



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ: ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΙΚΑΙΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
«ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ»**

ΣΥΓΓΡΑΦΟΥΣΑ : ΜΩΚΑ ΜΑΡΙΑ

ΑΜ: 7118Μ055

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΒΟΓΚΛΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ

ΑΘΗΝΑ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2019

Σημαντικοί όροι: αστική ευθύνη δημοσίου, αστικός κώδικας, αποζημίωση, αρχή νομιμότητας, διοικητικά όργανα.

Περίληψη

Σκοπός της παρούσης εργασίας αποτελεί η μελέτη της αστικής ευθύνης του Κράτους κυρίως στην ελληνική έννομη τάξη και κατ' επέκταση στην ενωσιακή έννομη τάξη. Ειδικότερα γίνεται μια εκτενής ανάλυση των απαιτούμενων προϋποθέσεων αναφορικά με τη θεμελίωση της παραπάνω ευθύνης. Στην πρώτη περίπτωση οι παραπάνω προϋποθέσεις αποτελούν απόρροια των άρθρων 104-106 του ΕισΝακ αλλά και του Συντάγματος ενώ στη δεύτερη περίπτωση πηγή των παραπάνω αποτελεί η νομολογία του Ευρωπαϊκού Ειδικού Δικαστηρίου. Η μεθοδολογία στην οποία βασίστηκε η συγγραφή της συγκεκριμένης εργασίας βασίστηκε τόσο στην ανασκόπηση της πλούσιας ελληνικής βιβλιογραφίας αλλά και της νομολογίας των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων όσο και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Ειδικού Δικαστηρίου. Εν κατακλείδι, το Κράτος δεν μπορεί να αποποιηθεί οποιαδήποτε ευθύνη προκύπτει από παράνομη πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του προς τους πολίτες. Ο θεσμός της αστικής ευθύνης έρχεται να θωρακίσει την προστασία του πολίτη και το δικαίωμα της αποζημίωσης του από κρατικές αυθαιρεσίες στα πλαίσια της διοικητικής του δράσης. Το γεγονός αυτό ενισχύεται ακόμα περισσότερο σ' ένα κράτος δικαίου από την αρχή της ισότητας όσο και από την αρχή της νομιμότητας, η οποία διέπει τη δράση των διοικητικών οργάνων αλλά και υποχρεώνει τα ίδια να υπακούουν στο σύνολο των κανόνων δικαίου είτε γενικών είτε αφηρημένων.

Keywords: civil liability of the public, urban code, remedy, legality principle, administrative bodies.

Abstract

The purpose of this work is to study the civil liability of the state mainly in the Greek legal order and, by extension, in the Union legal order. In particular, an extensive analysis of the conditions required for the establishment of the above responsibility is carried out. In the first case the above conditions are the result of Articles 104-106 of the Inac and the constitution, while in the second case the source of the above is the case law of the European Special Court. The methodology on which the writing of this work was based on both the review of the rich Greek literature and the case law of the Greek administrative courts and the case law of the European Special Court. In conclusion, the State cannot renounce any liability arising from an unlawful act of omission or material action of its organs towards the citizens. The institution of civil liability must protect the citizen and his right to compensation from state arbitrariness in the context of his administrative action. This is further reinforced in a rule of law by the principle of equality and by the principle of legality, which governs the action of the administrative bodies but also obliges them to obey all the rules of law, whether general or abstract.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	ii
Abstract.....	iii
Κατάλογος Συντομογραφιών.....	vii
Πρόλογος.....	9
Εισαγωγή.....	10
Μέρος πρώτο	
1.Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ.....	12
1.1 Η επικράτηση του «αστικώς ανεύθυνου» του δημοσίου.....	12
1.2 Οι παράγοντες γέννησης της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	13
1.3 Η απόφαση 11/1858 του ΑΠ και η οπισθοδρόμηση.....	14
1.4 Η αρχή της πρόσκτησης και ο αστικός κώδικας.....	16
2.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ.....	17
2.1 Η αναζήτηση ενιαίας νομικής βάσης θεμελίωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης.....	17
2.2 Συνταγματικό έρεισμα θεμελίωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	18
2.3 Συνέπειες από τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης.....	21
Μέρος δεύτερο	
3.ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ.....	24
3.1 Προϋποθέσεις θεμελίωσης της αστικής ευθύνης.....	24
3.1.1. Πράξη.....	27
3.1.1.2. Εκτελεστή διοικητική πράξη.....	28
3.1.1.3. Μη εκτελεστή διοικητική πράξη.....	28

3.1.2 Παράλειψη.....	29
3.1.2.3 Η έννοια της παράλειψης πριν τον αστικό κώδικα.....	29
3.1.2.4 Η παράλειψη βάση των άρθρων του ΕισΝακ 105 και 106.....	31
3.1.3 Η υλική ενέργεια.....	32
3.2.1 Το παράνομο.....	34
3.2.1.1. Μορφές του παρανόμου εξωτερικής νομιμότητας διοικητικής δράσης.....	37
3.2.1.2. Αναρμοδιότητα.....	37
3.2.1.3. Παράβαση ουσιώδους τύπου.....	38
3.2.2.1. Μορφές του παρανόμου εσωτερικής νομιμότητας διοικητικής δράσης.....	38
3.2.2.2. Παράβαση ουσιώδους διάταξης νόμου.....	38
3.2.2.3. Κατάχρηση εξουσίας.....	39
3.2.2.4. Κακή χρήση διακριτικής εξουσίας.....	39
3.2.2.5. Η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς την συνδρομή των πραγματικών ή μη περιστατικών.....	40
3.2.2.6 Λόγοι άρσης του παρανόμου.....	41
3.3.1 Τα όργανα.....	42
3.3.1.2 Όργανα εκτελεστικής εξουσίας.....	44
3.3.1.1. Κυβερνητικές πράξεις.....	46
3.3.1.3 Όργανα νομοθετικής εξουσίας.....	47
3.3.1.4 Όργανα δικαστικής εξουσίας.....	48
3.4.1 Δημόσια εξουσία.....	50
3.5.1 Μη παραβίαση διάταξης κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος.....	51
3.6.1 Ζημία.....	53
3.7.1 Αιτιώδης σύνδεσμος.....	54
4. Αποζημίωση.....	56
5. Η προσωπική ευθύνη του οργάνου.....	60
5.1 Η αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών.....	63
6. Το αρμόδιο δικαστήριο.....	63

Μέρος τρίτο

7. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ

ΔΙΚΑΙΟ.....	67
8. Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά το ιδιωτικό δίκαιο.....	67
9. Η αστική ευθύνη κατά το Ευρωπαϊκό	70
9.1 Η δικαστική προστασία.....	70
9.2 Αποφάσεις Humblet και Russo.....	71
9.3 Απόφαση francovich.....	72
10. Προϋποθέσεις εκκίνησης του μηχανισμού της αστικής ευθύνης.....	73
11. Προϋποθέσεις μη εκκίνησης του μηχανισμού της αστικής ευθύνης.....	74
12. Συντρέχον πταίσματος.....	75
13. Αποφάσεις Kobler και Traghetti del Mediterraneo.....	76
Επίλογος	77
Βιβλιογραφία.....	79

Κατάλογος Συντομογραφιών

ΑΕΔ: Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ: Αστικός Κώδικας
ΑΠ: Άρειος Πάγος
ΓΛΚ: Γενικό Λογιστήριο Κράτους
ΔΕΕ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Εδ: Εδάφιο
ΕισΝακ: Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣ: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
ΚΔΔμιας: Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κ.λπ.: και λοιπά
ΚΟΚ: Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας
ν: νόμος
ν.δ: νεότερο διάταγμα
ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ: Παράγραφος
Π.Δ: Προεδρικό Διάταγμα
ΠτΔ: Πρόεδρος της Δημοκρατίας
Π.χ.: Παραδείγματος χάριν
Σ: Σύνταγμα

σελ: σελίδα

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣυνθΕΚ: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΥΚ: Υπαλληλικός Κώδικας

Πρόλογος

Η όλο και αυξανόμενη κρατική παρέμβαση σ' ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, αναπόφευκτα δεν μπορεί να μηδενίσει σε καμία περίπτωση τις πιθανότητες αύξησης των παράνομων συμπεριφορών ή ζημιών των οργάνων του δηmosίου στα πλαίσια άσκησης δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, μέσω πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών. Άμεσος αποδέκτης των ζημιογόνων συνεπειών δεν μπορεί να είναι παρά ο ιδιώτης. Το γεγονός αυτό οδηγεί τόσο το δημόσιο όσο και τα ΝΠΔΔ σε υποχρέωση αποζημίωσης για το ζημιογόνο γεγονός που υπέστη ο παραπάνω ζημιωθείς. Με άλλα λόγια η αστική ευθύνη που υπέχει το δημόσιο και τα ΝΠΔΔ για παράνομες δραστηριότητες θα αποτελέσει το αντικείμενο μελέτης του παρόντος πονήματος.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας γίνεται αναφορά στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού της αστικής ευθύνης και μετέπειτα της οριστικής νομικής θεμελίωσης της στον αστικό κώδικα. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται το νομικό καθεστώς το οποίο διέπει τον θεσμό της αστικής ευθύνης καθώς και ανάλυση των προϋποθέσεων που τίθενται ως απαραίτητες για την εκκίνηση του παραπάνω μηχανισμού. Τέλος στο τρίτο μέρος γίνεται μια παρουσίαση του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης στο πεδίο τόσο του ευρωπαϊκού όσο και του ιδιωτικού δικαίου.

Εισαγωγή

Κράτος με την ευρεία έννοια του όρου νοείται η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού, την οποία διέπει ένα σύνολο κανόνων δικαίου, εντός μια ορισμένης χώρας. Το σύνολο αυτό των κανόνων ονομάζεται έννομη τάξη, τα χαρακτηριστικά της οποίας διαμορφώθηκαν στο πέρασμα των χρόνων μέσα από τα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δρώμενα τα οποία επικρατούσαν κάθε φορά στην εκάστοτε επικράτεια. Επιστέγασμα της εθνικής έννομης τάξης αποτελεί το σύνταγμα με την ουσιαστική έννοια, το οποίο καθορίζει τον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων, τις αρμοδιότητες και την ιεραρχία τους, καθώς και τη διαδικασία θέσπισης των λοιπών κανόνων δικαίου της έννομης τάξης. Αντίθετα, το Κράτος με τη στενή έννοια του όρου και όχι την ευρεία, αποτελεί νομικό πρόσωπο που συγκροτείται από διοικητικά όργανα που προβλέπουν το Σ. και η νομοθεσία, αλλά και από δημόσιες υπηρεσίες και ταυτόχρονα συνιστά υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων περιουσιακής φύσεως. Από το κράτος διακρίνονται τα ιδιαίτερα και ανεξάρτητα ΝΠΔΔ τα οποία ιδρύονται σύμφωνα με το σύστημα της αυτοδιοίκησης. Σκοπός των ΝΠΔΔ είναι η εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος γι' αυτό και στην προκειμένη περίπτωση το καθεστώς λειτουργίας τους, διέπουν οι κανόνες του δημοσίου δικαίου. Το κράτος λοιπόν χαρακτηριζόμενο και ως Δημόσιο αποτελεί το σπουδαιότερο ΝΠΔΔ.

Ως όργανα δημοσίου χαρακτηρίζονται εκείνα τα όργανα τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να θεσπίζουν μονομερώς κανόνες δικαίου με τους οποίους υποχρεώνουν τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται σε μία συμπεριφορά είτε χωρίς τη βούληση τους ή και πολλές φορές ενάντια σ' αυτή, συνδέοντας έτσι τη δημόσια εξουσία τους με την αρμοδιότητα αυτή. Επίσης όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία είναι εκείνα που εφαρμόζουν τους κανόνες δικαίου με τη διενέργεια υλικών πράξεων ή παραλείψεων μονομερώς αλλά και εκείνα τα οποία επιβάλλουν κυρώσεις που επιβάλλουν οι κανόνες δικαίου.

Στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης, του διεθνούς ανταγωνισμού αλλά και των ραγδαίων οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών εξελίξεων ανακύπτουν συνεχώς κίνδυνοι οι οποίοι επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την καθεστηκυία τάξη. Έτσι γίνεται παραδεκτή η ανάγκη της επέμβασης του κράτους με τη θέσπιση κανόνων για την ύπαρξη ευταξίας αλλά και κοινωνικής ειρήνης. Βέβαια η ολοένα και μεγαλύτερη

κρατική επέμβαση σε ποικίλους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας αναπόφευκτα οδηγεί στην αύξηση των ζημιών από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου προς τους διοικουμένους. Όμως η μορφή του κράτους δικαίου ως κοινωνικού κράτους αλλά και ως εγγυητή των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων επιτάσσει το κράτος να αποκαθιστά κάθε ζημία που προκαλεί στους διοικουμένους του. Ο μηχανισμός με τον οποίο πραγματώνεται αυτός ο σκοπός δεν είναι άλλος παρά αυτός της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Ο θεσμός της αστικής ευθύνης δεν υπήρχε εξ αρχής, καθώς κυρίαρχο ήταν το «ανεύθυνο» της πολιτείας . Το εκάστοτε κράτος αποποιούνταν την ευθύνη του ιδίου αλλά και των οργάνων του κάνοντας κάθε φορά επίκληση στην έννοια της κυριαρχίας. Όμως μετά από μια σειρά προσπαθειών τόσο από τη νομολογία όσο και από θεωρία κατάφεραν τελικά να διαμορφωθούν οι γενικοί κανόνες που αφορούν το θεσμό της αστικής ευθύνης. Ο θεσμός αυτός λοιπόν κατοχυρώνεται και νομοθετικά με την εισαγωγή του ΕισΝακ στις 23 Φεβρουαρίου το 1946 στα άρθρα 105-106.

Μέρος πρώτο

1. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

1.1 Η επικράτηση του «αστικώς ανεύθυνου» του δημοσίου.

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου αναγνωρίστηκε νομοθετικά στη σύγχρονη εποχή. Στο χώρο του αρχαίου ελληνικού αλλά και ρωμαϊκού δικαίου η έννοια της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου δεν ήταν γνώριμη. Το γεγονός αυτό έθεσε τα θεμέλια για την εμφάνιση και επικράτηση του θεσμού του αστικώς ανεύθυνου του δημοσίου, για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα στην ελληνική έννομη τάξη, σύμφωνα με τον οποίο το κράτος αρνούνταν να αποζημιώσει τον διοικούμενο για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες του ίδιου αλλά και των οργάνων¹ του.² Η επίκληση της αρχής του αστικώς ανεύθυνου σε περίπτωση προκληθείσας ζημίας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα είχε ως βασικές συνιστώσες την έννοια της κυριαρχίας αλλά και την θεωρία του πλάσματος δικαίου οι οποίες υπήρξαν καθοριστικής σημασίας για την νομική αλλά και θεωρητική υπόσταση του παραπάνω θεσμού. Σύμφωνα με την γερμανική θεωρία «Κυριαρχία» είναι η «αρμοδιότητα της αρμοδιότητας», δηλαδή η δύναμη της Πολιτείας να καθορίζει αυτή και μόνον αυτή τα όρια της αρμοδιότητας³ της καθώς και τις αρμοδιότητες του κράτους που εγκαθιστά.⁴ Η έννοια της Κυριαρχίας, η οποία «απέκλειε την επανόρθωσιν των αδικιών του ηγεμόνος»⁵ αποτέλεσε λοιπόν για το Κράτος τη βασική πηγή αιτιολόγησης του αστικώς ανεύθυνου, δηλαδή της αποποίησης οποιασδήποτε ευθύνης από πλευράς του Κράτους προς αποζημίωση, σε περίπτωση ζημίας προς τον διοικούμενο από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες

¹ Εξαίρεση αποτελούσε η αρχή της προσωπικής ευθύνης του πολιτειακού οργάνου που έδρασε κατά παράνομο ή ζημιόγono τρόπο.

² Παυλόπουλος, Π. Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Ι. Γενική Θεώρηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1986, σελ 62.

³ Δηλαδή χωρίς άλλους νομικούς περιορισμούς, πέραν από αυτούς που η ίδια η πολιτεία έθεσε στον εαυτό της.

⁴ Μανιτάκης, Α. Συνταγματική Οργάνωση Του Κράτους, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2009, σελ 117-118.

⁵ Στασινόπουλος, Μ. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους των Δημόσιων Υπαλλήλων και ΝΠΔΔ, Αθήνα 1950, σελ 12

του ίδιου ή των οργάνων του. Σημαντική όμως στη θεμελίωση της αρχής του αστικώς ανεύθυνου υπήρξε και η συμβολή της θεωρίας του πλάσματος των Νομικών Προσώπων. Σύμφωνα με την θεωρία αυτή η προσωπικότητα του νομικού προσώπου υπάρχει κατά πλάσμα δικαίου.⁶ Το νομικό πρόσωπο δεν έχει ικανότητα έκφρασης της δικής του βούλησης αλλά ούτε και δικαιοπρακτική ικανότητα διότι ως βούληση αυτού κατά πλάσμα δικαίου εκφράζεται η βούληση των νόμιμων αντιπροσώπων του μέσω των πράξεων και των δικαιοπραξιών στα πλαίσια πάντα των αρμοδιοτήτων που τους έχει ανατεθεί.⁷

1.2 Οι παράγοντες γέννησης της αστικής ευθύνης του δημοσίου .

Με το πέρας των χρόνων οι κοινωνικοοικονομικές , πολιτικές και νομικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα συνέβαλαν στη σταδιακή εγκατάλειψη του θεσμού του αστικώς ανεύθυνου, καθώς με βάση τα νέα δρώμενα δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις και απαιτήσεις που προέκυψαν. Πιο συγκεκριμένα οι κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις, βάση της ανόδου των κοινοβουλευτικών θεσμών και του κρατικού παρεμβατισμού, η σταδιακή εμφάνιση του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας με την σχετικοποίηση της έννοιας της Κυριαρχίας ως συστατικό στοιχείο της έννοιας του κράτους⁸ πλέον, ο αντίκτυπος του διεθνούς δικαίου αλλά και η ανάδυση της οργανικής θεωρίας έθεσαν τα θεμέλια για την επέλευση και οργάνωση του θεσμού της αστικής ευθύνης. Η αρχή της κυριαρχίας με την έννοια «η αρμοδιότητα της αρμοδιότητας» άρχισε σιγά σιγά να αποδυναμώνεται καθώς με την επικράτηση του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας η κρατική εξουσία υπόκειται σε ένα σύνολο κανόνων με βάση των οποίων οργανώνεται λειτουργεί αλλά και ασκεί την εξουσία της.⁹

Σημαντική όμως υπήρξε και η οργανική θεωρία των νομικών προσώπων ιδιαίτερα όσον αφορά το θεωρητικό υπόβαθρο της θεμελίωσης της αρχής καθώς

⁶ Η προσωπικότητα ενός νομικού προσώπου δεν υφίσταται στην πραγματικότητα ,δεν υπάρχει εκ φύσεως αλλά απονέμεται σ' αυτή από τους κανόνες της εκάστοτε κάθε φορά έννομης τάξης, σελ 68.

⁷ Παυλόπουλος, Π. όπως παραπάνω, σελ. 68-69.

⁸ Παυλόπουλος, Π. όπως παραπάνω, σελ. 58.

⁹ Σπηλιωτόπουλος, Ε. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 90

υποστήριζε , σε αντίθεση με την πλασματική θεωρία, ότι τα φυσικά πρόσωπα των νομικών προσώπων οι οποίοι αποτελούν τους αρωγούς τόσο της έκφρασης βουλήσεως όσο και της δικαιοπρακτικής ικανότητας των παραπάνω συνδέονται μεταξύ τους οργανικά, καθώς τα ίδια δομούν και λειτουργούν στο εσωτερικό του οργανισμού.¹⁰ Έτσι λοιπόν εγκαινιάζεται μια νέα περίοδος για την παραπάνω αρχή η πορεία της οποίας πέρασε διάφορες διακυμάνσεις μέχρι και την κατοχύρωση των διατάξεων της στον ΕισΝακ του αστικού κώδικα, καθώς πριν από αυτόν δεν υπήρξε κάποια συνολική νομική ρύθμιση επί του ζητήματος αυτού.

1.3 Η απόφαση 11/1858 του ΑΠ και η οπισθοδρόμηση.

Με βάση τα προαναφερθέντα να μεν εγκαινιάστηκε μια νέα εποχή για την ανάδυση και καθιέρωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου , αλλά νομική ρύθμιση για το ζήτημα δεν υπήρξε και εκεί εντοπίστηκε και το μεγάλο πρόβλημα όσον αφορά την εφαρμογή της. Αρχικά τη λύση αναφορικά με το νομικό πλαίσιο ρύθμισης του ζητήματος ήρθε να δώσει η νομολογία του ΑΠ με την απόφαση 11/1858,¹¹ μία απόφαση καθοριστικής σημασίας και για εκείνη την περίοδο, η οποία σηματοδότησε τη ρύθμιση του ζητήματος και νομικά στη συνέχεια. Το περιεχόμενο της ιστορικής αυτής απόφασης είχε να κάνει με την παρεμπόδιση ενός πλοίου να αποπλεύσει, κατόπιν αυτόβουλης απόφασης ενός υπαλλήλου, επιδιώκοντας με τον τρόπο αυτό δωροδοκία. Τέθηκε λοιπόν το ζήτημα περί ευθύνης του δημοσίου σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο πλοιοκτήτης του οποίου ανήκε το πλοίο, από την παραπάνω ενέργεια του υπαλλήλου.

Σύμφωνα λοιπόν με το σκεπτικό της παραπάνω απόφασης κάθε σχέση οργάνου του δημοσίου με τον ιδιώτη είναι την ίδια στιγμή και σχέση του δημοσίου με τον ιδιώτη.¹² Η πληρότητα του σκεπτικού της απόφασης 11/1858 ήταν εντυπωσιακή , για

¹⁰ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 70-77

¹¹ Κιουπτιδής, Θ. Κρατική Ευθύνη Από Παράλειψη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1989, σελ. 8-11

¹² Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 120 «ώστε εάν κατ' αυτήν ο δημόσιος υπάλληλος επιφέρει εις τον ιδιώτην εκ προθέσεως ή εκ καταλογιστής ραθυμίας βλάβην , αυτή λογίζεται επενεχθείσα υπό

τα δεδομένα μιας εποχής κατά την οποία κάθε άλλο παρά γενικώς αποδεκτή ήταν η θεμελίωση και η εφαρμογή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου διότι από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η απόφαση ασπάστηκε την αρχή τόσο της οργανικής θεωρίας¹³ όσο και του εγγυητικού ρόλου¹⁴ του κράτους θέτοντάς τις αρχές αυτές ως τις θεωρητικές βάσεις πάνω στις οποίες θα μπορούσε να θεμελιωθεί η αστική ευθύνη του δημοσίου για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Στην πορεία κατέστη φανερό ότι τα πορίσματα της άνωθεν απόφασης δεν ευδοκίμησαν για μεγάλο χρονικό διάστημα. Την προοδευτική αυτή εξέλιξη περί του ζητήματος, που σημειώθηκε με την απόφαση 11/1858 διαδέχθηκε μια περίοδος σκεπτικισμού και υπαναχώρησης η οποία παραμέρισε τις αρχικές νομολογιακές κατακτήσεις. Για μια ακόμη φορά το αστικώς ανεύθυνο επανέρχεται στο προσκήνιο και το Δημόσιο όπως και τα ΝΠΔΔ αποποιούνται των ευθυνών τους βάσει των αρχών αυτών. Η οπισθοδρόμηση αυτή συνοδεύτηκε από μια σειρά αποφάσεων του Αρείου Πάγου, μια εκ των οποίων και η απόφαση 83/1901 με την οποία αναδύονται ακόμα και στοιχεία υιοθέτησης της αρχής του αστικώς ανεύθυνου.¹⁵ Μία ακόμη σημαντική επίπτωση αυτής της κάμψης προόδου είναι και η προσκόλληση τόσο της θεωρίας όσο και της νομολογίας στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου παρότι με την απόφαση 11/1858 είχε αναδειχθεί ο χώρος του δημοσίου δικαίου αλλά και η σταδιακή εγκατάλειψη της οργανικής θεωρίας και ανάδειξη της θεωρίας της αρχής του πλάσματος των νομικών προσώπων.¹⁶ Βέβαια η νομολογία με βάση την απόφαση αυτή (11/1858) δεν ενέμεινε στις αρχικές τις εκτιμήσεις καθώς ναι μεν προσανατολίστηκε στην υπό περιορισμούς αναγνώριση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου αλλά στηριζόμενη στο πλέγμα κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, με βάση είτε την πλήρη είτε την μερική αξιοποίηση του θεσμού της πρόσληψης.¹⁷

της Πολιτείας και ανάγκη να ανορθωθεί παρ' αυτής μόνη δε η εκ της ειδικής ταύτης σχέσεως των δημοσίων υπαλλήλων προς την Πολιτείαν και προς τους ιδιώτας συναγομένη ευθύνη του Δημοσίου, το μεν προάγει και συντηρητεί την απαραμείωτων πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγὰς των οργάνων της Πολιτείας, το δε επιτείνει, όσον οίόν τε, την περί την εκλογήν και επιτήρησιν αυτών άγρυπνον προσοχήν των ανωτέρων αρχών, άπερ εισίν οι όροι πάσης ευρύθμως οργανωμένης Πολιτείας».

¹³ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 103. Αναδεικνύεται η σχέση του δημοσίου με τα όργανά του. Σύμφωνα με το περιεχόμενο της απόφασης λοιπόν η σχέση του δημοσίου και των οργάνων του είναι αναγκαστική και στα πλαίσια αυτής της σχέσης τα όργανα εκφράζουν τη βούληση του νομικού προσώπου του δημοσίου, μέσα από τις δραστηριότητες που αναπτύσσουν.

¹⁴ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 103.

¹⁵ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ. – Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 355.

¹⁶ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 11

¹⁷ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 355.

1.4 Η αρχή της πρόστασης και ο Αστικός Κώδικας

Η δυναμική εμφάνιση της αρχής της πρόστασης χάραξε το δρόμο προς την οριστική αναγνώριση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και συνακόλουθα των νομικών προσώπων του δημοσίου. Σημαντικός περιορισμός που χαρακτήριζε το περιεχόμενο της αρχής ήταν η ύπαρξη υπαιτιότητας από την πλευρά του οργάνου του δημοσίου καθώς ναι μεν αναγνώριζε την ευθύνη του κράτους αλλά υπό περιορισμούς. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η νομολογία του Αρείου Πάγου από τη μία αξιοποίησε μερικώς την θεωρία της αρχής της πρόστασης και από την άλλη πλήρως.¹⁸ Στην πρώτη περίπτωση λοιπόν σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις που είχαν προκληθεί τόσο από την νομολογία του Αρείου Πάγου όσο και από τα δικαστήρια με την υιοθέτηση του αστικώς ανεύθυνου η νομολογία με την απόφαση ΑΠ 292/1892 έκανε δεκτό ότι σύμφωνα με την αρχή της πρόστασης το δημόσιο αλλά και το ΝΠΔΔ ευθύνονται για ζημίες που έχουν υποστεί τρίτοι υπαιτίως από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων αυτών στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους¹⁹. Στη δεύτερη περίπτωση η νομολογία χαρακτηρίζεται από ένα βήμα οπισθοδρόμησης καθώς προσανατολίζεται στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου σχετικά με την έκταση της ευθύνης των ΝΠΔΔ από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες τους. Αντίστοιχα λοιπόν και το δημόσιο ως νομικό πρόσωπο σε περίπτωση ζημίας ευθύνεται έναντι τρίτου εφόσον προκύπτει αμέλεια του οργάνου ενώ αντίθετα σε περίπτωση που συντρέχει δόλος του οργάνου²⁰ ευθύνεται για αδικαιολόγητο πλουτισμό.^{21 22} Ένα ακόμα σημαντικό στοιχείο το οποίο βοήθησε αρκετά την προσπάθεια προς την ολοκλήρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης μέσω της αρχής της πρόστασης ήταν η στροφή της νομολογίας αποκλειστικά τόσο για το δημόσιο όσο και για τα ΝΠΔΔ προς τους κανόνες του δημοσίου δικαίου (ΑΠ 20/1929).²³

Βέβαια όλα τα παραπάνω συντελέστηκαν έως και την έναρξη ισχύος του ΕισΝακ του αστικού κώδικα. Τα ιστορικά και νομικά δεδομένα τα οποία προέκυψαν καθώς και η

¹⁸ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.-Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 355.

¹⁹ Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., – Παυλόπουλος, Π. – Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ.436. Και Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 107-108

²⁰ Το όργανο ευθύνεται προσωπικά.

²¹ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 110 και ΑΠ 119/1906.

²² Μπαλτάκος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1986, σελ 108.

²³ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.-Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω σελ. 355. και Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ 114-115

ανάγκη για ολοκληρωμένη ρύθμιση του ζητήματος, εξαιτίας αντίστοιχων υποθέσεων που τα δικαστήρια καλούνταν να διεκπεραιώσουν, οδήγησαν τους συντάκτες στην τελική απόφαση ότι η ρύθμιση έπρεπε να συμπεριληφθεί στον αστικό κώδικα και συγκεκριμένα στον ΕισΝακ αυτού. Στις 23 Φεβρουαρίου του 1946 εισάγεται στο ελληνικό δίκαιο ο ΕισΝακ του ΑΚ και θεμελιώνεται με γενική διάταξη για πρώτη φορά το ζήτημα της αστικής ευθύνης του δημοσίου που χρόνια ταλαιπώρησε τόσο την νομολογία, τα δικαστήρια όσο και τους διοικούμενους οι οποίοι δεν μπορούσαν να δικαιωθούν για τις ζημίες που προκαλούνταν σε αυτούς. Ο ΕισΝακ του ΑΚ αποτέλεσε μία πολύ σημαντική εξέλιξη για την ελληνική έννομη τάξη μέσω των άρθρων 104,105,106, τα οποία αποτελούν πηγή ρύθμισης, οργάνωσης και λειτουργίας για το παραπάνω ζήτημα έως και σήμερα²⁴.

2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ.

2.1 Αναζήτηση ενιαίας νομικής βάσης θεμελίωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης.

Σε μια προσπάθεια της θεωρίας να εντοπίσει μια ενιαία νομική βάση πάνω στην οποία θα στηριζόταν ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης διατυπώθηκαν μια σειρά από

²⁴ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 20.

απόψεις με απώτερο σκοπό την αναζήτηση ενός συγκεκριμένου ενιαίου νομικού θεμελίου εγγύτερου, το οποίο θα μπορούσε να ανταποκριθεί με περισσότερη ασφάλεια και αποτελεσματικότητα στις ιδιαίτερες ανάγκες του παραπάνω μηχανισμού. Η πρώτη προσπάθεια αναζήτησης στράφηκε στην αναγνώριση της εγγυητικής λειτουργίας του κράτους με βάση τον κανόνα «casum sentit dominus».²⁵ Η δεύτερη προσπάθεια προσανατόλισε το ενδιαφέρον της στην αρχή του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους.²⁶ Όμως καμία από τις δύο θεωρητικές προσεγγίσεις δεν ήταν αρκετές για να ανταποκριθούν στο ειδικότερο νομικό πλαίσιο το οποίο ήταν απαραίτητο για την αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού της αστικής ευθύνης.

2.2 Συνταγματικό έρεισμα θεμελίωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Η υποχρέωση του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ προς αποζημίωση των διοικουμένων για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους αν και δεν αναφέρεται ρητά στο ισχύον Σ. ωστόσο διόλου δεν αμφισβητείται η συνταγματική της κατοχύρωση. Η υποχρέωση αυτή του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ συνιστά συνέπεια της ολοκλήρωσης του Κράτους δικαίου, ειδικότερη έκφανση της οποίας αποτελεί η αρχή της νομιμότητας, η οποία πρέπει να διέπει τη δράση και τη λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου.²⁷ Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο οι δραστηριότητες των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου διότι σε αντίθετη περίπτωση παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας και γεννάται η υποχρέωση του Δημοσίου να επανορθώσει²⁸ την προκληθείσα ζημία που υπέστη ο ιδιώτης προκειμένου να αποκατασταθεί και η προαναφερθείσα αρχή της

²⁵ Με την έννοια αυτή το κράτος διαδραματίζει το ρόλο του εγγυητή και ως εκ τούτου έχει μια γενική υποχρέωση εγγύησης για ζημιολογικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

²⁶ Με την έννοια αυτή θα πρέπει αυτός ο οποίος ωφελείται από τις πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες να υφίσταται και ζημιές από τα αποτελέσματα των ενεργειών αυτών.

²⁷ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 961 και Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 357.

²⁸ Ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης λειτουργεί ως επανορθωτικός μηχανισμός των ζημιών που προκλήθηκαν σε τρίτους από παράνομες πράξεις παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τόσο του δημοσίου όσο και των ΝΠΔΔ. ΣΕΛ 357

νομιμότητας. Είναι σαφές ότι η θεμελίωση της αστικής ευθύνης στις παραπάνω δύο αρχές δηλώνει την απαγόρευση κάθε υπέρμετρου νομοθετικού περιορισμού της ευθύνης που καθιστά ανενεργές τις παραπάνω αυτές αρχές.²⁹

Αν και η αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου αποτελεί ένα από τα συνταγματικά ερείσματα για την λειτουργία της αστικής ευθύνης ως επανορθωτικού μηχανισμού ωστόσο δεν μπορεί να αποτελέσει το μόνο νομικό θεμέλιο καθώς δεν διευκρινίζεται από ποια ή από ποιες ειδικότερες εκφράσεις του περιεχομένου του κράτους δικαίου απορρέει η ανάγκη οργάνωσης και λειτουργίας του καθεστώτος της ευθύνης αυτής.

Όλες οι παραπάνω ανεπιτυχής προσπάθειες αναζήτησης ενός συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων νομικών θεμελίων, πάνω στα οποία θα ήταν δυνατόν να στηριχθεί με ασφάλεια η συγκεκριμένη αρχή οδήγησαν στην από κοινού, τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία, αποδοχή του επιστεγάσματος της αστικής ευθύνης στην συνταγματική διάταξη της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 5. Του Σ.³⁰ Σύμφωνα με το περιεχόμενο του οποίου «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους».³¹

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονισθεί ότι σκοπός τόσο του δημοσίου όσο και των ΝΠΔΔ είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Τα όργανα του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ στα πλαίσια άσκησης των δραστηριοτήτων που αναπτύσσουν για την εξυπηρέτηση του παραπάνω σκοπού, κυρίως μέσω παράνομων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών προκαλούν ζημίες σε τρίτους, κάτι που θα ήταν αδύνατο να μην συμβαίνει ακόμα και στις πιο ιδανικές συνθήκες λειτουργίας της διοίκησης. Αυτό καθιστά σαφές ότι από τη μία πλευρά εξυπηρετείται ο σκοπός του δημοσίου συμφέροντος που αφορά το κοινωνικό σύνολο αλλά από την άλλη πλήττεται από τις ζημίες ένα πρόσωπο ή μια συγκεκριμένη ομάδα προσώπων που είναι υποχρεωμένοι να υποστούν τις ζημίες αυτές.³² Η μη πρόβλεψη λοιπόν των ζημιών αυτών συνιστά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της ισότητας αλλά και ιδιαίτερα της επιταγής της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών. Εδώ λοιπόν έρχεται να ρυθμίσει αυτήν την ανισότητα η παραπάνω συνταγματική διάταξη σύμφωνα με την οποία τα δημόσια αυτά βάρη τα «ειδικά» γενικεύονται εφόσον τα έσοδα που αποτελούν την αποζημίωση

²⁹ Σπηλιωτόπουλος, Ε. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12^η έκδοση, 2007, σελ 235.

³⁰ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 134-136

³¹ Παπαδημητρίου, Γ. – Σωτηρέλης, Γ. Το Σύνταγμα της Ελλάδας, Έβδομη Έκδοση, Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε, Αθήνα 2001, σελ. 2

³² Σοϊλεντάκης, Ν.- Ατσαλάκη, Α. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σελ. 3.

συνιστούν δημόσια βάρη τα οποία διανέμονται στους διοικουμένους με αντικειμενικά κριτήρια και επιβάλλονται σ' αυτούς κατά γενικό τρόπο.³³

Το περιεχόμενο της διάταξης αυτής ενστερνίσθηκε και το ΣτΕ με την απόφαση της ολομέλειας του 1501/2014. Με την εξέχουσας αυτής σημασίας απόφασης το δικαστήριο δέχθηκε: «επειδή το άρθρο 4 παρ. 5 του Σ ορίζοντας ότι οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους έχει αναγάγει σε συνταγματικό κανόνα την ισότητα ενώπιον των δημόσιων βαρών, συνιστά δε, παράλληλα, και διάταξη στην οποία θεμελιώνεται η αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις των οργάνων που προκαλούν ζημία, παράνομες (ΣτΕ 980/2002) ή νόμιμες (ΣτΕ 5504/2012). Τούτο, διότι η ισότητα ενώπιον των δημόσιων βαρών επιτάσσει και την αποκατάσταση της ζημίας που κάποιος υφίσταται από την δράση, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, των οργάνων του Κράτους, όταν η δράση αυτή δεν είναι σύννομη ή όταν είναι ναι μεν νόμιμη αλλά προκαλεί βλάβη, ιδιαίτερη και σπουδαία, σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η δράση αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία. Πραγματώνεται δε ο σκοπός της διατάξεως αυτής υπό την ανωτέρω έννοια όταν αποκατάσταση τέτοιας ζημίας καθίσταται δυνατή σε περίπτωση ζημιογόνου δράσεως οποιουδήποτε οργάνου του Κράτους»³⁴.

Την ενιαία νομική θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με βάση το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 συμπληρώνει σε δικονομικό επίπεδο το άρθρο 20 παρ.1 του Σ. «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».³⁵ Το άρθρο αυτό συνιστά το θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα για αίτηση και παροχή δικαστικής προστασίας προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος. Πιο συγκεκριμένα οι ρυθμίσεις των διατάξεων του συγκεκριμένου άρθρου επιτάσσουν μόνο την οργάνωση και τη λειτουργία των δικονομικών εκείνων εγγυήσεων, μέσω των οποίων διασφαλίζεται η

³³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 226-227.

³⁴ ΣτΕ 1501/2014.

³⁵ Παπαδημητρίου, Γ.- Σωτηρέλης, Γ., όπως παραπάνω, σελ. 36.

πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου³⁶ της αστικής ευθύνης και συνακόλουθα της απαίτησης του διοικουμένου για την αποκατάσταση βλάβης την οποία έχει υποστεί.

Ο διοικούμενος στα πλαίσια επιδίωξης αποκατάστασης της ζημίας έχει τη δυνατότητα, πλην του ένδικου βοηθήματος της αγωγής, ακύρωσης της παράνομης διοικητικής πράξης με τη χρήση των ένδικων βοηθημάτων, της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής. Το γεγονός όμως ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης δεν αποτελεί επαρκές μέσο τόσο για την πλήρη αποκατάσταση της αρχής της νομιμότητας όσο και για την πλήρη εξάλειψη και ανόρθωση των ζημιών που υπέστη ο διοικούμενος αφού οδηγεί μόνο σε ακύρωση της διοικητικής πράξης και όχι σε αποκατάσταση αυτής. Επιπροσθέτως σε πολλές περιπτώσεις δεν μπορεί να καλύψει μια μεγάλη κατηγορία περιπτώσεων όπως οι υλικές ενέργειες, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις αλλά και οι κυβερνητικές πράξεις, στις οποίες δεν μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί σε πολλές περιπτώσεις το μόνο μέσο δραστικής δικαστικής προστασίας. Από τα παραπάνω αποδεικνύεται ότι για την πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία του άρθρου απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη του ουσιαστικού δικαιώματος της αστικής ευθύνης του δημοσίου³⁷.

Επιπλέον έχει υποστηριχθεί ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου βρίσκεται έρεισμα και στο άρθρο 25 παρ. 1 του Σ, που ορίζει ότι «όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου προστατεύοντας έτσι και κατ' επέκταση την αρχή του κοινωνικού κράτους».

2.3 Συνέπειες από τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης.

Η συνταγματική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο άρθρο 4 παρ.1 καθώς επίσης και οι διατάξεις του ΕισΝακ του ΑΚ που ισχύουν σήμερα, ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου, οδηγούν στη δυνατότητα χαρακτηρισμού ορισμένων

³⁶ Το ουσιαστικό περιεχόμενο αφορά τους όρους και τις προϋποθέσεις της επέλευσης ή του αποκλεισμού της αστικής ευθύνης αλλά και την έκταση του δικαιώματος του βλαπτόμενου για αποκατάσταση της ζημίας του.

³⁷ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ 357-356

ρυθμίσεων ως αντισυνταγματικών και κυρίως αντίθετων στις διατάξεις του άρθρου 4 παρ.5 του Σ. Τέτοιες ρυθμίσεις λοιπόν είναι αυτές οι οποίες:³⁸

Α) οδηγούν στην κατάργηση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ή στην αποδυνάμωση του κανονιστικού τους περιεχομένου, με αποτέλεσμα να προκαλείται περιορισμός ή υπέρμετρη δυσχέρεια ως προς την επανόρθωση της ζημίας.

Β)θεσπίζουν κανόνες με τους οποίους εξαιρούνται από το θεσμό της αστικής ευθύνης ορισμένοι τομείς δραστηριοτήτων των οργάνων του δημοσίου ή των νομικών προσώπων αυτού και διαμορφώνουν υπέρμετρες αυστηρές προϋποθέσεις για την αναγνώριση της αστικής ευθύνης με αποτέλεσμα τις περισσότερες φορές να μην υπάρχει δυνατότητα αποζημίωσης ή να περιορίζεται.

Γ)προβλέπουν ότι για ορισμένες μορφές παρανομίας των οργάνων δεν οφείλεται αποζημίωση.

Επίσης σημαντική συνέπεια σε επίπεδο δικονομικό είναι ότι παρέχεται στον διοικούμενο ένα δικονομικό «οπλοστάσιο» με θεσμικές εγγυήσεις για την αξίωση αποζημίωσης χωρίς κανένα κώλυμα ως προς την πρόσβαση του ιδίου στα δικαστήρια, καθιστώντας ταυτόχρονα αντισυνταγματική και ανεφάρμοστη κάθε νομική διάταξη η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει εμπόδιο σ αυτή την πρόσβαση αποδεικνύοντας έτσι τη συμπληρωματική σχέση μεταξύ της αστικής ευθύνης του δημοσίου και της συνταγματικής επιταγής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Επιπλέον μία ακόμη σημαντική συνέπεια έγκειται στον αντικειμενικό χαρακτήρα της αστικής ευθύνης. Ως αντικειμενική ευθύνη νοείται εκείνη η οποία εφόσον συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 δεν απαιτεί την ύπαρξη πταίσματος. Αυτό βέβαια απορρέει όχι μόνο από τις άνωθεν διατάξεις αλλά και από την συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης καθώς οι ζημίες που θα προκαλούνταν στον διοικούμενο δεν θα μπορούσαν με τίμημα την παραβίαση του Σ. να αντιμετωπίζονται αποζημιωτικώς ανάλογα με την ύπαρξη ή μη πταίσματος.

Η αντικειμενική ευθύνη είναι νομικά αδύνατο να μετατραπεί σε υποκειμενική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της άποψης αυτής αποτελεί ο χώρος των ιδιωτικοποιήσεων και αποκρατικοποιήσεων όπου ο νομοθέτης μπορεί εντός

³⁸ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ 147-149

συνταγματικών επιτρεπτών ορίων να αναθέσει την άσκηση δημόσιας εξουσίας σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα αλλά και σε ιδιώτες. Η αρχή αυτή υιοθετήθηκε με τον νόμο 3917/2011 άρθρο 13 παρ.1 με τον οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2006/24/EK αναφορικά με τη διατήρηση δεδομένων που παράγονται ή υποβάλλονται σε επεξεργασία σε συνάρτηση με την παροχή ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή δημόσιων δικτύων επικοινωνιών.³⁹

Τέλος η καθιέρωση του αστικώς ανεύθυνου με τη θέσπιση νομοθετικών πράξεων αλλά και γενικότερα η επίκληση της δεν μπορεί να υφίσταται. Η συνύπαρξη μεταξύ του ανεύθυνου του δημοσίου και της αρχής του κράτους δικαίου ως οργανωτικής βάσης του πολιτεύματος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί. Η επίκληση του αστικώς ανεύθυνου εκ μέρους του δημοσίου αλλά και των ΝΠΔΔ ακόμα και με νόμο δεν θα ήταν εφικτή καθώς ο νόμος θα παραβίαζε την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της νομιμότητας, αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα μέσα από τις διατάξεις του οποίου καθιερώνεται. Με άλλα λόγια το αστικώς ανεύθυνο του Κράτους αποτελεί την εξαίρεση, ενώ η ευθύνη του αποτελεί τον κανόνα.⁴⁰

³⁹ Παυλόπουλος, Π., Διοικητικό Δίκαιο, η αστική ευθύνη κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 360-361.

⁴⁰ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 961

Μέρος δεύτερο

3.ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

3.1 Προϋποθέσεις θεμελίωσης της αστικής ευθύνης

Το γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί και οργανώνεται ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ΝΠΔΔ από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας ρυθμίζεται στο ισχύον ελληνικό δίκαιο στα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ αντιστοίχως. Το περιεχόμενο των παραπάνω άρθρων αναλύεται ως εξής:

ΑΡΘΡΟ 105 ΕισΝακ: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή παραλείψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών».

ΑΡΘΡΟ 104 ΕισΝακ: « Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα».

ΑΡΘΡΟ 106 ΕισΝακ: «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις γίνεται φανερό η ευθύνη των οργάνων τόσο με βάση την νομική σχέση, στα πλαίσια της οποίας συστάθηκε, όσο και του χαρακτήρα των κανόνων από τους οποίους ρυθμίζεται αυτή η έννομη σχέση. Στην

περίπτωση λοιπόν των άρθρων 105 και 106 πρόκειται για ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, τη νομική σχέση της οποίας διέπουν οι κανόνες του διοικητικού δικαίου.⁴¹

Αντίθετα κατά το άρθρο 104 πρόκειται για ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις, τη νομική σχέση των οποίων διέπουν οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Γίνεται λοιπόν φανερή η διάκριση⁴² της νομικής δράσεως του κράτους σ' αυτήν που διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και σ' αυτή που διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου.⁴³ Οι αναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 105 και 106 λόγω των κανόνων του διοικητικού δικαίου που θεσπίζουν, προσδίδουν στις διαφορές, οι οποίες ανακύπτουν από αυτές, τον χαρακτήρα των διοικητικών διαφορών⁴⁴, ειδικότερα δε των διαφορών ουσίας. Σήμερα οι διαφορές αυτές ανήκουν στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και όχι των πολιτικών δικαστηρίων όπως ίσχυε.⁴⁵

Μέσα από το πλέγμα των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 προκύπτει ότι για την γέννηση της αστικής ευθύνης θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά συγκεκριμένες προϋποθέσεις όσον αφορά την πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες και συνίστανται:⁴⁶

α)στην παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.

β)στον καταλογισμό της πράξης σε δημόσιο όργανο.

γ)στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.

δ) στο ότι η παρανομία δεν πρέπει να συνίσταται σε παραβίαση διάταξης που έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος.

ε)στην πρόκληση ζημίας.

⁴¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 226

⁴² Η διάκριση αυτή οδήγησε στην εγκατάλειψη της αστικολογικής θεωρίας για την ευθύνη του κράτους και των υπδδ από πράξεις δημόσιας εξουσίας, εστιάζοντας έτσι στο κύριο στοιχείο των ενεργειών των οργάνων του δημοσίου, που αποτελεί η παραπάνω.

⁴³ Η αλλιώς στη νομική δράση του κράτους ως φορέα δημόσιας εξουσίας.

⁴⁴ Πρέπει να θεωρείται κάθε διατάραξη μιας έννομης κατάστασης, που προκαλείται από πράξη ή παράλειψη ενός οργάνου(με την ευρεία ή στενή έννοια) δημόσιου νομικού προσώπου η οποία καταλογίζεται σ' αυτό και δημιουργεί σχέση διεπόμενη από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου.

⁴⁵ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 229.

⁴⁶ Κόρσος, Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 529-530.

στ)αλλά και στην ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και ζημίας.

Στο σημείο αυτό και ενώ έχουν ήδη επισημανθεί οι προϋποθέσεις οι οποίες απαιτούνται για την ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης θα πρέπει να γίνει αναφορά και σε εκείνες τις προϋποθέσεις, οι οποίες δεν πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να μπορεί να καταστεί δυνατή η ενεργοποίηση του παραπάνω μηχανισμού. Στις αρνητικές αυτές αιτίες εντάσσονται α) οι λόγοι περιορισμού και αποκλεισμού της ευθύνης⁴⁷ όπως πχ η παραγραφή, το συντρέχον πταίσμα και η συναίνεση του ζημιωθέντα, και β) οι λόγοι άρσης του παράνομου χαρακτήρα⁴⁸ της ζημίας όπως π.χ. ανωτέρα βία.

Η νομοθετική ρύθμιση και κατοχύρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου η των ΝΠΔΔ από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους, στα άρθρα 105 και 106 οδήγησε στη λύση πολλών προβλημάτων που ανέκυπταν και εξακολουθούν να ανακύπτουν στην πράξη από παράνομες δραστηριότητες των οργάνων πριν την εισαγωγή των παραπάνω άρθρων στον ΕισΝακ του αστικού κώδικα έως και σήμερα. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημάνουμε ότι παρά τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 105 με την οποία γίνεται ρητή αναφορά στην παράνομη πράξη ή παράλειψη και όχι στην υλική ενέργεια με βάση την ερμηνεία αλλά και την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης κρίθηκε τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία ότι οι υλικές ενέργειες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.⁴⁹

⁴⁷ Παυλόπουλος, Π., η αστική ευθύνη του δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 380

⁴⁸ Σοϊλεντάκης, Ν.- Ατσαλάκη, Α., Η αστική Ευθύνη Του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 120

⁴⁹ ΑΕΔ 6/1996

3.1.1 Πράξη

Η πράξη ή παράλειψη ενός διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δηλαδή, κατά τη μονομερή άσκηση νομικής ή υλικής ενέργειας, την οποία διέπουν οι κανόνες του διοικητικού δικαίου, μπορεί να διακριθεί σε:⁵⁰

Α)ατομική διοικητική δυσμενής για τον διοικούμενο που τον αφορά.

Β)ατομική διοικητική επωφελής για τον διοικούμενο που τον αφορά.

Γ)ατομική διοικητική επωφελής για τον διοικούμενο αλλά ζημιογόνος για τρίτο πρόσωπο.

Δ)Πράξη εκτελεστή και μη.

Ε)πράξη κυβερνητική.

Ζ)πράξη κανονιστική.

Η)υλική ενέργεια οποιασδήποτε φύσης.

Με τον όρο πράξη νοείται τόσο η εκτελεστή διοικητική πράξη (αρνητικού η θετικού περιεχομένου) όσο και η μη εκτελεστή⁵¹.

⁵⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 230.

⁵¹ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.-Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 362

3.1.1.2 Εκτελεστική διοικητική πράξη

Εκτελεστές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες οι οποίες έχουν άμεση νομική ισχύ δηλαδή παράγουν άμεσα τα αποτελέσματα τους (ιδρύουν, μεταβάλλουν, καταργούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου) και είναι άμεσα δεσμευτικές για τους διοικούμενους. Οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται από αυτές είναι υποχρεωτικές και δεν προϋποθέτουν άλλη διαδικασία ή προηγούμενη δικαστική απόφαση. Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί η ανάγκη αποσύνδεσης του παραδεκτού της αγωγής αποζημίωσης σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 από το παραδεκτό άλλων ένδικων βοηθημάτων⁵². Με άλλα λόγια η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ σύμφωνα με τις διατάξεις των παραπάνω άρθρων από παράνομες εκτελεστές διοικητικές πράξεις στοιχειοθετείτε ανεξάρτητα με το αν αυτές προσβάλλονται η όχι από κάποιο άλλο ένδικο βοήθημα όπως η αίτηση ακυρώσεως ή η προσφυγή. Ως παραδείγματα ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων θετικού περιεχομένου θα μπορούσαν να αναφερθούν η πράξη διακοπής οικοδομικών εργασιών και αναθεωρήσεως της αρχικής άδειας⁵³ και αρνητικού, η αρνητική πράξη συνταξιοδοτήσεως χήρας μόνιμου υπαλλήλου από το ΓΛΚ⁵⁴, η οποία ακυρώθηκε με απόφαση του ΕΣ.⁵⁵

3.1.1.3 Μη εκτελεστική διοικητική πράξη

Μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις είναι αυτές που δεν θεσπίζουν κανόνες δικαίου και δεν δημιουργούν έννομες συνέπειες για τον διοικούμενο. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ τίθεται σε ισχύ σύμφωνα

⁵² Γέροντας, Α., Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 170.

⁵³ ΣτΕ 1020/93.

⁵⁴ ΣτΕ 117/93

⁵⁵ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Δεύτερη Έκδοση, Εκδόσεις ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 117, 118.

με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝακ και από παράνομες μη εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους. Αυτή η κίνηση ενεργοποίησης του παραπάνω μηχανισμού κρίνεται απαραίτητη καθώς όσον αφορά τις παραπάνω πράξεις ή παραλείψεις δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί γι' αυτές τις περιπτώσεις πιο αποτελεσματικό μέσο επιβολής δικαστικών κυρώσεων. Στο πεδίο των πράξεων που δεν διαθέτουν εκτελεστό χαρακτήρα ανήκουν:⁵⁶

- α) οι προπαρασκευαστικές πράξεις (γνώμες, γνωμοδοτήσεις προτάσεις ή πράξεις που χρήζουν έγκρισης ή κύρωσης για την παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων τους)
- β) βεβαιωτικές πράξεις(επαναλαμβάνουν το νομικό περιεχόμενο της προγενέστερης πράξης)
- γ) πράξεις σύνθετης διοικητικής ενέργειας
- δ) απλές γνώμες που παρέχονται από το γνωμοδοτικό προς το αποφασίζον όργανο(συμβουλευτικός και δεσμευτικό χαρακτήρας)
- ε) πράξεις εσωτερικού χαρακτήρα (διαβιβαστικά έγγραφα, συστάσεις και υποδείξεις αλλά και εγκύκλιοι).
- ζ) οι πράξεις με χαρακτήρα ανακοινώσεων, οδηγιών και απλής παροχής πληροφοριών
- η) τα μέτρα εσωτερικής τάξης

3.1.2 Παράλειψη

3.1.2.3 Η έννοια της παράλειψης πριν τον αστικό κώδικα.

Σχετικά με την παράλειψη πριν ακόμα ισχύσει ο αστικός κώδικας υπήρχε μεγάλο πρόβλημα σε νομικό αλλά και θεωρητικό επίπεδο, μεταξύ παράνομης και ζημιογόνου πράξης και παράνομης και ζημιογόνου παράλειψης. Πρώτος λοιπόν το 1903 ο κ.

⁵⁶ Ακριβοπούλου, Χ. Ανθόπουλος, Χ. Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σελ. 109,110

Δεμερτζής υποστήριξε την διάκριση μεταξύ πράξης και παράλειψης. Σύμφωνα με τις απόψεις του, το κράτος μπορεί να αποποιηθεί την ευθύνη καθώς κανείς δεν έχει το δικαίωμα να απαιτεί την ενάσκηση της κυριαρχικής εξουσίας, ιδιαίτερα με το επιχείρημα ότι οι περισσότερες περιπτώσεις παραλείψεων εναπόκεινται κατά κανόνα στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.⁵⁷ Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου ο κίνδυνος ήταν εξαιρετικά εμφανής και απαιτούσε κατά την έννοια του νόμου τη λήψη μέτρων θα μπορούσε να οδηγήσει ενδεχομένως τον διοικούμενο σε αξίωση αποζημίωσης⁵⁸. Εκτός από την θεωρία λοιπόν στο ίδιο μήκος κύματος κατευθύνθηκε και η νομολογία σύμφωνα με την οποία ευθύνη μπορούσε να προκύψει μόνο από προσβολή κεκτημένου «υποκειμενικού δικαιώματος»⁵⁹(ΑΠ 20/1929).⁶⁰ Εξαίρεση αποτέλεσε η ιστορική απόφαση ΑΠ 11/1858.

Στην συγκεκριμένη περίπτωση με βάση το σκεπτικό αυτής της απόφασης (11/1858) αρχικά υπολανθάνει η αναγνώριση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι της διοίκησης και δεύτερον δεν συγχέει την έννοια της διοικητικής άρνησης με την παράλειψη. Με άλλα λόγια η πολιτεία ευθύνεται εάν ο αρμόδιος υπάλληλος «δολίως παρεμπόδισε τον απόπλου του πλοίου», επιδιώκοντας δωροδοκία. Η ενέργεια αυτή δεν ταυτίζεται με διοικητική παράλειψη.⁶¹ Αντίθετο είναι το περιεχόμενο της απόφασης του ΑΠ 20/1929 με το σκεπτικό της οποίας έμμεσα αλλά σαφώς, προχωρά στη διάκριση μεταξύ της «απλής» και «ειδικής» παράλειψης. Στην πρώτη μεν περίπτωση διακρίνει μια ειδική μορφή κρατικής συμπεριφοράς, η οποία θεμελιώνει κρατική ευθύνη και τη θεωρεί παράλειψη και στη δεύτερη δε στην απλή παράλειψη, η οποία α «contrario», δεν δημιουργεί αξίωση για αποζημίωση⁶². Από την έκθεση λοιπόν των παραπάνω αναδεικνύονται τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία δύο βασικές διακρίσεις: η διάκριση μεταξύ παράνομης κρατικής πράξης αλλά και παράνομης κρατικής παράλειψης εις βάρος της κρατικής αναγνώρισης ευθύνης, από κρατική απραξία και διάκριση μεταξύ απλής και ειδικής παράλειψης, η

⁵⁷ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 6-7

⁵⁸ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 7

⁵⁹ Στασινόπουλος, Μ., όπως παραπάνω, σελ. 75, 76 και Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 8

⁶⁰ Έτσι, «κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, ο βλαβείς δύναται να αξιώση ανόρθωσιν ζημίας παρά του Κράτους, όταν υφίσταται συγκεκριμένη δικαιολογητική σχέσις μεταξύ αυτού και τινός οργάνου του Κράτους και ένεκεν ταύτης η παράλειψις τούτου εν δεδομένη περιπτώσει εμφανίζεται εφ' αυτής ως προσβολή του κεκτημένου υποκειμενικού δικαίου και ως ενεργός αιτία της απελθούσης βλάβης» (ΑΠ 20/1929).

⁶¹ Δεν γίνεται δηλαδή διάκριση μεταξύ «ειδικής» και «απλής» παράλειψης.

⁶² Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 8

οποία περιορίζε σε αρκετά μεγάλο βαθμό την κρατική ευθύνη⁶³. Πάρα ταύτα υπήρξαν και αποφάσεις οι οποίες απέκλειαν την κρατική ευθύνη σε περίπτωση παράλειψης, επικαλούμενες έτσι το αστικώς ανεύθυνο. Τέτοια απόφαση ήταν η ΑΠ 129/1929 η οποία θεωρεί ανεύθυνο το κράτος για παράλειψη επέμβασης της κυριαρχικής διοίκησης⁶⁴.

3.1.2.4 Η παράλειψη βάση των άρθρων του ΕισΝακ 105 και 106.

Στην περίπτωση της παράλειψης ευθύνη μπορεί να γεννηθεί είτε από την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁶⁵ είτε από κάθε άλλη παράλειψη έκδοσης διοικητικών πράξεων ή άλλων διοικητικών ενεργειών, από τις οποίες προκλήθηκε ζημία στους διοικούμενους⁶⁶. Με άλλα λόγια παράνομη πράξη ή παράλειψη, δεν υφίσταται μόνο όταν παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου αλλά, και όταν παραλείπονται εκείνες οι ενέργειες που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και απορρέουν από την κείμενη εν γένει νομοθεσία, τα δεδομένα της κοινής πείρας, της επιστημονικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης ή εμπειρίας και της καλής πίστεως.⁶⁷ Ευθύνη όμως γεννάται και κατά την παράβαση διοικητικής υποχρέωσης, δηλαδή της μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης για τήρηση της αντικειμενικά επιβαλλόμενης κατά την ενάσκηση από τα όργανα των υπηρεσιακών καθηκόντων, επιμέλειας⁶⁸.

Όσον αφορά την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας η ίδια μπορεί να στοιχειοθετηθεί όχι μόνο στα πλαίσια δέσμιας αρμοδιότητας αλλά και στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας. Όταν δίδεται εξουσιοδότηση στο όργανο για την έκδοση διοικητικής πράξης, το ίδιο δεν είναι υποχρεωμένο να προχωρήσει στην έκδοση πράξης

⁶³ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 15

⁶⁴ Κιουπτσίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 14

⁶⁵ ΠΔ 18/89

⁶⁶ Παυλόπουλος, Π. Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Π. Κατά τους Κανόνες του Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις, Αντ. Ν. Σάκκουλα 1989, σελ. 62.

⁶⁷ ΣτΕ 2818/2005

⁶⁸ Κιουπτσίδης, Θεόδωρος., όπως παραπάνω, σελ. 126.

διότι του δίνεται η ελευθερία δράσης. Αντίθετα όταν η έκδοση διοικητικής πράξης επιβάλλεται στο όργανο από εξουσιοδοτική διάταξη, εντός ορισμένης προθεσμίας οφείλει να την εκδώσει, διότι αντίθετη κίνηση υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας⁶⁹ και οδηγεί σε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας⁷⁰

Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας μπορεί να διακριθεί σε παράλειψη έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, είτε στο πλαίσιο μιας διαδικασίας, είτε μετά από αίτηση του διοικούμενου της συμμόρφωσης σε δικαστική απόφαση, στην παράλειψη εσωτερικών ενεργειών αλλά και στην παράλειψη της διενέργειας υλικών πράξεων οποιασδήποτε φύσης.⁷¹ Παράλειψη όμως μπορεί να προκύψει και από την άρνηση της διοικήσεως, δηλαδή την αδράνεια των αρμόδιων διοικητικών οργάνων να προβούν στις απαιτούμενες ενέργειες, οι οποίες προκαλούν και αυτές με τη σειρά τους ζημιές προς τους διοικούμενους⁷²

Σε επόμενο στάδιο το δικαστήριο θα ελέγξει με βάση τις παραπάνω διατάξεις για να επιδικάσει την αποζημίωση αν υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα του οργάνου, είναι δηλαδή υποχρεωμένο εκ του νόμου για την έκδοση, αν ο διοικούμενος εγκαίρως υπέβαλλε την αίτηση στο αρμόδιο όργανο για την έκδοση, αν αυτός που υπέβαλλε την αίτηση νομιμοποιείται να προβεί στην ενέργεια αυτή και τέλος αν παρήλθε άπρακτη η προθεσμία που παρέχουν οι ισχύουσες διατάξεις στο διοικητικό όργανο για να ενεργήσει η εφόσον δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία αν παρήλθε τρίμηνο⁷³. Σ' αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι με νομολογία του ΣτΕ, η αστική ευθύνη του δημοσίου μπορεί να προκύψει και από την παράλειψη ψήφισης τυπικού νόμου ή έκδοσης διοικητικών πράξεων κανονιστικού χαρακτήρα στα πλαίσια της δέσμιας αρμοδιότητας, βάση της οποίας η ψήφιση τυπικού νόμου η έκδοση της παραπάνω διοικητικής πράξης, προβλέπεται ως υποχρεωτική είτε από το Σύνταγμα είτε από την οικεία νομοθετική εξουσιοδότηση⁷⁴.

3.1.3 Υλική ενέργεια.

⁶⁹ Κιουπτισίδης, Θ., όπως παραπάνω, σελ. 218

⁷⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ.155-156, ΣΤΕ 31/2002

⁷¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ.231-232.

⁷² ΠρΑθ 1508/1987.

⁷³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 115

⁷⁴ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 363,364

Όπως ήδη έχει προαναφερθεί αν και η γραμματική διατύπωση του άρθρου 105 του ΕισΝακ κάνει μόνο ρητή αναφορά στις πράξεις και παραλείψεις κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας για την στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου ωστόσο και πέρα από αυτή τη συστατική ερμηνεία του άρθρου, με απόφαση του ΑΕΔ⁷⁵ έγινε δεκτό ότι οι υλικές ενέργειες τόσο οι παράνομες όσο και οι παράνομες παραλείψεις αυτών, αποτελούν πηγή δημιουργίας αστικής ευθύνης και ταυτόχρονα γενεσιουργό λόγω αξίωσης αποζημίωσης⁷⁶.

Αρχικά λοιπόν θα πρέπει να αναφέρουμε ότι η υλική ενέργεια διακρίνεται από τη διοικητική πράξη καθώς δεν αποτελεί τη δήλωση της βουλήσεως του διοικητικού οργάνου αλλά κατά νομική ακρίβεια συνιστά συμπεριφορά με την οποία πραγματώνεται η βούληση αυτή, απλά με το να εξωτερικεύεται⁷⁷. Όπως και στις μη εκτελεστικές διοικητικές πράξεις έτσι και στην περίπτωση των υλικών ενεργειών η αναγνώριση της δυνατότητας της αστικής ευθύνης αποτελεί το μόνο ένδικο βοήθημα για την προστασία του διοικουμένου.

Ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται από υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ εφόσον αυτές απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών ή εξαιτίας τους και δεν συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου⁷⁸. Ενδεικτικά παραδείγματα παράνομων υλικών ενεργειών σύμφωνα με την νομολογία του ΣΤΕ συνιστούν: α) οδήγηση μοτοσυκλέτας από τροχονόμο κατά παράβαση άρθρων του ΚΟΚ (ΣτΕ 736/94), β) σύγκρουση Ι.Χ αυτοκινήτου με στρατιωτικό αυτοκίνητο, οδηγούμενο από στρατιώτη (ΣτΕ 4607/97), γ) οι εκρήξεις πυρομαχικών στις αποθήκες του Ε.Σ με αποτέλεσμα την πρόκληση ζημιών σε παρακείμενο εργοστάσιο, δ) η καταστολή απεργιακών κινητοποιήσεων και διαδηλώσεων με τραυματισμούς πολιτών εκ μέρους αστυνομικών⁷⁹ κ.λπ.

Αστική ευθύνη όμως μπορεί να προκύψει και λόγω παράλειψης οφειλόμενης υλικής ενέργειας σε περίπτωση αδράνειας ή δέσμιας αρμοδιότητας των αρμόδιων οργάνων. Εξαιτίας λοιπόν της αδράνειας των οργάνων αυτών να προβούν στις απαιτούμενες, νόμιμες υλικές ενέργειες, προκαλείται ζημία στους διοικουμένους, η

⁷⁵ ΑΕΔ 6/96

⁷⁶ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 363,364

⁷⁷ Μαθιουδάκη, Ι. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από Υλικές Ενέργειες κατά τα άρθρα 105-106 του ΕισΝακ, διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 24.

⁷⁸ Παπαευαγγέλου / Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις ΑΝΤ.Ν. Σάκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2007, σελ.130

⁷⁹ ΣτΕ 322/2009

οποία θα είχε αποφευχθεί εάν τα όργανα αυτά προέβαιναν στην υλοποίηση των υλικών αυτών ενεργειών πχ άρνηση θεώρησης από τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Γεωργίας των υποβληθέντων από οινοπαραγωγό εταιρεία δικαιολογητικών, επιστροφή ως μη πλήρους του φακέλου της και μη καταβολή της αιτηθείσης κοινοτικής οικονομικής ενισχύσεως (ΣτΕ 615/99) ⁸⁰. Ομοίως ζημία από την παραπάνω ενέργεια μπορεί να προκληθεί όχι στα πλαίσια διακριτικής ευχέρειας των οργάνων αλλά στα πλαίσια δέσμιας αρμοδιότητας, δηλαδή όταν το όργανο υποχρεούται από εξουσιοδοτική διάταξη να προβεί στην εκτέλεση των υλικών ενεργειών και δεν το κάνει, παρά την υποχρέωση του, τότε η ενέργεια του αυτή χαρακτηρίζεται ως παράλειψη οφειλόμενης υλικής ενέργειας. Ως τέτοια ενέργεια έχει κριθεί από την νομολογία του ΣτΕ: η παράλειψη νοσοκομείου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την αποτροπή πρόκλησης πυρκαγιάς και θάνατος νεογνού σε θερμοκοιτίδα από την προκληθείσα πυρκαγιά(ΣτΕ 1222/02), η παράλειψη των αστυνομικών να λάβουν επαρκή προληπτικά μέτρα για την περιουσία των διοικουμένων από ομάδες αναρχικών διαδηλωτών, οι οποίες προκάλεσαν σοβαρά επεισόδια και καταστροφές (ΣτΕ 28/00).⁸¹

3.2.1 Το παράνομο

Η εκκίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης προϋποθέτει η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ να φέρει το χαρακτήρα του παρανόμου. Μία λοιπόν πράξη ,παράλειψη ή υλική ενέργεια είναι παράνομη όταν το διοικητικό όργανο παραβαίνει την εκπλήρωση νόμιμου καθήκοντος του και εξαιτίας αυτού προσβάλλεται δικαίωμα ή έννομο συμφέρον νόμιμα προστατευόμενο του προσώπου που αφορούν οι παραπάνω ενέργειες⁸².

Αν και στις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 γίνεται σαφές ότι οι πράξεις, παραλείψεις η υλικές ενέργειες πρέπει να είναι παράνομες για να στοιχειοθετηθεί η

⁸⁰ Παπαευαγγέλλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου- Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη., όπως παραπάνω, σελ. 132

⁸¹ Παπαευαγγέλλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου- Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη., όπως παραπάνω, σελ. 132

⁸² Τάχος, Α. Διοικητικό Δίκαιο., Η Εξωσυμβατική Αστική Ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 973.

αστική ευθύνη ωστόσο στις ίδιες νομοθετικές διατάξεις δεν ρυθμίζεται ρητώς ή έννοια της εν λόγω παράνομης πράξης αλλά ούτε γίνεται παραπομπή σε διατάξεις που να την εξειδικεύουν. Αποτελούν έτσι «λευκούς κανόνες»⁸³ οι οποίοι παραπέμπουν στο σύνολο των κανόνων δικαίου που συνθέτουν την αρχή της νομιμότητας. Παράνομη πράξη λοιπόν μπορεί να χαρακτηριστεί αυτή η οποία αντίκειται σε απλό, ουσιαστικό ή τυπικό νόμο, στο Σύνταγμα, στο κοινοτικό δίκαιο, σε ψηφίσματα της βουλής, στους γενικά παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου, στις επικυρωθείσες με νόμο διεθνείς συμβάσεις, σε τυπικούς νόμους, στον κανονισμό της βουλής, στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις αλλά και στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου⁸⁴.

Σχετικά με την ειδικότερη μορφή παρανομίας, τονίζεται ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου προκύπτει λόγω παραβίασης των κανόνων δικαίου που διέπουν την εσωτερική νομιμότητα της δράσης των οργάνων του δημοσίου όπως για παράδειγμα η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, η κατάχρηση εξουσίας, η παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, όταν συντρέχει παράβαση διάταξης κατ' ουσίαν νόμου⁸⁵ κ.λπ., Στην περίπτωση των υλικών ενεργειών ή της παράλειψης των υλικών ενεργειών η παρανομία μπορεί να συνίσταται στο ότι η ενέργεια ή η παράλειψη αυτής από το διοικητικό όργανο δεν είναι σύμφωνη προς τους κανόνες της καλής λειτουργίας της διοίκησης ή προς τους κανόνες της επιστήμης και της τέχνης, που κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης είναι σχετικοί με την άσκηση των καθηκόντων του⁸⁶. Τέτοιου είδους παρανομία υφίσταται κατά την παροχή ιατρικών υπηρεσιών, όταν ο ιατρός δεν ενήργησε σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες της ιατρικής επιστήμης και δεν επέδειξε την οφειλόμενη ιδιαίτερη επιμέλεια⁸⁷.

Πολύ κρίσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό μιας πράξης ως σύμφωνης ή παράνομης συνιστά ο χρόνος κατά τον οποίο τελέστηκε η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.⁸⁸ Κατ' εξαίρεση παρανομία δεν υφίσταται και κατ' επέκταση αποκλείεται η αστική ευθύνη όταν νεότερος νόμος άρει αναδρομικά τον παράνομο χαρακτήρα των ενεργειών αυτών. Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι η αστική ευθύνη είναι αντικειμενική και όχι υποκειμενική. Αρκεί μόνο το ότι η πράξη είναι παράνομη και δεν ενδιαφέρει η διαπίστωση υπαιτιότητας του οργάνου,⁸⁹ δεν

⁸³ Γέροντας, Α.-Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 371

⁸⁴ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 372

⁸⁵ Γέροντας, Α.-Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.-Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 373

⁸⁶ ΣτΕ 2287/09

⁸⁷ ΣτΕ 2671/09

⁸⁸ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 973

⁸⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., όπως παραπάνω, σελ. 378.

ενδιαφέρει δηλαδή αν η παραβιασθείσα διάταξη ήταν σαφής η όχι⁹⁰. Εξαίρεση αποτελεί το άρθρο 198 του ΑΚ όταν η παράβαση έγινε στα πλαίσια διαπραγματεύσεων για την σύναψη διοικητικής σύμβασης, μη αφορώσα τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου η του ΝΠΔΔ. Στο ζήτημα αυτό εάν η σύμβαση δεν καταρτίσθηκε η ακυρώθηκε τότε απαιτείται υπαιτιότητα των οργάνων, τα οποία δεν κατέβαλαν την απαραίτητη προσοχή κατά την άσκηση των καθηκόντων τους⁹¹. Επιπροσθέτως ενώ στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου παρανομία υφίσταται όταν παραβιάζεται ένας κανόνας δικαίου, αντίθετα κατά το δημόσιο δίκαιο παρανομία δεν υφίσταται μόνο όταν οι ενέργειες των οργάνων παραβιάζουν κανόνες δικαίου αλλά και όταν αυτές δεν βρίσκουν έρεισμα στις διατάξεις που καθορίζουν το πλαίσιο, το περιεχόμενο αλλά και τον τρόπο άσκησης των ενεργειών αυτών.⁹²

Πρέπει επίσης να τονίσουμε ότι μια ζημιογόνος πράξη δεν είναι παράνομη όταν ο ζημιωθείς συνήνεσε αυτήν, εκτός αν η συναίνεση αυτή αντιβαίνει στα χρηστά ήθη η τη δημόσια τάξη η οφείλεται σε παράνομη βία η απειλή ή σε οικονομική ανάγκη, όταν έγινε για την αντιμετώπιση καταστάσεων ανωτέρας βίας αλλά και όταν συντρέχει περίπτωση κατάστασης ανάγκης σύμφωνα με τα άρθρα 285 και 286 του ΑΚ⁹³.

Τέλος είναι πολύ σημαντικό στα πλαίσια αποσαφήνισης του όρου παράνομο να παρουσιάσουμε τις επιμέρους μορφές του. Το νομικό υπόβαθρο βάση του οποίου ορίζονται οι παραπάνω μορφές, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 είναι οι διατάξεις του άρθρου 53 παρ.2 του Π.Δ 341/978. Αν και στην προκειμένη περίπτωση οι διατάξεις αυτές συνιστούν τους λόγους ακυρώσεως της διοικητικής πράξης ωστόσο ως προς το ένδικο βοήθημα, το οποίο και μας ενδιαφέρει εδώ, αποτελούν τις μορφές παρανόμου σχετικά με την αγωγή αποζημίωσης για τις πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας⁹⁴

Με βάση λοιπόν τη θεωρία οι μορφές του παρανόμου διακρίνονται σε αυτές που αφορούν την εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής δράσης και σε αυτές που αφορούν την εσωτερική νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Στην πρώτη λοιπόν κατηγορία ανήκει η αναρμοδιότητα και η παράβαση ουσιώδους τύπου και στην δεύτερη κατηγορία η παράβαση ουσιαστικής διάταξης του νόμου και η κατάχρηση

⁹⁰ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 541.

⁹¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 236-237.

⁹² Παυλόπουλος, Π., Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου Δικαίου., όπως παραπάνω, σελ.372.

⁹³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 237.

⁹⁴ ΠΔ 341/978

εξουσίας, η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή η μη των πραγματικών περιστατικών και η κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας.⁹⁵

3.2.1.1 Μορφές του παρανόμου εξωτερικής νομιμότητας διοικητικής δράσης.

Οι μορφές αυτές εστιάζουν στο όργανο που εξέδωσε την πράξη αλλά και στην διαδικασία έκδοσης της.

3.2.1.2 Αναρμοδιότητα.

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 κάθε μορφή αναρμοδιότητας αποτελεί παρανομία. Αναρμοδιότητα λοιπόν υπάρχει όταν κατά το χρονικό διάστημα έκδοσης της πράξης από το διοικητικό όργανο αυτό ήταν κατά τόπο καθ' ύλην αλλά και κατά χρόνο αναρμόδιο. Η αναρμοδιότητα άλλοτε επιφέρει ακύρωση της πράξης και άλλοτε την καθιστά ανυπόστατη. Οι πράξεις που εκδίδονται κατά νόσφισιν εξουσίας είναι ανυπόστατες και σε ορισμένες περιπτώσεις η νομολογία δέχεται τον λόγο αναρμοδιότητας τόσο για την ασφάλεια δικαίου όσο και για την προστασία του ιδιώτη. Ανυπόστατες θεωρούνται και οι πράξεις καθ' υπέρβαση καθηκόντων όταν το διοικητικό όργανο εξέδωσε αυτές τις πράξεις παρόλο που αρμόδιο για την έκδοσή τους ήταν όργανο το οποίο ανήκει σε άλλη εξουσία δηλαδή, είναι νομοθετικό ή δικαστικό⁹⁶.

⁹⁵ Δαγτόγλου, Π.Δ. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 808

⁹⁶ Γέροντας, Α. Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 78

3.2.1.3 Παράβαση ουσιώδους τύπου.

Κάθε παράβαση αστικού τύπου αποτελεί και παράβαση ουσιώδους τύπου που μπορεί να οδηγήσει στην δημιουργία της αστικής ευθύνης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106⁹⁷. Τέτοιες μορφές παράβασης ουσιώδους τύπου είναι ο έγγραφος τύπος, η δημοσίευση της διοικητικής πράξης, η υπογραφή και το διατακτικό, δηλαδή ο κανόνας στον οποίο στηρίζεται, η νόμιμη σύνθεση, λειτουργία και συγκρότηση των διοικητικών οργάνων, η γνωμοδότηση και η μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.⁹⁸ Η κρίση για το αν παραβιάστηκε η όχι ο ουσιώδης τύπος από τη ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια επαφίεται στον δικαστή του αρμόδιου δικαστηρίου. Ως κριτήρια για τον σχηματισμό της παραπάνω κρίσης ο δικαστής λαμβάνει υπόψη: α) τη σημασία της διαδικαστικής ενέργειας για την προστασία του διοικούμενου, για την καλή λειτουργία της διοίκησης, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, για τον δικαστικό έλεγχο της πράξης και β) την επιρροή της παράλειψης του τύπου στη ρύθμιση που θεσπίζεται με την πράξη.⁹⁹

3.2.2.1 Μορφές του παρανόμου εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

3.2.2.2 Παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου.

Μία σημαντική παράβαση εσωτερικής νομιμότητας, η οποία δημιουργεί αστική ευθύνη δημοσίου σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106, είναι όταν το περιεχόμενο ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ παραβιάζει κανόνες που διέπουν την ρυθμιστική δράση τους. Συνεπώς οι κανόνες αυτοί οι οποίοι είναι αμέσως ή εμμέσως σχετικοί με το ρυθμιστικό

⁹⁷ Στασινόπουλος, Μ. Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, ανατύπωση 1968

⁹⁸ Γέροντας, Α. Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 79-82. Σπηλιωτόπουλος Ε, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2, 15^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

⁹⁹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, Τόμος 2, σελ. 133

περιεχόμενο των παραπάνω πράξεων πηγάζουν από οποιαδήποτε πηγή¹⁰⁰ διοικητικού δικαίου.¹⁰¹ Σ αυτό το σημείο πολύ σημαντικό για το δικαστή είναι να κρίνει αν και κατά πόσο ο νομικός συλλογισμός του διοικητικού οργάνου πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης ήταν ορθός η όχι. Το σφάλμα του διοικητικού οργάνου μπορεί να εντοπιστεί στην μείζονα ή την ελάσσονα πρόταση αλλά και στο συμπέρασμα¹⁰².

3.2.2.3 Κατάχρηση εξουσίας.

Η κατάχρηση εξουσίας αποτελεί και αυτή σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 λόγο αποζημίωσης. Η ύπαρξη της υφίσταται όταν η ζημιολόγος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου του δημοσίου η των ΝΠΔΔ δεν εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος αλλά ικανοποιεί προσωπικά και ιδιωτικά συμφέροντα αλλά και αν ακόμα εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος αυτός είναι καταδήλως διάφορος από εκείνον για τον οποίο έχει ταχθεί¹⁰³. Με άλλα λόγια

3.2.2.4 Κακή κατάχρηση διακριτικής εξουσίας.

Η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας αποτελεί μια σημαντική μορφή παρανόμου η οποία σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 δημιουργεί αστική ευθύνη, αρκεί το όργανο το οποίο ενεργεί να έχει τη δυνατότητα τις διακριτικής ευχέρειας σύμφωνα με τον νόμο. Από τη στιγμή λοιπόν που το διοικητικό όργανο διαθέτει νομίμως τη διακριτική ευχέρεια είναι υποχρεωμένο να προβαίνει στην άσκηση αυτή

¹⁰⁰ Π. χ Από το ΔΔΕ, το Σύνταγμα, το Συνταγματικό έθιμο, το διεθνές δίκαιο, τις νομοθετικές πράξεις, τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, τις κανονιστικές πράξεις και τους λεπτομερειακούς νομολογιακούς κανόνες.

¹⁰¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, Τόμος 2, σελ. 137

¹⁰² Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ. 82-83.

¹⁰³ Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ. 89.

μέσα στα άκρα όρια της και όχι αυθαίρετα. Ο δικαστής λοιπόν του αρμόδιου δικαστηρίου σχετικά με την εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου θα προχωρήσει σε παρεμπόμποντα έλεγχο της υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας κάνει χρήση των ίδιων κριτηρίων ελέγχου που χρησιμοποιεί και στο πλαίσιο της εκδίκασης της αίτησης ακυρώσεως η προσφυγής¹⁰⁴.

3.2.2.5 Η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς την συνδρομή των πραγματικών ή μη περιστατικών.

Ιδιάζουσα περίπτωση είναι αυτή της εσφαλμένης ουσιαστικής εκτίμησης ως προς την συνδρομή των πραγματικών ή μη περιστατικών του οργάνου. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 η παραπάνω εκτίμηση, ως προϋπόθεσης της αστικής ευθύνης θα πρέπει να ερμηνευθεί με βάση την έννοια και το περιεχόμενο του λόγου ακυρώσεως που αφορά την πλάνη περί τα πράγματα η οποία για να είναι νομικά βάσιμη η αγωγή αποζημίωσης θα πρέπει να είναι ουσιώδης με την έννοια να επηρεάζει καθοριστικά την κρίση του οργάνου ή να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ή άλλα επαρκή στοιχεία. Η σύνδεσή της ερμηνείας αυτή με την πλάνη περί τα πράγματα προκύπτει από το γεγονός ότι η εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών διακρίνεται και εμφανίζεται κατόπιν της εκτίμησης για την ύπαρξη ή μη των πραγματικών περιστατικών¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ. 87.

¹⁰⁵ Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ. 85.

3.2.2.6 Λόγοι άρσης του παρανόμου.

Οι λόγοι άρσης της παρανομίας είναι τόσο η θέσπιση του παραβιαζόμενου κανόνα αποκλειστικά για χάριν του δημόσιου συμφέροντος όσο και η ανωτέρα βία. Αρχικά σύμφωνα με τον πρώτο λόγο άρσης του παρανόμου το Δημόσιο δεν ευθύνεται σε αποζημίωση, σύμφωνα με το άρθρο 105, αν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διατάξεως, η οποία έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος, δηλαδή αφορά αμέσως και αποκλειστικώς το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα διάταξη η οποία ναι μεν έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος, αλλά παράλληλα θεμελιώνει δικαίωμα υπέρ ορισμένου προσώπου, οδηγεί στη θεμελίωση της ευθύνης του δημοσίου προς αποζημίωση έναντι τρίτου¹⁰⁶.

Δεύτερος σημαντικός λόγος άρσης του παρανόμου αποτελεί η ανωτέρα βία. Τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝακ καθιερώνουν γνήσια αντικειμενική ευθύνη άσχετη με την υπαιτιότητα του οργάνου¹⁰⁷. Ευθύνη λοιπόν για αποζημίωση συντρέχει σε κάθε περίπτωση μη τήρησης ή πλημμελούς τήρησης των υποχρεώσεων των οργάνων του δημοσίου, η οποία είχε ως συνέπεια ζημία του ιδιώτη, πλην της συνδρομής της ανωτέρας βίας.¹⁰⁸ Η τελευταία συντρέχει εφόσον το δημόσιο αποδείξει ότι τα όργανα του έπραξαν ότι ήταν αντικειμενικά δυνατό και η ζημία είναι αναπόφευκτη καθώς οφείλεται σε απρόβλεπτο και αναπότρεπτο γεγονός. Με άλλα λόγια η παρεμβολή τέτοιων γεγονότων¹⁰⁹ κατά τη διαδικασία της παροχής, η οποία καθιστά αυτή ανέφικτη αλλά και παρεμποδίζει την αποτροπή της ζημίας του ιδιώτη, δεν θα μπορούσε να εκπληρωθεί ακόμα και αν η διοίκηση προχωρούσε στην λήψη μέτρων άκρας επιμέλειας και σύνεσης. Τα αναπότρεπτα αυτά φυσικά φαινόμενα δεν συνιστούν, εξ ορισμού, ανωτέρα βία που επιφέρει ζημία αλλά μόνο όταν εκδηλωθούν κατά τρόπο

¹⁰⁶ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ. 120.

¹⁰⁷ Σε αντίθεση με το άρθρο 914 του ΑΚ.

¹⁰⁸ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ. 120

¹⁰⁹ Τα γεγονότα ανωτέρας βίας βρίσκονται έξω από τη δράση της διοίκησης, όσο επιμελής και αν είναι αυτή και αποκτούν ιδιαίτερη σημασία καθώς χαράσσουν τα όρια μεταξύ κρατικής ευθύνης και μη ευθύνης του δημοσίου « ανεύθυνο δημοσίου »

που δεν είναι δυνατό να προβλεφθεί και με τέτοια ένταση που καθιστούν τη ζημία αναπόφευκτη.¹¹⁰¹¹¹

Η ανωτέρα βία γίνεται αντιληπτή με διάφορους τρόπους από τη νομολογία: ως λόγος άρσης της ευθύνης, άλλοτε ως λόγος άρσης του παρανόμου της κρατικής πράξης, άλλοτε ως λόγος άρσης κάθε προϋπόθεσης της κρατικής ευθύνης και άλλοτε ως λόγος διακοπής του αιτιώδους συνδέσμου. Η διαπίστωση της ύπαρξης και της ελάχιστης αμέλειας αποκλείει τη συνδρομή του αποκλεισμού της ευθύνης λόγω ανωτέρας βίας.¹¹²

3.3.1 Τα όργανα.

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 η αστική ευθύνη του δημοσίου η των ΝΠΔΔ προκύπτει από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους. Η έννοια «όργανο» ερμηνεύθηκε τόσο συσταλτικά όσο και διασταλτικά.¹¹³ Με γνώμονα τη συσταλτική ερμηνεία πρώτος ο Γ. Μπαλής απέδωσε στον όρο «όργανο» την έννοια του υπαλλήλου με βάση το υπαλληλικό δίκαιο¹¹⁴. Υπό την ερμηνεία αυτή στην έννοια «όργανο» εντάσσονται μόνο τα έμμεσα κρατικά όργανα τα οποία τελούν σε σχέση προαιρετική και πειθαρχική με την πολιτεία προκαλώντας έτσι τον αποκλεισμό μιας μεγάλης κατηγορίας προσώπων από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 105¹¹⁵.

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη τόσο από τη σκοπιά της νομολογίας όσο και της θεωρίας η έννοια του όρου «όργανο» των διατάξεων του άρθρου 105

¹¹⁰ Σοϊλεντάκης Ν., Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω σελ. 120

¹¹¹ Το εναγόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο σ' αυτή την περίπτωση έχει την υποχρέωση να προσκομίσει στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η ένταση του φαινομένου, ήταν τόσο ασυνήθιστη, ώστε αποτελούσε ανωτέρα βία.

¹¹² Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ. 120.

¹¹³ Παυλόπουλος, Π., όπως παραπάνω, σελ. 73

¹¹⁴ Μαθιουδάκη, Ι. Η αστική ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝακ. Διδακτορική Διατριβή, 2005, σελ 124.

<https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/14817#page/1/mode/2up>

¹¹⁵ Μαθιουδάκη, Ι., όπως παραπάνω, σελ

χαρακτηρίζεται από την διασταλτική ερμηνεία, καθώς ως όργανο του κράτους ή του ΝΠΔΔ, νοείται κάθε φυσικό πρόσωπο που διεκπεραιώνει ορισμένη κρατική αποστολή διατελώντας στην υπηρεσία του κράτους είτε με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου¹¹⁶. Για την ιδιότητα του οργάνου υπό την έννοια του άρθρου 105 του ΕισΝακ σημασία έχει μόνο το είδος των αρμοδιοτήτων και όχι ο τύπος της αναθέσεως¹¹⁷. Αρκεί και η προσωρινή η ακόμη και ad hoc ανάθεση δημόσιας εξουσίας, καθώς και κάθε συμμετοχή ιδιωτών στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η αστική ευθύνη λοιπόν του δημοσίου είναι ενιαία και για τις τρεις λειτουργίες της ενιαίας κρατικής εξουσίας εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική ειδάλλως δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί η αρχή του κράτους δικαίου εφόσον η ουσιαστική του λειτουργία ολοκληρώνεται με την αστική ευθύνη του κράτους¹¹⁸.

Στο σημείο αυτό εγείρεται ένα ερώτημα σχετικά με το αν το βοηθητικό προσωπικό του Δημοσίου υπάγεται στην κατά το άρθρο 105 του ΕισΝακ έννοια του οργάνου με την ευρεία έννοια του. Πιο συγκεκριμένα αν από τις ζημιογόνες πράξεις των «προσθηθέντων» οργάνων ή η υποχρέωση προς αποζημίωση γεννάται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 105 ή των διατάξεων των άρθρων 334 ή 922 του ΑΚ. Κρίσιμο στοιχείο σ' αυτήν την περίπτωση αποτελεί η ύπαρξη υπαιτιότητας καθώς στην πρώτη περίπτωση δεν είναι απαραίτητη ενώ στην δεύτερη αποτελεί προϋπόθεση.¹¹⁹ Επί του ζητήματος αυτού οι απόψεις που εκφράστηκαν τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία δεν ήταν ιδιαίτερα σαφής και κατατοπιστικές.

Σύμφωνα λοιπόν με τη θεωρία το βοηθητικό προσωπικό ανήκει στην κατηγορία των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ υπό περιορισμούς. Σημαντικός εκφραστής αυτής της άποψης υπήρξε ο Στασινόπουλος ο οποίος διατύπωσε τη σκέψη ότι: «όργανο της πολιτείας είναι παν πρόσωπον συνδεδεμένον προς αυτήν διά σχέσεως οργανικής και απασχολούμενον είς την λειτουργίαν μιας δημόσιας υπηρεσίας. Ειδικότερον πας δημόσιος υπάλληλος είναι όργανο της πολιτείας, χωρίς διακρίσεις εάν είναι ανώτερος ή κατώτερος, εάν ασκή αποφασιστικήν αρμοδιότητα ως δημόσια αρχή ή εάν είναι βοηθητικόν ή εκτελεστικόν όργανον».¹²⁰ Σύμφωνα με τα παραπάνω η γενικευμένη υπαγωγή όλων όσων εργάζονται στο δημόσιο ανεξάρτητα της έννομης σχέσης μέσω της οποίας συνδέονται με αυτό μετριάζεται αισθητά με την ανάδυση

¹¹⁶ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ 530.

¹¹⁷ Π.Δ Δαγτόγλου, όπως παραπάνω, σελ 803

¹¹⁸ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ 969.

¹¹⁹ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 530

¹²⁰ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 530

ορισμένων περιορισμών. Το όργανο πέραν του ότι απαιτείται να έχει καταλάβει οργανική θέση θα πρέπει να έχει διορισθεί από το δημόσιο η ΝΠΔΔ, έστω κι αν η μισθοδοσία του γίνεται από ιδιώτη και να εργάζεται σε αυτά και όχι σε ορισμένη δημόσια επιχείρηση ή οργανισμό, ασκώντας δημόσια εξουσία.

Αντίθετη όμως προς αυτήν τη θέση τάσσεται η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων η οποία χαρακτηρίζει τα όργανα αυτά «προσθηθέντες» του κράτους. Αναδεικνύοντας την έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου με την οποία συνδέονται με το κράτος και τονίζοντας την έλλειψη εκτέλεσης πράξεων δημόσιας εξουσίας εκ μέρους αυτών των οργάνων, η νομολογία κατατάσσει τα όργανα αυτά στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και ανήγαγε την ευθύνη αποζημίωσης στις διατάξεις του αστικού κώδικα περί προστίσεων.

Ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ κατά το άρθρο 105 του ΕισΝακ γεννάται και από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των de facto οργάνων τους, με την προϋπόθεση ότι οι παραπάνω πράξεις τους παραμένουν έγκυρες κατά την χρονική περίοδο που άσκησαν τα de facto όργανα τα καθήκοντα του δημόσιου οργάνου¹²¹. Ακόμη όργανα του δημοσίου αποτελούν και οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές αλλά και τα «διφυή» νομικά πρόσωπα όταν ασκούν δημόσια εξουσία, με βάση την έννοια του άρθρου 105.¹²² Σημειωτέον η πράξη ή παράλειψη δεν χρειάζεται να προέρχεται αμέσως από όργανο του Κράτους, αλλά αρκεί να έγκειται στην ελαττωματική λειτουργία ή μη λειτουργία τεχνικών εγκαταστάσεων, όπως οι σηματοδότες οδικής κυκλοφορίας, οι ηλεκτρονικοί υπολογιστές, που αντικαθιστούν τη λειτουργία διοικητικών οργάνων, για την οποία ευθύνεται το Κράτος.¹²³

3.3.1.2 Όργανα εκτελεστικής εξουσίας

Όργανα εκτελεστικής εξουσίας νοούνται τα όργανα εκείνα που ανήκουν στο ΝΠΚ στα ΝΠΔΔ και στα ΝΠΙΔ όταν τα τελευταία ασκούν δημόσια εξουσία. Στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας γίνεται διασταλτική ερμηνεία του όρου «όργανο» ανεξάρτητα

¹²¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 130

¹²² Γέροντας, Α., όπως παραπάνω σελ 364

¹²³ Π.Δ Δαγτόγλου., όπως παραπάνω, σελ 803,804

από το αν πρόκειται για αποφασίζοντα όργανα ή για όργανα που προβαίνουν απλώς σε υλικές ενέργειες καθώς επίσης και ανεξάρτητα από το μονομερή ή συμβατικό δεσμό που τα συνδέει με το δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ¹²⁴. Στην κατηγορία της εκτελεστικής εξουσίας ανήκουν μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα, τα όργανα που έπονται στη διοικητική ιεραρχία καθώς και τα λοιπά όργανα που προβαίνουν όπως προαναφέρθηκε σε απλές υλικές ενέργειες¹²⁵.

Μία ακόμη προϋπόθεση έγερσης του παραπάνω μηχανισμού είναι και η νόμιμη υπόστασή του. Όταν ο διορισμός μονομελούς διοικητικού οργάνου ή η συγκρότηση συλλογικού διοικητικού οργάνου πάσχει για κάποιο λόγο παρανομία τότε ισχύει η αστική ευθύνη του δημοσίου ενώ αν οι ζημιογόνες πράξεις προέρχονται από όργανα που δεν έχουν πράξη διορισμού ή συγκρότησης ή άλλης μορφής ανάθεσης καθηκόντων τότε η αστική ευθύνη δεν τίθεται σε ισχύ. Ομοίως ο θεσμός της αστικής ευθύνης δεν ενεργοποιείται όταν η πράξη διορισμού, συγκρότησης ή ανάθεσης καθηκόντων είναι ανυπόστατη. Εξαίρεση αποτελεί αν ο διοικούμενος δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει το ανυπόστατο αυτό¹²⁶.

Περαιτέρω ευθύνη από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να προκύψει όχι μόνο στα πλαίσια άσκησης των κυβερνητικών ή διοικητικών καθηκόντων τους αλλά και κατά την έκδοση παράνομης κανονιστικής διοικητικής πράξης. Τα διοικητικά όργανα λοιπόν παράγουν κανονιστικές πράξεις είτε απευθείας από το Σύνταγμα (άμεση εξουσιοδότηση), είτε με εξουσιοδότηση με νόμο (έμμεση ή νομοθετική εξουσιοδότηση). Στην πρώτη περίπτωση απευθείας εξουσιοδότηση από το Σύνταγμα παρέχεται στα άρθρα 43 παρ.1, 54 παρ.2, 83 παρ.1 και 2 ενώ στην έμμεση εξουσιοδότηση σκοπός είναι να οριστεί συγκεκριμένο διοικητικό όργανο από τον κοινό νομοθέτη για την έκδοση κανονιστικών πράξεων¹²⁷. Απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η ευθεία και άμεση¹²⁸ εφαρμογή της κανονιστικής διοικητικής πράξης ειδάλλως ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης κινείται μετά την έκδοση των περαιτέρω διοικητικών πράξεων, αφού μόνο τότε επέρχεται η ζημία.

Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται από όλα τα όργανα της διοίκησης πλην του ΠτΔ και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τοπικό, λεπτομερειακό ή τεχνικό χαρακτήρα. Τέτοια αρμοδιότητα όμως δίνεται και στον ΠτΔ

¹²⁴ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ 964.

¹²⁵ Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ 364.

¹²⁶ Γέροντας, Α., όπως παραπάνω, σελ. 365.

¹²⁷ Σπυρόπουλος, Φ. Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 115.

¹²⁸ Μη περαιτέρω έκδοση διοικητικών πράξεων για την επέλευση των ζημιών.

με την παροχή κανονιστικών διαταγμάτων με βάση τα άρθρα 43 παρ. 4 Σ και 43 παρ. 2 εδ. α'.¹²⁹ Όταν λοιπόν η έκδοση ή μη μιας κανονιστικής διοικητικής πράξης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης δεν δημιουργεί αστική ευθύνη εκτός αν αυτό θεμελιώνεται από ισχύουσες διατάξεις. Επίσης το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση παράλειψης έκδοσης κανονιστικής διοικητικής πράξης από τα διοικητικά όργανα εκτός αν επιβάλλεται το αντίθετο από το Σ. ή από νομοθετικές διατάξεις.¹³⁰

3.3.1.1 Κυβερνητικές πράξεις.

Οι κυβερνητικές πράξεις αν και έχουν χαρακτηριστικά διοικητικής πράξης, δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, χαρακτηρίζονται ως ιδιάζουσα κατηγορία πράξεων είτε του Αρχηγού του Κράτους, είτε κυβερνητικών οργάνων και αυτό γιατί γεννάται έντονη διχογνωμία για το εάν αυτές δημιουργούν ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση τρίτων¹³¹. Οι πράξεις αυτές εκχωρούνται από το σύνταγμα ή από πράξεις νομοθετικού περιεχομένου¹³². Η «δικαστική ασυλία» των πράξεων αυτών καθιερώθηκε με το άρθρο 46 παρ.3 του ν. 3713/1928 σύμφωνα με τον οποίο δεν μπορούσαν να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως. Με το άρθρο 45 παρ.5 του Π.Δ. 18/89 και του ν.δ 170/73 επαναλήφθηκε για μια ακόμη φορά το περιεχόμενο του νόμου 3713/1928. Στην κατηγορία των πράξεων αυτών ανήκουν κάποιες πράξεις του ΠτΔ αλλά και της κυβέρνησης.¹³³ Τα στοιχεία για τα οποία επικρίθηκε έντονα το άρθρο 45 παρ.5 του παραπάνω νόμου ως προς τη συνταγματικότητα του ήταν ότι δεν μπορούσε να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως η κυβερνητική πράξη και δεύτερον ότι δεν υπήρχε ένα συγκεκριμένο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό αυτής. Κρίσιμο στοιχείο για

¹²⁹ Ακριβοπούλου, Χ, Ανθόπουλος, Χ, Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 35

¹³⁰ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ 364-366.

¹³¹ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Ά. Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2015 σελ 5

¹³² Ακριβοπούλου, Χ, Ανθόπουλος, Χ., Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, σελ 109.

¹³³ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.-Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ 187-188

την απαρίθμηση τους αποτελεί η νομολογία του ΣτΕ σύμφωνα με την οποία στην κατηγορία αυτή εντάσσονται οι πράξεις οι οποίες ρυθμίζουν διεθνείς σχέσεις της χώρας αλλά και τις σχέσεις της νομοθετικής- εκτελεστικής εξουσίας της ίδιας(επιστράτευση ,απονομή χάρις ,ο διορισμός κυβέρνησης, η αναστολή των εργασιών και η διάλυση της Βουλής)¹³⁴.

Τέλος σχετικά με το αν υπέχει το κράτος ευθύνη αποζημίωσης από κυβερνητικές πράξεις έχουν εκφραστεί δύο απόψεις. Κατά την πρώτη άποψη βάση του άρθρου 105 ΕισΝακ δεν είναι δυνατή η αξίωση αποζημίωσης από το κράτος με την αιτιολογία ότι ο χαρακτηρισμός της από το ΣτΕ ως κυβερνητική την κάνει αυτόματα δικαστικώς ανέλεγκτη εφόσον δεν μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Αντίθετα η δεύτερη άποψη υποστηρίζει ότι το δικαστικώς ανέλεγκτο δεν μπορεί να οδηγήσει στον αποκλεισμό της αστικής ευθύνης και σαφώς προκύπτει υποχρέωση αποζημίωσης από κυβερνητική πράξη¹³⁵. Με την απόφαση 1209/2014 του ΣτΕ το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν υπάγονται μεν σε ευθύ ακυρωτικό έλεγχο πλην όμως δεν αποκλείει την ανόρθωση ζημιών σε ιδιώτες σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106¹³⁶. Με άλλα λόγια γίνεται σαφές ότι από άποψη ευθύνης προς αποζημίωση θα πρέπει να αίρεται το δικαστικώς ανέλεγκτο.¹³⁷

3.3.1.3 Όργανα νομοθετικής εξουσίας.

Αστική ευθύνη μπορεί να προκύψει και από όργανα της νομοθετικής εξουσίας. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ.1 του Σ. τα νομοθετικά όργανα είναι η Βουλή και ο ΠτΔ αλλά και η κυβέρνηση όταν ασκεί νομοθετικό έργο.(73 παρ.1, 44 παρ.1, 48 παρ.5). Αν και αδιαμφισβήτητη η κρατική κυριαρχία δεν είναι απεριόριστη. Σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να παραβιάζονται οι κανόνες υπέρτερης ισχύος και σε περίπτωση που αυτό γίνεται θα πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή οι μηχανισμοί κύρωσης. Αστική ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ από την ψήφιση ,έκδοση και παράλειψη (τυπικών) νόμων αλλά και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

¹³⁴ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 189-190

¹³⁵ Σιούτη, Γ. Η Μονομερής Δράση της Δημόσιας Διοίκησης, Η Διοικητική Πράξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 191.

¹³⁶ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ.102,103

¹³⁷ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ 537-538.

Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η ψήφιση νόμων οι διατάξεις των οποίων αντίκειται στο Σ. ή σε υπερκείμενους κανόνες δικαίου. Αστική ευθύνη ευθέως από νόμο μπορεί να προκύψει μόνο όταν οι νόμοι είναι άμεσης εφαρμογής διαφορετικά ο μηχανισμός ενεργοποιείται με την έκδοση των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή νόμου¹³⁸. Αστική ευθύνη μπορεί επίσης να προκύψει από παράλειψη νομοθέτησης. Στην συγκεκριμένη περίπτωση όταν τα νομοθετικά όργανα παραλείψουν την αρμοδιότητα τους, το Σύνταγμα κατά κανόνα δεν υποχρεώνει άμεσα τον κοινό νομοθέτη να προβεί σε συγκεκριμένη ρύθμιση, αντίθετα κατ' εξαίρεση υπάρχουν περιπτώσεις που οι συνταγματικές διατάξεις οργανώνουν ένα πλαίσιο δέσμιας νομοθετικής αρμοδιότητας όπως στην περίπτωση του άρθρου 17 παρ.5 του Σ και 24 παρ.6 του Σ.¹³⁹ Επιπροσθέτως αστική ευθύνη μπορεί να προκύψει και από ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων αυτών με κοινοβουλευτικές ή διοικητικές αρμοδιότητες. Αυτό συνεπάγεται ότι η δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν περιορίζεται μόνο στην «*stricto sensu*» άσκηση νομοθετικού οργάνου.

3.3.1.4 Όργανα δικαστικής εξουσίας.

Σχετικά με την ευθύνη του δημοσίου στα πλαίσια της δικαστικής λειτουργίας τους κατά κανόνα δεν υφίσταται ευθύνη από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που απορρέει από τα άρθρα 93, 94 και 96 του Σ. αλλά ούτε επιτρέπεται παρεμπόδιση έλεγχος της νομιμότητας τους, κατά την εκδίκαση αστικής ευθύνης του δημοσίου, από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια¹⁴⁰. Λόγω της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαιοδοτικών οργάνων που τους παρέχεται ευθέως από το Σ. αν και κρατικά όργανα, οι δικαστικοί λειτουργοί λόγω της φύσης και της σημασίας των καθηκόντων που ασκούν, υπάγονται σ ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς. Αναμφισβήτητη όμως βάση του λειτουργικού κριτηρίου είναι η αστική ευθύνη του δημοσίου για πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας όταν αυτά ασκούν δικαιοδοτικής φύσης αρμοδιότητες στο

¹³⁸ ΣτΕ 1038/2006

¹³⁹ Παυλόπουλος, Π., Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου, όπως παραπάνω, σελ. 368.

¹⁴⁰ Σοϊλεντάκης, Ν.- Ατσαλάκη, Α., Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σελ. 44, ΣΤΕ 2474/2006, ΕφΑθ 6772/1987.

πλαίσιο της διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης. Τέτοιες πράξεις μπορεί να αφορούν α) προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις (άρθρο 90 του Σ)β) την υπηρεσιακή τους κατάσταση και γ) πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της διοίκησης που σχετίζονται με οποιαδήποτε άλλη αρμοδιότητα διοικητική φύσεως, δ) από την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε δικαστικούς λειτουργούς αλλά και (89 παρ. 3 και 2 του Σ)και ε) από όργανα άλλης εξουσίας που ανάγονται στο ευρύτερο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας¹⁴¹.

Όπως προαναφέρθηκε με βάση τη νομολογία αν και δεν εφαρμόζεται ευθέως και αμέσως ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων ωστόσο με το άρθρο 99 του Σ. ρυθμίζεται το ζήτημα της αποζημίωσης με το δικαίωμα άσκησης αγωγής κακοδικίας από παράνομες πράξεις ή αποφάσεις αυτών. Σημαντική καμπή στη ως άνωθεν άκαμπτη νομολογία αποτέλεσε η απόφαση 1501/2014 της ολομέλειας του ΣτΕ η οποία εστίασε στην συνταγματική θεμελίωση του θεσμού. Έγινε σαφές λοιπόν ότι ακριβώς επειδή συντρέχει ευθύνη του δημοσίου για αποζημίωση έναντι τρίτων για ζημία από οποιοδήποτε όργανο του Κράτους, τέτοια ευθύνη πρέπει να συντρέχει και για τα όργανα δικαστικής εξουσίας από την στιγμή που και αυτά είναι όργανα του κράτους. Βέβαια οι διατάξεις των παραπάνω άρθρων εφαρμόζονται σε συνδυασμό με ειδικό νομοθετικό καθεστώς στο πνεύμα πάντα του περιεχομένου των παραπάνω διατάξεων.

Εν συνεχεία σε περίπτωση παράνομης ενέργειας των δικαστικών οργάνων ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης ενεργοποιείται, σε περίπτωση πρόδηλου σφάλματος εφόσον προκαλείται βλάβη ιδιαίτερη και σπουδαία. Συνεπάγεται έτσι ότι αστική ευθύνη από δικαστικό όργανο λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου η απλώς εσφαλμένης εκτίμησης των περιστατικών από το αρμόδιο όργανο ως εκ της οποίας το Σ. εγγυάται στο όργανο της δικαστικής εξουσίας λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία, δεν είναι συμβατή με το δικαστικό έργο γι' αυτό ακριβώς τον λόγο μόνο πρόδηλο σφάλμα μπορεί να ενεργοποιήσει τον μηχανισμό ευθύνης του δημοσίου προς αποζημίωση¹⁴² (1501/2014).

¹⁴¹ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαϊτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 369

¹⁴² Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαϊτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 366-371, Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ. 44,45

3.4.1 Δημόσια εξουσία.

Μία ακόμη προϋπόθεση η οποία συνίσταται και αυτή στην γέννηση της αστικής ευθύνης, είναι το γεγονός ότι η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια θα πρέπει να έχει συντελεστεί «κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας»¹⁴³ που τους έχει ανατεθεί», καθορίζοντας έτσι το πεδίο της ευθύνης.¹⁴⁴ Το γεγονός αυτό οδηγεί στην ύπαρξη ενός διττού περιορισμού στο πεδίο εφαρμογής της αστικής ευθύνης ο οποίος αφενός αποκλείει την εφαρμογή της όταν η δραστηριότητα του οργάνου του δημοσίου ή του ΝΠΔΔ διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και αφετέρου απαιτεί την ύπαρξη εσωτερικής συνάφειας μεταξύ της δραστηριότητας αυτής με την άσκηση δημόσιας εξουσίας¹⁴⁵.

Με τον όρο «δημόσια εξουσία» νοείται η μονομερής η συμβατική δραστηριότητα, των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, η οποία συντελείται υπό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, το οποίο χαρακτηρίζεται είτε από την αναγνώριση στα όργανα αυτά ιδιαίτερων προνομίων, είτε με την επιβάρυνση ιδιαίτερων υποχρεώσεων¹⁴⁶. Συνεπώς η παραπάνω ευθύνη εμπίπτει στο πεδίο της κυριαρχικής εξουσίας δηλαδή της τυπικής εκδήλωσης της, είτε αυτή πραγματώνεται με την περιοριστική, την παροχική¹⁴⁷ ή τη ρυθμιστική της μορφή¹⁴⁸.

Αρχικά λοιπόν γίνεται σαφές, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105-106, παρέχονται στους διοικουμένους κοινωνικά δικαιώματα βάση των άρθρων 105-106

¹⁴³ Ράϊκος, Δ. Πτυχές της κατ' άρθρον 105 του ΕισΝΑΚ προϋπόθεσης της εσωτερικής συνάφειας για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ΘΠΔΔ 2008, σελ 387 επ, στην περίπτωση κατά την οποία η παράνομη πράξη ή παράλειψη, δεν εντάσσεται στο πεδίο άσκησης δημόσιας εξουσίας, εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 70 και 71 του ΑΚ περί ευθύνης και δέσμευσης των νομικών προσώπων, τόσο από δικαιοπραξίες που επιχείρησαν μέσα στα όρια της εξουσίας τους, όσο και από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους, από τις οποίες δημιουργείται υποχρέωση αποζημίωσης.

¹⁴⁴ Τάχος, Α. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Ένατη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 979-980.

¹⁴⁵ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαίτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 370, Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015, σελ 805,806

¹⁴⁶ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαίτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 370

¹⁴⁷ Στα πλαίσια της παροχικής διοίκησης, κατά την εφαρμογή διατάξεων οι οποίες εγγυώνται κοινωνικά δικαιώματα, ο διοικούμενος, μπορεί να προβάλλει αγωγή αξίωση κατά του, *latu sensu*, δημοσίου, προκειμένου να το υποχρεώσει να προβεί στην αντίστοιχη παροχή προς ικανοποίηση του *in concreto* δικαιώματος, με βάση τα άρθρα 105,106 του ΕισΝακ. Οι διατάξεις των άρθρων αυτών δεν εφαρμόζονται όταν τα όργανα του δημοσίου δρουν στα πλαίσια έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου.

¹⁴⁸ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 980

έχει την δυνατότητα να προβάλλει αξίωση αγωγής για αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη. Οι διατάξεις των παραπάνω άρθρων δεν τίθενται σε εφαρμογή στην περίπτωση των εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου.

Επίσης γίνεται φανερό ότι δεν μπορεί να προκύψει ζήτημα αστικής ευθύνης όταν τα όργανα ενεργούν εκτός πλαισίου δημόσιας εξουσίας, δηλαδή εκτός της υπηρεσιακής τους ιδιότητας. Επίσης η εσωτερική συνάφεια μεταξύ ζημίας και άσκησης δημόσιας εξουσίας θα πρέπει να είναι άμεση και να μην συντελέστηκε επ' ευκαιρία¹⁴⁹. Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση κατά την οποία παρότι το όργανο ενεργεί εκτός των υπηρεσιακών του καθηκόντων χρησιμοποιεί μέσο που ανήκει στην υπηρεσιακή του ιδιότητα.¹⁵⁰ Άρα υπάρχει εσωτερική συνάφεια με την υπηρεσιακή επομένως υπάρχει ζήτημα αστικής ευθύνης. Βέβαια αν το όργανο προχώρησε στην ενέργεια με δόλο με βαριά αμέλεια τότε υπάρχει ρήξη της εσωτερικής συνάφειας μεταξύ της ζημιογόνου πράξεως και της άσκησης δημόσιας εξουσίας που θα πρέπει να τα συνδέει. Απαραίτητο λοιπόν προαπαιτούμενο σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105-106 είναι η εσωτερική σύνδεση που υπάρχει των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στα όργανα με τις αρμοδιότητες των πράξεων που εκτελούνται από αυτά, γι' αυτό ακριβώς τον λόγο γίνεται λόγος και για αντικειμενική συνάφεια.

3.5.1 Μη παραβίαση διάταξης κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος.

Η υποχρέωση του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ προς αποζημίωση λόγω παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας αίρεται εφόσον η ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη: «έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος»¹⁵¹ Στην αρνητική αυτή προϋπόθεση της αποδοχής αστικής ευθύνης του δημοσίου η νομολογία υιοθετεί μια ιδιαίτερα συσταλτική ερμηνεία με την οποία περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι δεν αναγνωρίζεται ευθύνη του δημοσίου στην

¹⁴⁹ Δαγτόγλου Π.Δ., όπως παραπάνω, σελ 806

¹⁵⁰ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.-Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 370-371.

¹⁵¹ Άρθρο 105 του ΕισΝακ.

περίπτωση που η παραβιασθείσα διάταξη έχει θεσπιστεί αποκλειστικά και άμεσα χάριν του δημόσιου συμφέροντος, ενώ αντίθετα αναγνωρίζεται ευθύνη στην περίπτωση κατά την οποία παρ' ότι η παραβιασθείσα διάταξη θεσπίστηκε χάριν του γενικού συμφέροντος, παράλληλα θεμελιώνει δικαίωμα υπέρ ορισμένου προσώπου η αποβλέπει στην προστασία του ζημιωθέντος ιδιώτη¹⁵². Σε ότι αφορά την παραβίαση αυτών των τελευταίων ο ζημιωθείς έχει το δικαίωμα να στραφεί κατά του κράτους για την αποκατάσταση των ζημιών που υπέστη. Σκοπός της ήδη αναφερόμενης συσταλτικής ερμηνείας που υιοθέτησε η νομολογία ήταν τόσο ο περιορισμός της υπερβολικής διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της αστικής ευθύνης όσο και η αποφυγή της λαϊκής αγωγή, γεγονός που θα οδηγούσε σε πλήθος αξιώσεων προς αποζημίωση¹⁵³.

Αρχικά ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η νομολογία που αφορά την δράση των αστυνομικών οργάνων. Σύμφωνα λοιπόν με τις διατάξεις των άρθρων πααρ.4 και 3 του Ν.1481/84 ο κλάδος της αστυνομίας τάξεως έχει ως ειδικότερη αποστολή εκτός των άλλων, την «απρόσκοπτη κοινωνική διαβίωση των πολιτών», καθώς και την «προστασία των ατομικών ελευθεριών του πολίτη», μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, κατά το άρθρο 17 του Σ. το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Συνεπώς, η ανωτέρω διάταξη, παράλληλα με την προστασία του γενικού συμφέροντος, αποβλέπει και στην προστασία των περιουσιών των καθ' έκαστον ατόμων. Ως εκ τούτου η παραβίασή της από κρατικά όργανα, με πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας δύναται να στοιχειοθετήσει, υποχρέωση του δημοσίου προς αποζημίωση, κατά το άρθρο 105 του ΕισΝακ.¹⁵⁴

Επίσης όταν μια παράβαση του οργάνου του δημοσίου αντίκειται σε διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας με τις οποίες θεσπίζονται γενικώς οι όροι και οι προϋποθέσεις της ανεγέρσεως των οικοδομών προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και παράλληλα παρέχεται σε κάθε ενδιαφερόμενο το δικαίωμα να λάβει άδεια οικοδομής υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που τάσσουν οι διατάξεις αυτές, τότε γεννάται αξίωση σε βάρος του δημοσίου προς αποκατάσταση της ζημίας που προκαλείται στο δικαιούχο από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του(ΣτΕ 2829/05).

¹⁵² Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ 120

¹⁵³ Δαγτόγλου Π.Δ., όπως παραπάνω, σελ 810

¹⁵⁴ ΣτΕ 3919/2001.

3.6.1 Ζημία

Για τη θεμελίωση της κατά ΕισΝακ 105 ευθύνης του δημοσίου όσο και των ΝΠΔΔ απαιτείται η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους να φέρει το χαρακτήρα της ζημιογόνου πράξης¹⁵⁵. Με άλλα λόγια να προκαλεί ζημία σε βάρος τρίτου¹⁵⁶. Απαραίτητο προαπαιτούμενο της θεμελίωσης αποτελεί η ύπαρξη της άμεσης και αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των παράνομων δραστηριοτήτων των παραπάνω οργάνων και της ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος¹⁵⁷.

Με τον όρο ζημία νοείται κάθε βλάβη των έννομων αγαθών του διοικουμένου, άυλων και υλικών. Σύμφωνα με την θεωρία η ζημία διακρίνεται σε: α) περιουσιακή, όταν βλάπτονται δικαιώματα του ιδιωτικού δικαίου και πραγματικές καταστάσεις που δίνουν την δυνατότητα στον διοικούμενο να αποκτήσει αυτά τα δικαιώματα ή δημόσια δικαιώματα, ή όταν επιβάλλονται υποχρεώσεις που είναι δυνατόν να αποτιμηθούν σε χρήμα και σε β) ηθική βλάβη, δεδομένου ότι πρόκειται για μορφή αδικοπραξίας, όταν βλάπτονται αγαθά (άυλα) τα οποία συνδέονται με την προσωπικότητα του διοικουμένου¹⁵⁸, ενώ καλύπτεται και η ειδική περίπτωση ψυχικής οδύνης σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου¹⁵⁹.

Στην κατηγορία της περιουσιακής ζημίας υπάρχει μία ακόμη διάκριση, αυτή της θετικής και αποθετικής περιουσιακής ζημίας. Στην πρώτη περίπτωση θετική περιουσιακή ζημία υπάρχει όταν από την ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη επέρχεται πραγματική μείωση της περιουσίας, ενώ στην δεύτερη περίπτωση αποθετική ζημία ή διαφυγόν κέρδος επέρχεται όταν η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη συμβάλλει στη μη αύξηση της περιουσίας¹⁶⁰.

Για την απόδειξη του διαφυγόντος κέρδους δηλαδή, εκείνου που προσδοκά κανείς με πιθανότητα σύμφωνα με τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων ή από τις ειδικές περιστάσεις, ή από τα προπαρασκευαστικά μέτρα τα οποία έχουν ληφθεί, δεν απαιτείται πλήρης δικανική πεποίθηση αλλά αρκεί η πιθανολόγηση.¹⁶¹ Ενώ αντίθετα

¹⁵⁵ Δαγτόγλου Π.Δ., όπως παραπάνω, σελ. 543.

¹⁵⁶ Κόρσος, Δ., όπως Παραπάνω, σελ. 543

¹⁵⁷ Δαγτόγλου Π.Δ., όπως παραπάνω, σελ. 812, Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 543

¹⁵⁸ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 233

¹⁵⁹ Γέροντας, Α.- Λύτρας, τ.-Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ. 376

¹⁶⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 233

¹⁶¹ ΣΤΕ 451/2013

στη θετική αποζημίωση η απόδειξή της έγκειται στην πλήρη απόδειξή της. Αν και η θετική ζημία χαρακτηρίζεται ως παρούσα¹⁶², ωστόσο μπορεί να φέρει και τη μορφή μελλοντικής ζημίας η οποία αποκαθίσταται μόνον εφόσον αποτελεί άμεση και βέβαιη απόρροια της παρούσας κατάστασης η οποία αποδεικνύεται με πλήρη τρόπο και της οποίας η έκταση δύναται να εκτιμηθεί εκ των προτέρων, και όχι όταν είναι ενδεχόμενη και υποθετική(ΣτΕ 2528/2002), κατά την συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων. Στην περίπτωση της ηθικής βλάβης οφείλεται χρηματική αποζημίωση σε συγκεκριμένες περιπτώσεις οι οποίες ορίζονται βάση νόμου (ΑΚ 299).¹⁶³

3.7.1 Αιτιώδης σύνδεσμος.

Μία ακόμη σημαντική προϋπόθεση θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου αλλά και των ΝΠΔΔ, με βάση το άρθρα 105 και 106 είναι η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου και της επελθούσας ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος¹⁶⁴, η οποία πρέπει να είναι αμέσως υπαρκτή¹⁶⁵. Η ύπαρξη τέτοιου αιτιώδους συνδέσμου υφίσταται μεταξύ παράνομης συμπεριφοράς και ζημίας όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής η συμπεριφορά αυτή ήταν ικανή κατ' αντικειμενική πρόγνωση σύμφωνα με τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση κάποιου έκτακτου και ασυνήθιστου περιστατικού, να προκαλέσει τη ζημία.¹⁶⁶ Στο σημείο αυτό δεν πρέπει να συγχέεται η εσωτερική συνάφεια με την αιτιώδη συνάφεια. Ζημία όμως μπορεί να προκαλέσει και η παράλειψη πράξης ή υλικής ενέργειας όταν το ζημιογόνο γεγονός είναι προβλέψιμο και πιθανό¹⁶⁷(ΣτΕ 189/95) αλλά και όταν η νόμιμη εκτέλεση των καθηκόντων του οργάνου θα είχε εμποδίσει την επέλευση της ζημίας¹⁶⁸(ΣτΕ 2728/03).

¹⁶³ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 53

¹⁶⁴ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 543

¹⁶⁵ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 975

¹⁶⁶ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 234 ΑΠ 638/92, ΣτΕ 2692/2009, ΣτΕ 4741/2014, ΣτΕ 1364/2008

¹⁶⁷ ΣτΕ 189/95

¹⁶⁸ ΣτΕ 2728/03

Στην περίπτωση της παράνομης διοικητικής πράξης έχει κριθεί ότι ο αιτιώδης σύνδεσμος μπορεί να διακοπεί μεταξύ αυτής και της ζημίας, οπότε δεν θεμελιώνεται ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης. «Και ναι μεν η Διοίκηση μπορεί είτε να ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη, προσδίδοντας, μάλιστα, σ' αυτήν αναδρομική δύναμη, είτε να εκδώσει τη νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση, με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, της αρχικής παράνομης πράξης, με αποτέλεσμα στις περιπτώσεις αυτές, να μην υφίσταται παράνομη διοικητική πράξη και να διασπάται, έτσι, ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας, πλην, σε περίπτωση που η αρχικώς εκδοθείσα παράνομη διοικητική πράξη έχει εφαρμοσθεί για ορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παρανομίας και της ζημίας και, συνεπώς εξακολουθεί να συντρέχει η ανωτέρω προϋπόθεση που θεσπίζει το άρθρο 105 του ως άνω νόμου. Η προϋπόθεση αυτή συντρέχει, πολύ περισσότερο, στην περίπτωση που δεν εκδοθεί, τελικώς, νόμιμη διοικητική πράξη».¹⁶⁹ Επίσης όταν ένα απρόβλεπτο φυσικό γεγονός (τυχηρό) μεσολαβεί μεταξύ της παράνομης δραστηριότητας και του ζημιογόνου αποτελέσματος και τελικά οδηγεί, το γεγονός αυτό, στην επέλευση του ζημιογόνου αποτελέσματος και όχι η παράνομη δραστηριότητα τότε το δημόσιο δεν οφείλει αποζημίωση για τις προκληθείσες ζημίες μετά από αυτήν την διακοπή.¹⁷⁰ Η εν λόγω διακοπή μπορεί να είναι είτε ολική, οπότε το δημόσιο αποποιείται την ευθύνη του για το σύνολο της ζημίας¹⁷¹ αλλά και μερική, δηλαδή το Δημόσιο να καθίσταται υπεύθυνο μόνο για το ποσό της ζημίας που του αναλογεί, σε περίπτωση που προκάλεσε μεγέθυνση της ζημίας.¹⁷² Αιτιώδης σύνδεσμος όμως μπορεί να υπάρξει και όταν η προκληθείσα ζημία συνδέεται με μια πιθανή αιτία. Δηλαδή η ζημία θα μπορούσε να προκληθεί από την υποθετική αιτία μόνο κατ' υπόθεση. Η παραπάνω δεν ρυθμίζεται από το ισχύον δίκαιο, και απομακρύνεται από την προϋπόθεση ότι πρέπει να είναι αμέσως υπαρκτή διότι μπορεί να επέλθει και μελλοντικά. Έτσι η υποθετική αιτία μπορεί να έπεται της ζημίας η να προηγείται.¹⁷³ Ομοίως το ίδιο πρόβλημα ανακύπτει και στο πεδίο των παράνομων παραλείψεων αφού δεν θα μπορούσαμε να είμαστε βέβαιοι για την εξέλιξη των

¹⁶⁹ ΣτΕ 4741/2014, ΣτΕ 3400/2000,

¹⁷⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 234.

¹⁷¹ Υπερκάλυψη της αιτιώδους συνάφειας.

¹⁷² Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 976.

¹⁷³ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 976.

πραγμάτων αλλά ούτε και για την έλευση της ζημίας αν το όργανο δεν είχε παραλείψει τις αρμοδιότητες του και ενεργούσε ως όφειλε¹⁷⁴.

Συνακόλουθα έχει κριθεί ότι υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, οι παράνομες παραλείψεις των οργάνων είναι εξ' αντικειμένου ικανές να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα (ΣΤΕ 1364/08).

4. Αποζημίωση.

Με τον όρο αστική ευθύνη αναγνωρίζεται η ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ για αποζημίωση τρίτων που υπέστησαν ζημιές από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί. Βέβαια για να γεννηθεί η αστική ευθύνη και να υποχρεούται το δημόσιο προς αποζημίωση θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι προαναφερθείσες διατάξεις. Η παρ. 2 του άρθρου 297 του ΑΚ προβλέπει ότι το δικαστήριο δεν μπορεί, πέραν της χρηματικής αποζημίωσης να αποκλείσει και την αποκατάσταση της προγενέστερης κατάστασης¹⁷⁵. Η αποζημίωση αυτή επιτρέπεται μόνον εφόσον δεν οδηγεί σε νόμιμη αποκατάσταση της παράνομης κατάστασης που προκλήθηκε από την πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Αντίθετα όμως με το άρθρο 71 παρ. 1 του ΚΔΔμιας προκύπτει ότι η αποζημίωση μπορεί να είναι μόνο χρηματική. Εκτός αυτού η αποζημίωση είναι πλήρης και καθορίζεται με συγκεκριμένο τρόπο βάσει καθαρώς οικονομικών, αντικειμενικών κριτηρίων και δεδομένων κατά ανάλογη εφαρμογή των άρθρων 928 και 931 του ΑΚ¹⁷⁶.

Το περιεχόμενο της αποζημίωσης περιλαμβάνει τη διαφορά μεταξύ της περιουσιακής κατάστασης του ζημιωθέντος μετά την επέλευση της ζημίας αλλά και

¹⁷⁴ Γέροντας, Α.- Λύτρας, Σ.- Παυλόπουλος, Π.- Σιούτη, Γ.- Φλογαΐτης, Σ., όπως παραπάνω, σελ 377

¹⁷⁵ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ 241 και Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω σελ.241.

¹⁷⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., όπως παραπάνω, σελ 242.

εκείνης στην οποία θα τελούσε αν δεν είχε μεσολαβήσει το ζημιογόνο γεγονός¹⁷⁷. Με άλλα λόγια η αποζημίωση περιλαμβάνει τη θετική ζημία, δηλαδή μείωση της περιουσίας και αποθετική ζημία, τα κέρδη που θα αποκόμιζε αν δεν είχε επιβλαβεί η ζημία¹⁷⁸. Συνακόλουθα όταν από το ίδιο ζημιογόνο γεγονός συντρέχει προσπορισμός ωφέλειας από τον ζημιωθέντα, η ωφέλεια αυτή λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της αποζημίωσης. Πιο συγκεκριμένα γίνεται συμψηφισμός κέρδους και ζημίας, εκτός αν τέτοιος συμψηφισμός αντίκειται στην καλή πίστη¹⁷⁹, αρκεί να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ ωφέλειας και ζημίας. Ο συνυπολογισμός του οφέλους που προέκυψε γίνεται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο εφόσον το ζήτημα του ύψους της ζημίας έχει καταστεί αντικείμενο της δίκης¹⁸⁰.

Αποζημίωση οφείλεται και για σωματικές βλάβες ή γενικότερα για βλάβες υγείας. Από τις διατάξεις των άρθρων 297, 298, 929, και 930 του ΑΚ προκύπτει ότι: «ο δικαιούχος σε περίπτωση βλάβης του σώματος ή της υγείας του προσώπου, υποκείμενο του προσβληθέντος δικαιώματος και επομένως δικαιούχος της αποζημίωσης, είναι το πρόσωπο αυτό. Η αποζημίωση του περιλαμβάνει, εκτός από τις δαπάνες νοσηλείας του και τη ζημία που έχει ήδη επέλθει, και οτιδήποτε ο παθών θα στερείται στο μέλλον ή θα ξοδεύει επιπλέον εξαιτίας της καταστάσεως της υγείας του». Αντίθετα αξίωση αποζημιώσεως, μόνον όταν αυτό προβλέπεται ειδικά από διάταξη νόμου, υπάρχει και ως προς τον τρίτο που ζημιώθηκε εμμέσως από την προσβολή άλλου προσώπου, δηλαδή του παθόντα¹⁸¹. Παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης αποτελεί η αγωγή αποζημίωσης, την οποία άσκησε χημικός, με αντικείμενο την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη από έκρηξη που σημειώθηκε στο εργαστήριο Βιοχημείας, κατά την εκτέλεση πειράματος. Αποτέλεσμα από την παραπάνω έκρηξη ήταν η σοβαρή βλάβη της υγείας της χημικού και η αναγνώριση του πανεπιστημιακού ιδρύματος να καταβάλει στην ίδια τις αποδοχές που θα ελάμβανε κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων από την εργασία της σε συνθήκες σωματικής ακεραιότητας. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της επελθούσης ζημίας που υπέστη η χημικός και της παράνομης παράλειψης της καθηγήτριας του Τμήματος Χημείας του Πανεπιστημίου, η οποία ως όργανο του Πανεπιστημίου σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που επιβαλλόταν σ' αυτήν από την συγκεκριμένη υπηρεσία του

¹⁷⁷ Σοϊλεντάκης, Ν.- Ατσαλάκη, Α., όπως παραπάνω, σελ. 143.

¹⁷⁸ ΑΚ 298, ΣτΕ 580/2009, ΣτΕ 1479/2006.

¹⁷⁹ ΑΠ 537/2006, ΑΠ 2992/2008

¹⁸⁰ ΣτΕ 866/ 2011

¹⁸¹ Γέροντας, Α, όπως παραπάνω, σελ. 379

Πανεπιστημίου (υπεύθυνη του εργαστηρίου Βιοχημείας και της εργασίας των μεταπτυχιακών φοιτητών) όφειλε να επισημάνει στην χημικό τον κίνδυνο κατά τη διεξαγωγή του πειράματος αλλά και να ασκεί συχνή εποπτεία και επίβλεψη σ' αυτή¹⁸².

Το δημόσιο όπως και τα ΝΠΔΔ ευθύνονται, ανεξάρτητα από την αποζημίωση για την περιουσιακή ζημία, και σε εύλογη χρηματική ικανοποίηση για ηθική βλ

άβη κατ' ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του ΑΚ. Η κρίση των δικαστηρίων ουσίας για τον υπολογισμό της ηθικής βλάβης, η οποία δεν ελέγχεται κατ' αναίρεση, πραγματώνεται από την εκτίμηση πραγματικών γεγονότων και της αρχής της αναλογικότητας, η εφαρμογή της οποίας ελέγχεται αναιρετικά με την έννοια ότι οι αποφάσεις των δικαστηρίων ουσίας δεν πρέπει ούτε να υποβαθμίζουν την απαξία της παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας με την επιδίκαση ιδιαίτερων χαμηλών ποσών, ούτε να καταλήγουν με ακραίες εκτιμήσεις στον υπέρμετρο πλουτισμό του ενός μέρους¹⁸³.

Το άρθρο 300 του ΑΚ περί συντρέχοντος πταίσματος, το οποίο έχει εφαρμογή σε κάθε αποζημίωση από οποιαδήποτε αιτία και αν προέρχεται, έχει ανάλογη εφαρμογή κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 και στο ζήτημα αστικής ευθύνης σχετικά με την αξίωση αποζημίωσης από τον παθόντα. Το δικαστήριο λοιπόν μπορεί να μην επιδικάσει αποζημίωση ή να μειώσει το ποσό της¹⁸⁴, αν εκείνος που ζημιώθηκε συντέλεσε από δικό του πταίσμα στη ζημία ή την έκταση της. Ομοίως και εάν εκείνος που ζημιώθηκε παρέλειψε να αποτρέψει ή να περιορίσει τη ζημία ή δεν επέστησε την προσοχή του οφειλέτη στον κίνδυνο ασυνήθιστα μεγάλης ζημίας, τον οποίο ο οφειλέτης δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει¹⁸⁵.

Σχετικά με το βαθμό πταίσματος πρέπει να αναφερθεί ότι εάν συντρέχει πταίσμα του ζημιωθέντος δηλαδή αν με την συμπεριφορά του στην πρόκληση ή την έκταση της βλάβης τότε ενεργοποιείται η διάταξη του άρθρου 300 του ΑΚ. Έτσι λοιπόν και στην περίπτωση του άρθρου 105 του ΕισΝακ σχετικά με την αποζημίωση που ενέχει το Δημόσιο η τα ΝΠΔΔ ισχύει ότι εάν το πρόσωπο που ζημιώθηκε οδήγησε με τη συμπεριφορά του στην έκταση και πρόκληση της ζημίας η αντίστοιχα παρέλειψε να αποτρέψει ή να περιορίσει τη ζημία ή δεν έκανε επιστητό τον κίνδυνο πρόκλησης της ζημίας στον οφειλέτη τότε προκύπτει πταίσμα. Το δικαστήριο λοιπόν ουσίας αφού

¹⁸² ΣτΕ 2796/06

¹⁸³ ΣτΕ 727/2009

¹⁸⁴ ΣτΕ 473/2016

¹⁸⁵ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ.242

εκτιμήσει τα στοιχεία τα οποία έχει στην κατοχή του εναπόκειται στη διακριτική του ευχέρεια εκτιμώντας και το βαθμό πταίσματος του ζημιωθέντος να μην επιδικάσει καθόλου αποζημίωση ή να προχωρήσει σε μείωση εκτιμώμενου χρηματικού ποσού προς αποζημίωση. Η κρίση του δικαστηρίου ουσίας ως απόρροια της διακριτικής του εξουσίας είναι αναίρετικώς ανέλεγκτη από το ΣτΕ¹⁸⁶. Προϋπόθεση της εφαρμογής του άρθρου 300 του ΑΚ είναι η ύπαρξη πταίσματος, δηλαδή η ικανότητα του ζημιωθέντος για καταλογισμό. Αντίθετα όταν ο ζημιωθείς στερείται δυνατότητας καταλογισμού λόγω βαριάς νοητικής στέρησης, δεν υφίσταται συνυπαιτιότητα, καθώς αυτή αποδίδεται σε πρόσωπα που μπορούν να αντιληφθούν τη σημασία των ενεργειών τους (ΣτΕ 2320/03).

Ιδιάζουσα περίπτωση αποτελεί η αποζημίωση λόγω ψυχικής οδύνης, η οποία οφείλεται σε περίπτωση θανάτου, στη στην οικογένεια του θύματος. Η επιδίκαση του χρηματικού ποσού προς την οικογένεια του θύματος εκτιμάται από το αρμόδιο δικαστήριο(δικαστήριο ουσίας) κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 του ΑΚ εδ. γ' και εκτός των λοιπών προϋποθέσεων για την επιδίκαση αυτής λόγω ψυχική οδύνης το δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη και περαιτέρω κριτήρια όπως οι συνθήκες θανάτου, ύπαρξη ή μη συντρέχοντος πταίσματος, την προσωπικότητα του αποθανόντος, την ηλικία των δικαιούχων της αποζημίωσης, το σύνδεσμό τους με τον αποθανόντα και τον βαθμό πταίσματος του υπόχρεου προς αποζημίωση.

Τέλος αποζημίωση μπορεί να προκύψει και από υποθέσεις σχετικά με δημόσιους διαγωνισμούς, προμήθειες και υπηρεσίες κατ' ανάλογη εφαρμογή των άρθρων 197 και 198 και σε όποιον σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ.1 του ν. 3886/10 αποκλείστηκε παρανόμως η συμμετοχή του σε διαγωνισμό ή η δυνατότητα ανάθεσης σύμβασης αντίθετα υπάρχει άρση αυτού του περιορισμού και ο ζημιωθείς μπορεί να ζητήσει αποκατάσταση για οποιαδήποτε ζημία αρκεί ο ίδιος να έχει αποδείξει ότι θα του ανατίθετο η σύμβαση αν δεν μεσολαβούσε το παράνομο γεγονός.

¹⁸⁶ ΣτΕ 1418/2016.

5. Η προσωπική ευθύνη του οργάνου.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 105 εδ. β' του ΕισΝακ «μαζί με το Δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο¹⁸⁷ πρόσωπο, με επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Βέβαια η ως άνω διάταξη, η οποία καθιερώνει την «εις ολόκληρον ενοχή», σήμερα απαντά σε ελάχιστες περιπτώσεις καθώς νεότερες ρυθμίσεις έχουν περιορίσει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της άνωθεν διάταξης. Σημαντική ήταν η τροποποίηση της διάταξης αυτής με το άρθρο 57 του ν. 1811/1951.¹⁸⁸ Πλέον με βάση το ισχύον άρθρο 38¹⁸⁹ του ΥΚ η απευθείας ευθύνη των οργάνων απέναντι στους διοικουμένους δεν ισχύει για τους δημόσιους υπαλλήλους που εμπíπτουν στην ειδική ρύθμιση του παραπάνω άρθρου¹⁹⁰, εκτός αν διαφορετικά ορίζουν ειδικές σχετικές διατάξεις. Ο δημόσιος υπάλληλος όμως με βάση το άρθρο 105 του ΕισΝακ ευθύνεται απέναντι στο Δημόσιο, τον ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ για τις αποζημιώσεις τις οποίες κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους, για ζημίες που προκλήθηκαν από πράξεις ή παραλείψεις αυτού από δόλο ή βαρεία αμέλεια.¹⁹¹

Στην ειδική ρύθμιση του άρθρου 38 του ΥΚ εμπíπτουν οι υπάλληλοι του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ που συνδέονται με δημοσιούπαλληλική σχέση, την οποία διέπουν οι κανόνες του διοικητικού δικαίου είτε πρόκειται για τακτικούς ή για μετακλητούς υπαλλήλους αλλά και στους υπαλλήλους του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ που προσλαμβάνονται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις μετακλητών υπαλλήλων είτε σε θέσεις ειδικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Επιπροσθέτως εμπíπτουν οι πολιτικοί υπάλληλοι υπαγόμενοι στον ΥΚ, οι υπάλληλοι ΝΠΔΔ, οι στρατιωτικοί εν γένει, ακόμη και αυτοί που δεν κατέχουν την ιδιότητα του στρατιωτικού υπαλλήλου, σ' αυτούς που ανήκουν στα σώματα ασφαλείας αλλά και

¹⁸⁷ Η επιπρόσθετη προϋπόθεση ότι η προσωπική ευθύνη του ζημιωθέντος οργάνου καταλογίζεται στην υπαιτιότητά του (δόλος ή αμέλεια), σε αντίθεση με την αντικειμενική αστική ευθύνη του δημοσίου. <http://efotopoulou.gr/i-prosopiki-efthini-tou-ipetiou-organou-stin-periptosi-tis-astikis-efthinis-tou-dimosiou-arthro-105-ed-v-isnak/>

¹⁸⁸ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 243. Άρθρο 57 του Ν 1811/1951 « Περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων».

¹⁸⁹ «Ο δημόσιος υπάλληλος ευθύνεται έναντι του δημοσίου δια πάσαν θετικήν ζημίαν την οποίαν επροξένησεν εις αυτό εκ δόλου ή βαρείας αμελείας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων αυτού, ως και διά τας αποζημιώσεις, εις τας οποίας υπεβλήθη τούτο έναντι τρίτων, ένεκα παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων αυτού κατά την εκτέλεσιν των καθηκόντων του, γενομένων επίσης εκ δόλου ή βαρείας αμελείας. Δεν ευθύνεται ο υπάλληλος έναντι τρίτων δια τοιαύτας πράξεις ή παραλείψεις αυτού»

¹⁹⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 243.

¹⁹¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 243, υπ 33.

στο λιμενικό, στο διοικητικό προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αλλά και στους υπαλλήλους δήμων και περιφερειών¹⁹². Όσοι δημόσιοι υπάλληλοι δεν υπάγονται στην ειδική ρύθμιση του άρθρου 38 του ΥΚ, υπόκεινται στη ρύθμιση του άρθρου 105 του ΕισΝακ εκτός αν ειδικές διατάξεις ρυθμίζουν διαφορετικά. Έτσι λοιπόν οι ανωτέρω ευθύνονται μόνο απέναντι στο Κράτος ή τα ΝΠΔΔ και όχι απέναντι στους διοικουμένους, με αποτέλεσμα να μην υπέχουν προσωπική αστική ευθύνη. Το αστικώς ανεύθυνο δεν των υπαλλήλων έναντι τρίτων δεν αντίκειται στο Σ. διότι δεν στερεί στους ζημιωθέντες το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας εφόσον μπορούν να στραφούν κατά του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ.¹⁹³

Αντίθετα όσοι δεν υπάγονται στον ΥΚ ή δεν έχει επεκταθεί σ' αυτούς η ρύθμιση του άρθρου 38 του ΥΚ υπέχουν και προσωπική αστική ευθύνη. Η νομολογία δέχθηκε ότι οι καθηγητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων αλλά και το διδακτικό προσωπικό τους υπέχουν προσωπική αστική ευθύνη έναντι τρίτων¹⁹⁴. Ομοίως οι υπάλληλοι που προσλαμβάνονται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, για την κάλυψη επειγουσών, απρόβλεπτων και παροδικών καταστάσεων οι οποίοι προκάλεσαν ζημία από πράξεις ή παραλείψεις τους, από την οποία δημιουργείται ευθύνη του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ με το οποίο συνδέονται, ευθύνονται και προσωπικά, εφόσον ενήργησαν με υπαιτιότητα. Επιπλέον ειδική εξαίρεση από τον κανόνα του ανεύθυνου εισάγουν οι διατάξεις του άρθρου 50 παρ. 4 του διατάγματος 18/1989 με εφαρμογή του άρθρου 95 παρ. 4 του Σ, του άρθρου 198 του ΚΔΔμιας, και του άρθρου 9 του Ν 3242/2004, σύμφωνα με τις οποίες τα πρόσωπα που συγκροτούν τις διοικητικές αρχές, οι οποίες δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις του ΣτΕ ή των διοικητικών δικαστηρίων, υπέχουν αστική ευθύνη έναντι των διοικουμένων. Τέλος ειδικές εξαιρέσεις αποτελούν και οι διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 3 και 9 παρ. 3 του Σ. για τα όργανα με την ευρεία έννοια του όρου¹⁹⁵.

Η διάταξη του άρθρου 105 εδ. β' όπως προαναφέρθηκε υπέστη κάποιες τροποποιήσεις με βάση τα άρθρα 57-59 του ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημόσιων διοικητικών υπαλλήλων». Οι τροποποιήσεις¹⁹⁶ αυτές αφορούν τις εξής περιπτώσεις¹⁹⁷:

¹⁹² Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 988.

¹⁹³ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 988.

¹⁹⁴ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 550.

¹⁹⁵ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 244.

¹⁹⁶ Άρθρο 85 κ 86 και άρθρο 38 του ΥΚ

¹⁹⁷ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω σελ. 548-551

Α) Τον αποκλεισμό της ευθείας αγωγής από τον ζημιωθέντα προς το υπαίτιο όργανο για τη ζημία την οποία υπέστη. Ο ζημιωθείς έχει δικαίωμα να εγείρει αγωγή μόνο κατά του Κράτους ή των ΝΠΔΔ, ενώ το Κράτος ή το ΝΠΔΔ έχει το δικαίωμα αίτησης αναγωγής προς το υπαίτιο όργανο για την καταβολή αποζημίωσης προς αυτά ανάλογου ποσού με εκείνου που υποχρεώθηκαν να καταβάλουν στον διοικούμενο ζημιωθέντα.

Β) Τον αποκλεισμό της ευθύνης του υπαίτιου οργάνου για ζημιογόνες πράξεις οφειλόμενες σε ελαφρά αμέλεια, δηλαδή το υπαίτιο πρόσωπο απαλλάσσεται από την ευθύνη έναντι του Κράτους ή των ΝΠΔΔ όταν η παράνομη πράξη ή παράλειψη οφείλεται σε ελαφρά αμέλεια.

Γ) Την ευθύνη του υπαίτιου οργάνου έναντι του Κράτους για άμεσες ζημίες, δηλαδή για κάθε θετική ζημία που προκάλεσε το ίδιο στο Κράτος ή στο ΝΠΔΔ άμεσα με δόλο ή από αμέλεια του κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Δ) Τη μείωση της αποζημίωσης στο υπαίτιο όργανο από το αρμόδιο δικαστήριο για την άμεση ή έμμεση ζημία που προκάλεσε στο Κράτος ή στο ΝΠΔΔ. Το αρμόδιο δικαστήριο εκδικάζοντας την υπόθεση της ευθύνης του οργάνου δύναται να καταλογίσει στο όργανο μέρος της ζημίας που προκλήθηκε μόνο σε περίπτωση βαριάς αμέλειας αλλά και όταν αυτό επιβάλλεται από τις ειδικές εκάστοτε περιστάσεις.

Ε) Την περίπτωση συνυπευθυνότητας περισσότερων οργάνων τα οποία από κοινού προκάλεσαν ζημία στο Κράτος ή στο ΝΠΔΔ. Στην περίπτωση αυτή τα όργανα ευθύνονται εις ολόκληρον και εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 487,488 του ΑΚ.

Ζ) Η εκδίκαση τόσο της αναγωγής του Κράτους όσο και της αγωγής αυτού για ανόρθωση της άμεσης θετικής ζημίας κατά του υπαίτιου οργάνου ανήκει στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η) Την παραγραφή, καθώς το δικαίωμα του Κράτους ή του ΝΠΔΔ για αποζημίωση έναντι των οργάνων του παραγράφεται μετά τη διετία, η οποία για την άμεση ζημία ξεκινά από τη στιγμή που επήλθε αυτή ενώ για την έμμεση ζημία χρόνος έναρξης συνιστά ο χρόνος κατά τον οποίο το Κράτος κατέβαλε την αποζημίωση στον ζημιωθέντα.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι η διαφορά που προέκυψε μεταξύ εκείνου που ζημιώθηκε και του προσωπικά υπεύθυνου οργάνου έχει χαρακτήρα ιδιωτικής διαφοράς και υπάγεται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων¹⁹⁸.

5.1 Η αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών.

Ο τελευταίος και ισχύον ν. 3126/2003 για την ποινική ευθύνη των υπουργών, ο οποίος εκδόθηκε σύμφωνα με το αναθεωρημένο άρθρο 86 του Σ. και τον κανονισμό της Βουλής και αντικατέστησε το ν.δ 802/1971 αλλά και το ν. 2509/1997, δεν περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για την αστική ευθύνη των υπουργών. Εξαίρεση αποτελεί το άρθρο 15 παρ. 5 όπου ορίζεται ότι « Η αγωγή αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ασκείται και εκδικάζεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις». Η διάταξη του άρθρου 105 εδ. β' του ΕισΝακ σχετικά με την «ολόκληρον ενοχή του υπαίτιου οργάνου» δεν εφαρμόζεται πλέον στους υπουργούς μετά την κατάργηση της προϋπόθεσης της προηγούμενης καταδίκης¹⁹⁹. Ακόμη δεν ισχύει ούτε η απαλλαγή από την προσωπική ευθύνη που καθιερώνει το άρθρο 38 του ΥΚ για τους δημόσιους υπαλλήλους, δεδομένου ότι οι υπουργοί και υφυπουργοί δεν είναι υπάλληλοι που εντάσσονται στη συγκεκριμένη κατηγορία.²⁰⁰

6. Το αρμόδιο δικαστήριο.

Οι διαφορές οι οποίες ανακύπτουν και προκαλούν ζήτημα αποζημίωσης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 περί ευθύνης του δημοσίου, των ΟΤΑ αλλά και

¹⁹⁸ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σ ελ. 245.

¹⁹⁹ Τάχος, Α., όπως παραπάνω, σελ. 993 και Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ. 552.

²⁰⁰ Κόρσος, Δ., όπως παραπάνω, σελ 552.

των ΝΠΔΔ έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών ουσίας²⁰¹. Οι διαφορές αυτές πριν ενταχθούν στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ανήκαν στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων έως το 1977²⁰². Μετά την έναρξη ισχύος του ν. 1406/1983 ο νομοθέτης απέβλεψε να υπαγάγει όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας στα διοικητικά τακτικά δικαστήρια που γεννώνται στα πλαίσια ευθύνης του δημοσίου προς αποζημίωση, πρώτου και δεύτερου βαθμού. Δεδομένου ότι οι διαφορές αυτές έχουν χρηματικό αντικείμενο η καθ' ύλη αρμοδιότητα του δικαστηρίου για την εκδίκαση τους προσδιορίζεται από το απαιτούμενο χρηματικό αντικείμενο βάση των διατάξεων του άρθρου 6 παρ. 2 περ. γ' του ΚΔΔμιας ως προς τον πρώτο βαθμό και του άρθρου 6 παρ. 6 του ΚΔΔμιας ως προς τον δεύτερο βαθμό.²⁰³ Όσον αφορά την κατά τόπο αρμοδιότητα του δικαστηρίου για την εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του δημοσίου, σύμφωνα με τον γενικό κανόνα της παρ.1 του άρθρου 7 του ΚΔΔμιας, αρμόδιο είναι το δικαστήριο στην περιφέρεια του οποίου εδρεύει το διοικητικό όργανο, το οποίο προκάλεσε μέσω παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας τη διαφορά.²⁰⁴

Το ένδικο βοήθημα με το οποίο εισάγονται οι διοικητικές διαφορές ουσίας του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου σχετικά με την αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 είναι η αγωγή αποζημίωσης. Σύμφωνα με τον ν. 1868/1989 ορίστηκε ότι η αγωγή αποζημίωσης είναι ανεξάρτητο ένδικο βοήθημα σε σχέση με την προσφυγή, την αίτηση ακυρώσεως ή άλλα ένδικα βοηθήματα κατά της διοικητικής πράξης ή παράλειψης από την οποία απορρέει αξίωση προς αποζημίωση και ότι μπορεί να ασκηθεί αυτοτελώς κατ' επιλογή του ενδιαφερόμενου.²⁰⁵ Έτσι το δικαστήριο, κατά την εκδίκαση της αγωγής, εφόσον δεν υπάρχει δεδικασμένο, κρίνει πάντοτε παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της επίμαχης πράξης ή παράλειψης. Σε αντίθεση με την προσφυγή και την αίτηση ακυρώσεως το αίτημα της αγωγής έχει καταψηφιστικό και αναγνωριστικό χαρακτήρα διότι από τη μία αποσκοπεί σε καταδίκη προς αποζημίωση και από την άλλη συνιστά μια λογική και απαραίτητη χρονικά προϋπόθεση της καταδίκης σε αποζημίωση. Σχετικά με την αυτοτέλεια της αγωγής έναντι των λοιπών ένδικων βοηθημάτων η νομολογία αρχικά

²⁰¹ Σπηλιωτόπουλος Ε., όπως παραπάνω, σελ. 229

²⁰² Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη Α., όπως παραπάνω, σελ.157

²⁰³ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη Α., όπως παραπάνω, σελ. 175,176

²⁰⁴ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη Α., όπως παραπάνω, σελ. 176

²⁰⁵ Σοϊλεντάκης, Ν. Ατσαλάκη Α., όπως παραπάνω, σελ. 178

δεν δέχθηκε τον αυτοτελή χαρακτήρα κρίνοντας απαράδεκτες τις αγωγές των αξιώσεων από πράξεις ή παραλείψεις στις οποίες δεν είχε ασκηθεί προηγουμένως προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως. Με τον ν. 1868/1989 η νομολογία κάνει δεκτά τόσο τον αυτοτελή χαρακτήρα όσο και τον χαρακτηρισμό του ως ανεξάρτητο ένδικο βοήθημα. Το ίδιο ορίζουν και τα άρθρα 78 και 80 παρ.2 του ΚΔΔμιας²⁰⁶ όπου σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, αγωγή για αξίωση που θεμελιώνεται στο παράνομο εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης δεν είναι απαράδεκτη, αν κατά της πράξης ή παράλειψης αυτής δεν ασκήθηκε το προβλεπόμενο από τις κείμενες διατάξεις ένδικο βοήθημα.

Επιπροσθέτως σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 η αγωγή αποζημίωσης διαφέρει από την ευθεία αγωγή με την οποία διεκδικείται ποσό οφειλόμενο βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης που η διοίκηση αρνείται να καταβάλλει αλλά και από την αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού(άρθρο 904 και 914 ΑΚ).²⁰⁷ Προθεσμία άσκησης αγωγής από τον νόμο δεν ορίζεται αλλά από επίδικες διατάξεις συνάγεται ότι οφείλει να εγερθεί εντός του χρόνου παραγραφής της επίδικης αξίωσης ειδάλλως απορρίπτεται ως αβάσιμη.

Τέλος με το Π.Δ 341/1978 αναγνωρίζεται ότι κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106, η άσκηση πλαγιαστικής αγωγής του άρθρου 71²⁰⁸ του ΚΔΔμιας εγείρεται και από τους δανειστές του φορέα της χρηματικής αξίωσης οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να επικαλεστούν δικαστική προστασία ασκώντας τα δικαιώματα, πλην αυτών που συνδέονται στενά με το πρόσωπο του δικαιούχου, του οφειλέτη τους τα οποία δεν ασκεί ο ίδιος.

Η αγωγή της αποζημίωσης λοιπόν σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΔΔμιας ασκείται με δικόγραφο ορισμένου περιεχομένου.²⁰⁹ Πέραν λοιπόν των τυπικών στοιχείων²¹⁰ που διαθέτει θα πρέπει επιπλέον να περιλαμβάνονται σε αυτό το αντικείμενο της διαφοράς, τα πραγματικά περιστατικά καθώς και το καθορισμένο αίτημα. Το εκάστοτε δικόγραφο πρέπει να υπογράφεται από τον δικαστικό πληρεξούσιο του εναγόμενου και να κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο δηλαδή στο τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο. Το δικόγραφο μπορεί να πάσχει από αοριστία όταν δεν αναφέρεται σε αυτό το χρηματικό ποσό της απαίτησης ενώ στην περίπτωση που

²⁰⁶ Βλ. άρθρο 78 και 80 παρ. 2 το ΚΔΔμιας.

²⁰⁷ Βλ. άρθρο 904 και 914 του ΑΚ.

²⁰⁸ Βλ. άρθρο 71 του ΚΔΔμιας.

²⁰⁹ Βλ. άρθρο 73 παρ.1 του ΚΔΔμιας.

²¹⁰ Βλ. άρθρο 45 του ΚΔΔμιας.

καταρτίζεται σε αυτό μόνο το ΝΠΔΔ που παρανόμησε και όχι τα όργανα του δεν οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα. Επιπροσθέτως δεν απαιτείται επίκληση της νομικής βάσης στο δικόγραφο της αγωγής η οποία αποτελεί υποχρέωση του δικαστηρίου. Το άρθρο 74 παρ. 2²¹¹ αναφέρει ότι η αγωγή πέραν τις κύριας μπορεί να έχει μία η περισσότερες επικουρικές πραγματικές ή νομικές βάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 75 παρ. 3 εδ. α' η μεταβολή του αιτήματος είναι καταρχήν απαράδεκτη.²¹² Όμως κατ' εξαίρεση ο εναγών με το δικόγραφο μπορεί να επεκτείνει το αίτημα μόνο ως προς τα παρεπόμενα του αλλά και να περιορίσει το αίτημα αγωγής ή και να το τρέψει από καταψηφιστικό σε αναγνωριστικό ή και το αντίστροφο πριν από τη λήξη της πρώτης συζήτησης είτε με προφορική δήλωση είτε με υπόμνημα. Η καταψηφιστική αγωγή προϋποθέτει την καταβολή δικαστικού ενσήμου σύμφωνα με το άρθρο 274 παρ.1 του ΚΔΔμιας.²¹³

Την παραγραφή των απαιτήσεων για αξιώσεις κατά του Δημοσίου ρυθμίζει το άρθρο 140 του Ν. 4270/2014. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου η αστική ευθύνη του Δημοσίου παραγράφεται μετά από πενταετία εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από άλλη γενική ή ειδική διάταξη.

²¹¹ Βλ. άρθρο 74 παρ. 2.

²¹² Βλ. άρθρο 75 παρ. 3 εδ. α'.

²¹³ Βλ. άρθρο 274 παρ. 1 του ΚΔΔμιας.

Μέρος τρίτο

7. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

8. Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά το ιδιωτικό δίκαιο

Τα δημόσια νομικά πρόσωπα που απαρτίζουν τη δημόσια διοίκηση διέπονται ως προς την οργάνωσή τους σε σχέση με το προσωπικό τους αλλά και στις μεταξύ τους σχέσεις, τόσο από το διοικητικό όσο και από το ιδιωτικό δίκαιο. Η εξωσυμβατική ευθύνη των δημόσιων νομικών προσώπων ειδικών σκοπών, των δημόσιων εταιρειών και των εταιριών μεικτής οικονομίας που καταρχήν διέπονται από το διοικητικό δίκαιο, ρυθμίζεται από τις γενικές διατάξεις του ΑΚ αλλά και από ειδικές διατάξεις, τη θέσπιση των οποίων είναι δυνατό να προβλέπει ο νομοθέτης²¹⁴. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 η αστική ευθύνη του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ εντάσσεται στο πεδίο ρύθμισης του ιδιωτικού δικαίου όταν οι πράξεις ή παραλείψεις τους γίνονται στα πλαίσια σχέσεων οι οποίες διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο ή αφορούν ιδιωτική τους περιουσία ανεξάρτητα αν οι πράξεις ή παραλείψεις τελέστηκαν κατόπιν άσκησης δημόσιας εξουσίας²¹⁵.

Το γεγονός ότι οι σχέσεις του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, είναι συμβατικές όταν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο δεν μπορεί να αποκλείσει και το ενδεχόμενο πρόκλησης εξωσυμβατικής ευθύνης. Η ενεργοποίηση της ευθύνης αυτής είναι πιο πιθανό να προκληθεί από τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, δηλαδή κινητών και ακινήτων πραγμάτων στα οποία τα δημόσια νομικά πρόσωπα έχουν εμπράγματα δικαιώματα ή τη νομή ή την κατοχή, ανεξάρτητα από τον κοινόχρηστο χαρακτήρα τους²¹⁶.

²¹⁴ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ.245-246.

²¹⁵ ΑΕΔ 7/2004

²¹⁶ Η ευθύνη από ζημιογόνες ενέργειες σχετικές με τη λειτουργία των κοινοχρήστων, ρυθμίζεται από το διοικητικό δίκαιο όταν αυτές ή ζημιογόνες ενέργειες πραγματοποιούνται από τα ίδια νομικά πρόσωπα κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας.

Η ρύθμιση της εξωσυμβατικής ευθύνης των ΝΠΔΔ αναδύεται στα άρθρα 71²¹⁷ και 922²¹⁸ του ΑΚ σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 αλλά και των ειδικών νόμων που μπορεί να προβλέψει ο νομοθέτης. Με βάση το άρθρο 71 του ΑΚ τα δημόσια νομικά πρόσωπα ευθύνονται για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους, με την στενή έννοια του όρου.

Επιπλέον εκτός των προϋποθέσεων που προβλέπονται από το διοικητικό δίκαιο, για τη στοιχειοθέτηση της παραπάνω ευθύνης απαιτείται στην συγκεκριμένη περίπτωση κατά κανόνα υπαιτιότητα η οποία μπορεί να είναι είτε δόλος είτε αμέλεια, πλην των περιπτώσεων όπου οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου ιδρύουν αντικειμενική ευθύνη για τους ιδιώτες. Στη περίπτωση που το όργανο δεν έδειξε την απαιτούμενη προσοχή και επιμέλεια κατά την άσκηση των καθηκόντων του τότε γίνεται λόγος για αμέλεια. Συνεπώς αναδεικνύεται ότι είναι πολύ λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει έλλειψη υπαιτιότητας και συνακόλουθα έλλειψης ευθύνη του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αναποτελεσματική προσπάθεια του εμπλεκόμενου οργάνου να βρει το αληθινό νόημα των διατάξεων που πρέπει να εφαρμοστούν παρά την προσοχή και περίσκεψη που επέδειξε, η αμέλεια αυτή αποτελεί λόγο απαλλαγής.²¹⁹

Σύμφωνα με το άρθρο 922 ΑΚ για την θεμελίωση της ευθύνης του ΔΝΠ πρέπει να συντρέχουν εκτός των προϋποθέσεων της ευθύνης κατά το διοικητικό δίκαιο και επιπλέον υπαιτιότητα δίκαιο του οργάνου με την ευρεία έννοια το οποίο θεωρείται ως «προσθηθείς». Στο ιδιωτικό δίκαιο το στοιχείο της υπαιτιότητας με την στενή η ευρεία έννοια αποκλείει την ευθύνη από τυχαρά ή ανωτέρας βίας γεγονότα εκτός αν υπάρχει ειδική διάταξη που να ρυθμίζει την περίπτωση. Τέλος στην περίπτωση του διοικητικού δικαίου το ανεύθυνο των υπαλλήλων ισχύει όπως και στο διοικητικό δίκαιο²²⁰.

Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να αναφερθούν ορισμένες διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ των διατάξεων²²¹ που ρυθμίζουν την αστική ευθύνη του δημοσίου η των ΝΠΔΔ. Αρχικά λοιπόν ο όρος «δημόσια εξουσία» αποτελεί σημαντικό κριτήριο διαφοροποίησης, καθώς με τον όρο αυτό οριοθετείτε το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 105 και 106. Στην περίπτωση λοιπόν του άρθρου 105 η ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ διέπετε καταρχήν από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου στα πλαίσια

²¹⁷ Ρυθμίζεται και η συμβατική ευθύνη

²¹⁸ Ρυθμίζεται η ευθύνη σύμφωνα με τις αρχές της πρόστησης.

²¹⁹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 247.

²²⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ 247-248.

²²¹ Άρθρα 104, 105, 106 ΑΚ

πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων τους κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας ενώ στην περίπτωση του άρθρου 104 η ευθύνη των δημόσιων νομικών προσώπων πηγάζει από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οι οποίες τελούνται στα πλαίσια έννομων σχέσεων που ρυθμίζονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου²²² ή από τη διαχείριση της ιδιωτικής τους περιουσίας.

Επίσης ένα ακόμα σημαντικό κριτήριο είναι η έννοια του οργάνου η οποία διαφοροποιείται κατά την ερμηνεία των διατάξεων υπό την ευρεία και στενή έννοια του όρου «όργανο». Στο άρθρο 105 ο όρος «όργανο» ερμηνεύεται σύμφωνα με την ευρεία έννοια καθώς στη κατηγορία αυτή εντάσσεται το πλήθος φυσικών προσώπων, τα οποία έχουν ως καθήκον είτε την προπαρασκευή ή την εκτέλεση των νομικών πράξεων είτε τη διενέργεια υλικών πράξεων για την πραγμάτωση των σκοπών που επιδιώκει κάθε νομικό πρόσωπο σε αντίθεση με την ερμηνεία που αποδίδεται του άρθρου 104 ως προς τα όργανα.²²³

Επιπλέον στοιχείο αποτελεί και η επιλογή του αρμόδιου δικαστηρίου στο οποίο υπάγονται οι εκδικάσεις των υποθέσεων με αντικείμενο την υποχρέωση αποκατάστασης των ζημιών που ανακύπτουν στα πλαίσια των παραπάνω διατάξεων. Η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ σύμφωνα με το άρθρο 105 πηγάζει από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Οι διατάξεις του παραπάνω άρθρου θεσπίζουν κανόνες διοικητικού δικαίου και οι σχετικές με την εφαρμογή τους διαφορές έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών ουσίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι διαφορές αυτές οι οποίες εκδικάζονται σχετικά με την υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας του διοικουμένου να εντάσσονται στην δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και όχι των πολιτικών δικαστηρίων στα οποία εκδικάζονται αντιστοίχως οι πολιτικές διαφορές²²⁴.

²²² Εξαίρεση αποτελεί η ρυθμιστική αρμοδιότητα των οργάνων αυτών.

²²³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 126.

²²⁴ Σπηλιωτόπουλος, Ε., όπως παραπάνω, σελ. 229

9. Η αστική ευθύνη κατά το Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης το Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο αποτελεί εσωτερικό δίκαιο των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά συνέπεια και της Ελλάδας. Το γεγονός αυτό δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο το θεσμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Με βάση την ερμηνεία του πρωτογενούς αλλά και του δευτερογενούς Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου αποδεικνύεται ότι δεν υπάρχει διάταξη η οποία να προβλέπει κυρώσεις για παραβιάσεις των Κρατών-Μελών έναντι διατάξεων του Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους. Ανακύπτοντας λοιπόν πολλές υποθέσεις με το παραπάνω περιεχόμενο και σε μια προσπάθεια των ιδιωτών διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους απευθυνόμενοι στο ΔΕΕ, το ίδιο προσπάθησε με μία σειρά αποφάσεων αφενός να αναγνωριστεί ρητά η ύπαρξη της αρχής του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των ιδιωτών και αφετέρου να διευκρινίσει την νομική βάση θεμελίωσης τόσο για την ύπαρξη του δικαιώματος αυτού όσο και για τον τρόπο άσκησης της.

9.1 Η δικαστική προστασία.

Με βάση το Ευρωπαϊκό δίκαιο η δικαστική κρίση για την παραβίαση ή μη διατάξεων του Ευρωπαϊκού δικαίου που αναγνωρίζουν δικαιώματα από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων των Κρατών-Μελών, μέσω των οποίων θίγονται τα παραπάνω δικαιώματα, δεν αρκεί για να θεωρηθεί στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου ότι η παρεχόμενη δικαστική προστασία των υπό ικανοποίηση παραπάνω δικαιωμάτων είναι αποτελεσματική και αυτό γιατί οι συνέπειες, οι οποίες παρήχθησαν κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την εφαρμογή των αντίθετων για την Ευρωπαϊκή έννομη τάξη μέτρων, τα οποία εφαρμόστηκαν από το εκάστοτε Κράτος-Μέλος, ενδεχομένως να ήταν ζημιογόνες για

τους δικαιούχους των παραπάνω δικαιωμάτων. Για τη αποτελεσματικότερη λοιπόν λειτουργία της δικαστικής προστασίας απαραίτητη ήταν η αναγνώριση της αρχής όχι μόνο με την προϋπόθεση της δικαστικής κρίσης αλλά της δικαστικής παρέμβασης με σκοπό την ανόρθωση της ζημίας από εφαρμογή αντίθετων διατάξεων. Σημαντικές σ' αυτό το βήμα ήταν και οι αποφάσεις Humblet και Russo.²²⁵

9.2 Αποφάσεις Humblet και Russo

Αν και οι βάσεις για τη δημιουργία νομολογίας σχετικά με την αστική ευθύνη του δημοσίου τέθηκαν με την σημαντική απόφαση Francovich, ωστόσο το θέμα της αστικής ευθύνης του δημοσίου είχε απασχολήσει το ΔΕΕ πολλά χρόνια πριν την έκδοση της παραπάνω απόφασης. Το γεγονός αυτό έδωσε τη δυνατότητα στο ΔΕΕ μέσα από μια μεγάλη κατηγορία αποφάσεων οι οποίες εκδόθηκαν από αυτό άσκησαν σημαντική επιρροή στην οριστική επίλυση του ζητήματος. Σ' αυτό το σημείο θα γίνει αναφορά σε δύο σημαντικές αποφάσεις: απόφαση Humblet και Russo. Με την απόφαση Humblet²²⁶ έγινε δεκτό ότι το Κράτος-Μέλος σε περίπτωση που το όργανό του προβεί σε μια πράξη αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, έχει την υποχρέωση από την μια να εκβάλλει την πράξη αυτή από την έννομη τάξη και από την άλλη να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε από την εφαρμογή αυτής. Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκε και η απόφαση Russo²²⁷ με την οποία ορίστηκε ότι όταν ένας ιδιώτης ζημιώθηκε από την παρέμβαση ενός Κράτους-Μέλους, αντίθετης προς τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής έννομης τάξης, τότε το Κράτος οφείλει να αποζημιώσει τον ιδιώτη για τη ζημία που υπέστη στα πλαίσια έννομης τάξης του περί ευθύνης του δημοσίου.²²⁸

²²⁵ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου (νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 391-393 και Παυλόπουλος Π., όπως παραπάνω, σελ 386.

²²⁶ ΔΕΕ 6/1960, 16.12.1960.

²²⁷ ΔΕΕ 60/1975, 22.1.1976.

²²⁸ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 393

9.3 Απόφαση Francovich²²⁹

Πολύ σημαντική αλλά και καθοριστικής σημασίας υπήρξε η απόφαση Francovich.²³⁰ Το σημαντικό στην απόφαση αυτή είναι ότι το περιεχόμενο της δεν περιορίζεται απλά στην επιβεβαίωση και διευκρίνιση της ήδη υφιστάμενης νομολογίας του ΔΕΕ, αλλά στη θεμελίωση της αίτησης και παροχής της δικαστικής προστασίας και της αποζημίωσης. Στην βάση αυτών των δύο θεμάτων προέκτεινε τη νομολογία του σε τρεις σημαντικές κατευθύνσεις:²³¹ α) στην πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, η οποία θα κινδύνευε από την έλλειψη ενός συστήματος κυρώσεων για τις παραβάσεις των Κρατών-Μελών, β) στο χαρακτήρα της κοινότητας ως έννομης τάξης, από την οποία οι κοινοτικοί πολίτες έλκουν δικαιώματα τα οποία χρήζουν προστασίας και γ) στην υποχρέωση συνεργασίας των Κρατών-Μελών με την κοινότητα, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η υποχρέωση εξαλείψεως των παράνομων συνεπειών των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Πολύ σημαντική υπήρξε και η υπόθεση Brasserie du pecheur²³² με την οποία το ΔΕΚ επικαλέστηκε το άρθρο 215 παρ.2 ΣυνθΕΚ σχετικά με την εξωδικαιοπρακτική ευθύνη της κοινότητας και παραπέμπει στις κοινές για τα Κράτη- Μέλη γενικές αρχές. Το ΔΕΕ με την απόφαση αυτή εξέλιξε ακόμα πιο πολύ τη νομολογιακή του θέση σχετικά με την αστική ευθύνη Κράτους- Μέλους λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου από κρατικό όργανο. Το ΔΕΕ υποστήριξε η ευθύνη θεμελιώνεται ανεξαρτήτως του κρατικού οργάνου που διέπραξε την πράξη.

²²⁹ ΔΕΕ C-6/1990 και C-9/1990.

²³⁰ Το ΔΕΕ με την απόφαση αυτή ουσιαστικά έκρινε ότι σε περίπτωση παραβίασης του κοινοτικού δικαίου, σχετικά με την προστασία του ιδιώτη που ζημιώθηκε, να μην οι δικονομικές προϋποθέσεις ρυθμίζονται από τον εθνικό νομοθέτη, ωστόσο το ουσιαστικό μέρος της ευθύνης του κράτους- μέλους κρίνεται με βάση το κοινοτικό δίκαιο.

²³¹ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ.

²³² ΔΕΕ C- 46/93 Bacherie du pecheur.

10. Προϋποθέσεις εκκίνησης του μηχανισμού της ευθύνης.

Σύμφωνα με την απόφαση Francovich το ΔΕΕ όρισε τις προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να υφίστανται για να μπορεί να τεθεί σε λειτουργία ο μηχανισμός της αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, με απώτερο σκοπό την αποζημίωση. Βέβαια οι προϋποθέσεις αυτές εξαρτώνται από τη φύση της παράβασης του Ευρωπαϊκού δικαίου η οποία αποτελεί και την αιτία πρόκλησης της ζημίας. Το ΔΕΕ προχώρησε σε μεγαλύτερη εξειδίκευση των προϋποθέσεων ορίζοντας αυτές στις ακόλουθες τρεις²³³. Πρώτη προϋπόθεση ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Σύμφωνα με το ΔΕΕ θα πρέπει να μπορούν να αντληθούν από τον παραβιαζόμενο κανόνα ή διάταξη έστω και εμμέσως δικαιώματα ιδιωτών, δηλαδή η οδηγία θα πρέπει να είναι σαφής και ανεπιφύλακτη μη αφήνοντας μεγάλο περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη-μέλη.²³⁴ Δεύτερη προϋπόθεση, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ στο άρθρο 215 παρ.2 ΣυνθΕΚ, συνιστά το γεγονός ότι η παραβίαση του κανόνα κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι κατάφωρη, δηλαδή πρόδηλη και σοβαρή. Με άλλα λόγια το δικαστήριο αποβλέπει στο πρόδηλο της παρανομίας αλλά και στην απόδειξή της ελέγχοντας από την μία αντικειμενικά στοιχεία όπως για παράδειγμα εάν υπάρχει ήδη από μακρού χρόνου νομολογία επί του θέματος και από την άλλη υποκειμενικά στοιχεία όπως το πταίσμα το οποίο θεωρεί σιωπηρά κρίσιμο στοιχείο για τον χαρακτηρισμό της παραβάσεως.²³⁵ Έτσι λοιπόν για να διαπιστωθεί η παραπάνω προϋπόθεση τόσο το ΔΕΕ όσο και το εθνικό δικαστήριο με την αρμοδιότητα της διακριτικής ευχέρειας επί την κρίση της αγωγής αποζημίωσης να λάβει υπόψη τα πραγματικά περιστατικά ώστε να προβούν στη διαπίστωση παραβίασης του Ευρωπαϊκού δικαίου είτε θετικά είτε αρνητικά.²³⁶ Τρίτη προϋπόθεση αφορά τον αιτιώδη σύνδεσμο που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της παραβίασης της

²³³ Παυλόπουλος, Π., Η αστική ευθύνη κατά του κανόνες του δημοσίου δικαίου, όπως παραπάνω, σελ.386-388.

²³⁴ Μουαμελετζή., Ε. Η ευθύνη του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών, ΕΕΕυρΔ, τόμος 13, τεύχος 2,1993.

²³⁵ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 394. Παρότι δεν περιλαμβάνεται στις προϋποθέσεις της ευθύνης το πταίσμα.

²³⁶ Κανελλόπουλος., Π. Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισαβόνας, 5^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 448-449.

υποχρέωσης η οποία βαρύνει το κράτος μέλος, και της πραγματικής και βεβαίας ζημίας, υλικής ή ηθικής, που έχουν υποστεί οι δικαιούχοι των δικαιωμάτων.²³⁷ Το ΔΕΕ με τον τρόπο αυτό έστω και εμμέσως υιοθετεί την άποψη που επικρατεί γενικότερα στο χώρο της αστικής ευθύνης ότι η ευθύνη δημιουργείται μεταξύ άλλων προϋποθέσεων όταν μεταξύ παρανομίας και ζημίας υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος²³⁸. Βέβαια δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι με βάση την νομολογία του δικαστηρίου ο εθνικός νομοθέτης είναι αυτός που ορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την ύπαρξη του συγκεκριμένου συνδέσμου.

11. Προϋποθέσεις μη εκκίνησης του μηχανισμού της ευθύνης.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό δίκαιο ,τα στοιχεία τα οποία αν και συνεκτιμώνται, ωστόσο δεν μπορούν να συνιστούν προϋποθέσεις αποζημίωσης είναι η υπαιτιότητα του οργάνου, το είδος του οργάνου, αλλά και η προηγούμενη απόφαση του ΔΕΕ. Αρχικά λοιπόν όσον αφορά την υπαιτιότητα του οργάνου η αρχή βάσης της οποίας ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που του προσάπτονται, ισχύει σε κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως του οργάνου του οποίου η πράξη ή παράλειψη προκάλεσε την παράβαση²³⁹ Επίσης σύμφωνα με το ΔΕΕ για την ευθύνη του κράτους μέλους δεν απαιτείται υπαιτιότητα του οργάνου του κράτους μέλους για τη θεμελίωση αξίωσης προς αποζημίωση, γι' αυτόν ακριβώς το λόγο η ευθύνη που δημιουργείται είναι αντικειμενική²⁴⁰.

²³⁷ ²³⁷ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 395

²³⁸ Παυλόπουλος, Π. Η αστική ευθύνη κατά του κανόνες του δημοσίου δικαίου, όπως παραπάνω, σελ.388.

²³⁹ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 396.

²⁴⁰ Παυλόπουλος ,Π, Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, όπως παραπάνω, σελ. 388-389.

Επιπροσθέτως δεν συνίσταται υποχρέωση αποζημίωσης σε προηγούμενη απόφαση του ΔΕΕ η οποία καταδικάζει το κράτος μέλος για την παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Κατ' εξαίρεση η παράβαση του κοινοτικού δικαίου από το εθνικό όργανο θα είναι «κατάφωρη» και θα οδηγεί σε υποχρέωση του κράτους μέλους σε αποζημίωση, μόνο σε περίπτωση που το ΔΕΕ προχωρήσει σε έκδοση απόφασης ή σταθερής αντίθετης νομολογίας ως προς το ζήτημα.

Τέλος κρίθηκε από το ΔΕΕ ότι δεν μπορεί να αποκλεισθεί γενικά αξίωση αποζημιώσεως των ιδιωτών κατά του κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, επειδή η εθνική διάταξη, έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος. Αποκλεισμός για την κοινοτικού δικαίου αξίωση αποζημίωσης της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους υφίσταται όταν ο ιδιώτης δεν έλκει τα δικαιώματά του από διάταξη η οποία έχει τεθεί αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος.²⁴¹

12. Συντρέχον πταίσμα.

Το ΔΕΕ λοιπόν έχει κάνει δεκτό ότι ο εθνικός δικαστής από το συντρέχον πταίσμα του ιδιώτη σχετικά με τη μη έγκαιρη εξάντληση όλων των διαθέσιμων ενδίκων βοηθημάτων εκ μέρους του ενάγοντα, μπορεί να εξαρτήσει το ποσό της αποζημίωσης, χωρίς να θέτει ως προϋπόθεση επιδίκασης αποζημίωσης την προηγούμενη εξάντληση κάθε μορφής έννομης προστασίας. Διότι το αντίθετο δηλαδή το να την έθετε ως προϋπόθεση θα ήταν αμφίβολο αν θα μπορούσε να συμβιβαστεί με την εξουσία των εσωτερικών έννομων τάξεων να προσδιορίζουν τις δικονομικές προϋποθέσεις της αξίωσης της αποζημίωσης αλλά και με την δυνατότητα συνεκτιμήσεως του συντρέχοντος πταίσματος ως προς την έκταση της ζημίας²⁴²

²⁴¹ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 396.

²⁴² Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 395.

13. Αποφάσεις Kobler και Traghetti del Mediterraneo.

Με την απόφαση Kobler²⁴³ το ΔΕΕ τόνισε ότι το κάθε Κράτος-Μέλος υποχρεούται να προχωρήσει σε αποκατάσταση ζημίας των ιδιωτών από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που του καταλογίζονται ανεξαρτήτως του οργάνου του οποίου η πράξη ή παράλειψη προκάλεσε την παράβαση. Ιδιάζουσα περίπτωση αποτελεί η ευθύνη του Κράτους που προκαλείται από τα δικαιοδοτικά όργανα λόγω της ιδιαιτερότητάς τους, καθώς αυτή δεν είναι απεριόριστη. Σύμφωνα με το δικαστήριο ευθύνη θεμελιώνεται μόνο στην εξαιρετική περίπτωση κατά την οποία το δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο προέβη προδήλως το εφαρμοστέο δίκαιο.²⁴⁴ Στη συνέχεια με την απόφαση Traghetti del Mediterraneo²⁴⁵ ξεκαθάρισε ότι με την αναφορά στα δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε άλλα ένδικα μέσα είναι τα ανώτατα δικαστήρια. Για να εξακριβωθεί λοιπόν εάν το δικαστήριο παραβίασε προδήλως το εφαρμοστέο δίκαιο θα πρέπει να επιληφθεί ορισμένα κριτήρια. Το δικαστήριο διαπιστώνει ότι αν και δεν μπορεί να αποκλείσει το ενδεχόμενο το εθνικό δίκαιο να διευκρινίζει τα κριτήρια τα οποία πρέπει να συντρέχουν έτσι ώστε να διαπιστωθεί η ευθύνη του κράτους από παράβαση κοινοτικού δικαίου εκ μέρους εθνικού δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο, τονίζει ότι τα συγκεκριμένα κριτήρια δεν πρέπει να επιβάλλουν αυστηρότερους όρους από εκείνους της πρόδηλης παράβασης του εφαρμοστέου δικαίου.²⁴⁶ Με άλλα λόγια έκρινε ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν επιτρέπεται να περιορίσει τη θεμελίωση της κρατικής ευθύνης από παράνομες αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων, μόνο σε περιπτώσεις

²⁴³ ΔΕΕ C-224/01.

²⁴⁴ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 395. Και Κανελλόπουλος., Π. όπως παραπάνω σελ 456-459. Για να εξακριβωθεί η παραπάνω προϋπόθεση το εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται της αγωγής αποζημίωσης οφείλει να εξετάσει τον βαθμό σαφήνειας ή ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα, την υποκειμενική υπόσταση της παραβίασεως, τον συγγνωστό ή ασύγγνωστο της νομικής πλάνης, την ενδεχόμενη άποψη που πιθανόν εξέφρασε το κοινοτικό όργανο καθώς και την παραβίαση ή μη του δικαστηρίου για την υποβολή του προδικαστικού ερωτήματος που υπέχει σύμφωνα με το άρθρο 234 εδ. 3 των Ε.Κ.

²⁴⁵ ΔΕΕ C- 173/2003.

²⁴⁶ Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννακού/ Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, όπως παραπάνω, σελ. 397.

δόλου η βαριάς αμέλειας του ανώτατου δικαστή, αλλά αρκεί να συντρέχουν οι τρεις προαναφερθείσες προϋποθέσεις που έχει καθιερώσει το ΔΕΕ.²⁴⁷

Επίλογος

Είναι φανερό τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία, με βάση τα προαναφερθέντα στην παρούσα μελέτη, η όλο και αυξανόμενη ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου αλλά και των ΝΠΔΔ, από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους. Η ανάγκη της ενεργοποίησης του παραπάνω μηχανισμού, ιδιαίτερα σε ένα κράτος δικαίου, με την όλο και αυξανόμενη κρατική παρέμβαση σε διάφορους τομείς ανθρώπινης ζωής καθίσταται επιτακτική, για την προστασία του πολίτη από τυχόν κρατικές αυθαιρεσίες, οι οποίες σε καμία περίπτωση δεν θα ήταν δυνατόν να μην υφίστανται. Αρχικά διαπιστώνεται ότι η επικράτηση του Κράτους δικαίου δεν μπορούσε πλέον να συμβαδίσει με το «αστικώς ανεύθυνο» που επί μακρό χρόνο επικαλούνταν το Κράτος σε μια προσπάθεια να αποποιηθεί των ευθυνών του για ζημίες που προκαλούσαν τα όργανα του στους διοικουμένους. Έτσι μετά από έναν μεγάλο αγώνα τόσο από τη θεωρία όσο και από την νομολογία επικράτησε η αστική ευθύνη του δημοσίου έναντι των διοικουμένων, η οποία πλέον ρυθμίζεται μέσω των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝακ μέσω συγκεκριμένων προϋποθέσεων οι οποίες θα πρέπει να ισχύουν σωρευτικά.

Επίσης διαπιστώθηκε ότι τόσο η παράλειψη όσο και η υλική ενέργεια αποτέλεσαν έναυσμα για περαιτέρω διεύρυνση σχετικά με την αστική ευθύνη του δημοσίου. Όσον αφορά την παράλειψη πριν την εφαρμογή των άρθρων του ΕισΝακ ανέκυπτε ιδιαίτερο ζήτημα, σχετικά με διαχωρισμό πράξης και παράλειψης. Ζήτημα

²⁴⁷ Μεταξάς, Α., Ευθύνη του δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, Αθήνα 2003, σελ 23.

όμως προέκυψε και στην περίπτωση των υλικών ενεργειών, οι οποίες απασχόλησαν τη νομολογία καθώς η όλο και έντονη εμφάνιση τους, στο χώρο της δημόσιας διοίκησης δεν μπορούσε τελικά παρά τη μη γραμματική της διατύπωση στο άρθρο 105 του ΕισΝακ περί υλικών ενεργειών να αποκλεισθεί από το πεδίο της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Ένα άλλο πολύ σημαντικό ζήτημα το οποίο ανέκυψε και απασχόλησε τη νομολογία ήταν τόσο η ύπαρξη ή μη αστικής ευθύνης από κυβερνητικές πράξεις, όσο και η ύπαρξη αστικής ευθύνης επί των οργάνων της δικαστικής εξουσίας. Επίσης σημαντική ήταν και η ερμηνεία που τελικά αποδόθηκε στον όρο «όργανο» για την περαιτέρω διερεύνηση των οργάνων που εντάσσονται στο πεδίο της αστικής ευθύνης του δημοσίου αλλά και των ΝΠΔΔ, μέσω των πράξεων, παραλείψεων αλλά και υλικών ενεργειών αυτών. Σ αυτό το σημείο σημαντικός υπήρξε και ο διαχωρισμός της προσωπικής ευθύνης των οργάνων καθώς και των μελών της κυβέρνησης.

Επιπροσθέτως διαπιστώθηκαν οι διαφορές μεταξύ της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και του ιδιωτικού δικαίου και έγινε κατανοητή η όλο και μεγαλύτερη διείσδυση του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου στις έννομες τάξεις των Κρατών – Μελών. Η επιρροή της Ελληνικής έννομης τάξης έγινε φανερή με την απόφαση 1501/2014 ΟλΣτΕ. Τέλος η ευθύνη του δημοσίου στις περιπτώσεις που τα όργανά του προκαλούν στους διοικούμενους ζημίες αποτελεί εγγυητικό θεσμό και απόδειξη της ύπαρξης του Κράτους Δικαίου, και συνακόλουθα της αρχής της νομιμότητας, που αποκαθιστά ως επανορθωτικός μηχανισμός κάθε ζημία που προέρχεται από αυτά, καθιστώντας ανέφικτο πια το «αστικώς ανεύθυνο» του Κράτους.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ακριβοπούλου Χ., & Ανθόπουλος Χ (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/2532>.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαΐτης, Σ. Διοικητικό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015.

Γέροντας, Α. Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014.

Δαγτόγλου, Π. Δ. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015.

Κανελλόπουλος, Π. Το Δίκαιο της Ε.Ε, Συνθήκη της Λισαβώνας, Πέμπτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.

Κιουπτισίδης, Θ. Κρατική Ευθύνη από Παράλειψη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1989.

Κόρσος, Δ. Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013.

Μαθιουδάκης, Ι. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από Υλικές Ενέργειες κατά τα Άρθρα 105-106 του ΕισΝακ, (Διδακτορική Διατριβή). Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2005.

Μανιτάκης, Αντ. Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

Μουαμελετζή, Ε. Η ευθύνη του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών, ΕΕΕυρΔ, τόμος 13, τεύχος 2, 1993.

Μπαλτάκος, Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986.

Παπαευαγγέλου, Θ., Εμμανουηλίδης, Δ.,Γιαννακού, Φ.,Νικολαράκου – Μαυρομιχάλη, Ο., & Τζιράκη, Ε. Αστική Ευθύνη του Δημοσίου (Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Δεύτερη Έκδοση, Εκδόσεις ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007.

Παπαδημητρίου, Γ., Σωτηρέλης, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, Γ. Έβδομη Έκδοση, Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε, Αθήνα, 2001.

Παυλόπουλος, Π. Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Ι. Γενική Θεώρηση, Εκδόσεις ΑΝΤ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1986.

Σοϊλεντάκης, Ν., Ατσαλάκη, Α. Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 14^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011

Σπηλιωτόπουλος, Ε. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος ΙΙ, 15^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Σπυρόπουλος, Φ. Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

Στασινόπουλος, Μ. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους των Δημόσιων Υπαλλήλων και ΝΠΔΔ, Αθήνα , 1950.

Τάχος, Α. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.

Νομολογία

Αποφάσεις ΣτΕ.

http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairotita/apofaseis;jsessionid=YUhMKjkwrwrA4Dz_aoMPnSOgGQa_sfGaqjL3vhBYjx_gt0lNjkh0!1869239973!739433277?_afrLoop=19876813274965062#!%40%40%3F_afrLoop%3D19876813274965062%26centerWidth%3D65%2525%26contentID%3D%26leftWidth%3D0%2525%26rightWidth%3D35%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dtrue%26_adf.ctrl-state%3Dj0rz5bz2_4

Αποφάσεις ΑΠ.

http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairotita/apofaseis;jsessionid=YUhMKjkwrwrA4Dz_aoMPnSOgGQa_sfGaqjL3vhBYjx_gt0lNjkh0!1869239973!739433277?_afrLoop=19876813274965062#!%40%40%3F_afrLoop%3D19876813274965062%26centerWidth%3D65%2525%26contentID%3D%26leftWidth%3D0%2525%26rightWidth%3D35%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dtrue%26_adf.ctrl-state%3Dj0rz5bz2_4

Επίσης οι αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων βρίσκονται δημοσιευμένες και στην τράπεζα νομικών δεδομένων NOMOS.

Αποφάσεις ΔΕΕ. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>