλομένης διοικητικής πράξης ελέγχεται δικαστικά: Όταν η προσβαλλομένη διοικητική πράξη ερείδεται επί ρυθμίσεων τυπικού νόμου, διενεργείται υποχρεωτικά *παρεμπίπτων* έλεγχος τυχόν αντίθεσης της κρίσιμης διάταξης του τυπικού νόμου στο Σύνταγμα<sup>76</sup>, ενώ όταν ερείδεται επί ρυθμίσεων κανονιστικής πράξης, αυτή επίσης ελέγχεται *παρεμπιπτόντως* σε σχέση με τη νομιμότητά της. Έτσι, ο *παρεμπίπτων* δικαστικός έλεγχος των κανονιστικών πράξεων επιτάσσεται τόσο από την αρχή της νομιμότητας όσο και από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας<sup>77</sup>, καθώς διασφαλίζεται ότι δεν ανακύπτουν κενά δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης: Ακόμη και αν κάποιο πρόσωπο δεν είχε δυνατότητα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας για τον λόγο ότι ακόμη δεν συνέτρεχε άμεσο έννομο συμφέρον, η νομιμότητα της κανονιστικής πράξης δύναται να ελεγχθεί δικαστικά μετά από προσβολή άλλης διοικητικής πράξης που ερείδεται στην κανονιστική, χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Μάλιστα, ο *παρεμπίπτων* έλεγχος δύναται να είναι και *αυτεπάγγελτος*, ως έλεγχος που αφορά το κύρος του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου<sup>78</sup>. Η *παρεμπιπτόντως* κρινόμενη κανονιστική πράξη δεν ακυρώνεται, αν κριθεί ότι αντίκειται στον νόμο: Ακυρωτέα είναι κατά κανόνα η ατομική διοικητική πράξη που ερείδεται στην κανονιστική, για τον λόγο ότι εξεδόθη άνευ νομίμου ερείσματος. Κατ' εξαίρεση πάντως, η διαπίστωση παρανομίας της κανονιστικής πράξης για λόγους που ανάγονται στην αρμοδιότητα του οργάνου και σε παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας είναι δυνατόν να μην οδηγήσει σε ακύρωση ατομικής πράξης, εφόσον έχει παρέλθει μακρό χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης και οι συνέπειες της παρανομίας της σε βάρος της ατομικής πράξης μπορεί να κλονίσουν την ασφάλεια του δικαίου<sup>79</sup>.

---

*κανονιστικής πράξεως, γ) αν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρυθμίσεως ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως και δ) αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις».*

<sup>76</sup> Άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος. Για τα συνταγματικά όρια του ελέγχου Κ. Γιαννακόπουλος, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων*, 2013, σελ. 149 επ.

<sup>77</sup> ΣτΕ 3839/2009, σκέψεις 5 και 6.

<sup>78</sup> ΣτΕ 2988/2017, σκέψη 9, με περαιτέρω παραμπ. σε ΣτΕ 2932/2016, 4914/2013, 937/2008, 2077/2006 κ.ά.

<sup>79</sup> Άρθρο 50 παρ. 3γ π.δ. 18/1989. Πρβλ. ήδη ΣτΕ 3839/2009, σκέψη 6 (μειοψ.): «*Η αρχή του παρεμπιπτόντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων πρέπει να εφαρμόζεται σε αρμονία προς τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφαλείας του δικαίου που έχουν συνταγματική θεμελίωση.*

#### IV. ΓΕΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΜΕ ΝΟΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (ΠΑΡ. 4 ΚΑΙ 5)

- 19 Πέραν της κατά τα ανωτέρω ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, το Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα παροχής γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης από τη Βουλή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων. Κατ' άρθρο 43 παρ. 4 η εξουσιοδότηση για έκδοση διατάγματος μπορεί να παρέχεται από νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής, οι οποίοι καθορίζουν τα προς ρύθμιση θέματα σε γενικό πλαίσιο («νόμος πλαίσιο»<sup>80</sup>), χαράσσουν τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και θέτουν χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. Ήδη από το γράμμα των συνταγματικών επιταγών καθίσταται εμφανές ότι ο γενικός χαρακτήρας της νομοθετικής εξουσιοδότησης αντισταθμίζεται από τέσσερις συνταγματικούς περιορισμούς, που διασφαλίζουν ότι η χρήση της εν λόγω δυνατότητας δεν θα οδηγήσει πρακτικά σε ανατροπή του τεκμηρίου αρμοδιότητας της Βουλής ή σε παράκαμψη της παραδοσιακής ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης κατ' άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. *Πρώτον*, σε θεσμικό επίπεδο, η γενική εξουσιοδότηση παρέχεται αποκλειστικά από την Ολομέλεια της Βουλής. *Δεύτερον*, στο επίπεδο του καθ' ύλην αντικειμένου της εξουσιοδότησης, δεν είναι επιτρεπτή η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης για θέματα, η ρύθμιση των οποίων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής<sup>81</sup> ή πρέπει κατά το Σύνταγμα να γίνει με τυπικό νόμο<sup>82</sup>. *Τρίτον*, ο νόμος πλαίσιο δεν απαριθμεί μεν απαραίτητως τα προς ρύθμιση θέματα<sup>83</sup>, καθώς αρκεί ο καθορισμός τους σε γενικό πλαίσιο, πρέπει όμως να προσδιορίζει τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις των προς θέσπιση από την κανονιστικής δράσα διοίκηση ρυθμίσεων. *Τέταρτον*, η κανονιστική ευχέρεια της διοίκησης περιορίζεται χρονικά, καθώς σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην παροχή ειδικής εξουσιοδότησης είναι υποχρεωτικός ο καθορισμός χρονικών ορίων για τη χρήση της γενικής εξουσιοδότησης από τη διοίκηση. Ενόψει της αυστηρότητας των εν λόγω περιορισμών και των πρακτικών συνεπειών της παράβασής τους, οι οποίες συνίστανται στη μη εφαρμογή των εξουσιοδοτικών διατάξεων ως αντισυνταγματικών, παρατηρείται ότι η πρακτική χρησιμότητα του θεσμού της γενικής εξουσιοδότησης

---

*Κατ' ακολουθίαν αυτών, ο παρεμπίπτων έλεγχος, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε ανατροπή νομικών σχέσεων και καταστάσεων και να κλονίσει την ασφάλεια των συναλλαγών, ιδίως όταν ασκείται μετά πάροδο μακρού χρονικού διαστήματος από την έναρξη ισχύος της κανονικής πράξεως, δεν απαιτείται να ταυτίζεται, κατά περιεχόμενο, προς τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο, να εκτείνεται δηλαδή σε οποιαδήποτε πλημμέλεια ήταν δυνατόν να προβληθεί επί ευθείας προσβολής της πράξεως, ασκούμενος χωρίς χρονικό περιορισμό».*

<sup>80</sup> Βλ. άρθρο 78 παρ. 5 του Συντάγματος. Επίσης, ΣΤΕ 3947/2002, σκέψη 7.

<sup>81</sup> Άρθρο 43 παρ. 5 και άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος.

<sup>82</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 114 και 117.

<sup>83</sup> Πρβλ. Ε. Πρεβεδούρου, «Άρθρο 43», ό.π., σελ. 902.

είναι μάλλον μειωμένη<sup>84</sup>. Χαρακτηριστική όμως περίπτωση νόμου πλαισίου που εφαρμόζεται συχνά αποτελεί ο ν. 1338/1983<sup>85</sup>, με τον οποίο παρέχεται γενική εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση κάθε θέματος που είναι αναγκαίο για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στη χώρα μας και την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στην ενωσιακή έννομη τάξη<sup>86</sup>. Μάλιστα, ο τυπικός νομοθέτης έχει προβεί σε αλληπάλληλες παρατάσεις των χρονικών περιορισμών της γενικής εξουσιοδότησης, που αρχικά έληγαν την 31η Δεκεμβρίου 1987 και πλέον έχουν ορισθεί για την 31η Δεκεμβρίου 2025<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 86.

<sup>85</sup> Ν. 1338/1983 με τίτλο «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου» (Α' 34).

<sup>86</sup> ΣτΕ 3947/2002, σκέψη 7.

<sup>87</sup> Άρθρο 20 ν. 4753/2020 (Α' 227).