

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ»**



**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Ίρις Α. Παπαδοπούλου- Παπάζογλου**

**A.M. 7110M047**

**« ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ »**

**(ΑΠΛΕΣ – ΕΙΔΙΚΕΣ- ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΕΙΣ)**

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ- ΣΚΑΛΤΣΑ**

**ΑΘΗΝΑ 2013**

## **Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α**

|                     |   |
|---------------------|---|
| Συντομογραφίες..... | 4 |
|---------------------|---|

### **ΜΕΡΟΣ Α΄**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄**

|                                                                              |   |
|------------------------------------------------------------------------------|---|
| § 1. Εισαγωγή.....                                                           | 5 |
| § 2.Ο ιεραρχικός έλεγχος συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης των δημοσίων οργάνων | 6 |

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄**

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| § 3. Ερευνητικό αντικείμενο.....                                | 7  |
| § 4. Διάκριση διοικητικών προσφυγών και ένδικων βοηθημάτων..... | 9  |
| § 5. Το δικαίωμα της αναφοράς.....                              | 10 |
| α) Το νομικό πλαίσιο.....                                       | 11 |
| β) η νομική φύση του δικαιώματος αναφοράς.....                  | 13 |
| γ) Έννοια- περιεχόμενο του δικαιώματος αναφοράς.....            | 15 |
| δ) Τα είδη της αναφοράς.....                                    | 16 |
| ε) Φορείς του δικαιώματος.....                                  | 16 |
| στ) Προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς.....                     | 17 |

### **ΜΕΡΟΣ Β΄**

#### **ΟΙ ΑΠΛΕΣ- ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| § 6. Διακρίσεις και έννοια των άτυπων διοικητικών προσφυγών.....  | 19 |
| § 7. Προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών.....   | 20 |
| α) Το έννομο συμφέρον.....                                        | 21 |
| β) Προθεσμίες άσκησης και έκδοσης απόφασης.....                   | 22 |
| γ) Γραπτή κατάθεση της άτυπης προσφυγής.....                      | 23 |
| δ) Φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η άτυπη προσφυγή..... | 23 |
| ε) Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται .....      | 25 |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| στ) Η απουσία πρόβλεψης από το νόμο άλλης διοικητικής προσφυγής.....                    | 26 |
| § 8. Υποχρεώσεις της Διοικητικής Αρχής προς την οποία απευθύνεται η άτυπη προσφυγή..... | 26 |
| § 9. Νομική περιπτωσιολογία.....                                                        | 28 |

## **ΜΕΡΟΣ Γ΄**

### **ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄**

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| § 10. Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές.....                   | 32 |
| § 11. Προϋποθέσεις άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής..... | 34 |
| § 12. Προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης.....             | 34 |
| § 13. Αποτελέσματα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής..... | 35 |

## **ΜΕΡΟΣ Δ΄**

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 14. Ενδικοφανείς προσφυγές.....                                                                                                       | 36 |
| § 15. Προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης .....                                                                                      | 38 |
| § 16. Προϋποθέσεις άσκησης.....                                                                                                         | 40 |
| § 17. Αποτελέσματα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής.....                                                                                  | 41 |
| § 18. Η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή και οι συνέπειες παράλειψης της..... | 43 |
| § 19. Διάκριση από τα ένδικα βοηθήματα και τα ένδικα μέσα.....                                                                          | 47 |
| § 20. Ομοιότητες της ενδικοφανούς προσφυγής από τις λοιπές προσφυγές.....                                                               | 47 |
| § 21. Διαφορές της ενδικοφανούς προσφυγής από τις λοιπές προσφυγές.....                                                                 | 48 |
| α) από τις απλές διοικητικές προσφυγές.....                                                                                             | 48 |
| β) από τις ειδικές διοικητικές προσφυγές.....                                                                                           | 49 |
| § 22. Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση του παραδεκτού άσκησης ένδικων βοηθημάτων .....                                              | 50 |

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| α) Ο χαρακτήρας της ενδικοφανούς προσφυγής- Προβληματισμοί για τη συνταγματικότητα του.....        | 50 |
| β) Συνέπειες από την παράλειψη ενημέρωσης του διοικούμενου σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή..... | 53 |
| § 23. Νομολογιακή επισκόπηση.....                                                                  | 55 |
| Συμπεράσματα - Επίλογος.....                                                                       | 57 |
| Βιβλιογραφία.....                                                                                  | 59 |

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

|                  |                                                                                                |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ΑΚ</b>        | Αστικός Κώδικας                                                                                |
| <b>Γ.Ε.Δ.Δ.</b>  | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης                                                         |
| <b>ΔΕΚ</b>       | Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων                                                               |
| <b>ΔιοικΔ</b>    | Διοικητικό Δίκαιο                                                                              |
| <b>Διοικ.πρ.</b> | Διοικητική πράξη                                                                               |
| <b>ΔΣ. ΟΗΕ</b>   | Διεθνές Σύμφωνο ΟΗΕ Για τα πολιτικά και ατομικά δικαιώματα (Ν. 2462/1997)                      |
| <b>ΕΔΔΑ</b>      | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου                                              |
| <b>ΕΕ</b>        | Ευρωπαϊκή Ένωση                                                                                |
| <b>ΕΣΔΑ</b>      | Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών |
| <b>ΚΔΔσίας</b>   | Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας                                                                |
| <b>ΚΔΔικ</b>     | Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν 2717/1999 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν 3659/ 2008)            |
| <b>Ν</b>         | Νόμος                                                                                          |
| <b>ΝΔ</b>        | Νομοθετικό Διάταγμα                                                                            |
| <b>Ν.Π.Δ.Δ.</b>  | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου                                                                |
| <b>Ν.Π.Ι.Δ.</b>  | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου                                                               |
| <b>ΟλομΑΠ</b>    | Ολομέλεια Αρείου Πάγου                                                                         |
| <b>ΠΔ</b>        | Προεδρικό Διάταγμα                                                                             |
| <b>ΣΕΚ</b>       | Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας                                                                  |
| <b>ΣτΕ</b>       | Συμβούλιο της Επικρατείας                                                                      |
| <b>ΣτΠ</b>       | Συνήγορος του Πολίτη                                                                           |

## **ΜΕΡΟΣ Α΄**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄**

#### **§1 Εισαγωγή**

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η θεώρηση των διοικητικών προσφυγών ως μέσου άσκησης εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Το παρόν πονήμα βασίστηκε σε εκτεταμένη μελέτη του πεδίου των διοικητικών προσφυγών, όπως επίσης και σε νομολογιακή έρευνα αποφάσεων που θα δείξουν τον τρόπο που οι διοικητικές προσφυγές εξυπηρετούν τον σκοπό τους που δεν είναι άλλος από τη διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης αλλά και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Το περιεχόμενο διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη. Το πρώτο μέρος χωρίζεται σε δύο κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται η εισαγωγή στην εργασία όπου αναλύεται το βασικό αντικείμενο που πραγματεύεται η διπλωματική, τον σκοπό που επιτελεί, επίσης γίνεται λόγος για την ιεραρχική σχέση υπό την οποία τελούν τα όργανα των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία συνεπάγεται και τον ιεραρχικό έλεγχο των δημοσίων οργάνων που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα. Ακολουθεί το δεύτερο κεφάλαιο, το οποίο είναι αφιερωμένο στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις Αρχές. Συγκεκριμένα, αναλύεται το νομικό πλαίσιο που διέπει το δικαίωμα της αναφοράς, η νομική φύση του δικαιώματος, η έννοια-το περιεχόμενο του, τα είδη της αναφοράς στην ελληνική έννομη τάξη, οι φορείς του δικαιώματος και τέλος οι προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας γίνεται λόγος για έναν από τους πιο συνηθισμένους τρόπους πρόκλησης του διοικητικού ελέγχου, αυτού της άτυπης διοικητικής προσφυγής ή αλλιώς απλής διοικητικής προσφυγής. Η πρώτη παράγραφος είναι εισαγωγική, γίνεται η συστηματική διάκριση τους σε ιεραρχική προσφυγή και αίτηση θεραπείας, καθώς επίσης και ανάλυση της έννοιας των άτυπων διοικητικών προσφυγών. Στις αμέσως επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται οι προϋποθέσεις άσκησης αίτησης θεραπείας και ιεραρχικής προσφυγής, οι προθεσμίες άσκησης και έκδοσης απόφασης και τέλος το δεύτερο μέρος κλείνει με νομική περιπτωσιολογία.

Το τρίτο μέρος ασχολείται με τις ειδικές διοικητικές προσφυγές. Αναλύεται τόσο η έννοια τους, όσο και οι προϋποθέσεις άσκησης, η προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης και τέλος η αποτελέσματα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής.

Το τέταρτο και τελευταίο μέρος του πονήματος, πραγματεύεται τις ενδικοφανείς προσφυγές. Αναλύονται οι προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, στην

προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης στα αποτελέσματα άσκησης της. Επιπλέον, αναλύεται η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά, οι συνέπειες παράλειψης ενημέρωσης από τη διοίκηση. Επιπροσθέτως, παρατίθενται οι ομοιότητες και οι διαφορές τις ενδικοφανούς προσφυγής από τις λοιπές προσφυγές. Τέλος, οι δύο τελευταίες παράγραφοι έχουν αφιερωθεί στο θέμα της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεσης του παραδεκτού άσκησης ένδικων βοηθημάτων, καθώς επίσης και στις συνέπειες παράλειψης ενημέρωσης του διοικούμενου σχετικά με την υποχρέωση άσκησης της. Το τέταρτο μέρος κλείνει με νομολογιακή επισκόπηση του θεσμού των ενδικοφανών προσφυγών.

## **§ 2. Ο ιεραρχικός έλεγχος συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης των δημοσίων οργάνων.**

Όπως φαίνεται και από τον τίτλο αυτής της παραγράφου, η ιεραρχική σχέση υπό την οποία τελούν τα όργανα των δημοσίων νομικών προσώπων, συνεπάγεται και τον ιεραρχικό έλεγχο των δημοσίων οργάνων που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα. Σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου, προβλέπεται η ιεραρχική σχέση των δημοσίων οργάνων, δηλαδή η υπαγωγή τους σε περισσότερες μονάδες επάλληλες ή παράλληλες (πχ. σε υπουργεία, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα κ.α) και η διαβάθμιση τους σε επάλληλες βαθμίδες.

Ο σκοπός του ιεραρχικού ελέγχου δεν είναι άλλος από την εξασφάλιση της συνοχής και της ενότητας της διοικητικής δράσης. Η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου συνίσταται πρώτον, στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να δίνει οδηγίες και διαταγές στα ιεραρχικά υφιστάμενα όργανα, τα οποία υποχρεούνται να ακολουθούν βάσει των αρμοδιοτήτων τους, και δεύτερον στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου<sup>1</sup>.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε α) προληπτικό και β) κατασταλτικό έλεγχο.

Ο προληπτικός έλεγχος πρόκειται για έλεγχο κυρίως ενημερωτικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρα κατά τον οποίο δίνονται κατευθύνσεις και εξηγήσεις για τις πράξεις και τον τρόπο δράσης των υφιστάμενων οργάνων<sup>2</sup>. Ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης και έχει είτε τη μορφή οδηγιών συγκεκριμένων ή

<sup>1</sup> Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι», ενδέκατη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2002, σελ. 258.

<sup>2</sup> Αλεξιάδης Α.-Δ. «Ο βαθμός αποδοχής του ιεραρχικού ελέγχου από τα υφιστάμενα ιεραρχικά όργανα της διοίκησης», Διοικητική ενημέρωση, τ. 27, Σεπτέμβριος 2003, σελ. 78-81.

γενικών, όπως εγκύκλιοι ή διαταγές<sup>3</sup>, είτε με την έγκριση της ενέργειας του υφιστάμενου οργάνου, όταν αυτό προβλέπεται. Με τις εγκυκλίους ή με τις διαταγές, δίδονται περαιτέρω οδηγίες, καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων, ή αποδίδεται ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις.

Ο κατασταλτικός έλεγχος από την άλλη, ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο αλλά μετά την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου. Ο τρόπος που ασκείται είναι είτε αυτεπάγγελα από ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο, είτε ύστερα από σχετική διοικητική προσφυγή που έχει ασκηθεί από διοικούμενο με έννομο συμφέρον.

Τα παραπάνω είδη ελέγχου υπόκεινται σε περαιτέρω διάκριση, συγκεκριμένα ο έλεγχος μπορεί να είναι α) έλεγχος νομιμότητας και β) έλεγχος σκοπιμότητας ή ουσιαστικός έλεγχος. Ο έλεγχος νομιμότητας αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας, ενώ ο ουσιαστικός ή αλλιώς έλεγχος σκοπιμότητας εφαρμόζεται για να εξετασθεί η σκοπιμότητα της ρύθμισης που θεσπίζεται με τις πράξεις των οργάνων<sup>4</sup>. Ως κατασταλτικός, ο έλεγχος αυτός ασκείται όταν προβλέπεται ρητά ή προκύπτει σαφώς από τις κείμενες διατάξεις και μπορεί να καταλήξει σε ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄**

### **§ 3. Ερευνητικό αντικείμενο.**

Οι διοικητικές προσφυγές είναι μια αναγκαία δραστηριότητα, σχεδιασμένη προκειμένου αφενός, να εξασφαλίζει την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, ως βασικής αρχής του Κράτους δικαίου, και αφετέρου να προστατεύει τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Η άσκηση της δημόσιας εξουσίας μπορεί ενίοτε να λειτουργήσει απειλητικά για τα ατομικά δικαιώματα των ελλήνων πολιτών και να υπερβεί τα όρια της νομιμότητας σε κάποιες περιπτώσεις. Σε αυτό το σημείο έρχεται η πρόβλεψη του εσωτερικού αυτοελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης, της απάτης που ακμάζουν στην

<sup>3</sup> Η διαταγή είναι πράξη του προϊστάμενου οργάνου, που επιτάσσει ορισμένη ενέργεια ή συμπεριφορά για ορισμένο θέμα, και όχι πράξη που περιέχει απλά απόψεις του προϊστάμενου οργάνου για την ερμηνεία των διατάξεων ή που παρέχει οδηγίες για τον ενδεικνυόμενο τρόπο εφαρμογής.

<sup>4</sup> Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι», ενδέκατη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2002, σελ. 260.

καθημερινή ζωή, αλλά και στην επίτευξη των οργανωσιακών στόχων και στην βελτίωση της εν γένει αποτελεσματικότητας της. Σε αυτή την παράγραφο θα αναφερθεί η διάκριση των διοικητικών προσφυγών σε τρεις κατηγορίες και θα επισημανθούν τα βασικά χαρακτηριστικά τους δίνοντας όμως χώρο στα επόμενα κεφάλαια να γίνει περαιτέρω και πιο λεπτομερής ανάλυση.

Προκειμένου η δημόσια εξουσία να μην δρα ανεξέλεγκτα, έχουν προβλεφθεί συγκεκριμένες διαδικασίες προς εφαρμογή στο ισχύον δίκαιο. Αυτές οι διαδικασίες ελέγχου διακρίνονται συστηματικά σε δύο κατηγορίες. Αυτές είναι α) ο εξωτερικός έλεγχος και β) ο εσωτερικός έλεγχος. Για τον εξωτερικό έλεγχο γίνεται περαιτέρω διάκριση σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό. Αντίστοιχα για τον εσωτερικό έλεγχο, ο οποίος αποτελεί το ερευνητικό αντικείμενο της εργασίας, διακρίνεται σε ιεραρχικό, ενδικοφανή έλεγχο και διοικητική εποπτεία<sup>5</sup>.

Οι διοικητικές προσφυγές είναι οι προσφυγές που υποβάλλονται από τους διοικούμενους ενώπιον διοικητικών οργάνων κι όχι δικαστηρίων, με αίτημα την άσκηση ελέγχου της νομιμότητας ή και της σκοπιμότητας διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί και τους αφορούν<sup>6</sup>. Επομένως, οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν μια μορφή αυτοελέγχου της Διοίκησης, καθώς επιδιώκεται η θεραπεία τυχόν παρανομιών των διοικητικών πράξεων από την ίδια τη Διοίκηση, με σκοπό την ταχύτερη, οικονομικότερη και ενδεχομένως, αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των διοικούμενων.

Οι διοικητικές προσφυγές μπορούν να διακριθούν συστηματικά σε τρεις κατηγορίες. Στις απλές ή «άτυπες» διοικητικές προσφυγές, στις ειδικές και στις ενδικοφανείς. Οι απλές διοικητικές προσφυγές αποτελούν εφαρμογή του δικαιώματος της αναφοράς, το οποίο βρίσκει έρεισμα στη διάταξη του άρθρου 10 παρ.1 του Συντάγματος, και ασκούνται όταν ο διοικούμενος έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης<sup>7</sup>. Οι απλές διοικητικές προσφυγές διακρίνονται με τη σειρά τους σε ιεραρχική προσφυγή και αίτηση θεραπείας. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.1 του ΚΔΔσίας, η αίτηση θεραπείας ασκείται από τον ενδιαφερόμενο του οποίου εθίγησαν τα έννομα συμφέροντα από ατομική διοικητική πράξη, ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε τη συγκεκριμένη διοικητική πράξη, με αίτημα την τροποποίηση ή ανάκληση της. Η

---

<sup>5</sup> Βλ. εκτενέστερα Κώστας Σ. Ρέμελης, «Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου)», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987, σελ.16.

<sup>6</sup> Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, «Διοικητικό Δίκαιο», επιμέλεια Κ. Γιαννακόπουλος, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2004, σελ. 249.

<sup>7</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης, Συνεργασία Μαρία Ηλιάνα Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, δ' έκδοση, Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 441.

ιεραρχική προσφυγή διαφέρει στο ότι ασκείται ενώπιον του ανώτερου ιεραρχικά διοικητικού οργάνου με αίτημα την ακύρωση της διοικητικής πράξης.

Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές στηρίζονται στο άρθρο 25 του ΚΔΔσίας, και ασκούνται όταν ο πολίτης έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του. Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές ρυθμίζονται από ειδικές διατάξεις οι οποίες καθορίζουν την προθεσμία άσκησης τους και την αρχή στην οποία υποβάλλονται.

Η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή όπως και οι ειδική διοικητική προσφυγή προβλέπεται από ειδικές διατάξεις οι οποίες καθορίζουν τόσο την αρχή όσο και την προθεσμία άσκησης τους. Η διαφορά τους όμως έγκειται στο βαθμό ελέγχου της διοικητικής πράξης που προσβάλλουν. Συνεπώς, με την ενδικοφανή προσφυγή δύναται να εξετασθεί η υπόθεση κατ' ουσίαν, να ερευνηθούν εκ νέου τα πραγματικά περιστατικά και το αποτέλεσμα μπορεί να είναι ακύρωση εν όλω ή εν μέρει της πράξης ή τροποποίηση για λόγους ουσίας.

#### **§ 4. Διάκριση διοικητικών προσφυγών και ένδικων βοηθημάτων.**

Ένδικο βοήθημα ονομάζεται κάθε μέσο που δίνει ο νόμος στον πολίτη, με το οποίο ο τελευταίος μπορεί να προσφύγει στα δικαστήρια. Με το ένδικο βοήθημα ο πολίτης εισάγει μια διαφορά προς κρίση σε ένα δικαστήριο. Στο Διοικητικό Δίκαιο, τα κύρια ένδικα βοηθήματα προς τα διοικητικά δικαστήρια είναι η προσφυγή, η αγωγή και η αίτηση ακύρωσης.

Οι διοικητικές προσφυγές διακρίνονται από τα ένδικα βοηθήματα κυρίως για το λόγο ότι οι μεν διοικητικές προσφυγές ασκούνται ενώπιον διοικητικών οργάνων, ενώ τα ένδικα βοηθήματα ασκούνται ενώπιον διοικητικών δικαστηρίων (διοικητικές «αγωγές»). Επιπλέον, οι διοικητικές προσφυγές απολήγουν σε έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, ενώ οι διοικητικές «αγωγές» απολήγουν σε δικαστικές αποφάσεις.

Ο διοικούμενος δύναται να επιλέξει εάν θα ακολουθήσει τη διοικητική ή τη δικαστική οδό. Από την άλλη η Διοίκηση και ο διοικητικός δικαστής μπορούν να επιληφθούν παράλληλα της ίδιας υποθέσεως καθώς υπάρχει ανεξαρτησία μεταξύ της διοικητικής διαδικασίας και της διοικητικής δίκης. Αυτό είναι συνέπεια της αρχής της αυτοτέλειας. Παρ' όλα αυτά όταν ο νόμος το προβλέπει, η αρχή της αυτοτέλειας κάμπτεται, όπως στην περίπτωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής όταν αυτό προβλέπεται από ειδική διάταξη. Σε αυτή την περίπτωση η εξάντληση της

διοικητικής διαδικασίας αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να αχθεί η υπόθεση στα διοικητικά δικαστήρια, αποτελεί ένα είδος «προδικασίας».

## **§ 5. Το δικαίωμα της αναφοράς.**

Το δικαίωμα της αναφοράς αναφέρεται στις σχέσεις πολίτη- Κράτους. Με την άσκηση αυτού του δικαιώματος ο πολίτης διαφοροποιείται από τη βούληση του Κράτους, όπως αυτή έχει εκφραστεί μέσα από πράξη ή παράλειψη και επιδιώκει τροποποίηση ή ανάκληση. Η δυνατότητα άσκησης αναφορών είναι ένα από τα παλαιότερα δικαιώματα καθώς ανατρέχει ιστορικά σε πολύ παλαιούς χρόνους. Χαρακτηριστικό είναι ότι όλα τα Ελληνικά Συντάγματα μέχρι των Συνταγμάτων της Επανάστασης του 1821 έχουν διάταξη για το ατομικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι εγγράφως στις Αρχές. Το δικαίωμα της αναφοράς προς τις κρατικές αρχές, του άρθρου 10 του Συντάγματος, αποτελεί την πηγή και το συνταγματικό έρεισμα των διοικητικών προσφυγών που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Μολονότι η σε βάθος έρευνα του περιεχομένου του δικαιώματος της αναφοράς δεν εμπίπτει στις προθέσεις αυτής της μελέτης, θα πρέπει να αναφερθούμε δεδομένου του ότι μέσα από τη διάκριση των αναφορών θα διαφανεί η θέση που κατέχουν οι άτυπες διοικητικές προσφυγές στο συνολικό πλαίσιο του δικαιώματος. Η άτυπη διοικητική προσφυγή έχει άμεσο στήριγμα στη διάταξη του άρθρου 10 του Συντάγματος, οφείλουμε να τονίσουμε όμως ότι το αντικείμενο της αναφοράς είναι σαφώς ευρύτερο από το αντικείμενο της άτυπης διοικητικής προσφυγής. Για το λόγο αυτό, θα επικεντρωθούμε τόσο στο νομικό πλαίσιο που διέπει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, στη νομική φύση του, στην έννοια- διπλό περιεχόμενο του, όσο και στους φορείς και στις προϋποθέσεις άσκησης του, για να υπάρχει μια συνολική θεώρηση.

## α) Το νομικό πλαίσιο.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, και συγκεκριμένα από το άρθρο 10 παρ.1 το οποίο αναφέρει τα εξής:

*Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.*

Μέσα από το άρθρο του Συντάγματος δίδεται η έννοια της αναφοράς ως κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές αρχές προκειμένου να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη. Η ισχύς του άρθρου 10 του Συντάγματος δεν μπορεί να ανασταλεί ούτε στην περίπτωση επιβολής καθεστώτος «εκτάκτου ανάγκης», σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 48 του Συντάγματος<sup>8</sup>. Βασική διάταξη προκειμένου να οριοθετηθεί το δικαίωμα της αναφοράς είναι αναμφίβολα το άρθρο 10 του Συντάγματος που μόλις αναφέραμε, ωστόσο σχετική μνεία γίνεται και στο άρθρο 69 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει τη διαδικασία υποβολής αναφοράς στη Βουλή<sup>9</sup>. Συγκεκριμένα το άρθρο 69 αναφέρει τα εξής:

*«Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν.»*

Βασική επιδίωξη της κοινοβουλευτικής αναφοράς είναι η ικανοποίηση ιδιωτικού ή δημοσίου συμφέροντος, καθώς ενδέχεται να είναι ατομική ή συλλογική. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς, οριοθετείται στο άρθρο 125 παρ.1 του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με το οποίο:

*«Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές, που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο.»*

Επίσης, η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του ν.δ. 796 του 1971 «περί της ασκήσεως του κατά το άρθρο 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι», ορίζει τα εξής σχετικά με την αναφορά:

<sup>8</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ.58, Φ. Βεγλερή, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1982, σελ.11.

<sup>9</sup> Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τόμος Α', Β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 72, Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1991, σελ.1175.

*«Αναφορά κατά την έννοιαν του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής, πλην των αφορωσών εις τας κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.»*

Με τον ορισμό που δίδεται ακριβώς παραπάνω παρατηρούμε ότι για την αναφορά χρειάζεται ο ενδιαφερόμενος να ζητά από την διοικητική αρχή ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη, ειδάλλως δεν πρόκειται για αναφορά.

Ακολούθως, η παράγραφος 2 του ιδίου νομοθετικού διατάγματος ορίζει τι δεν είναι αναφορά:

*«Δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά*

*α) αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών*

*β) ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου*

*γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου.»*

Τέλος, η διάταξη του άρθρου 3 του ιδίου νομοθετικού διατάγματος, αναφέρει τις τυπικές προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς και ορίζει τα ακόλουθα:

*«Η αναφορά απευθύνεται προς την αρμόδιαν αρχήν ή την προϊσταμένην αυτής ή την νόμων εποπτεύουσαν ταύτην, δύναται δε να υποβάλληται δι' ουδήποτε προσφόρου μέσου.»*

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το νόμο 2690/1999 και ισχύει, αναφέρεται με σχετικές διατάξεις στο άρθρο 27, σύμφωνα με το οποίο:

*«Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24 - 26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί, με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται, και στην περίπτωση αυτή, όσα ορίζονται στις παρ. 1 - 3 του άρθρου 4.»*

Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προστατεύεται και από το άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>10</sup> σύμφωνα με το οποίο:

*«Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίες παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων τους.»*

<sup>10</sup> Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, Ρώμη 4 Νοεμβρίου 1950.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 21<sup>11</sup> της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αναγνωρίζεται το δικαίωμα της «καταγγελίας», που αφορά σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης των κοινοτικών οργάνων ή Οργανισμών, όλων των πολιτών που κατοικούν ή εδρεύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώπιον του Διαμεσολαβητή που ορίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>12</sup>. Οι αναφορές αυτές απευθύνονται γραπτώς στα κοινοτικά όργανα τα οποία με τη σειρά τους υποχρεούνται να απαντήσουν.

Τέλος, στα άρθρα 2 παρ.3 του Διεθνούς Συμφώνου του ΟΗΕ για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα<sup>13</sup>, καθώς και 1 έως 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου, αναγνωρίζουν το δικαίωμα ατομικής αναφοράς για παραβίαση των δικαιωμάτων που προστατεύονται από το ίδιο το Διεθνές Σύμφωνο, ενώπιον της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ.

## **β) Η νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς.**

Η προβληματική<sup>14</sup> της νομικής φύσης του δικαιώματος της αναφοράς προκάλεσε την ανταλλαγή απόψεων<sup>15</sup> αλλά και τη διαφωνία καθώς η θέση που τελικά κατέχει στο πλαίσιο των ατομικών ελευθεριών αποτελεί θέμα αμφιλεγόμενο. Αναμφίβολη είναι η άποψη που αρχικά επικράτησε στη θεωρία και τη νομολογία, ότι ο αρχικός χαρακτήρας του δικαιώματος της αναφοράς έχει αρνητικό περιεχόμενο (status negativus). Το αρνητικό περιεχόμενο θεμελιώνει την αξίωση αποχής της πολιτείας από συγκεκριμένη σφαίρα λειτουργίας του ατόμου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η πολιτεία δε δύναται να παρεμποδίζει την άσκηση αναφορών προς τις αρμόδιες αρχές. Το άρθρο 10 του Συντάγματος, όπως προείπαμε, κατοχυρώνει για τον

---

<sup>11</sup> Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 194.

Κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στον Διαμεσολαβητή που θεσμοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 195.

Κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα όργανα ή τους οργανισμούς, που αναφέρονται στο παρόν άρθρο ή στο άρθρο 7, σε μία από τις αναφερόμενες στο άρθρο 314 γλώσσες, και να παίρνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

<sup>12</sup> Α. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.π. σελ. 704

<sup>13</sup> Το ΔΣ του ΟΗΕ τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, κυρώθηκε με το νόμο 2462/ 1997.

<sup>14</sup> Η προβληματική σχετικά με τη φύση του δικαιώματος εδράζεται στη θεωρία του γερμανού νομικού G. Jellinek. Μέσα από αυτή τη θεωρία αναδείχθηκε το πόσο δύσκολο είναι τα δικαιώματα να διατηρούν αποκλειστικά ένα και μόνο περιεχόμενο (positivus- negativus- activus).

<sup>15</sup> Α. Σβώλου- Γ. Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδας, τόμος Β΄, 1955, σελ. 154, Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ.52.

ενδιαφερόμενο την έγγραφη αναφορά στις Αρχές, χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον ίδιο, και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης από την Αρχή. Σύμφωνα με αυτό, το δικαίωμα της αναφοράς εντάσσεται στο status positivus, καθώς δημιουργεί την αξίωση θετικής ενέργειας ή παροχής ορισμένων υπηρεσιών από μέρους της πολιτείας.<sup>16</sup> Το δικαίωμα της αναφοράς είναι ένα διαδικαστικό δικαίωμα καθώς ο ενδιαφερόμενος εκτός του ότι έχει αξίωση για ορισμένη ενέργεια της Διοίκησης, έχει και δικαίωμα να κινήσει διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μια αιτιολογημένη απάντηση από τη Διοίκηση.

Ένα άλλο θέμα επίσης που έχει προκαλέσει διαφωνίες είναι το κατά πόσο το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί μια μορφή πολιτικού δικαιώματος (status activus). Αναντίρρητα, το δικαίωμα της αναφοράς, όπως και άλλα δικαιώματα, για παράδειγμα τα δικαιώματα του τύπου<sup>17</sup>, του συνέρχεσθαι<sup>18</sup> και του συνεταίριζεσθαι<sup>19</sup>, επηρεάζουν σε ένα ελάχιστο βαθμό την εκτελεστική εξουσία, πόσο μάλλον όταν η αποδοχή των απόψεων των διοικουμένων επηρεάζει την πολιτική βούληση. Η επιχειρηματολογία όσων υποστηρίζουν την πολιτική λειτουργία του δικαιώματος αναφοράς στηρίζεται ακριβώς σε αυτό το σημείο όπου μέσα από τις αναφορές του ο διοικούμενος μπορεί να προτείνει, και αυτή με τη σειρά της να αποδεχθεί, κάποια θέματα στην αρμόδια εκτελεστική εξουσία. Θα λέγαμε ότι σε πολλές εκφάνσεις και υπό αυτή τη έννοια του το δικαίωμα της αναφοράς λειτουργεί ως πολιτικό δικαίωμα, όμως δεν μπορεί να νοηθεί ως αποκλειστικά τέτοιο. Συνεπώς, δεχόμαστε μόνον το θετικό περιεχόμενο (status positivus) του δικαιώματος της αναφοράς.

---

<sup>16</sup> Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, όπ.π., σελ.92, Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ.55, Α. Σβώλου- Γ. Βλάχου, τόμος Α΄, 1954, σελ. 126.

<sup>17</sup> Άρθρο 14 του Συντάγματος.

<sup>18</sup> Άρθρο 11 του Συντάγματος.

<sup>19</sup> Άρθρο 12 του Συντάγματος.

### **γ) Έννοια- περιεχόμενο του δικαιώματος αναφοράς.**

Το άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως και στα προϋσχύσαντα αυτού Συντάγματα της Ελλάδος προβλέπουν το δικαίωμα του αναφέρεσθαι. Μολονότι με έναν ορισμό είναι δύσκολο να προσδιορισθούν επακριβώς στο σύνολο της η έκταση και το περιεχόμενο της αναφοράς, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε την αναφορά ως άτυπη αίτηση προς κάποιο έμμεσο ή άμεσο κρατικό όργανο να κάνει ή να παραλείψει κάτι συγκεκριμένο<sup>20</sup>. Αναλυτικότερα, αναφορά θεωρείται το έγγραφο το οποίο περιέχει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης διοικητικής αρχής ή οργάνου της που περιέχει, άμεσα ή έμμεσα, αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.

Το δικαίωμα της αναφοράς έχει διπλό περιεχόμενο. Πρώτον, την άτυπη πρόσβαση στην Αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο, και δεύτερον, την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της Αρχής. Επίσης, το άρθρο 10 ορίζει ότι οι αναφερόμενοι ακούν το δικαίωμα τους «τηρούντες τους νόμους του κράτους». Επιπρόσθετα, εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές αρχές.

Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 10 του Συντάγματος και του άρθρου 1 παρ.2 του ν.δ. 796/ 1971, δεν αποτελούν αναφορές, οι διαδικαστικές πράξεις και οι πράξεις δικαστικών οργάνων, που εκδίδονται στο πλαίσιο της προδικασίας και συνδέονται άρρηκτα με διαδικαστική πράξη , καθώς επίσης και τα ένδικα μέσα που ασκούνται ενώπιον κάθε μορφής δικαστηρίου<sup>21</sup>.

Το δικαίωμα της αναφοράς , μολονότι είναι ευρύτατο, έχει κάποια όρια η διασάφηση των οποίων καθίσταται απαραίτητη. Έτσι, σύμφωνα με την κρατούσα γνώμη, αναφορά δεν θεωρείται 1) το έγγραφο το οποίο περιέχει αιτιάσεις που αφορούν «κυβερνητικές πράξεις», 2) η αίτηση παροχής απλώς πληροφοριών όταν δεν συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων, 3) ενδικοφανής προσφυγή, υπό την ευρεία έννοια, προβλεπόμενη από το νόμο. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, αποκλείει ως διοικητικό απαράδεκτο, την άσκηση αναφοράς υπό μορφή αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής<sup>22</sup>. 4) ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον οποιουδήποτε δικαστηρίου.

<sup>20</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης όπ.π. σελ.64.

<sup>21</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης όπ.π. σελ.108, αντίθετα Ι. Κοντιάδης, Το δικαίωμα προς παροχή εννόμου προστασίας υπό δικαστηρίου κατά το άρθρον 119 του νέου Συντάγματος, ΕΕΝ 1969, σελ. 394.

<sup>22</sup> Για αναλυτικότερα βλέπε Α.Ι. Τάχος όπ.π. σελ 770.

#### **δ)Τα είδη της αναφοράς.**

Οι αναφορές διακρίνονται βάσει του άρθρου 10 παρ. 1 του Συντάγματος σε ατομικές και συλλογικές, με κριτήριο τον αριθμό των αναφερομένων. Στα άρθρα 10 και 69<sup>23</sup> του Συντάγματος γίνεται διάκριση για αναφορές που υποβάλλονται σε διοικητικές αρχές και κοινοβουλευτικές αναφορές. Η σημαντικότερη όμως διάκριση του δικαιώματος σήμερα γίνεται με κριτήριο το συμφέρον<sup>24</sup>, του οποίου η ικανοποίηση επιδιώκεται μέσα από κάθε αναφορά. Έτσι, το δικαίωμα της αναφοράς εμφανίζει δύο λειτουργίες, αυτή που αποσκοπεί στην προστασία αποκλειστικά ιδιωτικών συμφερόντων (στα πλαίσια μιας *res privata*) και σε αυτή που αποσκοπεί στην ικανοποίηση του γενικού- δημοσίου συμφέροντος (στα πλαίσια μιας *res publica*).

#### **ε)Φορείς του δικαιώματος.**

Φορείς του δικαιώματος είναι «*καθένας ή πολλοί μαζί*», δηλαδή κάθε φυσικό πρόσωπο ατομικά ή νομικό πρόσωπο συλλογικά. Επομένως, φορείς του δικαιώματος είναι τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Με βάση τη διατύπωση του άρθρου 10, το δικαίωμα της αναφοράς ανήκει τόσο στους Έλληνες πολίτες όσο και στους αλλοδαπούς και ανιθαγενείς<sup>25</sup>. Πιο αναλυτική είναι η διάταξη του άρθρου 1 του ν.δ 796/1971, το οποίο ορίζει:

*«του δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, πάντα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα».*

---

<sup>23</sup> Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει ο,τιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν.

<sup>24</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης όπ.π. σελ.65, Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, όπ.π. σελ105.

<sup>25</sup> Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης όπ.π. σελ.94.

Το Σύνταγμα δε θέτει κάποιο περιορισμό στο θέμα της ηλικίας των ατόμων που ασκούν το δικαίωμα της αναφοράς, και γενικότερα στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ικανότητα άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων συμπίπτει καταρχήν με την ικανότητα δικαίου που προβλέπεται από το άρθρο 34 του Αστικού Κώδικα σύμφωνα με το οποίο:

*« Κάθε άνθρωπος είναι ικανός να έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις. »*

Παραταύτα, όσον αφορά την δικαιοπρακτική ικανότητα και αστική ευθύνη<sup>26</sup> των προσώπων που ασκούν το δικαίωμα της αναφοράς, θεωρούμε ότι ορθότερο είναι το άτομο να έχει συμπληρώσει το δέκατο έτος της ηλικίας του, και όντας άτομο με περιορισμένη δικαιοπρακτική ικανότητα, να ασκήσει αυτοπροσώπως το δικαίωμα της αναφοράς, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα και τα άρθρα 128 και 129 σύμφωνα με τα οποία:

*Ανίκανοι για δικαιοπραξία είναι: 1. όποιοι δεν έχουν συμπληρώσει το δέκατο έτος· 2. όποιοι βρίσκονται σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση.*

*Περιορισμένη ικανότητα για δικαιοπραξία έχουν: 1. οι ανήλικοι που συμπλήρωσαν το δέκατο έτος· 2. όποιοι βρίσκονται σε μερική στερητική δικαστική συμπαράσταση· 3. όποιοι βρίσκονται σε επικουρική δικαστική συμπαράσταση.*

#### **στ) Προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς.**

Όσοι πολίτες νομιμοποιούνται να κινήσουν τη συνταγματική διαδικασία του αναφέρεσθαι προς τις διοικητικές Αρχές, οφείλουν να το πράξουν «...τηρώντας τους νόμους του Κράτους». Η έννοια της συνταγματικής επιφύλαξης είναι ότι ο νόμος μπορεί να θέτει διαδικαστικούς περιορισμούς οι οποίοι δικαιολογούνται συνταγματικά λόγω της ιδιότητας και της νομικής κατάστασης ορισμένων προσώπων, χωρίς όμως να φτάνουν στην αναίρεση άσκησης του δικαιώματος. Σε καμία περίπτωση όμως δεν μπορεί να απαγορεύσει την υποβολή αναφοράς υπό τον

<sup>26</sup> Για την προβληματική αυτή βλ. Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης όπ.π. σελ.95, Α. Ράϊκου, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τα θεμελιώδη Δικαιώματα, τόμος Β', τεύχος Α', 1984, σελ.119, Π. Τσίρη, Η Συνταγματική κατοχύρωση του Δικαιώματος της Συνάθροισης, 1988, σελ.83.

τύπο της αιτήσεως θεραπείας ή της ιεραρχικής προσφυγής καθώς μια τέτοια απαγόρευση θα ήταν αντισυνταγματική και ανίσχυρη<sup>27</sup>.

Αρχικά, το δικαίωμα της αναφοράς, όπως ελέχθη παραπάνω, δύναται να ασκηθεί από έλληνα πολίτη αλλά και αλλοδαπό, μιας και η σχετική διάταξη του άρθρου 10 του Συντάγματος δεν κάνει σχετική διάκριση και αναφέρει ότι «..του δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, πάντα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα». Το ατομικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις διοικητικές Αρχές, μπορούν να ασκήσουν τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα, ιθαγενή ή ανιθαγενή, με την προϋπόθεση ότι εθίγησαν τα έννομα συμφέροντα τους, ηθικά ή υλικά, από πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης. Επιπλέον, σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, μπορούν να τα ασκήσουν τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα<sup>28</sup>. Παρατηρούμε ότι ο νομοθέτης δεν έχει αποκλείσει την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς από τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, παρότι το Κράτος και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δεν μπορούν καταρχήν να θεωρηθούν ως φορείς ατομικών δικαιωμάτων, για τον λόγο ότι στην περίπτωση αυτή θα ήταν φορείς και αποδέκτες ταυτόχρονα<sup>29</sup>.

Η αναφορά πρέπει να είναι έγγραφη, γραμμένη στην ελληνική να φέρει όλα τα στοιχεία του αναφερόμενου, τα νόμιμα τέλη χαρτοσήμου όπου απαιτείται και τέλος να φέρει την υπογραφή του αναφερόμενου.

Η αναφορά, επίσης, πρέπει να υποβάλλεται στις Αρχές αυτοπροσώπως, μέσω τρίτων, μέσω ταχυδρομείου ή και μέσω τηλεγραφήματος. Επίσης δεν μπορεί να αποκλεισθεί η υποβολή μέσω φάξ ή e-mail, εφόσον πληρούνται οι νόμιμες εγγυήσεις<sup>30</sup>. Η αναφορά, όσο και οι άτυπες διοικητικές προσφυγές επιτρέπεται να ασκηθούν «άπαξ», για τον λόγο ότι με την επανάληψη τους προκαλείται διαιώνιση των εκκρεμοτήτων και των αμφιβολιών σχετικά με τη διοικητική πράξη<sup>31</sup>. Φυσικά στην περίπτωση που προκύψουν νέα στοιχεία, και δεδομένου ότι η αναφορά δεν έχει συγκεκριμένη προθεσμία άσκησης, επιτρέπεται να υποβληθεί νέα αναφορά στην οποία τα νέα στοιχεία χρησιμοποιούνται<sup>32</sup>.

Η αναφορά, τέλος, μπορεί να στρέφεται κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής<sup>33</sup> καθώς η τελευταία συνιστά ουσιαστικό νόμο. Σύμφωνα με την παράγραφο 16 του άρθρου 11 του ν.δ. 716 / 1977, που αποτελεί εξαίρεση που

<sup>27</sup> Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 4<sup>η</sup> έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ.768

<sup>28</sup> Βλ. § 5 ε «φορείς του δικαιώματος της αναφοράς».

<sup>29</sup> Βλ για διεξοδική ανάλυση της προβληματικής Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, όπ.π. σελ.97.

<sup>30</sup> Βλ. άρθρο 3 του ΚΔΔσίας. Α. Ι Τάχος όπ. π. σελ. 769.

<sup>31</sup> ΣΕ 1266/1956.

<sup>32</sup> ΣΕ 462/ 2006.

<sup>33</sup> Η νομολογία δέχεται ότι δεν επιτρέπεται η υποβολή απλής αναφοράς κατά κανονιστικής διοικητικής πράξης, ΣΕ 895/1977, 2918/18984.

προβλέπεται από το νόμο, ο διοικητικός έλεγχος κανονιστικής διοικητικής πράξης με άσκηση διοικητικής προσφυγής, μπορεί να γίνει δεκτός<sup>34</sup>. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, η κανονιστική πράξη, εκδίδεται με νομοθετική πρωτοβουλία, υπόκειται σε παρεμπύπτοντα έλεγχο νομιμότητας, δεν προαπαιτεί ακρόαση, δεν απαιτεί αιτιολογία, σπανίως αναστέλλεται η εκτέλεση της και δεν ανακαλείται.

## **ΜΕΡΟΣ Β΄**

### **ΟΙ ΑΠΛΕΣ- ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

#### **§ 5. Διακρίσεις και έννοια των άτυπων διοικητικών προσφυγών.**

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας εκπόνησης θα γίνει λόγος για τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, την έννοια- περιεχόμενο τους, τις προϋποθέσεις άσκησης τους, τη σημασία τους αλλά και τις συνέπειες άσκησης τους. Έτσι, θα δημιουργηθεί μια σφαιρική εικόνα ενός από τους πιο συνηθισμένους τρόπους πρόκλησης του διοικητικού ελέγχου, αυτού της άτυπης διοικητικής προσφυγής. Με τον τρόπο αυτό ο πολίτης δύναται να πετύχει την ικανοποίηση των δικαιωμάτων του δίχως να εισέλθει, στην πολλές φορές χρονοβόρα, και δαπανηρή δικαστική οδό, αλλά αυτό να επιτευχθεί μέσα στους κόλπους της διοίκησης. Έτσι επιτυγχάνεται σαφώς ταχύτερη και ουσιαστικότερη απονομή δικαιοσύνη, καθώς η επίλυση γίνεται στο πλαίσιο της διοίκησης, και απαγκιστρώνοντας με αυτό τον τρόπο τα διοικητικά δικαστήρια.

Ο ΚΔΔσίας προβλέπει τη διοικητική προσφυγή στα άρθρα 24 έως 27, υπό την ευρεία έννοια του όρου, και στο 24 συγκεκριμένα για τις άτυπες διοικητικές προσφυγές. Οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν μια από τις μορφές εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης. Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται επίσης από τον Συνήγορο του Πολίτη<sup>35</sup>, το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης<sup>36</sup> και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών<sup>37</sup>. Ο ΣτΠ είναι ένα όργανο στο οποίο μπορεί να απευθυνθεί ο διοικούμενος παράλληλα με την υποβολή διοικητικής προσφυγής ή ανεξάρτητα από αυτή με απώτερο σκοπό να διαμεσολαβήσει και να κινητοποιήσει τη Διοίκηση προς

<sup>34</sup> Α. Ι. Τάχος όπ. π. σελ. 770.

<sup>35</sup> Βλ. άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος, Ν 2411/1997, Ν 3094/2003 και ΠΔ 273/1999.

<sup>36</sup> Βλ. Ν 3074/2002.

<sup>37</sup> Βλ. Ν. 2477/1997 όπως τροποποιήθηκε και ΠΔ 247/1998.

αποκατάσταση νομιμότητας<sup>38</sup>. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. έχει αποστολή του να εποπτεύει και να συντονίζει της ελεγκτικές διαδικασίες και την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών της Διοίκησης<sup>39</sup>.

Ξεκινώντας, θα αναφερθούμε στην διάκριση την οποία υπόκεινται οι άτυπες διοικητικές προσφυγές. Αυτή η διάκριση γίνεται ανάλογα σε ποιά αρχή υποβάλλεται η άτυπη διοικητική προσφυγή που ασκείται και έτσι έχουμε την αίτηση θεραπείας ή την ιεραρχική προσφυγή<sup>40</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, η αίτηση θεραπείας<sup>41</sup> ασκείται στην αρχή που εξέδωσε την ατομική διοικητική πράξη με την οποία ο πολίτης υπέστη βλάβη των εννόμων συμφερόντων του. Στη δεύτερη περίπτωση, η ιεραρχική προσφυγή ασκείται από τον διοικούμενο που επίσης έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του, απευθύνεται στην προϊστάμενη αρχή ή στην αρχή που εποπτεύει το διοικητικό όργανο το οποίο εξέδωσε τη σχετική διοικητική πράξη. Με την άσκηση άτυπων διοικητικών προσφυγών, ο διοικούμενος προσβλέπει σε μια ανατροπή μιας δυσμενούς νομικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί εις βάρος του με την έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης μιας διοικητικής πράξης.

---

<sup>38</sup> Βλ. Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 155, Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδ. , Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000, σελ. 74, Παπαγρηγορίου Βλ., όπ.π., σελ. 155.

<sup>39</sup> Βλ. Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης , τόμος Β΄, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.64.

<sup>40</sup> Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α. ,*Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, 1999, σελ.125, Παπαγρηγορίου Βλ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2010, σελ.178, Αντώνης Μακρυδημήτρης, όπ.π. σελ. 441, Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π σελ. 262, Α.Ι. Τάχος, «*Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*», 6<sup>η</sup> έκδοση 2000, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 694.

<sup>41</sup> Στη θεωρία του διοικητικού δικαίου, η άτυπη διοικητική προσφυγή μπορεί να έχει χαρακτήρα χαριστικής (*recours gracieux*) ή ιεραρχικής προσφυγής αλλά και στη νομολογία επίσης, χρησιμοποιείται ο όρος «αίτηση θεραπείας» ως ταυτόσημος του όρου «χαριστική προσφυγή». Για τη διεξοδική ανάλυση αυτής της προβληματικής βλ. Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ.70. Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ.31.

## **§ 6. Προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών.**

Έχει καθορισθεί από το νομοθέτη μια διαδικασία με την οποία υποβάλλονται οι άτυπες διοικητικές προσφυγές. Η διαδικασία αυτή προσδιορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για την άσκηση της, και κατ' επέκταση προσδίδει αποτελεσματικότητα και αντικειμενικότητα στην άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών.

Ορισμένες βασικές προϋποθέσεις για την άσκηση τους απορρέουν από τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 (δικαίωμα αναφοράς), αλλά κυρίως από το ν.δ. 796 του 1971 «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι». Μερικές ακόμα προϋποθέσεις απορρέουν από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τη νομολογία.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του ν. 2690 του 1999 για την «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας»<sup>42</sup>, η απλή διοικητική προσφυγή υποβάλλεται από τον διοικούμενο για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του από ατομική διοικητική πράξη.

Αναλυτικότερα, οι προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών συνοψίζονται ως εξής:

α) στο έννομο συμφέρον, β) στην προθεσμία, γ) στη γραπτή κατάθεση της άτυπης προσφυγής, δ) στη φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η άτυπη προσφυγή, ε) στην αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται και στ) στη απουσία πρόβλεψης από το νόμο άλλης διοικητικής προσφυγής.

### **α) Το έννομο συμφέρον.**

Το έννομο συμφέρον, μαζί με την προθεσμία και την γραπτή κατάθεση της άτυπης προσφυγής, συγκαταλέγονται στις υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης άτυπων διοικητικών προσφυγών. Οι προϋποθέσεις αυτές αφορούν στο πρόσωπο που ασκεί την άτυπη προσφυγή, και διαφοροποιούνται από τις αντικειμενικές, οι οποίες αναφέρονται στην πράξη που προσβάλλεται και στην αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και ουδεμία σχέση έχουν με το πρόσωπο που τις ασκεί.

---

<sup>42</sup> Στο εξής ΚΔΔ/σίας.

Όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 2 παρ. 1 του ν.δ 796/1971, το στοιχείο της βλάβης καθορίζει το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής. Το εν λόγω άρθρο, μεταξύ άλλων, ορίζει:

*«αναφορά...θεωρείται έγγραφον... περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης».*

Όπως γίνεται αντιληπτό, βασική προϋπόθεση είναι η ύπαρξη προηγούμενης ηθικής ή υλικής βλάβης στα έννομα συμφέροντα αυτού που ασκεί την άτυπη προσφυγή αλλιώς η άτυπη διοικητική προσφυγή δεν θα είχε κανένα ουσιαστικό περιεχόμενο. Ειδική μνεία υπάρχει και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο άρθρο 24 παρ.1.

Το ζήτημα, πάντως, του εννόμου συμφέροντος, είναι δεκτικό εκτίμησης από το εκάστοτε αρμόδιο δικαστήριο. Σε περίπτωση που μια άτυπη διοικητική προσφυγή δεν προχωρήσει στην εξέταση της επειδή αρνείται η διοίκηση να το κάνει λόγω του ότι τη θεωρεί απαράδεκτη λόγω απουσίας εννόμου συμφέροντος, ο διοικούμενος δύναται να την προσβάλλει ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου.

Τα χαρακτηριστικά του εννόμου συμφέροντος είναι τα εξής:

Θα πρέπει το συμφέρον να είναι προσωπικό και άμεσο. Τα γνωρίσματα αυτά αναφέρονται στο πρόσωπο που ασκεί τη διοικητική προσφυγή, υπό την έννοια ότι η βλάβη, υλική ή ηθική, που προξενείτε την υφίσταται καταρχήν ο αναφερόμενος. Σύμφωνα πάντως με τη νομολογία<sup>43</sup> του ΣτΕ, ανάκληση ή τροποποίηση μιας σημαντικής κατηγορίας διοικητικών πράξεων μπορούν να ζητήσουν και τρίτοι που υπέστησαν ηθική ή υλική βλάβη από την έκδοση ή παράλειψη των πράξεων αυτών<sup>44</sup>.

Το έννομο συμφέρον δεν πρέπει να αντίκειται σε κανόνα δικαίου. Επίσης, δεν θα πρέπει να είναι έννομο συμφέρον μελλοντικό, ενδεχόμενο, αόριστο ή απλώς προσδοκώμενο. Απαραίτητη προϋπόθεση για το έννομο συμφέρον είναι η υλική ή ηθική βλάβη που ήδη υπάρχει και της οποίας ζητείται αποκατάσταση.

Εξαίρεση στην ελληνική νομοθεσία γίνεται δεκτή σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και σε θέματα προστασίας της ελευθερίας του ανταγωνισμού.

<sup>43</sup> ΣΕ 1299/1960, 2061/1961, 1461/1962, 2576/1965, 2836/1970, 3593/1971, 1059,1944, 2487/1972, 1088/1973, 62,674, 1542, 1543, 3670/1974, 3162, 3758/1975, 731/1976, 1852, 4576/1977, 1464/1978. Β. Σκουρή, Η άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως από τρίτους, σε «Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο», 1991, σελ.47.

<sup>44</sup> Μ.-Ε. Παναγοπούλου,όπ.π. σελ. 61, Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ.95.

## β) Προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης.

Η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι απρόθεσμη<sup>45</sup>. Η αποδέσμευση από οποιαδήποτε προθεσμία είναι ένα τα κυριότερα χαρακτηριστικά της άτυπης διοικητικής προσφυγής. Έτσι, τόσο η αίτηση θεραπείας όσο και η ιεραρχική προσφυγή, μπορούν να ασκηθούν οποτεδήποτε από την έκδοση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Αυτό βέβαια καθίσταται σχετικό, καθώς υπάρχουν κάποιοι αντικειμενικοί χρονικοί περιορισμοί, όπως για παράδειγμα, η ύπαρξη χρονικών ορίων εντός των οποίων η διοίκηση έχει τη δυνατότητα να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει μια διοικητική πράξη<sup>46</sup>.

## γ) γραπτή κατάθεση της άτυπης προσφυγής

Όπως προβλέπει το άρθρο 3 του ν.δ. 796/1971, η άτυπη προσφυγή πρέπει να είναι συνταγμένη στην ελληνική γλώσσα, να υπογράφεται νόμιμα, να αναφέρει το όνομα, επώνυμο, όνομα πατρός, επάγγελμα, διεύθυνση κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητας ή διαβατηρίου ή άλλου επίσημου εγγράφου παραστατικού της ταυτότητας του προσφεύγοντα. Στην περίπτωση που η άτυπη προσφυγή ασκείται από νομικό πρόσωπο, πρέπει να περιέχεται η νομική μορφή, η επωνυμία, η έδρα, και η νομική αυτού εκπροσώπηση. Ακόμα, πρέπει να φέρει τέλη χαρτοσήμου ή άλλα ένσημα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Στο άρθρο 10 του Συντάγματος και στο άρθρο 2 του ν.δ 796/1971, ορίζεται ότι «...όπως αναφέρονται εγγράφως προς τα αρχάς...» και «...αναφορά κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον...» αντίστοιχα. Η γραπτή κατάθεση της άτυπης προσφυγής είναι υποχρεωτική. Άλλωστε, μια οποιαδήποτε προφορική άσκηση της άτυπης προσφυγής θα ελλόχευε κινδύνους για την απόδειξη του περιεχομένου της. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μια προφορική άσκηση της άτυπης προσφυγής δεν δημιουργεί υποχρέωση της διοίκησης αρχής<sup>47</sup> να απαντήσει επί αυτής.

<sup>45</sup> Μ.-Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 63.

<sup>46</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ. 101.

<sup>47</sup> Η διοικητική αρχή ασκεί αποφασιστική εξωτερική αρμοδιότητα (διατακτική εξουσία), χαρακτηριστικό της γνώρισμα είναι η εκδήλωση διοικητικής δράσης στον εξωτερικό κόσμο και η δυνατότητα να αποφασίζει με πρωτοβουλία στα όρια της αρμοδιότητας που ο νόμος της έχει παραχωρήσει.

#### δ) Η φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η άτυπη προσφυγή.

Συμφώνως με την διάταξη του άρθρου 2 του ν.δ. 796/ 1971 που αναφέρει ότι: «...πλήν των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις..», η αναφορά επιτρέπεται κατά πράξεων ή παραλείψεων ορισμένης αρχής ή οργάνου της, εκτός από αυτές που αφορούν σε κυβερνητικές πράξεις. Ως κυβερνητικές πράξεις θεωρούνται από τη νομολογία οι αποφάσεις και οι διαταγές, που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας<sup>48</sup>. Η άτυπη προσφυγή έχει ως αντικείμενο, όλες τις διοικητικές πράξεις ή υλικές ενέργειες ή παραλείψεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα και προσβάλλουν έννομα συμφέροντα των πολιτών. Πρόκειται για παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από μέρους της διοίκησης, σε αντίθετη περίπτωση, αποτελεί αντικείμενο της απλής αναφοράς. Οι πράξεις που αποτελούν αντικείμενο άτυπης διοικητικής προσφυγής ταυτίζονται με εκείνες που αποτελούν αντικείμενο ένδικου βοηθήματος.

Ο βασικότερος περιορισμός του αντικειμένου των άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι η ύπαρξη πράξεων οι οποίες δεν δύναται να ανακληθούν. Τέτοιες πράξεις είναι οι χαρακτηριζόμενες ως αμετάκλητες, σύμφωνα και με τη νομολογία του ΣτΕ, τελεσίδικες, ανέκκλητες ή οριστικές ή για κάποιο λόγο δεν μπορούν να ανακληθούν βάσει των γενικών κανόνων που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων<sup>49</sup>. Ο ΚΔΔσίας<sup>50</sup> στο άρθρο 24 παρ. 1, διευθέτησε το θέμα, ορίζοντας ότι δεν χωρεί κατά κανονιστικών πράξεων αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή. Αναμφίβολα, το αμετάκλητο κάποιων διοικητικών πράξεων συμβάλλει στην σταθερότητα του δικαίου, στην ελάφρυνση της ήδη υπάρχουσας γραφειοκρατίας και στην σταθερότητα των νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί με την έκδοση τους. Επίσης, ενισχύεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου<sup>51</sup>. Το ανακλητό των διοικητικών πράξεων είναι μια βασική προϋπόθεση άσκησης των άτυπων προσφυγών. Ακόμη, μια άτυπη διοικητική προσφυγή δεν δύναται να ασκηθεί κατά κανονιστικών πράξεων της Διοικήσεως. Αναφορικά με αυτό το ζήτημα, οι εκδοθείσες επί τη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης πράξεις, μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν με νέα πράξη, εφόσον ισχύει η νομοθετική εξουσιοδότηση.

<sup>48</sup> Για την προβληματική των κυβερνητικών πράξεων βλ. Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π., σελ.118, Φ. Βεγλερή, Έννοια εκτελεστής πράξεως, προσβλητόν πράξεως διαχείρισεως ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, πράξεις κυβερνήσεως, Παρατηρήσεις σελ.185, Β. Σκουρή, Η διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα του 1975, στο Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο, 1981, σελ. 38.

<sup>49</sup> Μ.- Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 68, Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ.120.

<sup>50</sup> Νόμος 2690/ 1999 όπως ισχύει.

<sup>51</sup> Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000.

Σύμφωνα με το του άρθρο 2 παρ 1 του ν.δ. 796/ 1971, η άτυπη διοικητική προσφυγή μπορεί να ασκηθεί και κατά παραλείψεως οφειλόμενης νομίμου ενεργείας από τη Διοίκηση. Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας μπορεί να στοιχειοθετηθεί με δύο τρόπους. Ο πρώτος είναι εφόσον πληρούνται οι εξής τέσσερις προϋποθέσεις, με τις οποίες γίνεται όχληση της διοίκησης από τον διοικούμενο. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι: α) η πράξη να επιβάλλεται ρητά από το νόμο, β) να έχει υποβληθεί αίτηση από τον ιδιώτη, γ) η αίτηση να υποβάλλεται στο αρμόδιο όργανο και δ) να έχει παρέλθει συγκεκριμένη προθεσμία που ορίζεται από το νόμο ύστερα από την κατάθεση της αίτησης, ή μετά το πέρας τριμήνου εάν δεν ορίζεται, ούτως ώστε να θεωρείται ότι η Διοίκηση αρνείται την πράξη<sup>52</sup>. Επίσης, σύμφωνα με τον Ν. 2690/ 1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», και το άρθρο 24 παρ.1, οι άτυπες διοικητικές προσφυγές δε χωρούν κατά παραλείψεων της Διοίκησης, επομένως, μόνο κατά πράξεων της Διοίκησης. Ο δεύτερος τρόπος, και πιο συνηθισμένος, είναι όταν το διοικητικό όργανο είναι υποχρεωμένο βάσει ρητής διάταξης νόμου, να εκδώσει μια συγκεκριμένη διοικητική πράξη, σε ορισμένο χρονικό διάστημα.

#### **ε) Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται.**

Αρμόδιο όργανο δια να εξετάσει μια άτυπη διοικητική προσφυγή είναι η αρχή η οποία έχει εκδώσει την διοικητική πράξη (αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή) ή το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο αυτής (ιεραρχική προσφυγή). Το διοικητικό όργανο στο οποίο ασκείται η διοικητική προσφυγή οφείλει να είναι το αρμόδιο για τη συγκεκριμένη περίπτωση, αλλιώς δεν δημιουργείται υποχρέωση της αρχής να απαντήσει και να εξετάσει το θέμα. Η υποχρέωση όμως που βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 του ν.δ. 796/ 1971 δημιουργείται, στην αναρμόδια για την περίπτωση αρχή την οποία υποβάλλεται η αναφορά, είναι να την διαβιβάσει την στην αρμόδια αρχή εντός δέκα ημερών. Το ίδιο ορίζεται και στο άρθρο 24 παρ. 3 του ΚΔΔσίας.

Στον ιεραρχικό έλεγχο, υπάγονται καταρχήν όλα τα διοικητικά όργανα, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς<sup>53</sup>. Ο Πρωθυπουργός, παρότι αποτελεί τον ύπατο προϊστάμενο της Δημόσιας Διοίκησης<sup>54</sup>, δεν ασκείται ενώπιον του ιεραρχική προσφυγή και αυτό

---

<sup>53</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ. 141, Π. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2<sup>η</sup> έκδοση 1984, σελ. 356.

<sup>54</sup> Α. Ι. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 201.

γιατί είναι αποτέλεσμα της κάθετης ιεραρχικής διάρθρωσης με την οποία οι Υπουργοί καθίστανται αρμόδιοι.

Το γεγονός ότι μια αίτηση θεραπείας υποβάλλεται για επανεξέταση στο ίδιο όργανο που αρχικά την εξέδωσε, θα λέγαμε ότι αποτελεί αντικείμενο αμηχανίας τόσο αναφορικά με την αντικειμενικότητα όσο και αναφορικά με το πόσο τελεσφόρο μπορεί να είναι το διοικητικό αυτό μέσο επίλυσης των διοικητικών αμφιβολιών.

#### **στ) Η απουσία πρόβλεψης από το νόμο άλλης διοικητικής προσφυγής.**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του ΚΔΔσσίας, αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή υποβάλλεται μόνο εάν δεν προβλέπεται από το νόμο δυνατότητα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

*«Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής...»*

Σε περίπτωση που υποβληθεί αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, ο ΚΔΔσσίας προβλέπει διοικητικό απαράδεκτο. Δεν αποκλείεται όμως να γίνεται ειδική πρόβλεψη από το νόμο κατά την οποία να επιτρέπεται το δικαίωμα υποβολής αίτησης θεραπείας και κατά διοικητικής πράξης που εκδόθηκε ύστερα από άσκηση διοικητικής προσφυγής, όπως πχ. προβλέπει το άρθρο 1 του Ν 861/1979 για Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης<sup>55</sup>.

#### **§ 8. Υποχρεώσεις της Διοικητικής Αρχής προς την οποία απευθύνεται η άτυπη προσφυγή.**

Από την άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής, γεννώνται ορισμένες υποχρεώσεις από μέρους της Διοικητικής Αρχής στην οποία απευθύνεται. Σε κάποιες από αυτές έχουμε ήδη αναφερθεί σε προγενέστερες παραγράφους. Πρώτη υποχρέωση της διοικητικής αρχής είναι η εξέταση και η απάντηση στην άτυπη διοικητική προσφυγή

---

<sup>55</sup> Α. Ι. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 777.

που έχει ασκήσει ο προσφεύγωντας. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει τόσο από το άρθρο 10 του Συντάγματος, όσο και από το άρθρο 4 του ν.δ. 796/1971, βάσει των οποίων οι διοικητικές αρχές, μόλις λάβουν την άτυπη διοικητική προσφυγή, που έχει ασκηθεί παραδεκτά, υποχρεούνται όπως προβούν σε ταχεία ενέργεια κα άμεση έγγραφη απάντηση. Γενικότερα, θα λέγαμε ότι η υποχρέωση αυτή, αναδεικνύει την ειδοποιό διαφορά της άτυπης διοικητικής προσφυγής από ένα απλό δικαίωμα διαμαρτυρίας- καταγγελίας που θα αποτελούσε μια απλή έκφανση του δικαιώματος της ελευθερίας. Η αιτιολογημένη απάντηση της διοίκησης δεν πρέπει να ξεπεράσει τις τριάντα ημέρες από τη στιγμή που παρέλαβε την αναφορά. Μάλιστα το ελληνικό Σύνταγμα, κάνει διάκριση ανάμεσα στην «ταχεία ενέργεια» και την «έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση». Συγκεκριμένα, η έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση έπεται της ταχείας ενεργείας καθώς για να απαντήσει η διοίκηση οφείλει να εξετάσει με διάφορους τρόπους και διάφορες ενέργειες των αρμοδίων της την προσφυγή μέχρι να φθάσει στο τελικό στάδιο της διεκπεραίωσης.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ<sup>56</sup>, αν η αρμόδια αρχή δεν απαντήσει εντός τριάντα ημερών, αποτελεί τεκμήριο σιωπηράς αρνήσεως της αρμόδιας αρχής. Στην περίπτωση πάντως ρητής αρνήσεως ή παράλειψης της διοίκησης να απαντήσει στην άτυπη διοικητική προσφυγή εντός της προβλεπόμενης τριανταήμερης προθεσμίας, αυτό αποτελεί σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, παράλειψη οφειλόμενης νομίμου ενεργείας. Σε αυτή την περίπτωση ο προσφεύγωντας έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά της εν λόγω παραλείψεως της Διοίκησης<sup>57</sup>.

Όπως ειπώθηκε και αναλύθηκε παραπάνω η απάντηση της διοίκησης οφείλει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 10 του Συντάγματος, το άρθρο 4 παρ. 1 του ν.δ. 796/1971 και το άρθρο 17 παρ. 1 του ΚΔΔσίας. Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων είναι βασική απόρροια της λειτουργίας του Κράτους δικαίου<sup>58</sup>. Αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης θεωρείται η έκθεση των νομικών και πραγματικών περιστατικών τα οποία κατηύθυναν τη διοίκηση στο να εκδώσει την εν λόγω πράξη<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> ΣΕ 891/1954, 966, 2171/1961

<sup>57</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ. 148, Μ.- Ε. Παναγοπούλου, όπ.π, σελ.76.

<sup>58</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ. 149, Π. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 219.

<sup>59</sup> Μ.-Ε. Παναγοπούλου, όπ. π σελ. 76, Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π σελ. 149.

## § 9. Νομική περιπτωσιολογία.

Στην παράγραφο αυτή να αναφερθούμε στο πως εφαρμόζονται στην πράξη οι αιτήσεις θεραπείας ή ιεραρχικές προσφυγές, σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔσιας. Στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται από το νόμο άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής, ο διοικούμενος που έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από ατομική διοικητική πράξη, δύναται να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή). Θα παρουσιάσουμε κάποιες αποφάσεις που εκδίδουν τα εξουσιοδοτημένα όργανα (οι Αερολιμενάρχες) της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας με τις οποίες επιβάλλονται χρηματικά πρόστιμα σε περιπτώσεις καταστρατήγησης των αερολιμενικών διατάξεων<sup>60</sup>. Αυτές οι αποφάσεις υπόκεινται σε ιεραρχική προσφυγή κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 24 του ΚΔΔσιας. Κατά αυτόν τον τρόπο, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο προσφεύγει στον ιεραρχικώς προϊστάμενο του οργάνου που εξέδωσε την αρχική πράξη, με σκοπό να ακυρωθεί το σε βάρος του επιβληθέν πρόστιμο.

Εάν διαπιστωθεί καταστρατήγηση μιας εκ των αερολιμενικών διατάξεων, που έχουν θεσμοθετηθεί για την ομαλή λειτουργία και ασφάλεια των Ελληνικών Κρατικών Αερολιμένων, θεωρείται παράβαση και ως τέτοια επισύρει πέραν κάθε άλλης ποινικής ή πειθαρχικής ευθύνης, συγκεκριμένες χρηματικές κυρώσεις. Αρμόδιος για την επιβολή προστίμου είναι ο αρμόδιος Αερολιμενάρχης που εκδίδει απόφαση επιβολής προστίμου. Βάση διαδικασίας πρέπει να συνταχθεί σχετική έκθεση και να συμπληρωθεί το ειδικό έντυπο (έκθεση παράβασης) από το αρμόδιο αερολιμενικό όργανο. Παραθέτουμε ένα δείγμα έκθεσης παράβασης.

---

<sup>60</sup> Βλ. ΦΕΚ 30/Β/19-1-1996 Έγκριση της υπ' αριθμ. 1 αερολιμενικής διάταξης για τη ρύθμιση θεμάτων ασφαλείας, λειτουργίας και όρων εκμετάλλευσης των Αερολιμένων της χώρας, ΦΕΚ 912/Β/14-7-2006 Καθορισμός ύψους προστίμων και λοιπών κυρώσεων και διαδικασία επιβολής αυτών επί παραβάσεων των Αερολιμενικών Διατάξεων 1, 2 και 4, ΦΕΚ 567/Β/27-3-2009 Κατάργηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής και αίτησης θεραπείας για παράβαση αερολιμενικών διατάξεων.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

α.α. ....

ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑΣ

ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ (1).....

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΙΚΗ

### **ΕΚΘΕΣΗ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ**

(2) Σήμερα.....και ώρα.....

(3) Ο-Η.....

(4).....

(5).....

.....

(6) Η παραπάνω πράξη- παράλειψη συνιστά παράβαση που προβλέπεται στην Αερολιμενική διάταξη του (7) Κρατικού Αερολιμένα..... με αριθμό.....

Που τιμωρείται σύμφωνα με την παράγραφο.....αυτής (ΦΕΚ.....).

Ο-Η βεβαιώσας την παράβαση

(8).....

Παρελήφθη αντίγραφο

(9).....

Δεν παρελήφθη αντίγραφο

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

1) Η επίδοση της έκθεσης αυτής, αποτελεί και έγγραφη κλήτευση του παραβάτη, που πρέπει να προσκομίσει την απολογία του, μέσα σε.....από τη στιγμή της κλήτευσης, στο Γραφείο Αερολιμενικού Ελέγχου του Αερολιμένα.

2) Η άρνηση παραλαβής από τον παραβάτη του σχετικού αντιγράφου της έκθεσης, δεν αναστέλλει σε καμία περίπτωση, την εφαρμογή της παραπάνω Αερολιμενικής διάταξης και η επίδοση θεωρείται ότι έγινε, από τη στιγμή που βεβαιώνεται η άρνηση παραλαβής της Έκθεσης παράβασης.

Στην συγκεκριμένη υπόθεση, εξεδώθη απόφαση με την οποία επιβλήθηκε από τον Αερολιμενάρχη του Κρατικού Αερολιμένα..... πρόστιμο ύψους εννιακοσίων ογδόντα ευρώ (980), στον..... για παράβαση του άρθρου 5.2, 6.14,6.29, 6.37 της αερολιμενικής διάταξης 1, με το εξής σκεπτικό:

«1. Παραβιάσατε τα ανώτερα άρθρα ασκώντας εμπορική δραστηριότητα εντός του αερολιμένα χωρίς την απαιτούμενη άδεια των αρχών του και συγκεκριμένα συνάψατε σύμβαση μισθώσεως αυτοκινήτου με επιβάτη, ενώ κατ' επανάληψη ο Αερολιμένας και εγγράφως σας είχε γνωστοποιήσει ότι αυτό απαγορεύεται. Η δραστηριοποίηση σας εντός του Αερολιμένα κατά τον τρόπο που περιγράφεται στα σχετικά.... αποτελεί παράνομη άγρα πελατών κατ' επανάληψη και παρά τις συστάσεις του Αερολιμένα.

2. Ενώ κληθήκατε δια του αντιπροσώπου σας για την παραλαβή της υπ' αριθμ..... έκθεσης παράβασης η υπάλληλος σας αρνήθηκε την παραλαβή και επιπλέον δεν στείλατε καμία απολύτως απολογία (εμπρόθεσμη ή έστω εκπρόθεσμη) επιδεικνύοντας πλήρη αδιαφορία και έλλειψη σεβασμού προς τον Αερολιμένα.

3.Με την παρούσα σας καλούμε εκ νέου να συμμορφωθείτε προς τις συστάσεις του Αερολιμένα και την κείμενη νομοθεσία, δηλαδή να μην προβαίνετε σε ενοικιάσεις αυτοκινήτων χωρίς προκράτηση, όπως οφείλετε, διαφορετικά θα προβούμε σε νέα μέτρα.

4. Το πρόστιμο θα καταβληθεί στον αρμόδιο υπόλογο διαχειριστή επιτόπιων εισπραξης εσόδων..... το αργότερο σε πέντε (5) μέρες από την παραλαβή της παρούσης. Σε περίπτωση μη καταβολής του προστίμου όλα τα δικαιολογητικά της απόφασης αποστέλλονται στο ΛΕΚ/Β το οποίο στην συνέχεια εκδίδει εντολή βεβαίωσης κατάθεσης του σχετικού ποσού στην Τράπεζα Ελλάδος και σε λογαριασμό της ΥΠΑ.

5. Κατά της παρούσης μπορείτε με αίτηση σας να ζητήσετε αίτηση θεραπείας, είτε ιεραρχική προσφυγή σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 2690/99.

6. Επίσης κατά της ανωτέρω απόφασης μπορείτε να προσφύγετε στο αρμόδιο Πρωτοδικείο. Η άσκηση προσφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες είσπραξης αυτού.»

Η ιεραρχική προσφυγή υποβάλλεται στον ιεραρχικώς προϊστάμενο του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, δηλαδή στον Διοικητή Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, από τον ενδιαφερόμενο που έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του. Στην προσφυγή εκφράζονται με σαφήνεια οι λόγοι που θεωρούν οι προσφεύγοντες ότι η συγκεκριμένη απόφαση τους αδικεί. Στη συνέχεια εξετάζεται το θέμα και εκδίδεται νέα απόφαση του Διοικητή με την οποία η Διοίκηση εμμένει στην απόφαση της ή την ακυρώνει. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο Διοικητής αποδέχτηκε

την προσφυγή και ακύρωσε την απόφαση του αερολιμενάρχη του Κρατικού Αερολιμένα.....

Η δεύτερη υπόθεση αφορά αίτηση θεραπείας κατά επιβολής προστίμου για ελαιοτριβείο επειδή η πραγματική ποσότητα του ελαιολάδου που παρήχθη είναι μικρότερη από αυτή που δηλώθηκε για τη λήψη της κοινοτικής ενίσχυσης. Συγκεκριμένα, το εν λόγω ελαιοτριβείο λειτούργησε, κατά το χρονικό διάστημα 3.1.1997 έως 17.1.1997, συνολικά 12 ημέρες, κατά τις οποίες επεξεργάστηκε 313.825 κιλά ελαιόκαρπου και παρήγαγε 72.358 κιλά ελαιόλαδου (απόδοση 23/06%) και 123.500 κιλά ελαιοπηρήνα (απόδοση 39/35%). Η απόδοση ελαιόκαρπου σε ελαιόλαδο θεωρήθηκε μη αποδέκτη διότι απέχει από το μέσο όρο των αποδόσεων των 4 προηγούμενων ανά ΟΕΖ (12,5%) και η σχέση ελαιόλαδου προς ελαιοπηρήνα (1 : 1,71) δεν βρίσκεται εντός των ορίων που προβλέπονται για τη φυγοκεντρικού τύπου ελαιοτριβεία της περιοχής (από 1:3,83 έως 1:3,15). Με βάση τα στοιχεία αυτά προέκυψε ότι η πραγματική ποσότητα του ελαιόλαδου που παρήχθη είναι κατά 33.000 χλγρμ. μικρότερη από αυτή που δηλώθηκε για τη λήψη της ενισχύσεως. Στη συνέχεια, αφού κοινοποιήθηκε στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο η έκθεση ελέγχου και η συνοπτική περιγραφή αποτελεσμάτων ελέγχου που προαναφέρθηκαν, κλήθηκε αυτή να παράσχει διευκρινίσεις σχετικά με τις διαπιστώσεις του ελέγχου και τις παραβάσεις που της αποδόθηκαν. Μετά την παροχή των σχετικών διευκρινήσεων, η αρμόδια Τριμελής Επιτροπή του Υπουργείου Γεωργίας, με το 5/15.1.1998 πρακτικό της, εισηγήθηκε στον Υπουργό Γεωργίας την επιβολή προστίμου 10.000.000 δραχμών, το οποίο και επιβλήθηκε σε βάρος της..... με την 294315/22.1.1998 απόφαση του Υπουργού. Μετά τη δημοσίευση της 294221/7.1.1998 κανονιστικής αποφάσεως του ιδίου Υπουργού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Β 783/29.7.1998) εκδόθηκε η 337520/25.9.1998 νέα απόφαση του, με την οποία επιβλήθηκε σε βάρος της προσφεύγουσας πρόστιμο επίσης 10.000.000 δραχμών, ενώ, συγχρόνως ορίστηκε και η παύση ισχύος της προηγούμενης 294315/22.1.1998 αποφάσεως του. Μετά από αίτηση θεραπείας της ..... κατά της αποφάσεως αυτής εκδόθηκε η 329481/19.2.1999 απόφαση του ιδίου Υπουργού, με την οποία το ύψος του προστίμου περιορίστηκε στο ποσό των 5.000.000 δραχμών, ενώ, περαιτέρω, μετά από νέα αίτηση θεραπείας εκδόθηκε η 361401/11.8.1999 απόφαση του ιδίου Υπουργού, με την οποία το πρόστιμο περιορίστηκε σε 4.500.000 δραχμές. Τέλος, μετά την από 27.9.2000 τρίτη αίτηση θεραπείας της ..... κατά της τελευταίας ως άνω αποφάσεως (361401/11.8.1999), εκδόθηκε η προσβαλλόμενη 385467/18.7.2001 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, η οποία, εφαρμόζοντας την 339375/2.4.1999 κανονιστική

απόφαση του ιδίου Υπουργού, ως επιεικέστερη της προηγούμενης 294221/7.1.1998 όμοιας, περιόρισε το πρόστιμο σε 3.000.000 δραχμές.

Η Τρίτη υπόθεση ασκήσεως αίτησης θεραπείας αφορά την επιβολή πειθαρχικής ποινής οριστικής παύσης σε φοιτητή της Α.Ε.Ν.<sup>61</sup>. Συγκεκριμένα επιβλήθηκε στον εν λόγω σπουδαστή η ποινή της οριστικής παύσης από όλες τις Α.Ε.Ν. Ο σπουδαστής δικαιούται να ασκήσει ένσταση κατά της αποφάσεως, με την οποία επιβάλλεται σε αυτόν πειθαρχική ποινή, η οποία απευθύνεται στο αμέσως επόμενο ανώτερο πειθαρχικό όργανο και δεδομένου ότι δεν προθεσμία άσκησης της, έχει τον χαρακτήρα ιεραρχικής προσφυγής.

Ο σπουδαστής υπέβαλε αίτηση θεραπείας, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, για την ανάκληση της διοικητικής πράξης από τη Διοίκηση η οποία είναι παραδεκτή και εξεταστέα τόσο από πλευράς νομιμότητας όσο και από πλευράς ουσίας.

## **ΜΕΡΟΣ Γ΄**

### **ΟΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄**

##### **§ 10. Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές.**

Η ειδική διοικητική προσφυγή, που χαρακτηρίζεται και ως προσφυγή νομιμότητας, προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τόσο την προθεσμία άσκησης της όσο και την αρχή στην οποία υποβάλλεται<sup>62</sup>, και προβλέπονται κατά συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών πράξεων<sup>63</sup>. Η αρχή που είναι αρμόδια για την εξέταση τους είναι το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο από αυτό που εξέδωσε την πράξη ή το όργανο που ασκεί εποπτεία<sup>64</sup>. Η αρχή αυτή επανεξετάζει την υπόθεση που φέρεται ενώπιον της από άποψη νομιμότητας και μόνο, η άσκηση της δηλαδή συνεπάγεται περιορισμένο έλεγχο της προσβαλλόμενης πράξης, και μπορεί

<sup>61</sup> Ακαδημία του Εμπορικού Ναυτικού.

<sup>62</sup> Αντ. Μακρυδημήτρης, όπ.π σέλ.441.

<sup>63</sup> Βλ. Παπαγρηγορίου, όπ.π. σελ. 150.

<sup>64</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π, σελ. 263.

να οδηγήσει σε μερική ή ολική ακύρωση της διοικητικής πράξης, ή να την απορρίψει.

Το άρθρο 25 παρ. 1 του ΚΔΔσίας, το οποίο αναφέρεται στις ειδικές διοικητικές προσφυγές, προβλέπει τα εξής:

*«Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.»*

Τόσο η ειδική όσο και η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή, είναι με την ευρεία έννοια του όρου «ενδικοφανείς», δεδομένου ότι αποτελούν ειδικά διοικητικά βοηθήματα, με την έννοια ότι αφενός προβλέπονται από ειδικές διατάξεις, και αφετέρου, οι ειδικές αυτές διατάξεις προβλέπουν με τη σειρά τους το αρμόδιο όργανο άσκησης, την προθεσμία, το αίτημα και το αποτέλεσμα άσκησης τους<sup>65</sup>. Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές ασκούνται όταν οι πολίτες έχουν υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων από ρητή ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη<sup>66</sup>. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ.1 του ΚΔΔσίας, το όργανο που εκδίδει διοικητική πράξη η οποία υπόκειται σε ειδική διοικητική προσφυγή, οφείλει να αναφέρει το εν λόγω δικαίωμα στην πράξη του, καθώς επίσης και το όργανο που είναι αρμόδιο για την εξέταση της, την προθεσμία άσκησης και τις συνέπειες που προβλέπονται για την παράλειψη άσκησης της. Η διοίκηση, ως κρατικό όργανο, οφείλει να γνωστοποιήσει την ύπαρξη δυνατότητας άσκησης της ειδικής προσφυγής, προκειμένου να μην απωλέσει ο διοικούμενος, το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα άσκησης άτυπης προσφυγής. Η διοίκηση ως κρατικό όργανο, που μεριμνά κατά άρθρο 25<sup>67</sup> του Συντάγματος, για την ανεμπόδιστη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, έχει υποχρέωση να διασφαλίζει την γνώση ύπαρξης

<sup>65</sup> Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπ. π, σελ. 797.

<sup>66</sup> ΣΕ 2031/1903, 5300/1995, 802/1987.

<sup>67</sup> Το άρθρο 25 του Σ. ορίζει τα εξής: 1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους.. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. 2. Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη. 3. Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται. 4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

της ειδικής διοικητικής προσφυγής, προκειμένου ο διοικούμενος να μην χάσει το δικαίωμα της αναφοράς<sup>68</sup>.

### **§ 11. Προϋποθέσεις άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής.**

Απαραίτητη προϋπόθεση είναι, πρώτον, η πρόβλεψη άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής από διάταξη νόμου. Δεύτερον, ο προσφεύγων θα πρέπει να έχει υποστεί υλική ή ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων του. Η προσφυγή δύναται να στραφεί κατά ρητής ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης<sup>69</sup> όπως προείπαμε, αντίθετα με ότι ισχύει στις απλές διοικητικές προσφυγές, και αν προβλέπει ο νόμος και από παράλειψη<sup>70</sup> έκδοσης ορισμένης διοικητικής πράξης<sup>71</sup>, αλλά όχι υλική ενέργεια ή παράλειψη<sup>72</sup>. Προϋποθέτει δηλαδή συγκεκριμένη κατηγορία διοικητικών πράξεων. Επίσης, η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να είναι εκτελεστή.

### **§ 12. Προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης.**

Η προθεσμία άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής καθορίζεται από ειδικές διατάξεις. Η αποστολή «μηνύματος ηλεκτρονικού», δεν συνεπάγεται έναρξη προθεσμιών<sup>73</sup>. Το αρμόδιο όργανο για να αποφανθεί επί της προσφυγής, οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα εντός 30 ημερών το αργότερο από την ημέρα υποβολής, την απόφαση του, εκτός εάν προβλέπεται από ειδικές διατάξεις διαφορετική προθεσμία. Η ως άνω υποχρέωση του οργάνου ισχύει και για την περίπτωση της διαβίβασης στο αρμόδιο όργανο, από τότε που περιήλθε η προσφυγή σε αυτό<sup>74</sup>. Η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας γνωστοποίησης

<sup>68</sup> Για διεξοδική ανάλυση αυτής της προβληματικής, βλ. Περιοδικό Δίκη, Π. Βαρδακώστα, Η υποχρέωση ενημέρωσης στην ειδική διοικητική προσφυγή, Μάρτιος 2009.

<sup>69</sup> Βλ. άρθρα 149, 150, 152, 154, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006).

<sup>70</sup> Βλ. άρθρο 150 παρ.1, β', ΚΔΚ.

<sup>71</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π, σελ. 80.

<sup>72</sup> Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπ. π, σελ. 798.

<sup>73</sup> Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπ. π, σελ. 797

<sup>74</sup> Βλ. Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπ.π. σελ. 799, Το άρθρο 4 παρ. 1 του ΚΔΔσίας το οποίο αναφέρει «...Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια

αποτελεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας<sup>75</sup>. Η υποβολή τέλος των ειδικών διοικητικών προσφυγών, διακόπτει την προθεσμία άσκησης αίτησης ακυρώσεως, αν έλαβε χώρα στην προβλεπόμενη προθεσμία, ή αν τέτοια προθεσμία δεν ορίζεται, επί τριάντα ημέρες ή ως την κοινοποίηση της ή την πλήρη γνώση της απάντησης της διοικήσεως<sup>76</sup>.

### § 13. Αποτελέσματα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής.

Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής συνεπάγεται έλεγχο της πράξης από άποψη νομιμότητας, δηλαδή έλεγχο των νομικών πλημμελειών της. Για το λόγο αυτό το αρμόδιο διοικητικό όργανο δικαιούται να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την προσβαλλόμενη πράξη, εάν την κάνει δεκτή. Το άρθρο 25 παρ. 2 του ΚΔΔσίας αναφέρει ρητά ότι:

*«Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, είτε εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή (ειδική διοικητική προσφυγή)»...*

Σε καμία περίπτωση η μη άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν συνιστά δικονομικό απαράδεκτο. Γι' αυτό το λόγο δεν είναι υποχρεωτική η άσκηση της από τον διοικούμενο.

---

υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία....», το άρθρο 25 παρ.3 του ΚΔΔσίας σύμφωνα με το οποίο: «Αν αρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.»

<sup>75</sup> Βλ. Παπαγρηγορίου, όπ.π. σελ. 150.

<sup>76</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ.π. σελ. 80, Βλ. Παπαγρηγορίου, όπ.π σελ.151, Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π. σελ. 263.

## ΜΕΡΟΣ Δ΄

### § 22. Ενδικοφανείς προσφυγές.

Ενδικοφανής καλείται η διοικητική προσφυγή η οποία προβλέπεται πάντοτε από το νόμο, ασκείται εντός ορισμένης προθεσμίας ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή προς το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο ή προς το όργανο το οποίο έχει συσταθεί για το σκοπό αυτό<sup>77</sup>. Οι πράξεις που εκδίδονται επί ενδικοφανούς προσφυγής έχουν πάντοτε εκτελεστό χαρακτήρα και με την απόφαση τους δεν επιτρέπεται η χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντα, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν το αντίθετο<sup>78</sup>. Γενικότερα πάντως η απόφαση που θα ληφθεί δεν μπορεί να καθιστά δυσμενέστερη<sup>79</sup> τη θέση του διοικούμενου.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα ενδικοφανών προσφυγών είναι, μεταξύ άλλων, αυτές που προβλέπονται από τη νομοθεσία περί δημοσίων έργων (ΣτΕ 37/2003), αυτή που προβλέπεται από το άρθρο 14 του ν. 998/79 για το χαρακτηρισμό μιας έκτασης ως δασικής (ΣτΕ 2793/2002, 1569/2006)<sup>80</sup>, η αίτηση επανεξέτασης αιτημάτων αναγνώρισης που προβλέπεται στο άρθρο 13 του ν. 3329/2005, η οποία εξετάζεται από το Α' Τμήμα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ, μετά από εισήγηση ειδικής επιτροπής (ΣτΕ 2492/2007, 2051, 2317, 2551/2009), αυτές που προβλέπονται από τις νομοθεσίες κοινωνικής ασφάλισης, υποθέσεις ν. 702/1977 (ΣτΕ 3521/2008, 1320/2006), καθώς και αυτές που προβλέπονται από τη νομοθεσία περί χαρακτηρισμού κατασκευών ως αυθαιρέτων (ΣτΕ 1244/2008).

Το νομικό πλαίσιο που διέπει το θεσμό των ενδικοφανών προσφυγών συγκεντρώνεται στις διατάξεις των άρθρων 45 παρ. 2<sup>81</sup> του ΠΔ 18/ 1989, 25 και 26<sup>82</sup> του ΚΔΔσίας και του 63 παρ. 3<sup>83</sup> του ΚΔΔικ.

<sup>77</sup> Κώστας Σ. Ρέμελης, όπ. π., σελ. 81, Βλ. Παπαγρηγορίου, όπ. π. σελ. 151, Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, όπ.π. σελ. 127, Μ.- Ε. Παναγοπούλου, όπ. π. σελ. 95, Ε. Π. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π. σελ. 265.

<sup>78</sup> ΣΕ 1402/1986.

<sup>79</sup> Για την ανάλυση αυτής της προβληματικής βλ. Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ.135-143.

<sup>80</sup> Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, «Διοικητικό Δίκαιο», επιμέλεια Κ. Γιαννακόπουλος, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, (2004), σελ. 252

<sup>81</sup> Η παράγραφος 2 του άρθρου 45 του ΠΔ 18/ 1989 ορίζει τα εξής: «Η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής.

Αν παρέλθει η προθεσμία που τάσσει τυχόν ειδικώς ο νόμος για την έκδοση αποφάσεως επί της ανωτέρω προσφυγής ή σε περίπτωση που δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία, αν παρέλθει άπρακτο

Η ενδικοφανής προσφυγή συμβάλλει αποφασιστικά στην έννομη προστασία του διοικούμενου, επιπλέον, η αιτιολογία των αποφάσεων επί ενδικοφανούς προσφυγής είναι πληρέστερη και ειδικότερη από αυτή των αρχικών αποφάσεων και με τρόπο αυτό επικουρείται ο διοικούμενος στην προβολή τεκμηριωμένων και ουσιαστικών επιχειρημάτων κατά την προσφυγή του στη δικαιοσύνη. Ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής κατέχει βασικό ρόλο στην ελληνική έννομη τάξη, και αυτό λόγω της σημασίας της για το παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως και της δικαστικής προσφυγής. Η ενδικοφανής προσφυγή ομοιάζει σε πολλά σημεία με την ειδική διοικητική προσφυγή, η οποία αναλύθηκε παραπάνω, υπάρχουν όμως και κάποια σημεία που τις κάνουν να διαφέρουν. Ειδοποιός διαφορά είναι, θα λέγαμε, η έκταση του ελέγχου στον οποίο προβαίνει η αρμόδια για εξέταση διοικητική αρχή. Έτσι ο έλεγχος ενδικοφανούς προσφυγής έγκειται τόσο από άποψη νομιμότητας όσο και από άποψη σκοπιμότητας, δηλαδή είναι πλήρης έλεγχος της προσβαλλόμενης πράξης.

---

*τρίμηνο από την υποβολή της προσφυγής, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται κατά της τεκμαιρομένης, από την πάροδο της προθεσμίας, απορρίψεως της προσφυγής*

82

Το άρθρο 26 του ΚΔΔσίας ορίζει ότι «Όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ως ότου αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της.»

---

<sup>83</sup> Η παράγραφος 3 του άρθρου 63 του ΚΔΔικ ορίζει: « Στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον του ίδιου ή ιεραρχικώς προϊσταμένου ή άλλου ειδικώς κατεστημένου, οργάνου, και συνεπάγεται τον έλεγχο της πράξης ή της παράλειψης κατά το νόμο και την ουσία (ενδικοφανής προσφυγή), το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή. Αν κατά της πράξης ή της παράλειψης προβλέπονται από το νόμο περισσότερες από μία διαδοχικές ενδικοφανείς προσφυγές, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την τελευταία ενδικοφανή προσφυγή. Το κατά τις προηγούμενες περιόδους απαράδεκτο του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, δεν ισχύει αν η αρμόδια διοικητική αρχή παρέλειψε να ενημερώσει πλήρως, κατά οποιονδήποτε τρόπο, τον ενδιαφερόμενο, τόσο για την υποχρέωση, όσο και για τους όρους άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.»

## § 15. Προθεσμία άσκησης και έκδοσης απόφασης.

Εάν δεν προβλέπεται διαφορετική προθεσμία από τις σχετικές διατάξεις, το αρμόδιο όργανο το οποίο αποφασίζει για την προσφυγή που ασκήθηκε έχει την υποχρέωση να απαντήσει το αργότερο μέσα σε τρείς (3) μήνες. Σε περίπτωση που η προσφυγή υποβληθεί σε αναρμόδιο όργανο, προβλέπεται η υποχρέωση της διαβίβασης στο αρμόδιο όργανο μέσα σε διάστημα πέντε ημερών. Η υποχρέωση απάντηση εντός τριών μηνών ισχύει και σε αυτή την περίπτωση, από τη στιγμή που περιήλθε η προσφυγή στο αναρμόδιο όργανο. Το άρθρο 25 του ΚΔΔσίας προβλέπει ξεκάθαρα αυτές τις προθεσμίες έκδοσης απόφασης. Έτσι, στις παραγράφους 2 και 3 ορίζονται τα εξής:

*«... Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση μεν της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, στην περίπτωση δε της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες.»*

*«3. Αν αρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.»*

Στην περίπτωση που η διοίκηση δεν εκδώσει σχετική απόφαση εντός της προβλεπομένης προθεσμίας, τεκμαίρεται η σιωπηρή απόρριψη της ενδικοφανούς προσφυγής. Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 4 του ΚΔιΔικ, εάν παρέλθει η σχετική προθεσμία που τάσσεται από το νόμο προς έκδοση αποφάσεως για την ενδικοφανή προσφυγή, ή σε περίπτωση που δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία, η πάροδος άπρακτου τριμήνου από την άσκηση της, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται κατά της τεκμαιρόμενης από την πάροδο της προθεσμίας, απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής.

Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 3 α', β' του ΚΔιΔικ, εάν κατά της πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης προβλέπονται από τις διατάξεις του νόμου περισσότερες από μια διαδοχικές ενδικοφανείς προσφυγές, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής

ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την τελευταία ενδικοφανή προσφυγή<sup>84</sup>.

Αναφορικά με την προθεσμία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, σχετική πρόβλεψη γίνεται στις ειδικές διατάξεις που προβλέπουν και τη δυνατότητα άσκησης της. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 του άρθρου 25 του ΚΔΔσίας προβλέπει ότι:

*« Οπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.»*

Η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται εντός ειδικής προθεσμίας, η οποία είναι πάντοτε αποκλειστική, γεγονός το οποίο καθιστά την προθεσμία ουσιωδέστερο στοιχείο της διαδικασίας καθώς βασικό χαρακτηριστικό της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί το γεγονός ότι ο διοικούμενος που επιθυμεί να προσφύγει στη δικαιοσύνη κατά της προσβαλλόμενης πράξεως, υποχρεούται να έχει προηγουμένως ασκήσει εμπροθέσμως την ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, αλλιώς η αίτηση ακυρώσεως ή η δικαστική προσφυγή απορρίπτεται για τυπικούς λόγους<sup>85</sup>. Ενδεχομένως, σε κάποιες περιπτώσεις, όπως πχ. επί των προσφυγών του Ν. 3200/1955 κατά παράνομων πράξεων του αρμόδιου εκάστοτε Υπουργού, ασκουμένων εντός 30 ημερών και υποχρεωμένου του αρμόδιου εκάστοτε Υπουργού να αποφασίσει εντός 60 ημερών, να τάσσονται ειδικές προθεσμίες άσκησης αλλά και υποχρέωσης προς απόφαση<sup>86</sup>.

Σε περίπτωση που η ίδια η διοίκηση παραλείψει να κάνει ρητή μνεία, στο έγγραφο της διοικητικής πράξεως που έχει εκδώσει ή στο έγγραφο που τυχόν τη συνοδεύει, των απαραίτητων στοιχείων που βάσει του άρθρου 16 παρ. 1 προβλέπονται, με αποτέλεσμα ο ενδιαφερόμενος να μην ασκήσει εμπροθέσμως την προσφυγή του, αίρεται το δικονομικό απαράδεκτο και το αρμόδιο δικαστήριο προβαίνει στην κατ' ουσίαν εξέταση της υπόθεσης<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Α. Κούνδουρος, Διοικητικές Διαφορές, Προσφυγή- Ανακοπή, Ένδικα μέσα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 10.

<sup>85</sup> Βλ. Παπαγρηγορίου, όπ.π., σελ. 152, άρθρο 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989, βλ. υποσημείωση 71.

<sup>86</sup> Μ.Ε. Παναγοπούλου, όπ.π σελ.112

<sup>87</sup> ΣΕ 268/2003, Α. Κούνδουρος, Διοικητικές Διαφορές, Προσφυγή- Ανακοπή, Ένδικα μέσα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 11.

## § 16. Προϋποθέσεις άσκησης.

Οι προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής είναι όμοιες με αυτές των ειδικών διοικητικών προσφυγών και τις αντλούμε από την παράγραφο 1 του άρθρου 25 του ΚΔΔσίας. Για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, απαιτείται πρώτα από όλα, ειδική πρόβλεψη από το νόμο. Έτσι, διαφοροποιούνται οι ενδικοφανείς από τις απλές διοικητικές προσφυγές, και αυτή η νομοθετική διάκριση γίνεται με σκοπό την επίτευξη μέσα στα διοικητικά πλαίσια μιας νόμιμης και αποτελεσματικής λύσεως για το διοικούμενο<sup>88</sup>.

Ενδικοφανή προσφυγή δύναται να ασκήσει «...ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη...». Αντικείμενο των ενδικοφανών προσφυγών είναι η αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης σε έννομο συμφέρον και κατά μείζονα λόγο σε δικαίωμα<sup>89</sup>. Η βλάβη πρέπει να έχει προκληθεί από διοικητική πράξη, ατομική ή κανονιστική, και αν προβλέπεται από το νόμο και από παράλειψη, αλλά όχι υλική ενέργεια ή παράλειψη. Τέλος, η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να είναι εκτελεστή για να υπόκειται σε διοικητική προσφυγή.

---

<sup>88</sup> Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π., σελ. 113.

<sup>89</sup> Α. Ι. Τάχος, όπ.π.σελ.798.

---

## § 17. Αποτελέσματα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής.

Σε αυτή την παράγραφο θα αναλύσουμε τα αποτελέσματα που παράγονται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, και τα οποία διαφοροποιούνται κατά πολύ από τα άνωθεν αποτελέσματα της απλής διοικητικής προσφυγής. Ειδοποιός διαφορά της ενδικοφανούς προσφυγής είναι η νέα κρίση της υπόθεσης έναντι των άτυπων προσφυγών.

Πρώτο αποτέλεσμα της άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, ως προς την πράξη, είναι η εκ νέου κρίση της υπόθεσης. Ως προς την πράξη που προσβάλλεται, δημιουργείται αφορμή νέας κρίσεως της υπόθεσης και κατ' επέκταση παραγωγή νέας διοικητικής πράξεως. Το αρμόδιο όργανο να κρίνει την υπόθεση δεν αρκείται στην απλή εξέταση της υποθέσεως από άποψη νομιμότητας, αλλά προβαίνει σε εκ νέου έρευνα της όλης διοικητικής υποθέσεως. Το αποτέλεσμα αυτής της εξέτασης είναι η έκδοση νέας εκτελεστικής διοικητικής πράξης. Η νέα αυτή πράξη απορροφά την προσβαλλόμενη, δηλαδή ασχέτως του αν γίνει δεκτή ή απορριφθεί η ενδικοφανής προσφυγή, η αρχική πράξη αποβάλλει την αυτοτέλεια της, τον εκτελεστό χαρακτήρα της και ενσωματώνεται στη νέα πράξη<sup>90</sup>. Ας σημειώσουμε ότι ο εκτελεστός χαρακτήρας της προσβαλλόμενης πράξεως αποβάλλεται σε κάθε περίπτωση, ακόμα και στην περίπτωση της επικύρωσης, καθώς και σε αυτή την περίπτωση γίνεται εκ νέου έρευνα των πραγματικών περιστατικών.

Ο ρόλος του αρμόδιου οργάνου να κρίνει την υπόθεση, οφείλει να εκτιμήσει και να σταθμίσει τις πραγματικές προϋποθέσεις που συντρέχουν στο χρονικό σημείο της δικής του κρίσεως, συμφώνως και προς το γενικό κανόνα κατά τον οποίο προϋπόθεση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων είναι η πιστή εφαρμογή του νομικού καθεστώτος που ίσχυε κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης<sup>91</sup>. Το αρμόδιο όργανο προβαίνει σε πλήρη έλεγχο της προσβαλλόμενης πράξης, δηλαδή τόσο σε έλεγχο νομιμότητας όσο και ουσίας<sup>92</sup>, και έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την διοικητική πράξη ή να την τροποποιήσει ή να την απορρίψει την προσφυγή.

---

<sup>90</sup> Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 127-128.

<sup>91</sup> Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ.129.

<sup>92</sup> Βλ. Παπαρηγορίου, όπ.π σελ.152.

Δεύτερο αποτέλεσμα που επιφέρει η ενδικοφανής προσφυγή, ως προς την αίτηση ακυρώσεως, ως ελέγχθη και ανωτέρω, βάσει του ισχύοντος δικαίου<sup>93</sup>, είναι η αναγκαία προϋπόθεση της υποβολής της ως προς το παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως. Βάσει προγενέστερης νομοθεσίας, ο χαρακτήρας της ενδικοφανούς προσφυγής ήταν δυνητικός, από την άποψη ότι η αίτηση ακυρώσεως ήταν δυνατόν να ασκηθεί ανεξαρτήτων της ασκήσεως οιασδήποτε διοικητικής προσφυγής<sup>94</sup>. Αντίθετα, σήμερα, βάσει του ν.δ. 170/1973 άρθρο 45 παρ. 2 και 3 όπως αργότερα τροποποιήθηκε από το Ν. 702/1977 άρθρο 27, καθίσταται απαράδεκτη η άσκηση αίτησης ακυρώσεως απευθείας κατά της αρχικής πράξεως δίχως να προηγείται η προβλεπόμενη από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή.

Τρίτο αποτέλεσμα και σπουδαιότατο, είναι η δυνατότητα που δίδεται στον προσφεύγοντα αμέσως μετά την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως, να ζητήσει αναστολή εκτέλεσης της διοικητικής πράξης. Η αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξεως γίνεται κατόπιν σχετικής αίτησης του ενδιαφερόμενου ή αυτεπαγγέλτως. Σύμφωνα με το άρθρο 26 του ισχύοντος ΚΔΔσίας:

*«Όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ως ότου αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της.»*

Με αυτό τον τρόπο το Κράτος προφυλάσσεται από τυχόν αποζημίωση που πρέπει να παρέχει στον προσφεύγοντα, σε περίπτωση που η εκτέλεση της διοικητικής πράξης ζημιώσει τον προσφεύγοντα. Από την άλλη, παρέχεται προστασία του διοικούμενου.

Τέταρτο είναι το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα, δηλαδή όταν πλέον δε μπορεί να επιληφθεί το όργανο που αρχικά έχει αποφασίσει για τη συγκεκριμένη πράξη<sup>95</sup>, μεταβιβάζεται η αποφασιστική αρμοδιότητα σε ανώτερη διοικητική Αρχή<sup>96</sup>. Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής μεταβιβάζει την όλη υπόθεση στην καθορισμένη από το νόμο αρχή και η πρωτοβάθμια αρχή στερείται της δυνατότητας ενεργείας επί της προσβαλλόμενης πράξης<sup>97</sup>. Η έννοια του μεταβιβαστικού αποτελέσματος είναι ότι η αποφασιστική αρμοδιότητα για την κρινόμενη υπόθεση, μεταφέρεται στο ανώτερο ή το ειδικώς κατεστημένο όργανο το οποίο δικαιούται να προβεί σε ολική ή μερική εξαφάνιση της προσβληθείσας διοικητικής πράξης που έχει εκδοθεί κατά την άσκησης αρμοδιότητας διακριτικής ευχέρειας. Μεταρρύθμιση της πράξης

<sup>93</sup> άρθρου 45 παρ. 2 του ΠΔ 18/2009 αλλά και του άρθρου 63 παρ. 3 του ΚΔιδικ.

<sup>94</sup> Βλ. Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ.123- 125.

<sup>95</sup> ΣΕ 3859/2001, 1054/2006.

<sup>96</sup> Α. Ι. Τάχος, όπ.π. σελ.809.

<sup>97</sup> Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 132.

υπέρ του προσφεύγοντος (reformation in melius) ή κατά του προσφεύγοντος (reformation in rejus) και επομένως έκδοση απόφασης με διαφορετικό περιεχόμενο, επιτρέπεται μόνο όταν τούτο ορίζεται από το νόμο<sup>98</sup>. Πρόκειται για αναγκαίο συμβιβασμό ανάμεσα στην αρχή της νομιμότητας και την προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη<sup>99</sup>.

Τέλος, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής παράγει και τα εξής αποτελέσματα<sup>100</sup>:

- i) Αναστολή της ποινικής και πειθαρχικής δίωξης, συμφώνως με το άρθρο 10 του Συντάγματος.
- ii) Κάλυψη της (μη) τήρησης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου, όπως ορίζεται στο άρθρο 6 παρ. 4 του ΚΔΔσίας.

#### **§ 18. Η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή και οι συνέπειες παράλειψης της.**

Η διοικητική αρχή έχει καθήκον να ενημερώνει το ενδιαφερόμενο πρόσωπο ότι κατά της πράξεως αυτής ο νόμος δίνει τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Σύμφωνα με την ΣΕ 2892/1993<sup>101</sup>, η διοικητική αρχή υποχρεούται μόνο να ενημερώνει για τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και για τις προϋποθέσεις άσκησης της και όχι να ενημερώνει και για τις συνέπειες παράλειψης υποβολής της προσφυγής. Επιπλέον, η ίδια απόφαση έκανε δεκτό ότι σε περίπτωση μη ενημέρωσης<sup>102</sup> του ενδιαφερόμενου προσώπου, η παράλειψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής δεν καθιστά απαράδεκτη την άσκηση ένδικου βοηθήματος<sup>103</sup>. Στην ενδικοφανή προσφυγή, ως πρόσφορος τρόπος ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου, θεωρείται η κοινοποίηση στο σώμα της διοικητικής πράξης, αλλά και πέρα από αυτό σε κάθε έγγραφο που συγκοινοποιείται με αυτήν<sup>104</sup>.

Το περιεχόμενο αυτής της υποχρέωσης που έχει η διοίκηση αφορά α) στη γνωστοποίηση στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο της δυνατότητας άσκησης

<sup>98</sup> ΣΕ 19/1962, 1067/1979, 2340/1987.

<sup>99</sup> Π. Λαζαράτος, Η reformation in rejus στην ενδικοφανή προσφυγή, 40 ΝοΒ, 1992, 429, Σελ.441.

<sup>100</sup> Α. Ι. Τάχος, όπ.π. σελ.811.

<sup>101</sup> Βλ. σχόλιο του Σ. Μουζουράκη για την απόφαση αυτή στην Δι.Δικ. 1994, σελ.581.

<sup>102</sup> Η ενημέρωση αυτή αφορά και την ελλιπή ενημέρωση, άρθρο 63 παρ. 3 του ΚΔιΔικ.

<sup>103</sup> Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, όπ.π.σελ.130, Μ.Ε. Παναγοπούλου, όπ. π. σελ.157.

<sup>104</sup> ΣΕ 2712/2005.

ενδικοφανούς προσφυγής, β) τις προϋποθέσεις, γ) το αρμόδιο όργανο και δ) τα έννομα αποτελέσματα που παράγονται σε περίπτωση μη άσκησης ή εκπρόθεσμης άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Σύμφωνα με το άρθρο 16 του ΚΔΔσίας:

*«Στην ατομική διοικητική πράξη αναφέρεται, επίσης, η τυχόν δυνατότητα άσκησης της, κατ' άρθρο 25, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας, καθώς και των συνεπειών παράλειψης της άσκησής της.»*

Ο τρόπος ενημέρωσης ως ελέγχθη άνωθεν δύναται να γίνει είτε στο σώμα της διοικητικής πράξεως είτε συγκοινοποιούμενο<sup>105</sup> με τη σχετική πράξη.

Επίσης, βάσει του άρθρου 63 παρ. 8 του ΚΔιΔικ, η διοικητική αρχή, οφείλει σε κάθε περίπτωση να χορηγεί ατελώς στον ενδιαφερόμενο βεβαίωση για την ημερομηνία

---

<sup>105</sup> Ως προς το ποιο έγγραφο θεωρείται συγκοινοποιούμενο βλ. ΣΕ 1255/2004, ΣΕ 4589/2009, και 1244/2008. Σύμφωνα με την ΣΕ **1255/2004** Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (παραπεμπτική προς την Επταμελή Σύνοθεση), κρίθηκαν τα εξής:

*«Περαιτέρω, ως «έγγραφο κοινοποιήσεως», με το οποίο είναι δυνατόν να γίνεται κατά πρόσφορο τρόπο η κατά τα ανωτέρω ενημέρωση για την ενδικοφανή προσφυγή, νοείται κάθε σχετικό με την κοινοποιούμενη πράξη έγγραφο που συγκοινοποιείται με αυτήν και κατ' αυτόν τον τρόπο περιέρχεται στο πρόσωπο, το οποίο η πράξη αφορά. Αντιθέτως, δεν γίνεται κατά πρόσφορο τρόπο η ενημέρωση με το αποδεικτικό κοινοποιήσεως της πράξεως που δεν συγκοινοποιείται με αυτήν αλλά περιέρχεται στην Διοίκηση προς απόδειξη της κοινοποιήσεως μόνης της πράξεως, διότι στην περίπτωση αυτή το πρόσωπο, το οποίο η πράξη αφορά, έχει δυνατότητα να ενημερωθεί για τα θέματα της ενδικοφανούς προσφυγής με την ανάγνωση του εγγράφου αυτού μόνον κατά τον ελάχιστο χρόνο, κατά τον οποίο καλείται να υπογράψει επ' αυτού. Το ως άνω αποδεικτικό δύναται να έχει χαρακτήρα «εγγράφου κοινοποιήσεως» μόνον κατ' εξαίρεση, αν προκύπτει σαφώς ότι αντίγραφο αυτού συγκοινοποιήθηκε με την πράξη».*

Κατά συνέπεια, όπως προκύπτει από την παραπάνω απόφαση του ΣΕ, για να θεωρηθεί ότι έχει γίνει νομότυπη κοινοποίηση, θα πρέπει ο διοικούμενος να λάβει γνώση σαφώς και να καταστεί ενήμερος για τα σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή ζητήματα με έγγραφο που συγκοινοποιείται σ' αυτόν με την κύρια διοικητική πράξη, ούτως ώστε να γνωρίζει εκ των προτέρων ότι αν πρώτα δεν ασκήσει εμπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, η αίτηση ακυρώσεως που θα ασκήσει απευθείας στα διοικητικά δικαστήρια θα κριθεί απαράδεκτη και θα απορριφθεί.

υποβολής της, κατά το άρθρο 63 παρ. 2 του ΚΔιΔικ, αίτησης για την έκδοση πράξης ή για την ημερομηνία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής.

Η υποχρέωση αυτή της διοικητικής αρχής, θεμελιώνεται νομικά κατά κύριο λόγο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της έννομης προστασίας και το οποίο ορίζει ότι:

*«Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει.»*

Επίσης νομική θεμελίωση βρίσκεται και στο άρθρο 95 παρ.1 του Συντάγματος με το οποίο κατοχυρώνεται η αίτηση ακυρώσεως.

*«Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.»*

Τέλος, η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη, της οποία νομικό θεμέλιο αποτελεί η έννοια του κράτους δικαίου, αλλά και η αρχή της χρηστής διοίκησης. Σύμφωνα με την πρώτη αρχή αυτή ο διοικούμενος εμπιστεύεται τη συμπεριφορά της διοικήσεως και αυτή του η εμπιστοσύνη είναι άξια προστασίας<sup>106</sup>. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η ίδια η διοίκηση μεταξύ άλλων είναι υποχρεωμένη να διαφυλάσσει το έννομο συμφέρον των πολιτών και να διευκολύνει στην πραγμάτωση της ασκήσεως των δικαιωμάτων τους<sup>107</sup>.

Συνάγεται από όσα προαναφέρθηκαν ότι η έλλειψη σχετικής ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου προσώπου θα περιόριζε την άσκηση συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Καθίσταται επομένως αναγκαία η προηγούμενη ενημέρωση του ενδιαφερόμενου από τη διοίκηση, για τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της ενδικοφανούς προσφυγής, καθώς αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 του Σ. και άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.)

Αναντίρρητα, ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής είναι σπουδαίος. Αφενός συμβάλλει στην πραγμάτωση του δικαιώματος της αναφοράς του άρθρου 10 του Σ., αφετέρου συντελεί στη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που θίγονται από την προσβαλλόμενη πράξη. Η εκ νέου εξέταση της υποθέσεως που γίνεται με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, καθιστά την ίδια την υπόθεση σαφέστερη και καθαρότερη καθώς φωτίζει περισσότερες πτυχές της. Τέλος, η ενδικοφανής

<sup>106</sup> Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, όπ.π σελ.25.

<sup>107</sup> Σπ. Βλαχόπουλος, Η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, ΔιΔικ, 1995, σελ.554, Μ. Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ.163.

προσφυγή, πετυχαίνει την αποφυγή άσκοπων δικών με αποτέλεσμα να μην υπερφορτώνονται με υποθέσεις τα διοικητικά δικαστήρια και ιδίως το ΣΤΕ.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, μέσω της ΣΕ 2892/1993, επιλέχθηκε η λύση σύμφωνα με την οποία η παράλειψη προηγούμενης άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, δεν δημιουργεί δικονομικό απαράδεκτο, σε περίπτωση που η Διοίκηση παραλείψει να κάνει τη σχετική ενημέρωση στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο.

Έτσι, σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για την υποχρέωση της άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής αλλά και για τους όρους και τις προϋποθέσεις άσκησής της, η παράλειψη της προηγούμενης υποβολής της ενδικοφανούς προσφυγής δεν καθιστά απαράδεκτη την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος<sup>108</sup>. Αυτή η λύση, η άρση του απαραδέκτου της απευθείας ασκήσεως του ενδίκου βοηθήματος δηλαδή, κρίθηκε ότι λειτουργεί στην κατεύθυνση του να αποφευχθεί η διπλή προσφυγή στα δικαστήρια και να διασφαλισθεί έτσι το δικαίωμα του πολίτη για άμεση και αποτελεσματική δικαστική προστασία.

---

<sup>108</sup> Βλ. ΣΕ 3925/2001

Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορά αίτηση προς το Ι.Κ.Α. για χορήγηση συντάξεως από προγενέστερο χρονικό σημείο από εκείνο από το οποίο είχε χορηγηθεί. Η αίτηση απορρίφθηκε από το αρμόδιο όργανο και στη συνέχεια η αιτούσα προσέφυγε στα δικαστήρια χωρίς να ασκήσει την προβλεπόμενη στο νόμο ενδικοφανή προσφυγή. Το ΣΤΕ απεφάσισε ότι από τη στιγμή που δεν προκύπτει ότι γνωστοποιήθηκε στην αναιρεσείουσα το όργανο ενώπιον του οποίου θα έπρεπε να είχε ασκηθεί η ενδικοφανής προσφυγή, καθώς και ποιες θα ήταν οι συνέπειες εκ της μη ασκήσεως αυτής, δεν ήταν απαράδεκτη η απευθείας προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Για το λόγο αυτό έκανε δεκτή την αίτηση αναίρεσεως λόγω μη επαρκούς αιτιολογίας της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και ανέπεμψε την υπόθεση προς νέα κρίση.

Βλ. επίσης, ΣΕ 2712/2005, 1551/2006.

## **§ 19. Διάκριση των ενδικοφανών προσφυγών από τα ένδικα βοηθήματα και τα ένδικα μέσα.**

Η ενδικοφανής προσφυγή ομοιάζει με τα ένδικα μέσα και τα ένδικα βοηθήματα όσον αφορά τις προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να ασκηθεί. Δεν πρέπει να συγχέεται όμως λόγω αυτού, καθώς η ενδικοφανής προσφυγή διατηρεί το χαρακτήρα μιας διοικητικής προσφυγής κι όχι δικαστικό χαρακτήρα, η οποία ασκείται ενώπιον διοικητικών αρχών και όχι διοικητικών δικαστηρίων.

Ένα άλλο στοιχείο που διαφοροποιεί τις ένδικες προσφυγές είναι ότι η απόφαση επί ενδικοφανούς προσφυγής είναι εκτελεστή διοικητική πράξη που εμπίπτει στον έλεγχο του ΣτΕ μέσω της αιτήσεως ακυρώσεως. Αντίθετα, η πράξη που εκδίδεται για τις ένδικες προσφυγές, είναι δικαστική απόφαση και υπάγεται στον έλεγχο του ΣτΕ μέσω αιτήσεως αναιρέσεως<sup>109</sup>.

Τέλος, σύμφωνα με το νόμο η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται ενώπιον της εκδούσης αρχής ή της ιεραρχικώς προϊσταμένης της ή ενώπιον οργάνου που έχει συσταθεί για αυτό τον σκοπό (*ad hoc* όργανο). Από την άλλη η ένδικη προσφυγή ασκείται ενώπιον δικαστικής αρχής, που σύμφωνα με τη διάκριση των λειτουργιών, τελεί υπό ανεξαρτησία από την Διοίκηση.

## **§ 20. Ομοιότητες της ενδικοφανούς προσφυγής από τις λοιπές προσφυγές.**

Ξεκινώντας από τις ομοιότητες που παρουσιάζουν οι διοικητικές προσφυγές μεταξύ τους αξίζει να σημειώσουμε ότι παρ' όλες τις διαφορές εντοπίζονται αρκετά κοινά σημεία. Πρώτον, και οι τρεις προσφυγές αποτείνονται στην Διοίκηση προκειμένου να ανατρέψουν μια δυσμενή γι' αυτούς νομική κατάσταση που δημιουργήθηκε από έκδοση μιας διοικητικής πράξης. Είναι μέσα επίλυσης διοικητικών αμφισβητήσεων που ακολουθούν τη διοικητική οδό. Απευθύνονται στην εκτελεστική εξουσία και η πράξη που εκδίδεται επί της προσφυγής είναι αμιγώς διοικητική πράξη.

Μεταξύ απλής και ενδικοφανούς προσφυγής, υπάρχει η δυνατότητα επίκλησης λόγων νομιμότητας και ουσίας, επίσης και στις δύο αυτές προσφυγές αποκλείεται η διοικητική αρχή να καταστήσει χειρόνα τη θέση του προσφεύγοντος (*reformation in*

<sup>109</sup> Μ.-Ε. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 119.

rejus). Αντίθετα, στην ειδική διοικητική προσφυγή, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δύναται να επικαλεσθεί μόνο λόγους νομιμότητας.

Πολλές ομοιότητες επίσης παρουσιάζουν και τα δύο είδη τυπικών διοικητικών προσφυγών, οι ειδικές και οι ενδικοφανείς.

Πρώτον, και οι δύο προβλέπονται από ειδικές διατάξεις του νόμου, οι οποίες καθορίζουν το αρμόδιο όργανο που θα απευθυνθεί η προσφυγή, την αποκλειστική προθεσμία άσκησης, και το αίτημα του προσφεύγοντος που είναι η ακύρωση ή η τροποποίηση της πράξης.

Δεύτερον, αμφότερες οι προσφυγές έχουν ως αντικείμενο τους την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης σε έννομο συμφέρον και κατά μείζονα λόγο σε δικαίωμα. Η βλάβη θα πρέπει και στις δύο περιπτώσεις να έχει προκληθεί από ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη και όχι από παράλειψη ούτε από υλική ενέργεια ή παράλειψη.

Τρίτον, σε περίπτωση που η προσφυγή υποβληθεί σε αναρμόδιο όργανο, προβλέπεται η υποχρέωση να διαβιβαστούν σε πέντε ημέρες στο αρμόδιο όργανο.

Τέταρτο κοινό σημείο, είναι θα λέγαμε, η άσκηση τους ενώπιον διοικητικών αρχών, η οποία επιτρέπεται μόνο άπαξ.

## **§ 21. Διαφορές της ενδικοφανούς προσφυγής από τις λοιπές προσφυγές.**

### **α) από τις απλές διοικητικές προσφυγές.**

Από την άλλη δεν είναι λίγες και οι διαφορές που παρουσιάζουν οι διοικητικές προσφυγές μεταξύ τους. Θα ξεκινήσουμε από τις διαφορές μεταξύ απλών και ενδικοφανών προσφυγών.

Πρώτον, οι απλές διοικητικές προσφυγές εδράζονται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς του άρθρου 10 του Συντάγματος και επιτρέπεται έστω κι αν ο νόμος δε ορίζει κάτι σχετικό. Αντίθετα, η ενδικοφανής, ως τυπική προσφυγή, ασκείται μόνο όταν υπάρχει τύπος, όταν δηλαδή προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου.

Δεύτερον, η απλή διοικητική προσφυγή μπορεί να ασκηθεί περισσότερες από μια φορές σε αντίθεση με την ενδικοφανή που ασκείται άπαξ.

Τρίτη μεταξύ τους διαφορά είναι η μεν απλή διοικητική προσφυγή απευθύνεται στον ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο από αυτό που εξέδωσε την διοικητική πράξη, η δε ενδικοφανής από την άλλη ασκείται στο διοικητικό όργανο που ορίζει ο νόμος, με τη λογική ότι αυτή έκρινε ο νομοθέτης ότι είναι κατάλληλα να επιληφθεί.

Τέταρτον, η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται σε αποκλειστική προθεσμία και όταν υποβάλλεται εκπρόθεσμα καθίσταται απαράδεκτη. Από την άλλη η απλή διοικητική προσφυγή δεν περιορίζεται χρονικά. Επίσης, προθεσμία ορίζει ο νόμος και για την απάντηση της διοίκησης και για τη μεν ενδικοφανή προσφυγή προβλέπεται διάστημα τριών το πολύ μηνών, η δε απλή προσφυγή σε διάστημα τριάντα ημερών το αργότερο.

Τελειώνοντας, ασκούμενης ενδικοφανούς προσφυγής δημιουργείται αφορμή για παραγωγή νέας διοικητική πράξης η οποία απορροφά την προσβαλλόμενη<sup>110</sup>. Επιπλέον, διεξάγεται εκ νέου έρευνα της υπόθεσης και των πραγματικών περιστατικών της. Εν συνεχεία, εκδίδεται νέα εκτελεστή πράξη. Με την άσκηση όμως αιτήσεως θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής, δεν εμποδίζεται η ανάκληση ή η τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης. Το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο εξετάζει την υπόθεση και σε περίπτωση που απορρίψει το αίτημα, δηλώνει την εμμονή της Διοίκησης στην αρχική πράξη, εκδίδει μια απλή βεβαιωτική πράξη που δεν είναι αυτοτελώς προσβλητή ενώπιον ΣτΕ<sup>111</sup>.

## **β) από τις ειδικές διοικητικές προσφυγές.**

Η ενδικοφανής προσφυγή διαφοροποιείται από την ειδική διοικητική προσφυγή στα ακόλουθα σημεία:

Ουσιώδης διαφορά ανάμεσα στα δύο είδη τυπικής προσφυγής υπάρχει στην έκταση του ελέγχου. Συγκεκριμένα επί ενδικοφανούς προσφυγής ο έλεγχος είναι πλήρης, δηλαδή αφενός έλεγχος νομιμότητας και αφετέρου έλεγχος σκοπιμότητας (ουσίας), επί ειδικής διοικητικής προσφυγής το διοικητικό όργανο προβαίνει μόνο σε έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης. Η προστασία που παρέχεται με την ενδικοφανή προσφυγή είναι πληρέστερη και εκτενέστερη.

Μια άλλη βασική διαφορά είναι ο χρόνος έκδοσης της αποφάσεως από το διοικητικό όργανο. Στην περίπτωση ειδικής διοικητικής προσφυγής το αρμόδιο

<sup>110</sup> Μ.- Ε. Παναγοπούλου, ό.π., σελ.123.

<sup>111</sup> Μ.- Ε. Παναγοπούλου, ό.π., σελ.122.

όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει την απόφαση του εντός τριάντα ημερών το αργότερο ενώ στην περίπτωση ενδικοφανούς προσφυγής σε τρείς μήνες το αργότερο.

Τέλος, όπως θα αναλυθεί και παρακάτω, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος. Κατά συνέπεια εάν προβλέπεται από τις διατάξεις η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής σε ένα ή και δύο βαθμούς κατά μιας διοικητικής πράξης, τότε η άσκησή της είναι υποχρεωτική για τον διοικούμενο πριν την προσφυγή του στη δικαιοσύνη. Αν δεν ασκήσει την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή, τότε θεωρείται ότι ασκεί απαραδέκτως το ένδικο βοήθημα, το οποίο γι αυτό το λόγο απορρίπτεται. Αντιθέτως κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει επί ειδικής διοικητικής προσφυγής.

## **§ 22. Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση του παραδεκτού άσκησης ένδικων βοηθημάτων**

### **α) ο χαρακτήρας της ενδικοφανούς προσφυγής- Προβληματισμοί για τη συνταγματικότητα του**

Ξεκινώντας θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής εισήχθη με σκοπό να αποσυμφοριστεί το ΣτΕ και στη συνέχεια και τα κατώτερα διοικητικά δικαστήρια από τον ομολογουμένων δυσβάσταχτο όγκο των υποθέσεων, με τη λογική ότι αρκετές υποθέσεις θα μπορέσουν να επιλυθούν εξωδικαστικά ενώπιον των διοικητικών αρχών.

Εξετάζοντας το θέμα της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού άσκησης ένδικων βοηθημάτων θεωρούμε σκόπιμο να γίνει εν συντομία μια ιστορική αναδρομή του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη όπου θα φανεί ο δυνητικός και στη συνέχεια υποχρεωτικός χαρακτήρας της άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, όπως ισχύει και σήμερα.

Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής αρχικά δεν αποτελούσε προϋπόθεση για την διαδικασία ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Βάσει του άρθρου 45 του ν. 3713/1928 περί «Συμβουλίου της Επικρατείας», η αίτηση ακυρώσεως ήταν

δυνατό να ασκηθεί ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι εκκρεμούσε διοικητική προσφυγή ενώπιον οποιασδήποτε διοικητικής αρχής. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ήταν δυνατή. Σε περίπτωση δηλαδή που ο διοικούμενος λόγω άγνοιας ή αμέλειας, παρέλειπε να ασκήσει εμπροθέσμως ενδικοφανή προσφυγή, δεν έχανε τη δυνατότητα να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως λόγω απαραδέκτου<sup>112</sup>.

Κατόπιν, με το ν.δ. 3830/1958 περί τροποποιήσεως του ν. 3713/1928, τα δεδομένα άλλαξαν και πλέον στις περιπτώσεις που ο νόμος προέβλεπε την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η άσκησή της θεωρούνταν απαραίτητη για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως. Όμως εφόσον ο ενδιαφερόμενος δεν ασκούσε την ενδικοφανή προσφυγή είχε το δικαίωμα να προσφύγει με αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας και ήταν ελεύθερος να μην υποβάλει διοικητική προσφυγή.

Απόφαση ορόσημο για την προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως αποτελεί η απόφαση 3596/1971 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, την οποία ακολούθησε σειρά άλλων Αποφάσεων με το ίδιο σκεπτικό.

Στην εν λόγω απόφαση κρίθηκε ότι τόσο η ασκηθείσα ενδικοφανής προσφυγή όσο και η προθεσμία για την άσκησή της αποτελεί κώλυμα και κατ' επέκταση καθιστά προσωρινά अपараδέκτη την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της προσβληθείσας με την ενδικοφανή προσφυγή πράξης.

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής στις ειδικώς προβλεπόμενες στο νόμο περιπτώσεις, κατέστη υποχρεωτική με το ν.δ. 170/1973 περί «του Συμβουλίου της Επικρατείας», διάταξη που εισήγαγε μια σημαντική καινοτομία στο σύστημα απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης. Το καθεστώς της λειτουργίας της ενδικοφανούς προσφυγής στο πλαίσιο των προϋποθέσεων του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, δημιουργεί αμφιβολίες ως προς τη συνταγματικότητα του<sup>113</sup>. Οι αμφιβολίες για τη συνταγματικότητα της διατάξεως του ν.δ. 170/ 1973 προέκυπταν τόσο από το άρθρο 95 παρ.1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο:

*«Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως:*

<sup>112</sup> Βλ. Μ.-Ε. Θ. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ.112.

<sup>113</sup> Παυλόπουλος Πρ., Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως : μια σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1982, σελ. 149.

α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.

β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως ο νόμος ορίζει.

γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους.

δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.»

όσο και από το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος το οποίο ορίζει ότι:

*«Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει.»*

Το ν.δ. 170/73 κωδικοποιήθηκε με το π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας», χωρίς όμως να αλλάξει κάτι ως προς τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της ενδικοφανούς προσφυγής και τον καθορισμό της ως μια από τις προϋποθέσεις του παραδεκτού της ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως.

Πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 45 παρ. 2 του π.δ. 18/89 ορίζεται ότι:

*«Η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής».*

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος δικαστική προστασία του πολίτη δέχεται αναμφισβήτητα, θα λέγαμε, ένα πλήγμα, καθώς περιορίζεται η πρόσβασή του ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Το κρίσιμο ζήτημα αποτελεί αν η θεωρητικώς υποστηριζόμενη άποψη σχετικά με την

αποσυμφόριση των δικαστηρίων και η δυνατότητα που παρέχεται για εξωδικαστική επίλυση της διοικητικής διαφοράς είναι επιχειρήματα που δικαιολογούν την θέσπιση ενός περιορισμού στο δικαίωμα του άρθρου 20 του Συντάγματος.

Αναντίρρητα, πάντοτε θα πρέπει να τηρείται η ισορροπία, ούτως ώστε να μην επέλθει πλήρης κατάργηση και αποκλεισμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του πολίτη.

Τέλος, για το ζήτημα της συνταγματικότητας της υποχρεωτικής άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής και της καθιέρωσής της ως όρου του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων, που έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό, θα λέγαμε ότι οι διατάξεις είναι συνταγματικές υπό τον όρο βέβαια ότι δεν οδηγούν ουσιαστικά στον αποκλεισμό ή στην υπέρμετρη παρεμπόδιση του ανωτέρω ενδίκου βοηθήματος<sup>114</sup>. Η εξάντληση της διοικητικής διαδικασίας, ήταν συνταγματικώς θεμιτή μόνο στην περίπτωση που δεν καθιστά εξ' αντικειμένου δυσχερή την άσκηση της και κατ' επέκταση δεν οδηγεί στον αποκλεισμό ή στην υπέρμετρη παρεμπόδιση άσκησης του ενδίκου μέσου<sup>115</sup>.

#### **β) Συνέπειες από την παράλειψη ενημέρωσης του διοικούμενου σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή.**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, η πρόβλεψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, έχει ως άμεση συνέπεια, ως ελέγχθη ανωτέρω, τη δημιουργία δικονομικού απαράδεκτου στην περίπτωση που το ένδικο βοήθημα ασκήθηκε δίχως προηγουμένως να έχει ακολουθηθεί η προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία.

Στη περίπτωση αυτή όμως πρέπει να έχουν τηρηθεί οι απαραίτητες προϋποθέσεις για να κριθεί το ένδικο βοήθημα απαράδεκτο, και αυτές είναι ότι πρέπει να έχει ενημερωθεί πλήρως ο διοικούμενος σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή, το όργανο ενώπιον του οποίου πρέπει αυτή να ασκηθεί και την τασσόμενη προθεσμία, καθώς και για τις συνέπειες τυχόν μη άσκησής της. Σε

<sup>114</sup> ΣτΕ 400/1975, 1071/2008, 2756/2008.

<sup>115</sup> Μ- Ε. Θ. Παναγοπούλου, όπ.π. σελ. 146, Λ. Κεράνη, Συμβολή εις την μελέτη της ενδικοφανούς προσφυγής, ΕΔΔΔ, 1977, σελ.250, Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, 1980, σελ. 243.

διαφορετική περίπτωση, το απαράδεκτο αίρεται και το ένδικο βοήθημα ασκείται παραδεκτά. Η ως άνω υποχρέωση της Διοίκησης θεμελιώνεται και στην κλασική αρχή της χρηστής διοίκησης, στα πλαίσια της γενικότερης υποχρέωσης των διοικητικών αρχών να διαφυλάσσουν τα συμφέροντα των πολιτών και να τους διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους<sup>116</sup>. Δεδομένου ότι στην ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής δεν είναι γενικής εφαρμογής αλλά βρίσκεται διάσπαρτος σε διάφορες νομοθετικές διατάξεις, χωρίς να είναι κωδικοποιημένες σε ένα ενιαίο νόμο, καθιστά δυσχερή την γνώση ύπαρξης αυτού του θεσμού και των όρων του με αποτέλεσμα πολλές φορές να κωλύεται το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 παρ.1 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 3 του ΚΔΔ/μιας, στις περιπτώσεις που προβλέπεται από το νόμο, προσφυγή κατά διοικητικής πράξεως, η οποία ασκείται σε ορισμένη προθεσμία και σε συγκεκριμένο αρμόδιο όργανο που ορίζεται από το νόμο, και συνεπάγεται έλεγχο νομιμότητας και ουσίας, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξεως που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή. Επίσης, βάσει αυτού του άρθρου, ορίζεται ότι σε περίπτωση που η αρμόδια διοικητική αρχή παρέλειψε να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο για την υποχρέωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και για τους όρους άσκησης της, δεν ισχύει το απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος.

---

<sup>116</sup> Σπ. Βλαχόπουλου, Η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, Δικ 1995, σελ. 547.

## § 23. Νομολογιακή επισκόπηση

### ι) ΣτΕ 2712/2005

Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορά μια δυσμενή κρίση αξιωματικού. Στην περίπτωση που υπάρχει δυσμενής κρίση, βάσει του νομοθετικού καθεστώτος, ο ενδιαφερόμενος αξιωματικός έχει τη δυνατότητα να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον του ΣΑΓΕ<sup>117</sup> και σε περίπτωση αρνητικής απάντησης (η παράλειψη του οργάνου να αποφανθεί εντός της προθεσμίας) μπορεί να προσφύγει κατά της απόφασης αυτής.

Στη συγκεκριμένη Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επαναλαμβάνεται η πάγια θέση της νομολογίας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου ότι η Διοίκηση οφείλει να ενημερώνει το διοικούμενο για τη δυνατότητα ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής, για την προθεσμία άσκησής της αλλά και για το αρμόδιο όργανο (Ολ. ΣτΕ 2892/1993). Σύμφωνα με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης, λόγω του γεγονότος ότι ο διοικούμενος δεν είχε ενημερωθεί για το όργανο που ήταν αρμόδιο για την αίτηση επανακρίσεώς του (ΣΑΓΕ), το ΣτΕ έκρινε ότι παραδεκτώς ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως, χωρίς προηγουμένως να τηρηθεί η προβλεπόμενη από το νόμο ενδικοφανής διαδικασία, την οποία ο διοικούμενος αγνοούσε και για την οποία η Διοίκηση παρέλειψε να τον ενημερώσει.

Η καινοτομία της Απόφασης αυτής είναι ότι τονίζει ότι το εκ της μη τηρήσεως της ενδικοφανούς διαδικασίας απαράδεκτο της αιτήσεως ακυρώσεως αίρεται σε κάθε περίπτωση μη τηρήσεως από τη Διοίκηση της ως άνω διαδικαστικής υποχρέωσής της προς ενημέρωση του ενδιαφερομένου, χωρίς να ερευνάται από το Δικαστήριο το ζήτημα αν ο ενδιαφερόμενος έχει με άλλο τρόπο λάβει γνώση της υποχρέωσής του προς άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής καθώς και των όρων ασκήσεως αυτής.

---

<sup>117</sup> Συμβούλιο Αρχηγών Γενικών Επιτελείων.

## **ii)ΣτΕ 1551/2006**

Σημειώνεται ότι έχει κριθεί με την ανωτέρω υπ' αριθμ. 1551/2006 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι το δικονομικό απαράδεκτο αίρεται και στην ακόλουθη περίπτωση:

Ειδικότερα κρίθηκε πως τυχόν άσκηση αίτησης θεραπείας ενώπιον αναρμοδίου οργάνου και εν συνεχεία άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής μετά την πάροδο της προθεσμίας, δεν επιφέρει το απαράδεκτο, λόγω εκπροθέσμου, της προσφυγής που ασκείται μετά την πάροδο της προθεσμίας, σε περίπτωση που δεν ενημερώθηκε ο διοικούμενος για την προβλεπόμενη ενδικοφανή διαδικασία. Σε μια τέτοια περίπτωση θεωρείται ότι η ασκηθείσα ενδικοφανής προσφυγή είναι εμπρόθεσμη και παραδεκτώς προσβάλλεται δικαστικά η πράξη που εκδίδεται επ' αυτής ή η παράλειψη του οργάνου να αποφανθεί, εντός προθεσμίας 60 ημερών από την κοινοποίηση ή τη γνώση της πράξεως ή της παραλείψεως αντίστοιχα.

## **iii)ΣτΕ 2929/2004 Α' Τμήμα**

Η συγκεκριμένη απόφαση επίλυσε την αμφισβήτηση εκ μέρους του ασφαλισμένου σχετικά με συνταξιοδοτικό αίτημα που υπεβλήθη. Πρόκειται για υπόθεση διαδοχικής ασφάλισης όπου ο συνταξιοδοτικός οργανισμός που επιλαμβάνεται του συνταξιοδοτικού δικαιώματος έκρινε ότι δεν είχε την ιδιότητα του απονέμοντος ασφαλιστικού οργανισμού, διαβιβάζοντας το εν λόγω αίτημα στον επόμενο ασφαλιστικό οργανισμό.

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη ότι η διοίκηση οφείλει να γνωστοποιεί στον ενδιαφερόμενο ότι η πράξη της υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή, να προσδιορίζεται δε συγχρόνως το όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται η ενδικοφανής προσφυγή, καθώς και η σχετική προθεσμία. Αν η διοίκηση δεν τηρήσει την υποχρέωση της αυτή, η μη άσκηση από τον ενδιαφερόμενο της ενδικοφανούς προσφυγής που προβλέπει ο νόμος κατά της βλαπτικής γι' αυτόν διοικητικής πράξης, δεν καθιστά, απαράδεκτη την προσφυγή που αυτός άσκησε.

## Συμπεράσματα- Επίλογος

Αντικείμενο της παρούσας εκπόνησης είναι οι προσφυγές ενώπιον διοικητικών αρχών. Αναλύθηκαν τόσο οι άτυπες όσο και οι τυπικές προσφυγές με τις οποίες οι πολίτες μπορούν να ικανοποιήσουν τα δικαιώματα αλλά και τα συμφέροντα τους χωρίς να χρειάζεται να αποταθούν στην δικαστική εξουσία. Γνωρίζοντας ότι σημαντικότερη έκφανση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της αναφοράς είναι οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, αφιερώσαμε το πρώτο μέρος της εργασίας αναλύοντας τη βασικότερη μορφή διοικητικής προστασίας που διαθέτει ο διοικούμενος. Το δικαίωμα της αναφοράς κατέχει βασικό ρόλο στο πλαίσιο των ατομικών ελευθεριών και όσο κι αν θεωρείται ξεπερασμένο από ορισμένους, αποτελεί συνταγματική παράδοση, δεδομένου ότι δε λείπει από κανένα ελληνικό Σύνταγμα. Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς δημιουργεί υποχρέωση στην διοίκηση να προβεί σε έλεγχο και εξέταση της αναφοράς και να απαντήσει εγγράφως, κάτι το οποίο δημιουργεί θετικό κλίμα στις σχέσεις κράτους- πολίτη.

Στο δεύτερο μέρος της εκπόνησης, αναλύσαμε τη διαδικασία άσκησης άτυπων διοικητικών προσφυγών. Η άτυπη διοικητική προσφυγή αποτελεί έναν από τους πιο διαδεδομένους και συνηθισμένους τρόπους επίλυσης διαφορών στους κόλπους της διοίκησης. Η εξέταση της άτυπης διοικητικής προσφυγής παρέχει τη δυνατότητα στο προϊστάμενο όργανο να ακυρώσει ενδεχόμενες παράνομες πράξεις του υφιστάμενου οργάνου, χωρίς να ξεκινήσει δικαστική διαδικασία και επιβαρυνθούν με επιπλέον φόρτο τα διοικητικά δικαστήρια. Αυτό συμβάλλει στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη απονομή της δικαιοσύνης.

Στο τρίτο μέρος αναφερθήκαμε στις ειδικές διοικητικές προσφυγές που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις και αφορούν έλεγχο νομιμότητας. Επειδή ακριβώς προβλέπονται από ειδικές διατάξεις νόμου, είναι και σπάνιες οι περιπτώσεις που γίνεται χρήση τους. Πιο συχνές είναι οι ενδικοφανείς προσφυγές που ανήκουν κι εκείνες στις τυπικές προσφυγές μιας και προβλέπονται κι εκείνες από διάταξη νόμου.

Η ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται σε διάφορα νομοθετήματα και όχι για όλες τις διοικητικές υποθέσεις και αυτό έχει ως συνέπεια τη δημιουργία μιας μη κωδικοποιημένης πολυνομίας και παράλληλα τη δημιουργία ενός κλίματος αβεβαιότητας και ανασφάλειας δικαίου στα πρόσωπα των διοικουμένων, κάτι το οποίο όμως αντισταθμίζεται με την υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει σχετικά τον διοικούμενο κι έτσι να αίρεται το δικονομικό απαράδεκτο που ισχύει σε περίπτωση μη άσκησης της. Η ενδικοφανής προσφυγή συνεπάγεται την εκ νέου

έρευνα της υπόθεσης από άποψη ουσίας και νομιμότητας και αυτό από μόνο του προσδίδει ουσιαστικό αποτέλεσμα στο θεσμό αυτό από την άποψη ότι μπορεί να βοηθήσει σημαντικά στην ουσιαστική και αποτελεσματική διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων σε επίπεδο διοικήσεως και να συμβάλλει και στην αποσυμφόρση των δικαστηρίων. Επίσης, συνεπάγεται λιγότερο χρονοβόρα παροχή προστασίας των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του πολίτη και ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης.

## **Βιβλιογραφία**

Αλεξιάδης Α.-Δ. «Ο βαθμός αποδοχής του ιεραρχικού ελέγχου από τα υφιστάμενα ιεραρχικά όργανα της διοίκησης», Διοικητική ενημέρωση, τ. 27, Σεπτέμβριος 2003.

Αντωνόπουλος Μαν., Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995.

Βαρδακώστα Π., Η υποχρέωση ενημέρωσης στην ειδική διοικητική προσφυγή , Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Μάρτιος 2009.

Βεγλερή Φ., Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1982.

Βεγλερή Φ., Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1934.

Βλαχόπουλος Σπ., Η υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, Διοικητική Δίκη, 1995.

Βλαχόπουλος Σπ., Η Διοικητική υποχρέωση ενημερώσεως του ιδιώτη ως προς τις ενδικοφανείς προσφυγές και τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτει, ΔιΔικ, 1995.

Βοϊκλής Εμμανουήλ Ι., «Σκέψεις για νέες μορφές προσωρινής δικαστικής προστασίας στις διοικητικές διαφορές ουσίας», εισήγηση στο 4<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Δικαστών, Οκτώβριος 1994.

Γέροντας Απ., Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, «Διοικητικό Δίκαιο», επιμέλεια Κ. Γιαννακόπουλος, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2004.

Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997.

Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1991

Καράκωστας Β., Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι μετά την συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 και υπό το καθεστώς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Περιοδικό Διοικητική Δίκη, τ.144, Φεβρουάριος 2005.

Κεράνη Λ., Συμβολή εις την μελέτη της ενδικοφανούς προσφυγής, ΕΔΔΔ, 1977.

Κοντιάδης Ι., Το δικαίωμα προς παροχή εννόμου προστασίας υπό δικαστηρίου κατά το άρθρον 119 του νέου Συντάγματος, ΕΕΝ 1969,

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεσις του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, 1980.

Κούνδουρος Α., Διοικητικές Διαφορές, Προσφυγή- Ανακοπή, Ένδικα μέσα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008

Κτιστάκη Σταυρούλα, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και ΕΣΔΑ, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.

Λαζαράτος Π., Η διοικητική υποχρέωση ενημέρωσης του ιδιώτη ως προς τις ενδικοφανείς προσφυγές και τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτει, Διοικητική Δίκη 1995.

Λαζαράτος Π., Η reformation in rebus στην ενδικοφανή προσφυγή, Νομικό Βήμα 1992.

Μαθιουδάκης Ι., Η προηγούμενη αίτηση προς τη διοίκηση ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αγωγής (άρθ. 71§ 5 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας), τ.4, Διοικητική Δίκη 1995.

Μακρυδημήτρης Αντ., Συνεργασία Μ.- Η. Πραβίτα, «Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», δ' έκδοση, Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α. , Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως , Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000.

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δίκαιου, εκδ. Σάκκουλα, 2008.

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Οι Ελληνικές Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000.

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Έλεγχος Διοίκησης Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002), Ο Συνήγορος του πολίτη, τόμος Α΄, Β΄ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Έλεγχος Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου, τόμος Β΄, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998.

Παναγόπουλου Θ., Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, ζ' έκδοση, εκδ. Αθ. Σταμούλης.

Παναγοπούλου Μ.–Ε. Θ., Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000.

Παναγοπούλου Μ. Ε. Θ., Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995.

Παπαγρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, 2010.

Παυλόπουλος Πρ., Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως : μια σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1982

Ρέμελης Κώστας Σ., «Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου), εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987

Σβώλου Α.- Βλάχου Γ., Το Σύνταγμα της Ελλάδας, τόμος Β΄, 1955

Σκουρή Β., Η άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως από τρίτους, σε «Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο», 1991

Σπηλιωτόπουλου Επ. Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2002.

Σπηλιωτόπουλου Επ. Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, 2011.

Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώνδα Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ενδέκατη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002.

Τάχος Α.Ι. , «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 6<sup>η</sup> έκδοση 2000, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Τσίρη Π., Η Συνταγματική κατοχύρωση του Δικαιώματος της Συνάθροισης, 1988.

Το Σύνταγμα της Ελλάδος

## **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ**

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

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

<http://www.humanrights.com>

<http://www.synigoroskatanaloti.gr>

<http://www.synigoros.gr>

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

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

