



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

Κατεύθυνση: *Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο*

Διπλωματική Εργασία με θέμα:

**«Η ευθύνη του Δημοσίου από ζημιογόνες πράξεις των
οργάνων του»**



Ευάγγελος Καπούσκατζης

AM:7116M077

Επιβλέπουσα: Καθηγήτρια Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΚΑΠΟΥΣΚΑΤΖΗΣ

A. M.: 7116M077

«Η ευθύνη του Δημοσίου από τις ζημιογόνες πράξεις των οργάνων
του»

Copyright © [Ευάγγελος Καπούσκατζης], 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου.

« Η καλύτερη διακυβέρνηση είναι εκείνη όπου ο λαός
υπακούει στους άρχοντες κι οι άρχοντες στους νόμους»

Σόλων, 630-560 π.χ., Αρχαίος Αθηναίος νομοθέτης & φιλόσοφος

Πίνακας Κυριότερων Συντομογραφιών

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
α.ν.	αναγκαστικός νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
αρ.	άρθρο
Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
Βλ.	Βλέπε
γνμδ.	γνωμοδότηση
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕφΘεσ	Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
Διοικ.Ενημ.	Διοικητική Ενημέρωση (περιοδικό)
ΔΠρΑθ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
ΔΠρΘεσ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (περιοδικό)
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔ	Επιθεώρησης Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΝ	Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών (περιοδικό)

ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΛΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
επ.	επόμενα
επιμ.	επιμέλεια
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΚΔΔ/μίας	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
Ν./ν.	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΔΔ/ν.π.δ.δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ/ν.π.ι.δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ	Ολομέλεια
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΠΝΠ	Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΠΠ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο

ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
Σ/Συντ.	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΝΠ	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδας
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
ΥπΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

1. Εννοιολογική οριοθέτηση	1
2. Η προέλευση του θεσμού	3
3. Οι λειτουργίες που επιτελεί	4
4. Μεθοδολογική προσέγγιση του θέματος	6

ΜΕΡΟΣ Α

“Ένας θεσμός με μακρά πορεία και με ισχυρή νομική θεμελίωση”

1.Ιστορική εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οι ρυθμίσεις πριν τον ΕισΝΑΚ.....	7
<i>A. Το ανεύθυνο της Πολιτείας</i>	<i>7</i>
<i>B. Η περιορισμένη αποδοχή της ευθύνης του Δημοσίου σύμφωνα με τους κανόνες του αστικού δικαίου</i>	<i>9</i>
<i>Γ. Η θεμελίωση της ευθύνης με βάση τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου.....</i>	<i>12</i>
2.Συνταγματική και νομοθετική θεμελίωση.....	16
<i>A. Τα συνταγματικά ερείσματα.....</i>	<i>16</i>
α. Κράτος Δικαίου και Αρχή της Νομιμότητας.....	17
β. Αποτελεσματική έννομη προστασία.....	19
γ. Αρχή της ισότητας.....	20
δ. Ειδικές συνταγματικές βάσεις και συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης.....	21
<i>B. Οι υπερνομοθετικής ισχύος νομικές βάσεις.....</i>	<i>23</i>

α. Το διεθνές δίκαιο.....	23
β. Το δίκαιο της Ε.Ε.....	24
γ. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	28
Γ. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις... ..	29
α. Οι ρυθμίσεις του ΕισΝΑΚ και του ΑΚ	29
β. Ο ΥπΚ, οι διατάξεις περί ΕΛΣ και ο Ν.4489/2017(Οδ 2014/41/ΕΕ).....	30

ΜΕΡΟΣ Β

“Η διάκριση των συστημάτων ευθύνης κατά τα άρθρα 104 και 105 ΕισΝΑΚ και η συνοπτική παρουσία του πρώτου”

1. Η διάκριση των συστημάτων ευθύνης κατά τα άρθρα 104 και 105 ΕισΝΑΚ.....	33
2. Η κατά ΕισΝΑΚ 104 ευθύνη και οι προϋποθέσεις της.....	35
Α. Πράξη ή παράλειψη οργάνου του κράτους (ή νπδδ).....	35
Β. Αναγόμενη ή σε έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου ή στη διαχείριση της ιδιωτικής περιούσιας.....	38
Γ. Τελούσα σε εσωτερική συνάφεια προς την εκτέλεση των ανατεθειμένων καθηκόντων.....	40
Δ. Παράγουσα υποχρέωση αποζημιώσεως	41

ΜΕΡΟΣ Γ

“Οι προϋποθέσεις της κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ ευθύνης του Δημοσίου”

1. Πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια οργάνου.....	43
Α. Ευθύνη από πράξεις	43
α. Από ατομικές πράξεις.....	45

β. Από κανονιστικές πράξεις.....	48
γ. Από κυβερνητικές πράξεις.....	49
<i>B. Ευθύνη από παραλείψεις.....</i>	<i>51</i>
<i>Γ. Ευθύνη από υλικές ενέργειες.....</i>	<i>55</i>
2. Από όργανο του κράτους (ή νπδδ).....	59
<i>A. Όργανο της εκτελεστικής εξουσίας.....</i>	<i>61</i>
α. De facto όργανο & ελαττωματική λειτουργία ή απουσία της Δημόσιας Διοίκησης.....	64
β. Όργανο των ΝΠΔΔ και Διφυών Νομικών Προσώπων.....	65
γ. Πρόσωπο με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και ιδιώτης ανάδοχος δημοσίου έργου.....	67
δ. Ευθύνη Υπουργών.....	70
<i>B. Όργανο της νομοθετικής εξουσίας.....</i>	<i>71</i>
<i>Γ. Όργανο της δικαστικής εξουσίας.....</i>	<i>77</i>
<i>Δ. Όργανο αλλοδαπού κράτους.....</i>	<i>85</i>
3. Άσκηση δημόσιας εξουσίας.....	86
4. Ύπαρξη παρανομίας.....	89
<i>A. Η αντίθεση με τους κανόνες δικαίου.....</i>	<i>89</i>
<i>B. Τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις.....</i>	<i>93</i>
<i>Γ. Η άρνηση συμμόρφωσης με αποφάσεις δικαστηρίων.....</i>	<i>94</i>
<i>Δ. Παραβίαση κανόνων δικαίου της Ε.Ε.....</i>	<i>95</i>
<i>E. Ευθύνη από νόμιμες πράξεις.....</i>	<i>97</i>
<i>ΣΤ. Λόγοι άρσης του παρανόμου.....</i>	<i>100</i>

5. Απουσία διατάξεων που τίθενται αποκλειστικώς ή κυρίως χάριν του δημοσίου συμφέροντος.....	103
6. Ύπαρξη ζημίας.....	106
7. Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ ζημίας και παράνομης πράξης.....	110

Μέρος Δ

“Η οφειλόμενη αποζημίωση”

1. Υποχρέωση προς αποζημίωση.....	114
2. Το είδος της αποζημίωσης.....	116
3. Λόγοι αποκλεισμού ή περιορισμού της αποζημίωσης.....	117
<i>A. Συντρέχον πταίσμα.....</i>	<i>118</i>
<i>B. Παραγραφή.....</i>	<i>119</i>
<i>Γ. Συνυπολογισμός ζημίας-ωφέλειας.....</i>	<i>120</i>
4. Υπόχρεος της αποζημίωσης.....	121
5. Δικαίωμα αναγωγής.....	122
6. Αρμόδια δικαστήρια.....	124

Καταληκτικές Σκέψεις-Συμπεράσματα.....	127
--	-----

Βιβλιογραφία

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

1. Εννοιολογική οριοθέτηση

Η ευρεία έννοια του όρου ευθύνη¹ καλύπτει το φαινόμενο της νομικής σύνδεσης μιας ενέργειας με ένα πρόσωπο και την επιβάρυνση αυτού με τις οποιεσδήποτε συνακόλουθες συνέπειες. Στο πλαίσιο αυτό υπόχρεος προς αποκατάσταση της ζημίας δύναται να είναι, ανάλογα με το ποιος διέπραξε την παράνομη πράξη, τόσο ο ζημιώσας ιδιώτης όσο και το Δημόσιο². Πιο συγκεκριμένα με τον όρο ευθύνη του δημοσίου³ αποδίδεται η υποχρέωση αυτού να αποκαθιστά, με τη μορφή αποζημίωσης σε χρήμα⁴, τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτουν οι διατάξεις των άρθρων 104, 105 και 106 του ΕισΝΑΚ.

¹ Ο όρος ευθύνη προέρχεται από τον όρο «εύθυνα», ο οποίος στο πλαίσιο του αρχαίου ελληνικού δικαίου ήταν συνώνυμος των όρων διόρθωση, τιμωρία, κολασμός, ενώ ως όρος σήμαινε και τη λογοδοσία κάθε δημοσίου λειτουργού στο τέλος της δημόσιας υπηρεσίας που του είχε ανατεθεί. Στην αρχαία ελληνική γραμματεία ο όρος αναφέρεται στα εξής έργα: Πλάτωνος, *Πρωταγόρας*, 326 d-e, Αριστοφάνους, *Σφήκες*, 571, Αριστοτέλους, *Ρητορική*, 1411 β 18-20 και *Αθηναίων Πολιτεία*, XLVIII, 4. Βλ. Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ 28-29.

² Το εν στενή έννοια κράτος όπως αυτό εκπροσωπείται από το νομικό του πρόσωπο, το Ελληνικό Δημόσιο ή το εν ευρεία έννοια κράτος. Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Μ.-Η., *“Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης”* (5^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012), σελ. 621επ.

³ Χρησιμοποιείται ο όρος ευθύνη του Δημοσίου αντί ευθύνη του Κράτους για να ακολουθηθεί η διατύπωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, το οποίο αποτελεί την κύρια νομική βάση για τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής.

⁴ Ειδικά στο άρθρο 105 in natura αποκατάσταση δεν νοείται, καθώς θα ήταν σαν να παρείχε στο δικαστή αρμοδιότητα ακύρωσης της πράξης και καταδίκη του δημοσίου σε έκδοση νόμιμης πράξης. βλ. Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ 544.

Στην ελληνική θεωρία του Δημοσίου Δικαίου έχει επικρατήσει ο όρος αστική ευθύνη του δημοσίου⁵. Η μορφή αυτή ευθύνης δεν σημαίνει ευθύνη αστικού δικαίου και διαφοροποιείται από την αντίστοιχη που απαντάται στο χώρο του ενοχικού δικαίου. Εκεί η ευθύνη σημαίνει και υπεγγυότητα της περιουσίας του οφειλέτη όπως και αναγκαστική εκτέλεση κατά αυτής. Τέτοια δυνατότητα, όμως, δεν υπάρχει έναντι του δημοσίου. Σημαίνει πάντως ευθύνη προς αποζημίωση και διακρίνεται από την ποινική και πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου. Εκτός αυτού, αντιδιαστέλλεται και προς την ενδοσυμβατική ευθύνη του δημοσίου και για το λόγο αυτό ορισμένοι θεωρητικοί την προσδιορίζουν με το επίθετο εξωσυμβατική⁶.

Ειδικότερα ως προς το επίθετο “αστική”, ο όρος είναι κατά τούτου παραπλανητικός ίσως και περιττός, άποψη που βρίσκει έρεισμα σε μέρος της αλλοδαπής τόσο θεωρητικής όσο και νομολογιακής επεξεργασίας του καθεστώτος της ευθύνης του δημοσίου⁷. Το συγκριτικό πλεονέκτημά της παράλειψής του είναι η απλούστευση της νομικής ορολογίας. Από την άλλη, όμως, δύναται να οδηγήσει σε σύγχυση, καθώς απαντώνται και άλλες μορφές ευθύνης του δημοσίου όπως η πολιτική και η κοινοβουλευτική. Συνεπώς, η ελληνική θεωρία και νομολογία τάσσονται υπέρ της προσθήκης του επιθέτου “αστική”, διότι διακρίνει τη ευθύνη από άλλες μορφές ευθύνης του δημοσίου

⁵ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 5 επ.

⁶ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ 223επ, Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ 960επ και Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006), σελ. 153 επ.

⁷ Βλ. Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ 799, όπου παρατίθενται και οι αντίστοιχοι όροι στη Γερμανία οι Staatshaftung και Amtshaftung, στη Γαλλία οι responsabilité de l' état, responasabilité de la puissance publique και responsabilite administrative και στα αγγλοσαξωνικά δίκαια οι όροι state liability ή liability of the state.

οδηγώντας σε ένα πληρέστερο και πλησιέστερο προς τη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα όρο⁸.

2. Η προέλευση του θεσμού

Ως προς την προέλευση του θεσμού παρατηρείται ότι οι αρχές της ευθύνης του Δημοσίου και της νομιμότητας είναι οι δύο συμμετρικοί πυλώνες του συστήματος εγγυήσεων των διοικουμένων⁹. Ένα Κράτος Δικαίου έχει πρωτίστως καθήκον να σέβεται τα ατομικά δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες που το ίδιο αναγνωρίζει. Δεσμεύεται δηλαδή το Κράτος Δικαίου από τους νόμους και τους κανόνες που θέτει το ίδιο. Σε ένα τέτοιο συνταγματικοπολιτικό πλαίσιο, θα ήταν αδιανόητο το κράτος να είναι ανεύθυνο για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις του, από όποιον φορέα του και αν προέρχονται αυτές¹⁰.

Η υποχρέωση αυτή του σύγχρονου Κράτους, δεν θυμίζει σε τίποτα το παλαιό απολυταρχικό σύστημα, το νόημα του οποίου συμπυκνώνεται σε φράσεις και αξιώματα όπως: «*l'état c'est moi*» ή «*princeps legibus solutus est*¹¹». Έτσι, για πολλές εκατοντάδες χρόνια οι εκάστοτε κυβερνώντες, είτε με την μορφή της απόλυτης μοναρχίας είτε στα πλαίσια ολιγαρχικών ή σε σαφώς μικρότερο βαθμό και των νεότερων κοινοβουλευτικών πολιτικών συστημάτων, ζημίωναν με τις αποφάσεις τους, τους πολίτες χωρίς να έχουν υποχρέωση αποζημίωσης, ή γενικά οποιαδήποτε άλλη έννομη συνέπεια¹². Κατά την διάρκεια των τελευταίων

⁸ Παυλόπουλος Π., «*Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Ι Γενική Θεώρηση*» (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 32 επ.

⁹ Gaudemet Y., «*Droit administratif*» (18^η έκδοση L.G.D.J 2005), σελ. 153.

¹⁰ Βλ. ΕφΑθ 2805/1982 και Τάχος Α., «*Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*» (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ 961 όπου προβλέπονται και ορισμένες εξαιρέσεις όπως όταν ο διοικούμενος προκάλεσε υπαίτια την έκδοση ανακληθείσας παράνομης πράξης ΣτΕ 980/2002.

¹¹ Σε ελεύθερη μετάφραση «το κράτος είμαι εγώ» και «ο πρίγκηπας δεν δεσμεύεται από το νόμο». Για τα αξιώματα αυτά βλ. Aguilera-Barchet. B, «*A History of Western Public Law: Between Nation and State*» (Springer International Publishing Switzerland 2015), σελ. 232 επ.

¹² Τσάτσος Δ., «*Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως*» («Το Νομικόν» Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ.1-2.

αιώνων, ιδίως μετά το ξέσπασμα της γαλλικής επαναστάσεως άρχισαν σποραδικά να διατυπώνονται θεωρίες για την υποχρέωση του κράτους σε αποκατάσταση της όποιας ζημίας αποτελώντας πλέον κεκτημένο σε όλα σχεδόν τα μήκη και πλάτη του πολιτισμένου κόσμου θεσμό.

Η ευθύνη προς αποκατάσταση της ζημίας είναι βαθιά ριζωμένη στο σύγχρονο δυτικοευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό. Στις περισσότερες ανεπτυγμένες κοινωνίες δικαίου υπάρχουν στις μέρες μας ολοκληρωμένα συστήματα προστασίας των πολιτών από ζημιογόνες πράξεις της Διοικήσεως, σε σημείο που ο θεσμός της ευθύνης του δημοσίου να θεωρείται κανόνας διεθνούς ακτινοβολίας¹³. Η διαρκής δε επέκταση της κρατικής δραστηριότητας σε συνάρτηση με την αύξηση της εξάρτησης της δραστηριότητας των ιδιωτών από αυτήν, κατέστησε ακόμα πιο σπουδαία την δυνατότητα αποζημίωσης για παράνομες πράξεις του κράτους, όπως αυτές εκδηλώνονται προερχόμενες από οποιοδήποτε όργανο¹⁴.

3. Οι λειτουργίες που επιτελεί

Η σημασία του θεσμού της ευθύνης του δημοσίου εμφανίζεται κατά πρώτο λόγο ως περιορισμός της κρατικής αυθαιρεσίας, καθώς αποτελεί όριο της διοικητικής κυρίως δράσης. Με τον τρόπο αυτό εντάσσεται στις εγγυήσεις τήρησης της αρχής της νομιμότητας και κατ' επέκταση στην πραγμάτωση του κράτους δικαίου. Συμπληρώνει τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής, διότι συχνά οι βλαπτικές για τους διοικούμενους συνέπειες δεν εξαλείφονται με την ακύρωση της παράνομης πράξης, ενώ ορισμένες φορές η

¹³ Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης, PCIJ, Factory at Chorzów, Judgment (Merits), 13.9.1928, PCIJ Reports, Series A 17, σελ. 29 αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι αποφάσεις ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C- 9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci κλπ κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας και Bracherie de Pecheuer, ΔΕΚ C -46/93 και C 48/93 της 5.3.1996.

¹⁴ Ρωξάνα Α., *“Εξελίξεις στα ζητήματα της αστικής ευθύνης του Κράτους στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας”*, ΘΠΔΔ 2015, σελ. 1093 επ.

αγωγή αποζημίωσης τίθεται ως το μόνο μέσο παροχής έννομης προστασίας (όταν δεν είναι δυνατόν να προσβληθεί ακυρωτικά η παράνομη πράξη)¹⁵.

Δεν πρέπει να παραγνωρίζονται, όμως, και οι λανθάνουσες λειτουργίες του καθεστώτος της ευθύνης του δημοσίου. Όπως εύστοχα παρατηρεί ο κ. Παυλόπουλος το καθεστώς αυτό επιτελεί επιτρεπτική, νομιμοποιητική και παιδαγωγική λειτουργία¹⁶. Επιτρεπτική με την έννοια ότι επιτρέπει στα όργανα του δημοσίου να προβλέψουν τις ζημιογόνες συνέπειες μιας ενέργειάς τους και να σταθμίσουν αν θα προβούν σ' αυτή¹⁷. Η νομιμοποιητική λειτουργία έγκειται από την άλλη στην ομαλή ένταξη των πολιτών στο πεδίο και το πνεύμα άσκησης της κρατικής εξουσίας, διευκολύνοντας την αποδοχή της¹⁸. Η παιδαγωγική λειτουργία, τέλος, προκύπτει από το γεγονός ότι μέσα από τις διατάξεις της αστικής ευθύνης του δημοσίου προβάλλεται ένα συγκεκριμένο πρότυπο σεβασμού των νομικών ρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα αφού το δημόσιο δεν μπορεί χωρίς κυρώσεις να παραβεί την αρχή της νομιμότητας, πολύ περισσότερο τα μέλη της κοινωνίας προς τους οποίους απευθύνεται η δραστηριότητα του δημοσίου οφείλουν κατά τη δική τους δραστηριότητα να σέβονται την αρχή της νομιμότητας.

¹⁵ Εμφανίζεται ως ένα είδος κύρωσης για την παράβαση της αρχής της νομιμότητας.

¹⁶ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 49-56.

¹⁷ Η αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού και η άνοδος της σημασίας της δημόσιας διοίκησης οδηγούν κατά την επιλογή ορισμένων λύσεων στη χρησιμοποίηση κριτηρίων, τα οποία απομακρύνονται από τη λογική της νομιμότητας και προσαρμόζονται ολοένα και περισσότερο προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του μηχανισμού λειτουργίας της διοικητικής δράσης. Η μεταβολή αυτή ερείδεται και σε αντίστοιχη μεταβολή στον ιδεολογικό χώρο, όπου παρατηρείται μια καθοδική τάση της σημασίας της νομικής ιδεολογίας και μια αντίστοιχη άνοδος της ιδεολογίας της αποδοτικότητας.

¹⁸ Την λανθάνουσα νομιμοποιητική λειτουργία της ευθύνης του δημοσίου έχει διαγνώσει και επισημάνει και η νομολογία ήδη από 1858. Στην ΑΠ:11/1858 τονίζεται ότι η αρχή σύμφωνα με την οποία το δημόσιο ευθύνεται σε αποζημίωση για τις ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του *«προάγει και συντηρεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγὰς των οργάνων της Πολιτείας...»*.

4. Μεθοδολογική προσέγγιση του θέματος

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασία αρχικά θα εκτεθεί το καθεστώς προ της ρύθμισης του εισαγωγικού νόμου του ΑΚ, ώστε μέσω της ιστορικής αναδρομής να κατανοηθούν καλύτερα οι ισχύουσες ρυθμίσεις. Καταγράφονται ακολούθως η συνταγματική, υπερνομοθετική και νομοθετική θεμελίωση του. Παρατίθενται έπειτα εν συντομία οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά τις έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου ή κατά τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η ρύθμιση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ με την ανάλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του. Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο αυτό ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου τίθεται σε κίνηση, εφόσον η δραστηριότητα που συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, προέρχεται από όργανο του δημοσίου ή ΝΠΔΔ, αναπτύσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, παραβιάζει τη νομιμότητα, χωρίς όμως αυτή η παρανομία να συνίσταται σε παράβαση διάταξης που έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, προξενεί δε ζημία, υπό την έννοια ότι υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξεως, παραλείψεως ή υλικής ενέργειας και της ζημίας. Στο τελευταίο κεφάλαιο εκτίθεται η οφειλόμενη αποζημίωση σε περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές.

ΜΕΡΟΣ Α

“Ένας θεσμός με μακρά πορεία και με ισχυρή νομική θεμελίωση”

1. Ιστορική εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου

A. Το ανεύθυνο της Πολιτείας

...καὶ ὅτι αἱ πόλεις τῷ ψόγῳ τῶν ἀνθρώπων μεγάλας εὐθύνας διδόασιν·
ἡ γὰρ εὖθυνα βλάβη τις δικαία ἐστίν.

Αριστοτέλης Ρητορική 1411B

Ο εισαγωγικός συλλογισμός ότι υπόχρεος προς αποκατάσταση της ζημίας είναι, ανάλογα με το ποιος διέπραξε την παράνομη πράξη, τόσο ο ζημιώσας ιδιώτης όσο και το Δημόσιο δεν επαληθεύεται από την ιστορική πορεία του καθεστώτος της ευθύνης του Δημοσίου. Αυτή, όμως, καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική για την κατανόηση του ισχύοντος συστήματος, ενώ μέσα από αυτή διαγράφεται η σταδιακή εμπέδωση του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας¹⁹. Εμφανής είναι, άλλωστε, και η μεταβολή της κυριαρχίας του κράτους ως προς τη φύση και τις συνέπειές της.

Ως σημείο εκκίνησης τίθεται το αστικώς ανεύθυνο της Πολιτείας, που ίσχυε ήδη από την αρχαία Ελλάδα με τον μετριαστικό θεσμό της προσωπικής ευθύνης του υπαίτιου οργάνου²⁰. Στο πλαίσιο της άμεσης δημοκρατίας, η εκλογή των πολιτειακών οργάνων απευθείας από το κοινωνικό σύνολο παρείχε στα εν λόγω όργανα αυξημένη νομιμοποίηση, ώστε η καθιέρωση ευθύνης τους να φαίνεται υπερβολική. Η σχετική ευθύνη, η οποία ήταν μάλιστα πταισματική, προσλάμβανε περισσότερο χαρακτήρα προσωπικής μομφής εναντίον συγκεκριμένων προσώπων, τα οποία λογοδοτούσαν μετά το πέρας τη εκτέλεσης των

¹⁹ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 11-12.

²⁰ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 57-58.

καθηκόντων τους, αλλά και ελέγχονταν αυτεπαγγέλτως από τη Βουλή²¹. Ομοίως, ούτε στο ρωμαϊκό δίκαιο συναντάται αντίστοιχη ευθύνη, αφού η εξουσία του κράτους επί του Ρωμαίου πολίτη αναγνωριζόταν ως απόλυτη και ως εκ τούτου αδιαμφισβήτητη. Η θεσμοθέτηση της εν λόγω ευθύνης θα αποτελούσε πλήγμα για την κυριαρχία του κράτους, απόρροια της οποίας ήταν μεταξύ άλλων η αρμοδιότητά του να αυτοπροσδιορίζεται και να αυτοπεριορίζεται²².

Αργότερα η αρχή του ανεύθυνου συνέχισε να έχει ως θεωρητικό όπλο την έννοια της κυριαρχίας και ως πρακτικό πυλώνα την ανάγκη να προστατευτεί το ισχύον τότε δημόσιο ταμείο από την υπερβολική επιβάρυνση²³. Η έννοια της κυριαρχίας που απέκλειε ήδη από το ρωμαϊκό δίκαιο την επανόρθωση των αδικιών του ηγεμόνος²⁴, εκφράστηκε και στη νεότερη εποχή (το 19^ο αιώνα) με το αξίωμα «ο βασιλεύς δεν αδικεί»²⁵ αλλά και με το διαχωρισμό της βούλησης του

²¹ Πιο συγκεκριμένα, την αρμοδιότητα για τη διερεύνηση αυτής της ευθύνης διέθετε τόσο η Βουλή, όσο και περισσότερο εξειδικευμένα προς το σκοπό αυτό όργανα, όπως οι δέκα λογιστές, οι εύθυνοι και οι θεσμοθέτες. Η Βουλή ήταν δυνατό να επιληφθεί ζητημάτων εντασσόμενων στο ευρύτερο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων των πολιτειακών οργάνων οποτεδήποτε, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας, ενώ οι υπόλοιποι επιλαμβάνονταν κυρίως οικονομικών ζητημάτων απτόμενων της δημόσιας διαχείρισης. Οι μεν λογιστές, οι οποίοι ήταν στην πραγματικότητα βουλευτές οι οποίοι κληρώνονταν ειδικά για το σκοπό αυτό, αναλάμβαναν δράση σε τακτά χρονικά διαστήματα και πιο συγκεκριμένα στο τέλος κάθε πρυτανείας, οι δε εύθυνοι και οι θεσμοθέτες ασκούσαν το σχετικό έλεγχο εφόσον είχε υποβληθεί σχετική αίτηση για πρόσκληση σε λογοδοσία. Εφόσον η εν λόγω αίτηση γινόταν δεκτή από τους εύθυνους, αυτοί παρέπεμπαν την υπόθεση στους θεσμοθέτες, οι οποίοι προχωρούσαν στο σχετικό έλεγχο. Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., *“Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία”*, (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2005) και της ίδιας, *“Η απονομή της δικαιοσύνης στην αρχαία (5^{ος} και 4^{ος} π.Χ. αι.)”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2008), σελ. 54 επ.

²² Η ρωμαϊκή έννομη τάξη αναγνώριζε την ύπαρξη νομικής προσωπικότητας του Κράτους υπό τη μορφή πλάσματος δικαίου, δηλαδή δεν αναγνώριζε τη δικαιοπρακτική ικανότητα του κράτους ως αυθύπαρκτης νομικής οντότητας, αλλά μόνο όπως αυτή εκφραζόταν μέσω της βούλησης των νομίμων αντιπροσώπων του κράτους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Στο πλαίσιο αυτό δεν ήταν δυνατόν να αποδοθούν ευθύνες στο ίδιο το κράτος.

²³ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 12.

²⁴ Δεμερτζής Κ., *“Περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παράνομων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού”* (2^η Έκδοση Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου 1908), σελ. 42.

δημοσίου με αυτή του υπαλλήλου. Ο δημόσιος υπάλληλος αντιπροσώπευε το κράτος μόνο όταν δρούσε νομίμως, ενώ όταν παρανομούσε δρούσε ως ιδιώτης (*si excessit, privatus est*), και ευθυνόταν αναλόγως²⁶.

Ως προς τον κίνδυνο επιβάρυνσης των δημοσίων οικονομικών είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς τον προβληματισμό. Χαρακτηριστικά είναι τα λόγια του Ελ. Βενιζέλου κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του ΑΚ *«Πρέπει να είμεθα προσεκτικοί πολύ εις την επιβολήν ευθυνών του Κράτους. Εάν είχαμε ένα Κράτος πλούσιον, πολύ καλά, αλλά το Κράτος μας είναι πτωχόν. Εάν εκ της διατάξεως, την οποίαν θα θέσωμεν, επιβάλωμεν βάρη δυσβάσταχτα εις τον ελληνικόν λαόν, θα υποφέρει πάλι ο ελληνικός λαός»*²⁷. Στην άποψη αυτή εκφράστηκε βέβαια ισχυρός αντίλογος ότι αφενός ο κίνδυνος αυτός δεν είναι πραγματικός αλλά μαρτυρά κάποια ανωμαλία στη λειτουργία του δημοσίου και αφετέρου το δημοσιονομικό συμφέρον δεν μπορεί να λαμβάνεται αυτοτελώς υπόψη για τον περιορισμό των δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Β. Η περιορισμένη αποδοχή της ευθύνης του Δημοσίου σύμφωνα με τους κανόνες του Αστικού Δικαίου

Η ανωτέρω ιδέα του ανεύθυνου στη συνέχεια πλήττεται από νέα στοιχεία οικονομικής, πολιτικής και νομικής φύσεως. Συγκεκριμένα η διόγκωση της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου αύξησε την επαφή τους με τους ιδιώτες και κατ' επέκταση τα σημεία προστριβών μεταξύ των πρώτων και των

²⁵ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 65-67 μετάφραση από τη φράση *“The King can do no wrong”*.

²⁶ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 797.

²⁷ Αυδίκος Γ., *“Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 4 όπου παρατίθενται τα λόγια του Ελ. Βενιζέλου.

τελευταίων²⁸. Στο πλαίσιο αυτό και ύστερα από την πίεση των δημοκρατικών αντιλήψεων του 19^{ου} αιώνα, η ιδέα του ανεύθυνου της Πολιτείας εγκαταλείπεται²⁹.

Παράλληλα επιρροή άσκησαν και οι εξελίξεις στο διοικητικό δίκαιο με την επικράτηση της οργανικής θεωρίας³⁰. Με την εν λόγω θεωρία, το νομικό πρόσωπο και τα όργανα του κράτους αποτελούν ένα ενιαίο οργανικό σύνολο³¹. Το κράτος θεωρείται ότι αποτελεί ξεχωριστή οντότητα με δική του ιδιαίτερη βούληση, διακριτή από αυτή των οργάνων του και όταν αυτά δρουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους πραγματοποιούν την βούλησή του. Ακριβώς επειδή τα όργανα του κράτους πραγματοποιούν την βούληση του, το τελευταίο αναλαμβάνει και την ευθύνη των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων τους (άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ)³².

Στο στάδιο της ευθύνης πλέον του δημοσίου ανέκυψε το ερώτημα σε ποιες αρχές μπορεί αυτή να στηριχθεί. Αφετηρία αρχικά υπήρξαν τα δικαστικά μέτρα προστασίας του ιδιωτικού δικαίου. Νομική βάση αποτελέσαν οι αρχές της προστήσεως και του αδικαιολόγητου πλουτισμού αδιακρίτως αν το κράτος

²⁸ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 12. Ο παρεμβατισμός πολλαπλασιάζει τα σημεία επαφής της δράσεως της Πολιτείας προς τα συμφέροντα των πολιτών και κατ’ ανάγκην πολλαπλασιάζει τας περιπτώσεις ζημιών εις βάρος των πολιτών εκ της δράσεως της πολιτείας. Ενώπιον τιαύτης νέας εξελίξεως, καθίσταται πλέον αντικοινωνικών και αντιοικονομικών να επιμένει η Πολιτεία εις την ιδέα ότι είναι ανεύθυνος δια ζημίας, τας οποίας τώρα είναι δυνατόν να προξενεί εις πολύ περισσότερας ή πρότερον περιπτώσεις.

²⁹ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ 11-12. Πέρα από τις δημοκρατικές αρχές, αναφέρει ακόμη ότι την ίδια εποχή και άλλα Συντάγματα καθιδρύουν ευθύνη του δημοσίου όπως το Ρουμανικό το 1923, το Πολωνικό το 1921 και το Αυστριακό παραθέτοντας και αντίστοιχες διατάξεις στα ελληνικά.

³⁰ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 7. άλλως η θεωρία του βουλευτικού οργάνου όπως διατυπώθηκε από τον Otto von Gierken.

³¹ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 518.

³² Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., *“Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο”* (ΣΕΑΒ 2015), σελ. 77.

ενεργούσε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού ή του δημοσίου δικαίου³³. Σύμφωνα με τις ανωτέρω αρχές η νομολογία κατέληγε με διακυμάνσεις στις εξής λύσεις.

Στην προσωπική ευθύνη του οργάνου, όταν η ζημία επήλθε από δόλο αυτού³⁴. Το κράτος ευθυνόταν μόνο κατά το μέρος που έγινε πλουσιότερο σύμφωνα με τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού³⁵. Στην περίπτωση, όμως, που η ζημία επήλθε από αμέλεια του υπαλλήλου³⁶ (ακόμη και βαριά), ευθυνόταν η Πολιτεία ως προστήσασα τον υπάλληλο³⁷. Ως προς την εφαρμογή των αρχών της πρόστασης χαρακτηριστικό είναι το σκεπτικό της απόφασης ΑΠ:292/1892 *...επειδή των υπαλλήλων τούτων εκλεγέντων και τοποθετηθέντων προς εκτέλεσιν της υπηρεσίας εν ονόματι της εκτελεστικής εξουσίας, εάν εν τη ανασκήσει ταύτης επήλθεν, είτε εκ προθέσεως είτε εξ αμελείας αυτών, ζημία εις τον ιδιοκτήτην, τον εκμισθωτή της οικίας ευθύνεται το Δημόσιον κατά τας περί προστήσεως αρχάς....*

³³ Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 962 όπου αναφέρει και τις αποφάσεις ΑΠ 76/1890, ΑΠ 73/1906, ΑΠ 71/1940, ΕφΑθ 1497/1929 και ΠρΑθ 83/1901.

³⁴ Κόρσος Δ., “Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 519 για την απόφαση ΑΠ 227/1930, όπου ο ΑΠ σύμφωνα με τις αρχές του αστικού δικαίου κατέληξε στο ανεύθυνο του κράτους για τις ζημίες τις προκαλούμενες από δόλο των οργάνων του.

³⁵ ΑΠ 119/1906 «...έπεται ότι η αυτή εφαρμόζεται αρχή της μη ευθύνης του Κράτους δια τα δόλιας πράξεις ή τας δόλιας παραλείψεις των εκπροσωπούντων αυτό υπαλλήλων, και εκτός του κύκλου των ανατεθειμένων αυτοίς καθηκόντων γενομένης, ει μη μόνο εφ’ όσον εντεύθεν κατέστη πλουσιώτερον...». Σημαντική, επίσης, απόφαση ήταν η ΑΠ:169/1925.

³⁶ Να σημειωθεί ότι το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ αναφέρεται σε «όργανα» του δημοσίου. Η έννοια «όργανα» διαφέρει και είναι ευρύτερη από την έννοια «υπάλληλοι». Κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, η ευθύνη του δημοσίου προκύπτει από πράξεις ή παραλείψεις κάθε οργάνου, δηλαδή κάθε φυσικού προσώπου που συνδέεται με οργανική σχέση με το δημόσιο προς άσκηση αρμοδιότητας που ανάγεται στη λειτουργία κάποιας δημόσιας υπηρεσίας. Επομένως, ευθύνη του δημοσίου προκύπτει, για παράδειγμα, και από πράξεις νομοθετικών οργάνων.

³⁷ Δεμερτζής Κ., “Περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παράνομων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού” (2^η Έκδοση Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου 1908), σελ. 21 επ.

Γ. Η θεμελίωση της ευθύνης με βάση τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου

Ήδη από την πρώτη περίοδο εφαρμογής του καθεστώτος αυτού υπήρξε έντονη κριτική και έγινε αντιληπτό ότι απαιτούνταν ένα σύστημα ευθύνης για την ιδιάζουσα δράση της διοίκησης κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, σεβόμενο βέβαια την υπαγωγή της Πολιτείας στη δέσμευση του νόμου και τις κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασής του³⁸. Στην ανωτέρω παρατήρηση οδήγησε πέρα από την επικράτηση της οργανικής θεωρίας και την ανάπτυξη των θεσμών του δημοσίου δικαίου, το γεγονός ότι οι λύσεις που δόθηκαν σύμφωνα με τις ιδιωτικού δικαίου νομικές βάσεις άφηναν απροστάτευτο από το κράτος τον πολίτη που υπέστη ζημία εκ δολίων ενεργειών του κρατικού οργάνου³⁹. Δημιουργούνταν έτσι ένα κενό στην προστασία του ζημιωμένου, το οποίο προσέκρουε στο κοινό περί δικαίου αίσθημα⁴⁰.

Η λύση της ευθύνης με κανόνες δημοσίου δικαίου είχε αποτυπωθεί νομολογιακά ήδη στην απόφαση **ΑΠ 11/1858** σε μια θετική στροφή της νομολογίας, η οποία δεν διήρκεσε πολύ⁴¹. Στη απόφαση αυτή ένα πλοίο είχε παρεμποδιστεί να αποπλεύσει με πρωτοβουλία υπαλλήλου του δημοσίου, ο

³⁸ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (‘‘Το Νομικόν’’ Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 12.

³⁹ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 518-519.

⁴⁰ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 74.

⁴¹ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 103 επ. όπου αναφέρεται στην άμεση παλινδρόμηση της νομολογίας. Μια από τις βάσεις της μεταστροφής της νομολογίας αποτέλεσε η θεωρία του πλάσματος (Fiktionstheorie). Σύμφωνα με την θεωρία αυτή, η οποία κατ’ αρχήν αποδόθηκε στον Savigny, το νομικό πρόσωπο δεν υπάρχει στην πραγματικότητα, αλλά είναι ένα τεχνητό δημιούργημα του δικαίου. Συνεπώς, ένα νομικό πρόσωπο έχει ικανότητα δικαίου, δεν έχει όμως δικαιοπρακτική ικανότητα, διότι δεν έχει ίδια βούληση. Καλούνται, συνεπώς, τα φυσικά πρόσωπα που το αντιπροσωπεύουν, να προβαίνουν σε δικαιοπραξίες αντ’ αυτού.

οποίος επιδίωξε με αυτό τον τρόπο να λάβει ωφελήματα (δωροδοκία). Έτσι, ο πλοιοκτήτης αναζήτησε τη ζημία που υπέστη από την παράνομη συμπεριφορά του υπαλλήλου. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, κάθε σχέση οργάνου του δημοσίου με τον ιδιώτη είναι ταυτοχρόνως και σχέση του δημοσίου με τον ιδιώτη *«ώστε εάν κατ' αυτήν ο δημόσιος υπάλληλος επιφέρει εις τον ιδιώτη εκ προθέσεως ή εκ καταλογιστής ραθυμίας βλάβην, αυτή λογίζεται επενεχθείσα υπό της Πολιτείας και ανάγκη να ανορθωθεί παρ' αυτής μόνη δε η εκ τη ειδικής ταύτης σχέσεως των δημοσίων υπαλλήλων προς την Πολιτείαν και προς τους ιδιώτας συναγομένη ευθύνη του δημοσίου, το μεν προάγει και συντηρεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγάς των οργάνων της Πολιτείας, το δε επιτείνει, όσον οίον τε, την περί την εκλογήν και επιτήρησιν αυτών άγρυπνον προσοχήν των ανωτέρων αρχών, άπερ εισίν οι όροι πάσης ευρύθμως οργανωμένης Πολιτείας»*.

Η πληρότητα του σκεπτικού της απόφασης είναι εντυπωσιακή, καθώς όχι μόνο καθιερώνεται η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου (που κάθε άλλο παρά γενικώς αποδεκτή ήταν η εφαρμογή της εκείνη την εποχή) αλλά τίθενται και οι βάσεις πάνω στις οποίες θεμελιώνεται η αρχή αυτή⁴². Αφενός, η σχέση του δημοσίου με τα όργανα του που βασίζεται στην οργανική θεωρία (*η σχέσις του πολίτου προς το δημόσιον υπάλληλον είναι ουχί εκούσια αλλά αναγκαστική*) και αφετέρου η σύμφωνη με την αρχή *casum sentit dominus* αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του δημοσίου ως νομικού θεμελίου που στηρίζει το όλο φαινόμενο της υποχρέωσης του δημοσίου να αποκαθιστά τη ζημία που προκύπτει από παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του⁴³.

⁴² Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 71.

⁴³ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 102-103. Ως προς την αρχή *casum sentit dominus*, επισημαίνεται ότι αυτή έχει τις ρίζες της στο ρωμαϊκό δίκαιο και αποτελεί αρχή ιδιωτικού δικαίου, αλλά στη Γαλλία έτυχε θεωρητικής επεξεργασίας και εφαρμόστηκε στο δημόσιο δίκαιο για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή καθένας στο πεδίο εξέλιξης των σχέσεων του κοινωνικού συνόλου, υπέχει μια γενική υποχρέωση εγγύησης ως προς τις ενέργειες ή

Την ανωτέρω θεωρητική θεμελίωση αποδέχθηκε μέρος της θεωρίας όσο και της νομολογίας⁴⁴. Χαρακτηριστικά υποστηρίζει ο κ. Δεμερτζής (Καθηγητής Νομικής, πολιτικός, αρχηγός κόμματος και πρωθυπουργός της Ελλάδας από 30.11.1935 έως 13.4.1936) ότι ... *«Τουτέστιν η τοιαύτη ευθύνη (του κράτους εκ παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των ενασκούντων την κυριαρχικήν εξουσίαν υπαλλήλων) πρέπει ν' αντιστοιχίη προς την έννοιαν της εγγυήσεων κατά το ιδιωτικόν δικαίον... Το Κράτος δέον να επέχη θέσιν εγγυητού κατά τας αρχάς του αστικού δικαίου, απολαύνοντος του ευεργετήματος της διζήσεως, οσάκις τούτου επιτρέπεται⁴⁵»*. Ως προς τη νομολογία ξεχωρίζει η απόφαση 20/1929, όπου αναφέρεται το εξής: *«Εις το δημόσιον δε δίκαιον ανήκει και ο καθορισμός της υπέρ των ιδιωτών εγγυήσεως κατά της μη προσηκούσης ασκήσεως της πολιτειακής εξουσίας»*.

Ο κ. Δεμερτζής τάχθηκε επίσης κατά του συστήματος της πρόστησης τονίζοντας ότι *«Η σχέση του υπαλλήλου προς το Κράτος δεν δύναται να διέπεται υπό των κανόνων της μισθώσεως εργασίας ή της εντολής, αλλά θα κανονίζεται πάντοτε από απόψεως δημοσίου δικαίου..Κατ' ουδένα όμως λόγον δυνάμεθα να ειπώμεν, ότι τοιαύτη εντολή αρκεί για να δεχθώμεν ότι υπάρχει προστησις του υπαλλήλου εκ μέρους του Κράτους»*, επηρεάζοντας τόσο τη θεωρία όσο και τη μετέπειτα νομολογία⁴⁶. Στην ίδια κατεύθυνση ο κ. Μπαλής υποστήριξε το 1927

παραλείψεις εκείνων, που βρίσκονται στην υπηρεσία του. Την ίδια γενική υποχρέωση υπέχει και το δημόσιο για τις παράνομες ζημιογόνες ενέργειες των οργάνων του. Πολύ περισσότερο δε καθώς ως φορέας δημόσιας εξουσίας (όταν ενεργεί ως *impetium* και όχι ως *fiscus*) αφενός έχει το προνόμιο να προβαίνει μονομερώς στη έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και αφετέρου του έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα διασφάλισης της κοινωνικής γαλήνης και της δημόσιας ασφάλειας.

⁴⁴ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 128-132, Βλ χαρακτηριστικά την απόφαση 11/1858 και την ανάλυση της αρχής *casum sentit dominus*.

⁴⁵ Δεμερτζής Κ., *“Περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παράνομων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού”* (2^η Έκδοση Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου 1908), σελ. 49.

⁴⁶ Αυδίκος Γ., *“Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 8.

στο συνέδριο των Δικηγορικών Συλλόγων, ότι το επίμαχο νομικό χωρίο στο οποίο στηρίχθηκε η εφαρμογή των κανόνων της προόστησης στα νομικά πρόσωπα δεν μπορεί να υποστηρίξει τον περιορισμό της αστικής ευθύνης⁴⁷.

Η επιλογή της ευθύνης με βάση τους κανόνες του δημοσίου δικαίου γράφει ο Στασινόπουλος ότι ήταν νομοτελειακή, καθώς δεν ήταν δυνατόν να «*παρακάμψη τις εν στοιχείον, το οποίον χαρακτηρίζει εις τα περισσοτέρας περιπτώσεις την δράσιν της Πολιτείας και το οποίον ανθίσταται εις πάσαν προσαρμογήν εις τας αρχάς του ιδιωτικού δικαίου. Το στοιχείον τούτο, το οποίον αποτελεί το θεμέλιον και την βάσιν της δράσεως της Πολιτείας είναι η δημόσια εξουσία*⁴⁸». Η υιοθέτηση των αρχών του δημοσίου δικαίου σηματοδοτεί ότι η ευθύνη του δημοσίου για τις ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του είναι χειραφετημένη από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και εξελίσσεται νομολογικά. Η νομολογία αρχικά κινήθηκε προς τη σωστή θεωρητική τεκμηρίωση και τη διεύρυνση της ευθύνης του δημοσίου⁴⁹. Αποφάσεις όπως η ΑΠ 20/1929 δέχθηκαν ότι το ζήτημα της ευθύνης του Δημοσίου και των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να λύνεται κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου⁵⁰, ενώ 5 χρόνια νωρίτερα η ΑΠ 102/1924 υποστήριξε «*Το Δημόσιον προκειμένου περί των πταισμάτων των αντιπροσώπων του, ευθύνεται άνευ τινός διακρίσεως, αν πρόκειται περί δολίας ενέργειας ή παραλείψεως ή τοιαύτης προερχομένης εξ αμελείας*⁵¹».

⁴⁷ Παυλόπουλος Π., «*Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση*» (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 70.

⁴⁸ Στασινόπουλος Μ., «*Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα*» (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 13-14 και 73.

⁴⁹ Αυδίκος Γ., «*Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη*» (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 9.

⁵⁰ Στασινόπουλος Μ., «*Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα*» (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 75.

⁵¹ Στασινόπουλος Μ., «*Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα*» (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 77

Η ανωτέρω νομολογιακή εξέλιξη ανακόπηκε σχετικά γρήγορα με την Ολ. ΑΠ 169/1925 με την οποία η νομολογία επανήλθε στο ρεύμα της περιορισμένης ευθύνης σύμφωνα με τις αστικού δικαίου διατάξεις της πρόστησης και κατ' επέκταση της κρίσης περί δόλου ή αμέλειας του υπαλλήλου. Ο νομολογιακός και θεωρητικός διάλογος, όμως, πυροδότησε και τον αντίστοιχο πολιτικό, ο οποίος κατέληξε στην ψήφιση του ΑΚ. Με την έναρξη ισχύος αυτού και του εισαγωγικού του νόμου τέθηκε η οριστική ταφόπλακα στις όποιες παλινδρομήσεις της νομολογίας.

2. Συνταγματική και νομοθετική θεμελίωση

Α. Τα συνταγματικά ερείσματα

Οι δυσμενείς για την προστασία του διοικουμένου επιπτώσεις από την έλλειψη μιας σαφούς και ολοκληρωμένης ρύθμισης ως προς το καθεστώς της αστικής ευθύνης σε συνδυασμό με του δισταγμούς της νομολογίας δημιούργησαν αρκετά νωρίς στην ελληνική έννομη τάξη τις προϋποθέσεις για την ανάληψη πρωτοβουλίας προς την κατεύθυνση της κάλυψης του σχετικού νομοθετικού κενού. Ήδη κατά τη διαμόρφωση του Συντάγματος του 1911, η αρμόδια επιτροπή είχε προτείνει να περιληφθεί στο κείμενο του σχετική ρύθμιση. Το εγχείρημα δεν ήταν άγνωστο, καθώς ήδη το 1899 είχε περιληφθεί στο Σύνταγμα της Κρητικής Πολιτείας σχετική διάταξη, η οποία καθιέρωνε την αρχή της επικουρικής αστικής ευθύνης του Δημοσίου⁵². Η πρόταση αυτή τελικώς απορρίφθηκε, διότι η συνταγματική κατοχύρωση θα προσέδιδε μια γενικευμένη

στο ίδιο πλαίσιο οι αποφάσεις ΑΠ 20/1929, ΕφΑθ 83/1929, ΕφΑθ 1387/1931, ΕφΑθ 803/1922, ΑΠ 227/1930, ΑΠ 130/1932 και ΕφΑθ 458/1934.

⁵²Η διάταξη είχε ως εξής: «εν περιπτώσει αφερεγγυότητας των υπαλλήλων η Πολιτεία είναι υπεύθυνος προς τους ιδιώτας, δια πάσαν ζημίαν ή βλάβην προσγενομένην εις αυτούς εκ της αμελείας, της καταχρήσεως εξουσίας ή των σφαλερών πράξεων αυτών». Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο στο http://www.diki.gr/digital_172.html (12 Οκτ 17).

εφαρμογή στο καθεστώς της αστικής ευθύνης που μπορούσε να οδηγήσει σε παράλυση το δημόσιο ταμείο⁵³.

α. Κράτος Δικαίου και Αρχή της Νομιμότητας

*« La possibilité, pour les administrés, d'obtenir réparation des dommages imputables à la puissance publique est une pièce essentielle de l'État de droit ; par-delà sa valeur pratique, toute théorie de la responsabilité reflète une certaine forme de civilisation »*⁵⁴

Η απόρριψη της ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης δεν σημαίνει ότι το καθεστώς της αστικής ευθύνης στερείται θεμελίωσης σε συνταγματικό επίπεδο⁵⁵. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω εκπορεύεται και συμπορεύεται με την αρχή του κράτους δικαίου, ειδικότερη έκφανση και πυρήνας του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας⁵⁶. Η αρχή αυτή επιτάσσει τη συμμόρφωση της διοικητικής δράσης με τους κανόνες δικαίου. Συνεπώς, όταν μια ζημιογόνος πράξη είναι παράνομη, δηλαδή δεν είναι σύμφωνη με αυτούς, διαταράσσεται η αρχή της

⁵³ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ 116-117.

⁵⁴ Rivero J. και Waline J., *“Droit administratif”* (19η έκδοση Dalloz Paris 2002), σελ. 259-260.

⁵⁵ Μάλιστα σε περισσότερες της μιας διατάξεις του Συντάγματος. ΣτΕ 1563/2002, ΔΠρ Ιωαν 352/2002 και 758/2002, οι οποίες δέχονται ότι η αξίωση του 105 ΕισΝΑΚ προστατεύεται στο άρθρο 17 Σ και 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου και θεμελιώνεται παραπέρα στις συνταγματικές διατάξεις, από τις οποίες απορρέουν η αρχή της αλληλεγγύης(άρθρο 25 παρ. 4), της αναλογικής ισότητας στην ανάληψη των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5) και της ισότητας των πολιτών(άρθρο 4 παρ. 1).

⁵⁶ Για τον ορισμό και τη συνταγματική θεμελίωση του κράτους δικαίου Βλ. Μανιτάκης Α., *“Κράτος Δικαίου δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Τόμος Ι”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994), σελ 51επ, Μορφή οργάνωσης της εξουσίας, με την οποία πρώτον θεσπίζονται δικαιοκοί φραγμοί ή περιορισμοί στη δύναμη του κράτους, έτσι ώστε η *«άσκησης της κρατικής εξουσίας, προσδιοριζομένη και περιοριζομένη δια κανόνων δικαίου να υπόκειται εις το Δίκαιον»* και δεύτερον όλες οι αποφάσεις της κρατικής εξουσίας, μηδέ της νομοθετικής εξαιρουμένης, υπάγονται στην κρίση δικαιοδοτικής αρχής, επιφορτισμένης να επιλύει κάθε διαφορά μεταξύ κράτους και πολιτών ή και των πολιτών μεταξύ τους. Ήδη δε από το 1993 και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με σημαντικές αποφάσεις της Ολομέλειας του είχε πανηγυρικά αναγνωρίσει την ύπαρξη της αρχής (ΣτΕ Ολ. 2690/93 και 2692/93).

νομιμότητας⁵⁷. Όταν η πράξη αυτή προκαλεί ζημία, τότε γεννάται υποχρέωση προς αποζημίωση. Σε αντιδιαστολή προς το ιδιωτικό δίκαιο, όπου σκοπός είναι μόνο η επανόρθωση της ζημίας, στο δημόσιο δίκαιο όπως παρατηρεί και ο κ. Οικονομίδης η αστική ευθύνη επιτελεί και μια κυρωτική λειτουργία ενάντια στην παράβαση της αρχής της νομιμότητας ως παράγων ανόρθωσης και αποκατάστασής της⁵⁸. Η αποζημίωση στο πλαίσιο αυτό αποτελεί το μέσο και όχι το σκοπό⁵⁹.

Έτσι, καθίσταται σαφής η ειδικότερη λειτουργική αποστολή του θεσμού της αστικής ευθύνης, η οποία ολοκληρώνει την έννοια του κράτους δικαίου⁶⁰, αφού άλλοτε συμπληρώνει την δικαστική έννομη προστασία του πολίτη, και άλλοτε την αναπληρώνει, λειτουργώντας εν προκειμένω ως αυτοτελής κυρωτικός

⁵⁷ Διότι η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας νοείται σε σχέση με τη θέση που κατέχει στην πυραμίδα των κανόνων δικαίου μια συγκεκριμένη κρατική πράξη βλ. Raikos D., *“The jurisdiction of the administrative courts in Greece over cases of state liability for breach of EC law by public authorities”*, presentation in the annual meeting of administrative judges in Beaulieu-sur-mer 10 & 11 March 2006, σελ. 6.

⁵⁸ Μάνεσης Α., πρόλογος σε Θ. Κιουπτσίδης, *“Κρατική ευθύνη από παράλειψη”* (Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1989), σελ. XII. Η ευθύνη αποτελεί κύρωση για την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Επίσης Βλ Χρυσανθάκης Χ., *“Η αστική ευθύνη του δημοσίου νοσοκομείου ως πεδίο όσμωσης της ιατρικής και της νομικής επιστήμης”*, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 3 και Μιχελεκάκης Ε., *“Ζητήματα Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου και των ΟΤΑ επί τροχαίων ατυχημάτων λόγω παράνομων παραλείψεων”* Επιθεώρηση Συγκοινωνιακού Δικαίου 5/2005, σελ. 259 όπου παρατίθενται οι σκέψεις του Β. Οικονομίδη.

⁵⁹ Αυτό προκύπτει από τη διαφορετική ratio των διατάξεων του άρθρου 914 ΑΚ και 105 ΕισΝΑΚ. Το 914 αποβλέπει στην αποκατάσταση της ζημίας και την ασφάλεια των συναλλαγών, το 105 ΕισΝΑΚ στη διασφάλιση του κράτους δικαίου και την εφαρμογή της οργανικής θεωρίας. Συμπληρωματικά η ratio της ευθύνης για παράβαση του ενωσιακού δικαίου είναι η ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. Βλ Αυδίκος Γ., *“Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 24.

⁶⁰ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 98 όπου παραπέμπει στα λόγια του Μ. Δένδια *«Κυριώτατον ούτω χαρακτηριστικόν του κράτους δικαίου εν στενή έννοια αποτελεί η αρχή, καθ’ ἣν η διοίκησης αδυνατεί να λάβη έναντι των διοικουμένων μέτρα μη επιτρεπόμενα αμέσως ή εμμέσως υπό του ισχύοντος δικαίου. Λαμβάνοντας όμως ταύτα και δη επιζημίως δια τινα ιδιώτην χωρίς να αποζημιή αυτόν, αναιρεί ουσιαστικώς την αρχήν του κράτους δικαίου»*.

μηχανισμός έναντι των παραβάσεων της αρχής της νομιμότητας⁶¹. Με τον τρόπο αυτό ο θεσμός της αστικής ευθύνης λειτουργεί ως εγγύηση τήρησης της αρχής της νομιμότητας, ενώ παράλληλα -όπως αναφέρθηκε παραπάνω- επιτελεί επιτρεπτική, νομιμοποιητική και παιδαγωγική λειτουργία, δημιουργώντας ένα πρότυπο σεβασμού των κανόνων δικαίου.

β. Αποτελεσματική έννομη προστασία

Παράλληλα, ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου επεμβαίνει αποκαταστατικά, ως ένας επιπρόσθετος μηχανισμός κύρωσης για τις παραβάσεις της αρχής της νομιμότητας για να συμπληρώσει τη δικαστική προστασία του πολίτη που εξαγγέλλεται στο άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος⁶². Η αστική ευθύνη του δημοσίου αποτελεί προέκταση της αρχής περί παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στους πολίτες που θίγονται στα δικαιώματα ή στα συμφέροντα τους⁶³. Και τούτο διότι σε πολλές περιπτώσεις η μόνη ουσιαστική ή και δυνατή θεραπεία έγκειται στην αποζημίωση. Συγκεκριμένα, οι παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου συχνά δεν είναι δυνατό να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως όπως ιδίως οι υλικές ενέργειες, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι κυβερνητικές πράξεις, οι πράξεις περιορισμένης χρονικής ισχύος κ.ά.

⁶¹ Ράικος Δ., *”Το Τροχαίο Ατύχημα- Αστική ευθύνη των εμπλεκομένων μερών-Ανάδειξη σύγχρονων προβλημάτων δικαστηριακής πρακτικής”* Εισήγηση σε Επιστημονικό Συνέδριο του Δικηγορικού Συλλόγου Πατρών, αναρτημένη στο διαδίκτυο, σελ. 3-4 (4 Νοε 17).

⁶² Παυλόπουλος Π., *”Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 150. Υποστηρίζει ότι το άρθρο 4 παρ. 5 αποτελεί την ουσιαστική βάση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Αντίθετα οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Σ δεν αποτελούν αυτοτελώς ενιαίο νομικό θεμέλιο, καθώς κατοχυρώνουν ένα δικονομικό δικαίωμα στην έννομη προστασία και προϋποθέτουν ως δεδομένη τη νομική θεμελίωση του ουσιαστικού περιεχομένου. Με τον τρόπο αυτό επιτάσσουν μόνο την οργάνωση και λειτουργία των δικονομικών εκείνων εγγυήσεων, οι οποίες μπορούν να διασφαλίσουν την ουσιαστική πραγμάτωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

⁶³ ΔΕΚ, G. Köbler κατά της Δημοκρατίας της Αυστρίας, Υπόθεση C-224/01, Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Leger, 8 Απρ 2003, παρ.35 διαθέσιμη στο www.curia.eu (6 Οκτ 17).

Άλλωστε, ακόμη και μετά την ακύρωση ή τη μεταρρύθμιση της πράξης μέσω της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής εξακολουθούν να παραμένουν τα ζημιογόνα αποτελέσματα, τα οποία είχε ήδη διαμορφώσει κατά την εφαρμογή της στο παρελθόν, με επακόλουθο ο ζημιωμένος να παρέμενε χωρίς επαρκή έννομη προστασία. Γίνεται δεκτό έτσι ότι το άρθρο 20 του Σ περιέχει και ένα ελάχιστο μέτρο αποτελεσματικής προστασίας που δεν περιορίζεται στη διαπίστωση της παρανομίας αλλά περιλαμβάνει και την αποκατάσταση αυτής, δηλαδή την επιδίκαση αποζημίωσης⁶⁴. Κατά συνέπεια, νομοθετικές διατάξεις που αποκλείουν εντελώς την κρατική ευθύνη προς αποζημίωση για παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις της διοίκησης αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Σ⁶⁵.

γ. Αρχή της ισότητας

Συνταγματικό θεμέλιο του καθεστώτος της αστικής ευθύνης για μεγάλο μέρος της θεωρίας αλλά και της νομολογίας⁶⁶ αποτελεί η αρχή της ισότητας άρθρο 4 παρ. 1 του Σ, κυρίως με τη μορφή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Σ. «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους⁶⁷». Στην περίπτωση των παράνομων ζημιογόνων πράξεων ή παραλείψεων

⁶⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 241.

⁶⁵ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 796 αναφέρονται ως παραδείγματα οι διατάξεις αρ.1 παρ.1 εδ. ά του Α.Ν. 261/1968.

⁶⁶ Βλ. ΟΛΣΤΕ 1501/2014, ΣΤΕ 5504/2012, και η ΣΤΕ 980/2002 «...υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος, στις οποίες θεμελιώνεται συνταγματικώς η αστική ευθύνη του Δημοσίου...».

⁶⁷ Θεοχαρόπουλος Λ., *“Η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1988), σελ. 376 επ., κατά τον οποίο θεμέλιο του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ αποτελεί η ιδέα της επανορθωτικής δικαιοσύνης. Βλ. επίσης Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011),σελ 225-226, Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Ι Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 136 επ. Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006), σελ. 153 επ.

των οργάνων του δημοσίου παρατηρείται μια δραστηριότητα, η οποία από τη μία τείνει προς την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος⁶⁸, ενώ από την άλλη προκαλεί ζημία σε ορισμένο ή ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η ζημία αυτή αποτελεί εξαιρετικό δημόσιο βάρος για τους διοικούμενους που την έχουν υποστεί.

Η αποδοχή του αποτελέσματος αυτού και η μη πρόβλεψη μηχανισμών αποκατάστασης των ανισορροπιών που δημιουργεί, αποτελεί κατάφορη παραβίαση των επιταγών της αρχής της ισότητας⁶⁹. Αυτό, διότι ένα ή περισσότερα πρόσωπα είναι υποχρεωμένα να υποστούν τις ζημιογόνες συνέπειες μιας παράνομης κρατικής δραστηριότητας, από την άσκηση της οποίας ωφελείται (κατ' αρχήν τουλάχιστον) το κοινωνικό σύνολο⁷⁰. Με την αποζημίωση αυτή τα ειδικά δημόσια βάρη γενικεύονται, αφού τα έσοδα του Δημοσίου (ή του δημοσίου νομικού προσώπου), που καταβάλλει την αποζημίωση αποτελούν δημόσια βάρη που επιβάλλονται με γενικό τρόπο, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην συνταγματική διάταξη⁷¹. Η θεμελίωση αυτή προσιδιάζει στην «Sonderopfertheorie» του γερμανικού δικαίου (γνωστή και ως θεωρία της «ιδιαίτερης θυσίας»), κατά την οποία, ορισμένα άτομα υφίστανται «ειδική» θυσία λόγω νόμιμης επέμβασης των δημοσίων αρχών, δηλαδή ζημία που ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση, ήτοι στέρηση της ιδιοκτησίας.

⁶⁸ Ενός γενικού ή ειδικού δημοσίου συμφέροντος Βλ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 91 επ.

⁶⁹ ΟΛΣτΕ 1501/2014, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 405 με παρατηρήσεις Ε. Πρεβεδούρου.

⁷⁰ Αντιτάσσεται βέβαια και το επιχείρημα ότι οι διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Σ. στο μέτρο που κατοχυρώνουν την αρχή της ισότητας, αφορούν μόνο τους Έλληνες. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν να αποτελέσουν ενιαία νομική βάση για το σύνολο του συστήματος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Για την αποδόμηση του ανωτέρω επιχειρήματος βλ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Ι Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 143 επ.

⁷¹ Κουβαράς Η.-Κρομμύδας Ε. (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 3.

δ.Ειδικές συνταγματικές βάσεις και συνέπειες της συνταγματικού επιπέδου θεμελίωσης

Κατ' άλλους επικουρικά προς την αναλογική ισότητα των βαρών (άρ. 5 παρ. 4 Σ.) συνταγματική βάση δύναται να αποτελέσει η υποχρέωση αλληλεγγύης των Ελλήνων πολιτών (αρ 25 παρ 4)⁷². Εξάλλου, στο σύνταγμα εντοπίζονται διατάξεις, όπου σε ειδικές περιπτώσεις παραβίασης της προσωπικής ελευθερίας, αναγνωρίζεται η αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και του δημοσίου (άρθρα 6 παρ. 3, 9 παρ.2 και 10 παρ. 3)⁷³. Στα άρθρα αυτά προβλέπεται παροχή αποζημίωση σε όσους καταδικάστηκαν, προφυλακίστηκαν ή με άλλο τρόπο στερήθηκαν παράνομα την προσωπική τους ελευθερία. (άρθρο 7 παρ. 4)⁷⁴.

Συνέπεια της συνταγματικής αυτής θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους είναι γενίκευση της εφαρμογής του σε όλο το φάσμα της δράσης των οργάνων του δημοσίου. Η γενίκευση αυτή συνεπάγεται ότι ευθύνη του δημοσίου μπορεί να στοιχειοθετηθεί και από παράνομες ζημιογόνες πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας κατά την απονομή της δικαιοσύνης αλλά και για αντισυνταγματικές διατάξεις νόμου ή κανονιστικής πράξης, στο μέτρο βέβαια που συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις.

⁷² Βλ. Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 961 και Χρυσόγονος Κ., *“Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα”* (έκδοση 3^η Νομική Βιβλιοθήκη 2006) σελ. 70, ο οποίος όμως αναφέρει ότι η χρήση του άρθρου 25 παρ. 4 στη νομολογία είναι σποραδική και, ως επί το πλείστον επιβοηθητική του κύριου δικανικού συλλογισμού και υποστηρίζει ότι στην διάταξη αυτή θα μπορούσε να βασιστεί η πλήρης αντικειμενική ευθύνη του Δημοσίου για ζημιά από τυχαία γεγονότα, υπό την προϋπόθεση να υφίσταται ειδική νομοθετική ρύθμιση.

⁷³ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 962.

⁷⁴ ΜΠρΑΘ 627/2017 σχετικά με την αποδοχή αγωγής αποζημίωσης και χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης κατά του Ελληνικού Δημοσίου από προσωρινά κρατούμενο και εν συνεχεία καταδικασθέντα, ο οποίος ακολούθως αθώωθηκε δυνάμει αμετάκλητης ποινικής δικαστικής απόφασης.

Η αυξημένη τυπική ισχύς της συνταγματικής κατοχύρωσης, άλλωστε, αποκλείει τον με νομοθετικές πράξεις πλήρη⁷⁵ ή μερικό αποκλεισμό αυτής σε ορισμένους μόνο τομείς κρατικής δραστηριότητας ή σε συγκεκριμένες μορφές παρανομίας, ή η ουσιαστική αποδυνάμωση του δικαιώματος, άλλως η θέσπιση υπέρμετρα αυστηρών προϋποθέσεων για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ⁷⁶. Επιπλέον, δεν επιτρέπεται ο περιορισμός της ευθύνης σχετικά με το ύψος της αποζημίωσης, εκτός και αν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις οι οποίες δεν προσδίδουν στον περιορισμό αυτόν τον χαρακτήρα παράβασης της αρχής της ισότητας⁷⁷.

Β. Οι υπερνομοθετικής ισχύος νομικές βάσεις

α. Το διεθνές δίκαιο

Πέρα από την αναμφισβήτητη συνταγματική θεμελίωση, ο θεσμός της ευθύνης του δημοσίου κατοχυρώνεται και υπερνομοθετικά σύμφωνα με το άρθρο 28 του Σ⁷⁸. Το Διεθνές Δικαστήριο Διαρκούς Δικαιοσύνης ήδη από το 1928

⁷⁵ ΣΤΕ 980/2002, Διδικ 2004, σελ. 779 δεν είναι δυνατή η καθιέρωση του ανεύθυνου του Δημοσίου. Βλ όμως Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ 153 και την ΕΑ 106/1987, η οποία δεν έκρινε αντισυνταγματικό νόμο που προέβλεπε απαλλαγή από την κρατική ευθύνη. Βέβαια, ακολούθησαν επικριτικά σχόλια με χαρακτηριστικότερο αυτό της Θέμιδος (ΕΑ 106/1987, Θ Η, σελ.249) όπου παρομοιάζει την επιλογή του νομοθέτη με τους οδοντιάτρους, οι οποίοι χωρίς να αναζητήσουν άλλη θεραπεία *«ερήμουν τα σιαγόνας των πελατών των από οιονδήποτε και όπωσδήποτε αλγούντα οδόντα»*.

⁷⁶ Τέτοια ρύθμιση που καθιστά ανενεργό ή περιορίζει υπέρμετρα το καθεστώς της αστικής ευθύνης ή μεταθέτει εκ των υστέρων την αδιοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου σε άλλο πρόσωπο, προσκρούει προς τα αρ. 4 παρ. 1 και 5, 25 παρ. 4 Σ και στο αρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και, ως τέτοια, καθίσταται ανενεργός. Βλ. ακόμη την ΣΤΕ 3436/2015.

⁷⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 231 επ.

⁷⁸ Άρθρο 28 παρ. 1 Σ. «Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου».

υποστήριξε μεταξύ άλλων ότι η υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που προκλήθηκε από το δημόσιο αποτελεί κανόνα του διεθνούς δικαίου, γενικά αποδεκτό στις νομοθεσίες των κρατών⁷⁹. Η οικουμενική αυτή αποδοχή του από τα κράτη τον καθιστά πηγή διεθνούς δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 38 του καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης⁸⁰.

β. Το δίκαιο της Ε.Ε.

Και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο θεσμός της αστικής ευθύνης κατέχει εξέχοντα ρόλο⁸¹. Την θεωρία και τη νομολογία έχει απασχολήσει η αστική ευθύνη για την παράβαση του ενωσιακού δικαίου⁸².

Ήδη από το 1960 στην απόφαση Humblet το ΔΕΚ δέχθηκε την συγκεκριμένη ευθύνη του κράτους, η οποία παγιώθηκε στην νομολογία του με

⁷⁹ Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης, PCIJ, Factory at Chorzów , Judgment (Merits), 13.9.1928, PCIJ Reports, Series A 17, σελ. 29.

⁸⁰ Άρθρο 38 παρ. 1 Κατ'ΑΔΧ. «Το Δικαστήριο, που έργο του έχει να εκδικάζει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, τις υποθέσεις που υποβάλλονται σ' αυτό, θα εφαρμόζει:... γ. τις γενικές αρχές του δικαίου που αναγνωρίζονται από τα πολιτισμένα έθνη».

⁸¹ Stribis I., "Damages for the Infringement of Human Rights by the Public Authority in Greece" στο E. Bagińska (ed.), *"Damages for Violations of Human Rights, Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law 9"* (Springer International Publishing Switzerland 2016) και ΔΕΚ, G. Köbler κατά της Δημοκρατίας της Αυστρίας, Υπόθεση C-224/01, Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Leger, 8 Απρ 2003, παρ.35 διαθέσιμη στο www.curia.eu (6 Οκτ 17), «that obligation to make reparation constitutes a fundamental principle of Community law, which is as fundamental as that of the primacy of Community law or direct effect... Indeed, the principle of State liability constitutes the necessary extension of the general principle of effective judicial protection or of the 'right to challenge a measure before the courts', whose importance has been regularly underlined by the Court and whose scope has been constantly extended through its case-law».

⁸² Αυδίκος Γ., "Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη" (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), Γέροντας Α., "Επιτομή Γενικού Διοικητικού" (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014), σελ. 455 επ, Μεταξάς Α., "Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων" (Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2005) και ξενόγλωσση Aalto P., *"Public Liability in EU Law Brasserie, Bergaderm and Beyond"* (Hart Publishing 2011) και Anagnostaras G., *"The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Impact of European Community Law"*, European Public Law 2001, σελ. 281-305.

την απόφαση-σταθμό Frankovich⁸³. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, η υποχρέωση ανόρθωσης τέτοιας μορφής ζημιών θεμελιώνεται απευθείας στο ενωσιακό δίκαιο στις διατάξεις του άρθρου 4 της ΣυνθΕΕ, με βάση τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα γενικά και ειδικά μέτρα, που είναι κατάλληλα προκειμένου να εξασφαλιστεί η εκτέλεση των υποχρεώσεων, οι οποίες απορρέουν γι' αυτά από το ενωσιακό δίκαιο. Πραγματικά, μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών περιλαμβάνεται και εκείνη, η οποία συνίσταται στην ανάγκη εξάλειψης των παράνομων συνεπειών από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου⁸⁴.

Στη συνέχεια το Δικαστήριο⁸⁵, με την απόφασή του στην υπόθεση *Brasserie du Pêcheur* επιχείρησε να καταδείξει πως η αναγνώριση της αρχής της ευθύνης των κρατών μελών για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, παρά την έλλειψη σχετικής ρητής διάταξης στη Συνθήκη, δεν στερείται νομιμότητας, αντλώντας επιχειρήματα τόσο από το δημόσιο διεθνές δίκαιο και τη διεθνή ευθύνη των κρατών, όσο και από την κοινοτική έννομη τάξη και την εξωσυμβατική ευθύνη που υπείχε η (τότε) Κοινότητα από πράξεις ή παραλείψεις

⁸³ Νικολάου Ε., *“20 χρόνια Francovich, Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου”* Αρμενόπουλος 2/2002, σελ. 202 επ.

⁸⁴ Βλ. ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C- 9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 1991, *Andrea Francovich και Danila Bonifaci κλπ κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας*, σκέψεις 33-37. Ιδιαίτερα, σκέψη 36.

⁸⁵ Βλ. Χριστιανός Β., *“Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2011) σελ. 70, Ο όρος «Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» σημαίνει το θεσμικό όργανο της Ένωσης, το οποίο ασκεί τη δικαιοδοτική εξουσία. Υπό την έννοια αυτή περιλαμβάνει το Δικαστήριο (πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), το Γενικό Δικαστήριο (πρώην Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) και τα ειδικευμένα δικαστήρια (συνέχεια των δικαιοδοτικών τμημάτων), όπως το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης. Ο όρος, όμως, «Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», όπως αυτός χρησιμοποιείται στα άρθρα 19 παρ. 2 εδ. 1 ΣΕΕ και 251-253 ΣΛΕΕ, σημαίνει επίσης το δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης, σε ευθεία διάκριση από το Γενικό Δικαστήριο (άρθρα 19 παρ. 2 εδ. 2 ΣΕΕ, 254 και 256 ΣΛΕΕ) και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, η χρήση του όρου «Δικαστήριο» γίνεται με τη δεύτερη αυτή έννοια. Περαιτέρω, για το χρονικό διάστημα πριν από την 1.12.2009, οπότε και ετέθη σε ισχύ η συνθήκη της Λισαβόνας, το Δικαστήριο παραπέμπεται ως ΔΕΚ. Στο ίδιο πλαίσιο γίνεται και αντικατάσταση του όρου κοινοτικό δίκαιο με τον όρο ενωσιακό δίκαιο.

των οργάνων της⁸⁶. Έτσι, προχώρησε στην ενοποίηση των προϋποθέσεων ευθύνης των κρατών μελών σε αποζημίωση, ορίζοντας ότι αυτή θα πρέπει να θεμελιώνεται στις εξής τρεις προϋποθέσεις: α) ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, β) η παραβίαση να είναι κατάφωρη και γ) να υπάρχει άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους μέλους και της ζημίας που προκλήθηκε στον ιδιώτη⁸⁷.

Με αποφάσεις δε του Δικαστηρίου που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ της συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την κατάργηση του νομικού μορφώματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και την υποκατάστασή της από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών μελών για ζημίες που προκαλούν στους ιδιώτες ξέφυγε από τα στενά πλαίσια του κοινοτικού δικαίου και επεκτάθηκε πλέον στο σύνολο του δικαίου της Ένωσης, καθώς αναγνωρίστηκε ως σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών, στις οποίες η τελευταία στηρίζεται⁸⁸.

Το άρθρο 340 ΣΛΕΕ, επίσης, προβλέπει αστική ευθύνη της ίδιας της Ένωσης για δικά της σφάλματα⁸⁹. *Άρθρο 340 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 288 της ΣΕΚ):*

Η συμβατική ευθύνη της Ένωσης διέπεται από το δίκαιο που εφαρμόζεται στη σχετική σύμβαση.

⁸⁶ ΔΕΚ, C-46/93 και C-48/93 Brasserie du Pêcheur, ο.π., σκέψεις 41-47 και 51-53.

⁸⁷ Μεταξάς Α., “*Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων*” (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 18 επ. Η μη παραπομπή πλέον στις εθνικές νομοθεσίες για τη θεμελίωση ευθύνης οδηγεί σε μία πλήρη εναρμόνιση του θεσμού και αποφυγή ουσιωδών διαφοροποιήσεων στο βαθμό της παρεχόμενης έννομης προστασίας λόγω αποκλίσεων των συναφών κανονιστικών ρυθμίσεων.

⁸⁸ Ήτοι τόσο της ΣΛΕΕ όσο και της ΣΕΕ. Πρβλ σχετικά σε: ΔΕΕ 26.1.2010, C-118/08 Transportes Urbanos, σκέψη 29 και ΔΕΕ 25.10.2010, C-429/09 Fuβ, σκέψη 45.

⁸⁹ Βλ. Μαθιουδάκης Ι., “*Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου*” ΔιΔικ 10/1998, σελ. 319.

Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Κατά παρέκκλιση από το δεύτερο εδάφιο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα υποχρεούται να αποκαθιστά, σύμφωνα με τις γενικές αρχές δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, τις ζημιές που προξενεί η ίδια ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Η προσωπική ευθύνη των υπαλλήλων έναντι της Ένωσης διέπεται από τις διατάξεις του κανονισμού περί της υπηρεσιακής τους καταστάσεως ή του καθεστώτος που τους διέπει.

Εξάλλου, η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του κράτους εδράζεται και στο άρθρο 2 της ΣυνθΕΕ, στο οποίο περιλαμβάνεται ως θεμελιώδης αρχή της Ε.Ε. η αρχή του κράτους δικαίου, που είναι κοινή στην νομική παράδοση των κρατών μελών⁹⁰. Πέρα από αυτό επισημαίνεται ότι ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ κατοχυρώνει το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης και μέσω αυτού την αστική ευθύνη του δημοσίου και την αξίωση αποζημίωσης του ιδιώτη⁹¹, ενώ στην ίδια κατεύθυνση κινείται και το ήπιο δίκαιο της ΕΕ⁹². Σύμφωνα με το άρθρο 6 της

⁹⁰ Άρθρο 2 ΣυνθΕΕ: *Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.*

⁹¹ Άρθρο 41 παρ 1 και 3 ΧΘΔΕΕ. Για τη θεώρηση του θεσμού της αστικής ευθύνης ως αναγκαίας προέκτασης της αρχής περί παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στους πολίτες που θίγονται στα δικαιώματα ή συμφέροντά τους βλ. και ΔΕΚ, G. Köbler κατά της Δημοκρατίας της Αυστρίας, Υπόθεση C-224/01, Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Leger, 8 Απρ 2003, παρ.35 διαθέσιμη στο www.curia.eu (6 Οκτ 17).

⁹² Σύσταση της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αστική ευθύνη του δημοσίου Recom mandation no R (84) 15/18-9-1984 όπου υιοθετείται το λειτουργικό κριτήριο, διαθέσιμο στο [http://www.unispeyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_wei%20Materialien/Recommendation_No_R\(84\)15.pdf](http://www.unispeyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_wei%20Materialien/Recommendation_No_R(84)15.pdf) (11 Οκτ 17).

ΣυνθΕΕ αναγνωρίζονται τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του ΧΘΔΤΕΕ, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις συνθήκες.

γ. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και συγκεκριμένα στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ εντοπίζεται ακόμη μια υπερνομοθετικής ισχύος νομική βάση της ευθύνης του Δημοσίου, γεγονός που μνημονεύεται και από αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων της Χώρας⁹³. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, αλλά και την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, καθιερώνεται η προστασία της ειρηνικής απόλαυσης της περιουσίας γενικώς και εξετάζεται, εάν τηρήθηκε «δίκαιη ισορροπία» μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της προστασίας του δικαιώματος στην περιουσία του ατόμου⁹⁴. Η οφειλόμενη αποζημίωση από την ευθύνη του κράτους αποτελεί απαίτηση οικονομικού περιεχομένου και ως τέτοια εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, όταν υφίσταται «εύλογη ή θεμιτή προσδοκία» ικανοποίησης της ή όταν το εθνικό δίκαιο παρέχει επαρκές έρεισμα για την αξίωσή της⁹⁵. Το ΕΔΔΑ, ενόψει του δικαιώματος ατομικής προσφυγής, χορηγεί στον παθόντα δίκαιη ικανοποίηση σύμφωνα με το άρθρο 41 της ΕΣΔΑ⁹⁶.

⁹³ Βλ. ΣτΕ 542/1999. Για τη συνταγματική και υπερνομοθετική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, επίσης η ΟλΣτΕ 1501/2014, ΣτΕ 4988/2012, ΣτΕ 980/2002, ΟΛΑΠ 40/1998, ΟΛΑΠ 33/2002. ΣτΕ 1563/2002, ΔιοκΠρ Ιωαν 352/2002 και 758/2002, οι οποίες δέχονται ότι η αξίωση του 105 ΕισΝΑΚ προστατεύεται στο άρθρο 17 Σ και 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ και η ΑΠ 40/1998 Ολ., σύμφωνα με την οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ με το σκεπτικό ότι η αξίωση αυτή αποτελεί περιουσιακό στοιχείο επί προσβολής δικαιώματος.

⁹⁴ ΣτΕ 619/2012 Α' Τμήμα απόφαση, όπου το Δικαστήριο αναγνωρίζει την περιουσία κατ' άρθρο 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ως αυτόνομη έννοια.

⁹⁵ Βλ. Ακτύπης Η. κ.ά., *“Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου-Κατ' άρθρον Ερμηνεία”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2013), σελ. 655 επ.

⁹⁶ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 986.

Γ. Η νομοθετική θεμελίωση

Το καθεστώς της ευθύνης του δημοσίου ρυθμίζεται βασικώς από τον εισαγωγικό νόμο του ΑΚ στα άρθρα 104-106⁹⁷ και το άρθρο 38 του ΥπΚ (Ν. 2683/99). Τα κείμενα αυτά συμπληρώνονται με το άρθρο 71 του ΑΚ και με το ν. 4129/2013 ως προς την κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων περί ΕΛΣ⁹⁸ και οι ανωτέρω διατάξεις παρατίθενται ως εξής:

α. Οι ρυθμίσεις του ΕισΝΑΚ και ΑΚ

Η ευθύνη του Δημοσίου στο πλαίσιο των έννομων σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ρυθμίζεται από το **104 ΕισΝ ΑΚ**:

«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».

Οι διατάξεις για τα ν.π. εντοπίζονται στο **άρθρο 71 του ΑΚ** ως εξής:

«Το νομικό πρόσωπο ευθύνεται για τις πράξεις ή τις παραλείψεις των αντιπροσωπευόντων αυτό οργάνων, εφόσον η πράξη ή η παράλειψη έλαβε χώρα κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων σ' αυτά καθηκόντων και δημιουργεί υποχρέωση για αποζημίωση. Ευθύνεται επιπλέον και εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο.»

Την ευθύνη του Δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας ρυθμίζει το **άρθρο 105 ΕισΝΑΚ**:

⁹⁷ Α.Ν. 2783/1941, ΦΕΚ Α' 29. Με το Π.Δ 456/1984, ΦΕΚ Α' 164 τα άρθρα μεταγλωττίστηκαν στη δημοτική.

⁹⁸ "Κύρωση Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο" ΦΕΚ Α' 52/28.2.2013, Βλ επίσης Κόρσος Δ., "Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος" (4η έκδοση Σάκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 522 όπου υποστηρίζει τη συμπλήρωση με τις διατάξεις περί ΕΛΣ.

«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη 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».

Το **άρθρο 106 ΕισΝΑΚ** προβλέπει την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεως και στα λοιπά ν.π.δ.δ.:

«Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους⁹⁹».

Β. Ο ΥπΚ, οι διατάξεις περί ΕΛΣ και ο Ν.4489/2017 (Οδ 2014/41/ΕΕ)

Ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους το **άρθρο 38 ΥπΚ** προβλέπει ότι¹⁰⁰:

1. Ο υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Δημοσίου για κάθε ζημιά την οποία προξένησε σε αυτό από δόλο ή βαρεία αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο υπάλληλος ευθύνεται επίσης για την αποζημίωση την οποία κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι των τρίτων για τις ανωτέρω πράξεις ή παραλείψεις του.
2. Σε περίπτωση δόλου του υπαλλήλου, αυτός παραπέμπεται υποχρεωτικώς στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε περίπτωση βαρείας αμέλειας, αν ο υπάλληλος

⁹⁹ ΣΤΕ 1320/2017 ως προς την ευθύνη του Δήμου Κηφισιάς από την ανάκληση οικοδομικής άδειας. Ο Δήμος αποτελεί νπδδ και ευθύνεται σύμφωνα με άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ.

¹⁰⁰ Παναγόπουλος Θ., “Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο” (8^η έκδοση Σταμούλης Αθήνα 2014), σελ. 99 επ.

παραπεμφθεί, το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις, μπορεί να καταλογίσει σε αυτόν μέρος μόνο της ζημιάς που επήλθε στο Δημόσιο ή της αποζημίωσης που το τελευταίο υποχρεώθηκε να καταβάλει.

3. Αν περισσότεροι υπάλληλοι προξένησαν από κοινού ζημιά στο Δημόσιο, ευθύνονται εις ολόκληρον κατά τις διατάξεις του Αστικού Δικαίου.

4. Η αξίωση του Δημοσίου κατά υπαλλήλων του για αποζημίωση στις περιπτώσεις της παρ. 1 παραγράφεται σε πέντε (5) έτη. Στην περίπτωση του πρώτου εδαφίου της παρ. 1, η πενταετία αρχίζει αφότου το αρμόδιο όργανο για την υποβολή της αίτησης καταλογισμού έλαβε γνώση της ζημιάς και του λόγου αυτής, και στην περίπτωση του δεύτερου εδαφίου, αφότου το Δημόσιο κατέβαλε την αποζημίωση.

5. Η αστική ευθύνη των δημόσιων υπολόγων και των διατακτών διέπεται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις.

6. Ειδικές διατάξεις για την προσωπική αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των τρίτων διατηρούνται σε ισχύ.

Συμπληρωματικά οι διατάξεις του ΕΛΣ ορίζουν τα εξής:

❖ **Άρθρο 68 Ν. 4139/2013** Αστική ευθύνη υπαλλήλων Δημοσίου

1. Κάθε δημόσιος υπάλληλος, ανεξάρτητα από την κατά το άρθρο 44 ευθύνη των δημοσίων υπολόγων, ευθύνεται για κάθε θετική ζημία που επήλθε στο Δημόσιο από δόλο ή αμέλεια, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά στις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.

2. Αν περισσότεροι υπάλληλοι προξένησαν από κοινού τη ζημία στο Δημόσιο, ευθύνονται εις ολόκληρον.

3. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων δεν εφαρμόζονται στους υπουργούς όσον αφορά την εν γένει άσκηση των καθηκόντων τους και στους λοιπούς διατάκτες μόνο για τις δαπάνες που εντέλλονται από αυτούς. Στους λειτουργούς αυτούς εφαρμόζονται οι διατάξεις περί ευθύνης τους.

4. Για την ευθύνη κατά το παρόν άρθρο το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται ύστερα από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου σε αυτό, ο οποίος ενεργεί είτε

κατόπιν εγγράφου του οικείου Υπουργού είτε αυτεπαγγέλτως, εφόσον η ευθύνη προκύπτει από τα στοιχεία που υποβάλλονται κατά νόμο στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

5. Το Ελεγκτικό Συνέδριο μόνο σε περίπτωση ευθύνης από αμέλεια και ανάλογα με τις περιστάσεις δύναται να καταλογίσει τον υπάλληλο και για μέρος μόνο της θετικής ζημίας που επήλθε στο Δημόσιο.

6. Εφόσον οι υπάλληλοι καταβάλουν το ποσό που τους καταλογίστηκε, υπεισέρχονται κατά το ποσό που πλήρωσαν στα δικαιώματα του Δημοσίου.

❖ **Άρθρο 69 Ν.4129/2013** Αστική ευθύνη υπαλλήλων Ο.Τ.Α. και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται για την αστική ευθύνη των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. ύστερα από αίτηση του εκπροσώπου κάθε οργανισμού, σύμφωνα με το άρθρο 100 του ν.1188/1981 (Α' 204).

2. Για την αστική ευθύνη των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. κατά το άρθρο 38 του ν. 3528/2007 (Α' 19) αποφαινεται το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τις διατάξεις του προηγούμενου άρθρου.

❖ **Άρθρο 20 Ν. 4489/2017** Αστική Ευθύνη Υπαλλήλων (άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/41/ΕΕ)

1. Όταν υπάλληλοι κράτους-μέλους ενεργούν στην Ελλάδα στο πλαίσιο του παρόντος νόμου, το κράτος-μέλος από το οποίο προέρχονται υπέχει ευθύνη για παράνομη πράξη ή παράλειψη που τέλεσαν και είχε ως αποτέλεσμα την πρόκληση ζημίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 105 του ΕισΝΑΚ (α.ν. 2783/1941, ΦΕΚ Α' 29).

Το Ελληνικό Δημόσιο ευθύνεται για ζημιές τις οποίες προξενούν υπάλληλοί του όταν ενεργούν στο πλαίσιο του παρόντος νόμου στο έδαφος άλλου κράτους-μέλους σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους-μέλους στο έδαφος του οποίου ενεργούν.

2. Αν υπάλληλοι κράτους-μέλους προξενήσουν ζημία στο ελληνικό έδαφος εις βάρος τρίτου στο πλαίσιο του παρόντος νόμου, το Ελληνικό Δημόσιο

υποχρεούται να την αποκαταστήσει, υπό τις προϋποθέσεις που ισχύουν για τις ζημίες που προξενούν οι υπάλληλοί του.

3. Αν υπάλληλοι του Ελληνικού Δημοσίου, προξενήσουν ζημία στο έδαφος άλλου κράτους μέλους εις βάρος τρίτου στο πλαίσιο του παρόντος νόμου, το Ελληνικό Δημόσιο καταβάλλει εξ ολοκλήρου στο άλλο κράτος το ποσό το οποίο το τελευταίο κατέβαλε στους παθόντες ή άλλους δικαιούχους από την ίδια αιτία.

4. Με την επιφύλαξη της άσκησης των δικαιωμάτων του έναντι τρίτων, το Ελληνικό Δημόσιο δεν αναζητεί από άλλο κράτος-μέλος, τα ποσά που κατέβαλε για αποκατάσταση ζημιών που το ίδιο υπέστη σύμφωνα με την ευθύνη που θεμελιώνεται στην παράγραφο 1.

ΜΕΡΟΣ Β

“Η διάκριση των συστημάτων ευθύνης κατά το 104 και 105 ΕισΝΑΚ και η συνοπτική παρουσίαση του πρώτου”

1. Η διάκριση των συστημάτων ευθύνης κατά τα άρθρα 104 και 105 ΕισΝΑΚ

Από τις διατάξεις των άρθρων 104-106 ΕισΝΑΚ προκύπτει ότι το σύστημα της ευθύνης του Δημοσίου στηρίζεται σε τρία κύρια θεμέλια¹⁰¹:

α) στη διάκριση μεταξύ δημόσιας εξουσίας και ιδιωτικής δραστηριότητας, η οποία στο πλαίσιο της διοικήσεως ακολουθεί τη διάκριση μεταξύ κυριαρχικής και συναλλακτικής διοίκησης,

β) στην κοινή θεμελίωση της κρατικής ευθύνης και στις δυο περιοχές κρατικής δραστηριότητας κατά την οργανική θεωρία,

γ) στη δημοσιολογική και όχι αστικολογική διαμόρφωση της κρατικής ευθύνης κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όπως ήδη έχει παρατηρήσει ο

¹⁰¹ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 799.

Μ.Στασινόπουλος, «η θεμελιώδης αυτή διχοτόμησης των πράξεων των δημοσίων οργάνων εις δύο μεγάλας κατηγορίας, στηριζόμενη εις το στοιχείον της παρ'αυτών ασκήσεως ή μη δημοσίας εξουσίας μαρτυρεί περί του ότι ο νομοθέτης εγκατέλιπε την αστικολογικήν θεμελίωσιν του θεσμού της ευθύνης της Πολιτείας και απέβλεψε προεχόντως εις το κύριον στοιχείον των ενεργειών των δημοσίων οργάνων, το οποίον είναι η δημοσία εξουσία¹⁰²».

Είναι, λοιπόν, εμφανές ότι στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του κράτους γίνεται διάκριση της νομικής δράσης του δημοσίου σε δύο χωριστούς κύκλους :1)Στον κύκλο δράσεως αυτού κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και 2) Στον κύκλο δράσεως αυτού ως φορέα δημοσίας εξουσίας, ήτοι κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου. Στην πρώτη περίπτωση των εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου και της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου η κρατική ευθύνη ρυθμίζεται σύμφωνα με άρθρο 104 του ΕισΝΑΚ με την ανάλογη παραπομπή στα άρθρα 71 και 68 ΑΚ, αν πρόκειται περί οργάνου ή κατά άρθρα 334 και 922 ΑΚ, αν πρόκειται περί βοηθού εκπληρώσεως ή προστηθέντος και αρμόδια για την εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης είναι τα πολιτικά δικαστήρια¹⁰³. Αντίθετα, στη

¹⁰² Στασινόπουλος Μ., «Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα» (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 85.

¹⁰³ ΑΠ: 59/2017 (Τμ Α) «Με το παραπάνω ιστορικό και αίτημα η αγωγή, με την οποία αξιώνεται αποζημίωση και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης με βάση τις διατάξεις των άρθρων 681, 914, 922 και 932 του ΑΚ, ως προς δε την αναιρεσείουσα και εκείνες των άρθρων 104, 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, εισήγαγε, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, διαφορά, ιδιωτικού δικαίου από αδικοπραξία της προστηθείσας από την αναιρεσείουσα κατασκευαστικής εταιρείας, που συντελέστηκε στα πλαίσια της συνδέουσας αυτές σύμβασης έργου, ήτοι εννόμου σχέσεως του ιδιωτικού δικαίου, που συνδέεται με τη διαχείριση ιδιωτικής περιουσίας της αναιρεσείουσας και χωρίς να γίνεται επίκληση στην αγωγή ότι συντρέχει το στοιχείο της υπερέχουσας θέσης στη σύμβαση της εργοδότριας αναιρεσείουσας έναντι της εργολάβου εταιρείας. Κατ' ακολουθία, για την εκδίκαση της διαφοράς αυτής δικαιοδοσία, βάσει του άρθρου 94 παρ. 2 του Συντάγματος, έχουν τα πολιτικά δικαστήρια.». Βλ, επίσης, την ΑΕΔ 7/2004 «Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, η ευθύνη του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες εκδηλούνται εις το πλαίσιον εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου ή συνδέονται με την διαχείρισιν της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ., θεμελιούται εις το άρθρο 104 του Εισ. ΝΑΚ και η εκδίκασις των σχετικών διαφορών ανήκει εις την δικαιοδοσίαν των πολιτικών δικαστηρίων (βλ. ΑΕΔ 10/2003, 53/1995, 5/1995, 6/1996)».

δεύτερη περίπτωση εφαρμόζονται μέσω του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ οι κανόνες του δημοσίου δικαίου και γίνεται υπαγωγή της διαφοράς στα διοικητικά δικαστήρια¹⁰⁴.

2. Η κατά το 104 ΕισΝΑΚ αστική ευθύνη και οι προϋποθέσεις της

Σύμφωνα με το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ για τις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κράτους στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου ή σε σχέσεις συναφείς προς την ιδιωτική του περιουσία το κράτος ευθύνεται κατά τις διατάξεις του ΑΚ περί νομικών προσώπων, δηλαδή το άρθρο 71 ΑΚ. Κατά τη ρύθμιση του άρθρου αυτού το νομικό πρόσωπο υπέχει ευθύνη από ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των αντιπροσωπευόντων αυτό οργάνων, εφόσον η πράξη ή παράλειψη έλαβε χώρα κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων και παράγει υποχρέωση αποζημίωσης. Ευθύνεται επί πλέον εις ολόκληρο και το υπαίτιο πρόσωπο. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι η εξής¹⁰⁵

Α. Πράξη ή παράλειψη οργάνου του κράτους ή νπδδ

Ως προς την πρώτη προϋπόθεση επισημαίνονται περιληπτικά τα εξής: Ως όργανο νοείται το φυσικό πρόσωπο, το οποίο δυνάμει οργανικής προς το κράτος

¹⁰⁴ Αρμόδιο για επιδίκαση το ΣΤ' Τμήμα του ΣτΕ Βλ ΣτΕ 582/2017 «Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, στην αρμοδιότητα του Α' Τμήματος υπάγονται κατ' αρχήν όλες οι περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου (ή των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α.) προς αποκατάσταση κάθε θετικής ή αποθετικής ζημίας ή ηθικής βλάβης, είτε με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, είτε ευθέως εκ του νόμου, και μάλιστα ανεξαρτήτως αν από τη νομοθεσία στην οποία θεμελιώνεται το αίτημα αποζημίωσης του ενάγοντος δημιουργούνται διαφορές, οι οποίες υπάγονται κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα άλλων Τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μόνη εξαίρεση στην ανωτέρω αρμοδιότητα του Α' Τμήματος αποτελούν οι περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. κ.λπ., όταν το αίτημα αποζημίωσης θεμελιώνεται σε νομοθεσία, η οποία αφορά τις πάσης φύσεως αποδοχές και χρηματικές αξιώσεις, οι οποίες συνδέονται με την πρόσληψη, την υπηρεσιακή κατάσταση ή τη λύση της σχέσης του προσωπικού των εν λόγω νομικών προσώπων, οι οποίες (περιπτώσεις) υπάγονται στην αρμοδιότητα του Στ' Τμήματος (Σ.τ.Ε. 3318/2006 Ολομ, 3472/2007 Ολομ, 2206/2008, 5108/2012, 1548, 4153/2013, 1636/2014 κ.ά.)».

¹⁰⁵ Κόρσος Δ., "Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος" (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 524-529.

σχέσης γίνεται κατά το νόμο εκφραστής της βούλησής του¹⁰⁶. Επομένως, όργανο θεωρείται κάθε υπάλληλος που διατελεί νομίμως στην υπηρεσία ανεξαρτήτως της θέσης που κατέχει στην ιεραρχική διάρθρωση αυτής¹⁰⁷. Πέρα από τα όργανα ευθύνη γεννάται από τις πράξεις του βοηθητικού προσωπικού, του προστηθέντος για τη διεξαγωγή συγκεκριμένου έργου¹⁰⁸. Η ευθύνη στην περίπτωση αυτή αναζητείται σύμφωνα με τις διατάξεις περί ευθύνης εξ αλλότριων πράξεων των άρθρων 344 παρ. 1, 922 και 926 του ΑΚ¹⁰⁹. Πρακτικό αποτέλεσμα της εφαρμογής των παραπάνω διατάξεων είναι ότι για την ύπαρξη ευθύνης του Δημοσίου απαιτείται πταίσμα των βοηθών εκπλήρωσης ή των προστηθέντων¹¹⁰. Αντίθετα η ευθύνη του Δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ είναι αντικειμενική¹¹¹. Το Δημόσιο ενέχεται έναντι του ζημιωθέντος τρίτου ασχέτως υπαιτιότητας του οργάνου, το οποίο, όμως, ευθύνεται έναντι είτε του κράτους, είτε του ζημιωθέντος τρίτου μόνο αν ενήργησε υπαιτίως.

Η υποκειμενική ευθύνη δε συνιστά απόλυτο κανόνα. Και τούτο, διότι συχνά καθιερώνεται νόθος αντικειμενική ευθύνη από άλλες διατάξεις όπως το

¹⁰⁶ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 83.

¹⁰⁷ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 74.

¹⁰⁸ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 530 π.χ ο λογιστής ή ο θυρωρός ενός σωματείου.

¹⁰⁹ ΑΠ 1209/2015 *«Επομένως, εάν η αδικοπραξία λάβει χώρα στο πλαίσιο έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου, εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 914 επ. ΑΚ, εφόσον συγκεντρώνονται όλες οι σ' αυτές απαιτούμενες προϋποθέσεις, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 297, 298, 330 του ίδιου Κώδικα, η δε εκ της αιτίας αυτής αξίωση υπόκειται σε πενταετή παραγραφή (ΑΠ 580/2011).»* Για τις προϋποθέσεις της πρόσκτησης αυτές είναι οι εξής: α) σχέση πρόσκτησης, β) νόμιμος λόγος ευθύνης, γ) συνάφεια με την ανατεθειμένη υπηρεσία Βλ. Κορνηλάκης Κ., *“Ειδικό Ενοχικό Δίκαιο Ι”* (2η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012), σελ. 539 επ.

¹¹⁰ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 110.

¹¹¹ Γεωργιάδης Α., *“Ενοχικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (6η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011), σελ. 346 όπου υποστηρίζει ότι στις περιπτώσεις γνήσιας αντικειμενικής ευθύνης δεν πρόκειται για ευθύνη από αδικοπραξία αλλά για ευθύνη από διακινδύνευση.

άρθρο 8 Ν. 2251/1994 για την ευθύνη του παρέχοντος υπηρεσίες¹¹². Χαρακτηριστική περίπτωση (ίσως το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα νόθου αντικειμενικής αλλά και εν γένει αστικής ευθύνης) αποτελεί η νόθος αντικειμενική ευθύνη των ιατρών κατά τις διατάξεις του Ν.2251/1994¹¹³, με αντιστροφή του βάρους απόδειξης όσον αφορά την παρανομία και την υπαιτιότητα, και περαιτέρω διευκόλυνση στην απόδειξη του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ παράνομης και υπαίτιας πράξης και ζημίας, οσάκις ο ενάγων αποδεικνύει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ υπηρεσίας και ζημίας¹¹⁴.

Το άρθρο 71 προβλέπει την εις ολόκληρο ευθύνη του δημοσίου και του υπαίτιου προσώπου. Προκύπτει έτσι ότι ο ζημιωθείς τρίτος δύναται να στραφεί τόσο κατά του Δημοσίου όσο και κατά του υπαλλήλου. Με τον ΥπΚ κώδικα καταργήθηκε η διαζευκτική αυτή ευχέρεια του ζημιωθέντος, αν και εκφράστηκε η σκέψη ότι το άρθρο 38 παρ. 1 του ΥπΚ τροποποίησε μόνο το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ με συνέπεια να ισχύει αμιγής η ρύθμιση του 104 ΕισΝΑΚ διατηρώντας τη διαζευκτική ευχέρεια¹¹⁵. Η ανωτέρω σκέψη δεν είναι ορθή, διότι ο ΥπΚ απέβλεψε στην προστασία του υπαλλήλου από άσκοπες δίκες των τρίτων χάριν της απρόσκοπτης διεξαγωγής του διοικητικού έργου, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ εννόμων σχέσεων ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου¹¹⁶. Εφόσον δεν διακρίνει ο νόμος, δεν είναι σκόπιμο να διακρίνουμε εμείς και εύλογα ο τρίτος ζημιωθείς πλέον δύναται να στραφεί μόνο κατά του Δημοσίου. Επίσης, απαλείφθηκε και η ευθύνη του υπαλλήλου έναντι του δημοσίου σε περίπτωση ελαφράς αμέλειας.

¹¹² Βέβαια η νόθος αντικειμενική ευθύνη προσιδιάζει πιο πολύ στην υποκειμενική, έχοντας αντεστραμμένο το βάρος απόδειξης.

¹¹³ ΑΠ 427/2015, ΑΠ 974/2014, ΑΠ 687/2013. Βλ. και ΕφΑθ 6426/2013, ΕφΛαρ 103/2013, ΠΠρΑθ 260/2014, Δ/νη 2014, σελ. 553 με Παρατηρήσεις Κ. Γεωργίου, ΠΠρΑθ 453/2015.

¹¹⁴ ΑΠ 1009/2013, ΑΠ 424/2012, ΑΠ 726/2012, ΑΠ 181/2011, ΑΠ 1227/2007, ΧριΔ 2008, σελ. 336, με Παρατηρήσεις Κ. Φουντεδάκη, ΑΠ 1362/2007.

¹¹⁵ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 526.

Συνεπώς, ευθύνη του υπαλλήλου δύναται να προκύψει μόνο από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Β. Αναγομένη ή σε έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου ή στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους ή του νπδδ

Η ιδιαίτερη αναφορά στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας θεωρείται περιττή με τη σκέψη ότι συντελείται και με μέσα δημοσίου δικαίου και η απλή αναφορά στις έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου θα κάλυπτε τις υπολειπόμενες περιπτώσεις διαχείρισης της περιουσίας¹¹⁷. Το στοιχείο αυτό προσεγγίζεται και αρνητικά όταν η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια δεν συνδέεται αιτιωδώς με έννομη σχέση του δημοσίου δικαίου μεταξύ κράτους και πολίτη, ούτε καλύπτεται καθαυτή από εξαιρετική νομοθετική ρύθμιση, δημιουργική σχέσεως υπεροχής έναντι των πολιτών, τότε η πηγάζουσα από αυτή ευθύνη του δημοσίου προς αποζημίωση θεμελιώνεται στις διατάξεις ιδιωτικού δικαίου¹¹⁸.

Στο πλαίσιο της συναλλακτικής διοίκησης, η διοίκηση συχνά απεκδύεται του μανδύα της κυριαρχικής δράσης της και εξισώνεται κατ' ουσίαν με τους

¹¹⁶ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 387.

¹¹⁷ ΑΠ 599/2013 «...παράνομη κατάληψη των περιγραφομένων οικοπέδων της κυριότητάς της, με αποτέλεσμα να υποστεί αποθετική ζημία ισόποση προς τη μισθωτική αυτών αξία από την αναφερομένη κατά περίπτωση δυνατότητα χρήσεως αυτών, την οποία με πιθανότητα και κατά τη συνήθη των πραγμάτων θα αποκέρδαινε από την εκμίσθωσή τους,... αναφέρονται σε υλικές πράξεις των οργάνων των εναγομένων, οι οποίες δεν συνδέονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά με την διαχείριση της ιδιωτικής τους περιουσίας και επομένως η εντεύθεν προκύπτουσα διαφορά, ως ιδιωτική, υπάγεται στην δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων...».

¹¹⁸ ΣΤΕ 451/2013. Όμως, η διοικητική σύμβαση με αντικείμενο την προμήθεια από το Δημόσιο οργάνων επικοινωνίας δεν συνάπτεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, αλλά στο πλαίσιο του άρθρου 104 του ΕισΝΑΚ.

ιδιώτες¹¹⁹. Όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Δαγτόγλου Π., στο πλαίσιο της συναλλακτικής διοίκησης, «δεν επεμβαίνει η διοίκηση στην οικονομία - τουλάχιστον όχι άμεσα- αλλά μετέχει στην οικονομική ζωή στο ίδιο -κατ' αρχήν τουλάχιστον- επίπεδο όπως και οι ιδιώτες¹²⁰». Η δυνατότητα του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου να δρουν ως *fiscus* υπαγόμενοι στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου επιβάλλεται συχνά για λόγους ευελιξίας της δράσης της διοίκησης και ισότιμης υπαγωγής της στους κανόνες της αγοράς, ενώ παράλληλα προωθεί και την ανταγωνιστικότητα της συμμετοχής της στην οικεία αγορά¹²¹.

Επισημαίνεται, πάντως, ότι ακόμα και στο πλαίσιο της συναλλακτικής διοικητικής δράσης, η διοίκηση οφείλει να δρα με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής του δημόσιου συμφέροντος που διέπει συνολικά τη διοικητική δράση¹²². Στο πλαίσιο αυτό, υποχρεούται να τηρεί πάντα τις θεμελιώδεις επιταγές του δημοσίου δικαίου, όπως παραδείγματος χάριν να μην καταστρατηγεί ατομικά δικαιώματα ή να μην παραβιάζει συνταγματικές διατάξεις, και να μη χρησιμοποιεί εν γένει τη δυνατότητά της να εναλλάσσει μορφές δράσης για σκοπούς που θα αντέβαιναν στις εν λόγω επιταγές και στο δημόσιο συμφέρον.

Παραδείγματα εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου αποτελούν η παράνομη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων κατά τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας των δημόσιων νομικών προσώπων, η οποία συνίσταται σε

¹¹⁹ Αρχανιωτάκης Γ., *“Η αστική ευθύνη νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου - Ερμηνευτική ένταξη της ΑΚ 71 στο γενικότερο σύστημα ευθύνης του Κώδικα (Διδακτορική διατριβή)”* (Θεσσαλονίκη 1989).

¹²⁰ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 9.

¹²¹ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 763.

¹²² Γεωργούτσου Ε., *“Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους”* Διοκ Δίκη 2008, σελ. 13-25.

κινητά και ακίνητα πράγματα επί των οποίων τα εν λόγω νομικά πρόσωπα έχουν εμπράγματα δικαιώματα ή τη νομή ή την κατοχή, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για πράγματα κοινόχρηστα¹²³. Τα ίδια ισχύουν και για την παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια τόσο στο προσυμβατικό στάδιο των διαπραγματεύσεων¹²⁴, όσο και στο πλαίσιο της σύναψης, εκτέλεσης και λύσης σύμβασης διεπομένης από το ιδιωτικό δίκαιο όπως οι συμβάσεις μίσθωσης μεταφορικού μέσου, συμβάσεις εντολής, καθώς επίσης και συμβάσεις οι οποίες εξυπηρετούν λειτουργικούς σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας και από τις οποίες απορρέουν οι λεγόμενες «λειτουργικές δαπάνες» της διοικήσεως, όπως λόγου χάριν στην περίπτωση αγοράς γραφικής ύλης για τις ανάγκες λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών¹²⁵.

Γ. Τελούσα σε εσωτερική συνάφεια προς την εκτέλεση των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων

Η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου θα πρέπει να βρίσκεται εντός του κλάδου των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων και να τελεί

¹²³ Όπως δέχθηκε στο Ανώτατο Ειδικό δικαστήριο στην απόφαση ΑΕΔ 7/2004 η υπόθεση αφορούσε εκμίσθωση από το ν.π.δ.δ. «Ταμείο Εθνικής Οδοποιίας» χώρου παραπλεύρως της εθνικής οδού Αθηνών - Κορίνθου για την εγκατάσταση περιπτέρου.

¹²⁴ Προς τα ανωτέρω, άλλωστε, συμβαδίζει και η διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ν. 3886/2010 (Α' 173), με την οποία ρητά ορίζεται ότι ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος αποκλείστηκε από τη συμμετοχή του σε διαγωνισμό ή την ανάθεση συμβάσεως του νόμου αυτού κατά παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή του εσωτερικού δικαίου, δικαιούται να αξιώσει από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωση, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 197 και 198 ΑΚ, αν -όμως- αποδείξει ότι θα ανετίθετο η σύμβαση, αν δεν είχε εμφοιλοχωρήσει η παράβαση, τότε δικαιούται αποζημίωση κατά τις γενικές διατάξεις (ΣτΕ 1943/2013 7μ., 451/2013 7μ., 3040/2014, 1482/2014, 3766/2013). Βλ. επίσης ΤριΠρΑθ 17094/2015 Η αναζήτηση διαφυγόντος κέρδους υπό την ανωτέρω έννοια δεν αποκλείεται εκ του ότι η αδιοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου ανακύπτει σε διοικητικό στάδιο που προηγείται της συνάψεως της σύμβασης. Και ναι μεν στο στάδιο αυτό ευθύνη του Δημοσίου μπορεί να θεμελιωθεί και στις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 του ΑΚ, αναλόγως εφαρμοζόμενες (ΣτΕ 2031/2007, 1482/2014).

¹²⁵ Εφόσον δεν ρυθμίζεται η σχετική ευθύνη από την οικεία σύμβαση, δεδομένου ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου αποτελεί ευθύνη εξωσυμβατική, βλ. Παυλόπουλος Π., "Ζητήματα αστικής ευθύνης από διοικητικές συμβάσεις, σχόλιο στην απόφαση ΔΕφΑθ 3024/1990" ΔιΔικ 1990, σελ. 1016.

σε εσωτερική συνάφεια με αυτά¹²⁶. Αν απουσιάζει το στοιχείο της συνάφειας, τότε ευθύνεται προσωπικώς το όργανο. Στο πλαίσιο αυτό, δεδομένου ότι εν προκειμένω απαιτείται η συνδρομή υπαιτιότητας, γίνεται δεκτό ότι αποκλείεται η ευθύνη για αντικειμενικούς λόγους¹²⁷. Συνεπώς, αστική ευθύνη των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ δεν είναι δυνατόν να στοιχειοθετείται από τυχερά γεγονότα που αποτελούν γεγονότα ανωτέρας βίας, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά σε ειδική διάταξη νόμου¹²⁸.

Δ Παράγουσα υποχρέωση αποζημίωσης

Όταν συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις η ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική. Με τον τρόπο αυτό κατά το νόμο παράγει υποχρέωση προς αποζημίωση και σε περιπτώσεις όπως π.χ η αυτοδικία στο πλαίσιο πλάνης του οργάνου ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις αυτής ή σε ζημία που προξενήθηκε από πρόσωπο, το οποίο βρισκόταν σε ανυπαίτια κατάσταση ανάγκης¹²⁹.

¹²⁶ ΣτΕ 196/2008 και ΔΠρΘεσ 695/1998, όπου υπογραμμίζεται μάλιστα «η γενική διοικητική υποχρέωση για τήρηση της αντικειμενικά επιβαλλόμενης επιμέλειας κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων».

¹²⁷ Εξαίρεση θα υπάρχει σε περίπτωση που οι διατάξεις του ΑΚ στις οποίες παραπέμπει η διάταξη του αρ. 104 ΕισΝΑΚ, ιδρύουν αντικειμενικό καθεστώς ευθύνης για το δημόσιο νομικό πρόσωπο.

¹²⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 248.

¹²⁹ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ 528-529 και Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 240.

Μέρος Γ

“Η κατά το 105 ΕισΝΑΚ ευθύνη του Δημοσίου”

Οι διατάξεις των 105 και 106 ΕισΝΑΚ ρυθμίζουν την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτά δημόσιας εξουσίας. Προς τη θεμελίωση της ευθύνης πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά¹³⁰ σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία οι εξής προϋποθέσεις¹³¹:

- 1) Πράξη, παράλειψη, ή υλική ενέργεια,
- 2) Όργανο του κράτους ή ΝΠΔΔ,
- 3) Άσκηση δημόσιας εξουσίας,
- 4) Ύπαρξη παρανομίας,
- 5) Παράβαση διάταξης μη κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος,
- 6) Ύπαρξη ζημίας,
- 7) Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ζημίας και παράνομης πράξης ή παράλειψης.

¹³⁰ ΣτΕ 1320/2017, Σκέψη 2^η « ...Οι ως άνω προϋποθέσεις της ευθύνης προς αποζημίωση πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς (ΣτΕ 474/2016, 1828/2010, πρβλ. ΣτΕ 322/ 2009 κ.ά.) ».

¹³¹ Ως προς τη θεωρία βλ. Κόρσος Δ., “Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 529 επ., Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), 801 επ., Παυλόπουλος Π., “Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου” (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. Σπηλιωτόπουλος Ε., “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι” (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 243 επ., Στασινόπουλος Μ., “Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα” (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 93 επ. και Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 968 επ. Ως προς την νομολογία βλ. ΣτΕ 7/2017, ΣτΕ 1084/2017, ΣτΕ 596/2017, ΣτΕ 1320/2017, ΣτΕ 48/2016, ΣτΕ 1047/2016, ΣτΕ 1330/2016, ΣτΕ 2168/2016, ΣτΕ 1086/2016, ΣτΕ 2169/2016, ΣτΕ 2174/2016, ΣτΕ 404/2016, ΣτΕ 707/2016. ΣτΕ 1396/2014, ΣτΕ 2271/2013, ΣτΕ 3839/2012, ΣτΕ 347/2012 κ.ά.

1. Πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια

Η διοίκηση μετέρχεται διάφορους τρόπους δράσης, με σκοπό την πραγμάτωση των σκοπών της¹³². Στο πλαίσιο αυτό οι ενέργειες της Δημόσιας Διοίκησης διακρίνονται σε υλικές και νομικές με τις τελευταίες να συνιστούν τις διοικητικές πράξεις εν ευρεία έννοια¹³³. Οι διοικητικές αυτές πράξεις είναι δυνατόν να αφορούν νομικές ενέργειες του ιδιωτικού δικαίου¹³⁴ ή του δημοσίου δικαίου οπότε πρόκειται για διοικητικές πράξεις εν στενή έννοια¹³⁵.

A. Ευθύνη από πράξεις

Η διοικητική πράξη σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία και νομολογία σκέψη αποτελεί μονομερή δήλωση βούλησεως του αρμόδιου οργάνου¹³⁶, η οποία πραγματώνεται με ορισμένη διαδικασία και παράγει ρύθμιση, δηλαδή έννομα αποτελέσματα, τα οποία μεταβάλλουν την υφιστάμενη νομική κατάσταση¹³⁷. Από τον ορισμό γίνεται κατανοητό ότι αυτή μεσολαβεί μεταξύ του

¹³² Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 50.

¹³³ Στη δράση της διοίκησης εντάσσονται και οι διοικητικές συμβάσεις. Βλ. Στασινόπουλος Μ., *“Δίκαιον των διοικητικών πράξεων”* (Αθήναι 1951 Ανατύπωσις 1982), σελ. 90 επ., Κόρσος Δ., *“Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου”* (2^η έκδοση Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1995), σελ. 28, Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 195 και Τομαράς Δ., *“Οι διοικητικές συμβάσεις”* (2^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 252 επ.. Βλ επίσης ΣΤΕ 3040/2014 και 1482/2014 για την αστική ευθύνη του Δημοσίου εκ των διαπραγματεύσεων διοικητικής σύμβασης.

¹³⁴ Για τις σχέσεις ιδιωτικού δικαίου βλ. ΣΤΕ 1969/1993 και ΣΤΕ 1570/2000, ενώ για τις δημοσίου ΣΤΕ 3028/2000 και 1776/2007.

¹³⁵ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 612.

¹³⁶ Έτσι, αντί του όρου «δήλωση βούλησης» έχει προταθεί από ορισμένους θεωρητικούς ο όρος «ρύθμιση». Βλ. Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 55.

¹³⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 100 επ., Στασινόπουλος Μ., *“Δίκαιον των διοικητικών πράξεων”* (Αθήναι 1951 Ανατύπωσις 1982), σελ. 49, Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 611 επ.

νόμου και των διοικουμένων και καθιστά δυνατή την εφαρμογή του στη συγκεκριμένη περίπτωση¹³⁸. Προέρχεται από διοικητικό όργανο¹³⁹, προϋποθέτει ή στηρίζεται σε κανόνα δικαίου¹⁴⁰, αποτελεί μονομερή επιβολή της δήλωση βουλήσεως και απολαμβάνει το τεκμήριο νομιμότητας. Ανάλογα με το θεσπιζόμενο κανόνα δικαίου διακρίνονται σε ατομικές και κανονιστικές, ενώ υπάρχει και η κατηγορία των κυβερνητικών πράξεων¹⁴¹.

Σύμφωνα με το γράμμα του νόμου απαραίτητη προϋπόθεση για τη θεμελίωση της ευθύνης του δημοσίου κατά άρθρο 105 ΕισΝΑΚ αποτελεί η έκδοση πράξης ή παράλειψη έκδοσης της. Σκοπός του νομοθέτη δεν ήταν ο περιορισμός της ευθύνης μόνο στις περιπτώσεις των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων αλλά η προστασία του διοικουμένου από την εν γένει παράνομη δράση των διοικητικών οργάνων σύμφωνα με τη αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της νομιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό το δημόσιο ευθύνεται για την παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του που εκδηλώνεται με κάθε τρόπο δηλαδή ακόμη και από μη εκτελεστές παράνομες πράξεις ή παραλείψεις αλλά και από υλικές ενέργειες¹⁴². Εξάλλου, με τον τρόπο αυτό, όχι μόνο ενδυναμώνεται η

¹³⁸ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 612.

¹³⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ 101, Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006), σελ. 106. Βλ. επίσης για την πρόελευση από διοικητικό όργανο ΣτΕ 1017/79, 1196/1981 και 2080/1987, 99/2002.

¹⁴⁰ ΣτΕ 819/2015: «διοικητική διαφορά (ακυρωτική ή ουσίας) γεννάται από μονομερή πράξη (παράλειψη ή υλική ενέργεια) της Διοίκησης, η οποία, στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη διοικητική δράση, εκδίδεται κατ’ ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπει στην επίτευξη δημοσίου σκοπού)».

¹⁴¹ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 613 επ.

¹⁴² Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 536-537. Εκφράζεται η άποψη ότι δεν υπάρχει ευθύνη στην περίπτωση των μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων.

πίστη των διοικουμένων στους κρατικούς θεσμούς και στην εν γένει κρατική δράση, αλλά διευκολύνεται παράλληλα και η επιβολή της δημόσιας εξουσίας¹⁴³.

α. Από ατομικές πράξεις

Ευθύνη κατεξοχήν προκύπτει από εκτελεστές διοικητικές πράξεις¹⁴⁴, οι οποίες εκδίδονται είτε αυτεπαγγέλτως είτε έπειτα από αίτηση του διοικουμένου και διακρίνονται περαιτέρω σε ρητές ή σιωπηρές και θετικές ή αρνητικές¹⁴⁵. Η συγκεκριμένη διοικητική πράξη θεσπίζει μονομερώς κανόνα δικαίου και είναι άμεσης εφαρμογή, ενώ ο διοικούμενος συχνά σε περίπτωση μη συμμόρφωσης τίθεται υπό την απειλή διοικητικών, πειθαρχικών, ποινικών ή αστικών κυρώσεων¹⁴⁶. Προϋπόθεση, άλλωστε του παραδεκτού για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως ή προσφυγής αποτελεί η προσβολή εκτελεστών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων¹⁴⁷.

¹⁴³ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 457 επ.

¹⁴⁴ Για την έννοια της εκτελεστής διοικητικής πράξης βλ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 64, με περαιτέρω παραπομπές.

¹⁴⁵ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 536. Βλ. επίσης ΣτΕ 983/1998, 2521/2008, 3036/2008.

¹⁴⁶ Στο ελληνικό δίκαιο η έννοια της εκτελεστότητας είναι σύμφυτη με τον όρο «διοικητική πράξη». Δαγτόγλου Π., *“Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο”* (5^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011), σελ. 298, σύμφωνα με τον οποίο «μία διοικητική πράξη είναι εξ ορισμού εκτελεστή γιατί έχει εξ ορισμού εξωτερικές έννομες συνέπειες».

¹⁴⁷ Σύμφωνα με το άρ. 45 παρ. 1 του ΠΔ 18/1989 «Η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου.» Βλ Δαγτόγλου Π., *“Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο”* (5^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011), σελ. 482 επ. Οι περιπτώσεις των μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων και των υλικών ενεργειών εκφεύγουν της ανωτέρω προστασίας και η αστική ευθύνη τίθεται ως μοναδικός μηχανισμός αποτελεσματικής έννομης προστασίας.

Έτσι, υπό την προϋπόθεση ότι οι πράξεις είναι παράνομες ευθύνη μπορεί να προκύψει από ατομική διοικητική πράξη (συστατική ή διαπιστωτική)¹⁴⁸ δυσμενή για τον διοικούμενο όπως είναι

α) η ρητή αρνητική που απορρίπτει ένα αίτημα του διοικουμένου ή την έγκριση μιας επωφελούς για αυτόν πράξης π.χ. από την άρνηση χορηγήσεως άδειας οικοδομής, από την απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας ανατροφής τέκνου σε υπάλληλο¹⁴⁹, τη μη καταβολή επιδομάτων¹⁵⁰, την άρνηση διορισμού επιτυχόντος σε δημόσιο διαγωνισμό κ.ά¹⁵¹,

β) η θετική διοικητική πράξη¹⁵² που επιβάλλει στο διοικούμενο μια υποχρέωση ή περιορίζει ή καταργεί ορισμένο δικαίωμα του ή την ωφέλεια που αντλεί από μια πραγματική κατάσταση¹⁵³, όπως π.χ. η απόλυση δημοσίου υπαλλήλου¹⁵⁴, η απαγόρευση λειτουργίας επιχειρήσεως, η επίταξη ή

¹⁴⁸ Συστατικές, δηλαδή να θεσπίζεται μέσω αυτών ατομικός κανόνας δικαίου με τον οποίο εξειδικεύεται ένας γενικότερος κανόνας δικαίου, όπως π.χ. παράνομη πράξη είτε διορισμού, είτε απόλυσης ή διαπιστωτικές, ήτοι διοικητικές πράξεις με τις οποίες διαπιστώνεται η υπαγωγή ενός ατόμου σε συγκεκριμένο ή συγκεκριμένους κανόνες δικαίου όπως π.χ. η κατάταξη υπαλλήλου στους προβλεπόμενους από το δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα βαθμούς.

¹⁴⁹ ΣτΕ 1380/2014 ως προς την απόρριψη αιτήματος χορήγηση εννεάμηνης άδειας με αποδοχές για ανατροφή τέκνου σε δικαστικό λειτουργό.

¹⁵⁰ ΣτΕ 520/2007, ΣτΕ 3303/2001 και ΣτΕ 4221/1998: διοικητική πράξη, με την οποία το Δημόσιο απέρριψε αίτηση σχολικών συμβούλων περί καταβολής σ' αυτούς της χορηγούμενης στο διδακτικό ερευνητικό προσωπικό των ΑΕΙ ερευνητικής χορηγίας.

¹⁵¹ ΣτΕ 7/2017 για την παράνομη μη εισαγωγή σε στρατιωτική σχολή και ΣτΕ 1077/2014 στους επιτυχόντες ΑΣΕΠ για την καθυστέρηση διορισμού λόγω περιορισμών στο διαγωνισμό, οι οποίοι ακυρώθηκαν.

¹⁵² Τόσο οι συστατικές, όσο και οι διαπιστωτικές διοικητικές πράξεις εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία των θετικών πράξεων, δηλαδή στην κατηγορία των πράξεων εκείνων με τις οποίες η διοίκηση προβαίνει σε συγκεκριμένη πράξη θετικού χαρακτήρα με την οποία ιδρύεται για παράδειγμα ένα δικαίωμα ή γίνεται δεκτή μία αίτηση ή εγκρίνεται πράξη άλλου οργάνου.

¹⁵³ ΣτΕ 2763/1999: νομαρχιακή απόφαση περί αχρηστεύσεως γεώτρησης, με αποτέλεσμα την μη άρδευση κτημάτων.

¹⁵⁴ ΟΛ ΣτΕ 648/1997: πράξη Προέδρου Διοικητικού Συμβουλίου Νοσοκομείου, ν.π.δ.δ., με την οποία διαπιστώθηκε η λύση υπαλληλικής σχέσεως ιατρού.

αναγκαστική απαλλοτρίωση, και ποικίλες πράξεις των σωμάτων ασφαλείας¹⁵⁵ και των Ενόπλων Δυνάμεων κλπ. και

γ) η διοικητική πράξη που αρνείται τη συμμόρφωση με ορισμένη δικαστική απόφαση¹⁵⁶.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση των επωφελών για τον διοικούμενο διοικητικών πράξεων. Εδώ ευθύνη του δημοσίου δύναται να προκύψει, όταν αυτή ναι μεν είναι επωφελής για τον διοικούμενο αλλά ζημιογόνος για ένα τρίτο¹⁵⁷ και συχνότερα όταν αυτή εκδίδεται παράνομα, χωρίς υπαιτιότητα του και στη συνέχεια ακυρώνεται ή ανακαλείται¹⁵⁸. Παραδείγματα της περίπτωσης αυτής αποτελούν ακυρώσεις αδειών όπως π.χ. οικοδομικής άδειας¹⁵⁹, αλλά και πλήθος ανακλήσεων διοικητικών πράξεων. Μάλιστα, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση έγινε δεκτή και από τη μη έκδοση πράξης του αυτού περιεχομένου με την ανακληθείσα χωρίς την πλημμέλεια που την κατέστησε παράνομη¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Κατσιγιάννης Φ., *“Η ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των αστυνομικών οργάνων κατά την ενάσκηση της υπηρεσίας τους ή κατά κατάχρηση αυτής”* ΘΠΔΔ 2008, σελ. 398 επ.

¹⁵⁶ Βλ. Κουβαράς Η., *“Υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστική απόφαση, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου ως συμπληρωματικό εργαλείο αποκατάστασης επί παραβίασής της”* Συνήγορος 111/2015, σελ. 32. Βλ. επίσης τις αποφάσεις ΣτΕ 1095/2005 και ΣτΕ 3036/2008.

¹⁵⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 230 και ΣτΕ 1595/1999: παράνομη πράξη διορισμού άλλου σε θέση ιατρού του ΕΣΥ, κατά παράλειψη του ενάγοντος.

¹⁵⁸ ΣτΕ 980/2002, όπου κρίθηκε ότι οι διατάξεις του α.ν. 261/1968, οι οποίες αποβλέπουν κυρίως στον καθορισμό του ευλόγου χρόνου εντός του οποίου συγχωρείται η ανάκληση των παρανόμων ατομικών διοικητικών πράξεων, ερμηνευόμενες υπό το πρίσμα των άρθρ. 4 § 5 και 20 § 1 του Συντάγματος, στις οποίες θεμελιώνεται συνταγματικώς η αστική ευθύνη του Δημοσίου, δεν αποκλείουν την εν λόγω ευθύνη σε όσες περιπτώσεις οι διοικούμενοι δεν έχουν προκαλέσει υπαιτιώς την έκδοση των ανακαλουμένων παρανόμων πράξεων.

¹⁵⁹ ΣτΕ 3320/2012 και ΑΠ 439/1962.

¹⁶⁰ ΣτΕ 4100/2012, Σκέψη 9^η «Μπορεί όμως ο ζημιωθείς από την έκδοση ευνοϊκής γι’ αυτόν παράνομης πράξης να ζητήσει τα διαφυγόντα κέρδη από τη μη έκδοση πράξης με το ίδιο περιεχόμενο, χωρίς την πλημμέλεια που την κατέστησε παράνομη τούτο, εφόσον, λαμβανομένης υπόψη ιδίως, της φύσης της πλημμέλειας, η έκδοση της πράξης, χωρίς αυτήν, ήταν από το νόμο επιτρεπτή».

Κατά την κρατούσα στη θεωρία γνώμη ευθύνη του δημοσίου προς αποζημίωση προκύπτει και από μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις¹⁶¹. Ως τέτοιες νοούνται οι προπαρασκευαστικές πράξεις όπως οι γνωμοδοτήσεις, τα μέτρα εσωτερικής τάξεως λ.χ. ποινές σε μαθητές, εγκύκλιοι αλλά και πράξεις παροχής πληροφοριών¹⁶². Η ανάγκη προστασίας του διοικουμένου όπως επιτάσσει η αρχή του Κράτους Δικαίου, αλλά και η διαφύλαξη της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας επέβαλαν την αναγνώριση της σχετικής ευθύνης στις ως άνω περιπτώσεις, ενώ ο αποκλεισμός της δεν προκύπτει από το γράμμα του νόμου¹⁶³.

β. Από κανονιστικές πράξεις

Ευθύνη των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας δύναται να προκύψει όχι μόνο κατά την άσκηση κυβερνητικών ή διοικητικών καθηκόντων αλλά και από την έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων¹⁶⁴. Οι

¹⁶¹ Βλ. Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 90, Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 231, Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 153, Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 972. Διαφορετική άποψη έχει Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 536.

¹⁶² Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006), σελ. 108επ. και Κανελλοπούλου-Μπότη Μ., *“Ιατρική ευθύνη για μη ενημέρωση ή πλημμελή ενημέρωση του ασθενούς κατά το ελληνικό και το αγγλοσαξωνικό δίκαιο”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1999).

¹⁶³ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 231 όπου παραπέμπει στην απόφαση ΑΠ 492/1967, η οποία έκανε δεκτή τη σχετική ευθύνη. Ο ίδιος, όμως, σημειώνει ότι δε θεμελιώνει ευθύνη απλό έγγραφο που περιέχει σκέψεις και απόψεις τις διοίκησης σύμφωνα με την ΑΠ 535/1971.

¹⁶⁴ Στασινόπουλος Μ., *“Δίκαιον των διοικητικών πράξεων”* (Αθήναι 1951 Ανατύπωσης 1982), σελ. 104, «*περιεχόμενον της κανονιστικής πράξεως ως και του νόμου είναι η θέσις κανόνος δικαίου, θέσιν δε κανόνος δικαίου αποτελεί ο καθορισμός εκείνου, όπερ δέον να ισχύη ως δικαίον δια πάντα, παρά τω οποίω υφίσταται πραγματική κατάσταση συγκεντρούσα χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικώς προσδιοριζόμενα*».

πράξεις αυτές, καθώς έχουν ως αντικείμενο τη θέσπιση κανόνων δικαίου, με τους οποίους αφενός καθορίζονται οι όροι θέσπισης άλλων κανόνων δικαίου και αφετέρου επιβάλλεται ή επιτρέπεται ορισμένη συμπεριφορά, δεν είναι συχνά καθαυτές ζημιογόνες και απαιτείται η μεσολάβηση ατομικών εκτελεστών πράξεων¹⁶⁵.

Ευθύνη από κανονιστική πράξη δύναται, όμως, να υπάρξει, όταν αυτή εφαρμόζεται αμέσως και ευθέως χωρίς να απαιτείται δηλαδή η έκδοση περαιτέρω ατομικών διοικητικών πράξεων. Η κανονιστική αυτή πράξη ή ακύρωση της¹⁶⁶ θα πρέπει δηλαδή, να καταργεί δικαίωμα του διοικουμένου ή να του επιβάλλει είτε υποχρέωση είτε σοβαρές κυρώσεις, ή να επιτρέπει την άσκηση διοικητικού καταναγκασμού¹⁶⁷.

γ. Ευθύνη από κυβερνητικές πράξεις

Οι κυβερνητικές πράξεις παρότι αναφέρονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας¹⁶⁸ και αποκλείονται από τον έλεγχο του ΣτΕ και των τακτικών

¹⁶⁵ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ 537.

¹⁶⁶ ΣτΕ 1650/2015. Σύμφωνα με την απόφαση οι ρυθμίσεις του Ν. 2525/1997 και η σχετική υπουργική απόφαση προέβλεπαν την ίδρυση σχολής στο Πολυτεχνείο Κρήτης αλλά ακυρώθηκαν ως αντισυνταγματικές. Από την ακύρωση της Υ.Α προέκυψε ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση για τη ζημία φοιτητή που διέκοψε τις σπουδές του στο εξωτερικό, είχε εγγραφεί και φοιτούσε στη σχολή.

¹⁶⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 231.

¹⁶⁸ Κυβερνητικές πράξεις ή πράξεις κυβερνήσεως είναι ορισμένες πράξεις του ΠτΔ ή της κυβέρνησης που συνδέονται με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας όπως ιδίως αυτές που ρυθμίζουν τις σχέσεις νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, την εξωτερική και εσωτερική ασφάλεια του κράτους, τις διεθνείς σχέσεις τις χώρες, την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας ή την κήρυξη επιστράτευσης, την απονομή χάριτος κ.ά Βλ Βλαχόπουλος Σ., *“Οι πράξεις κυβερνήσεως υπό το πρίσμα της νεότερης νοολογίας του Σ.τ.Ε.”* ΕλλΔικ 1996, σελ. 1478 επ., Τράντας Γ., *“Οι κυβερνητικές πράξεις στο μμεταίχμιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και του ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως”*(Αντ Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 1997), σελ. 27 επ, Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *“Το κριτήριο του “λειτουργικού διχασμού των οργάνων” (dédoublement fonctionnel) του διεθνούς δικαίου, ως κριτήριο του*

διοικητικών δικαστηρίων, είναι δυνατόν να έχουν συνέπειες σε συνταγματικά προστατευόμενα ατομικά ή πολιτικά δικαιώματα¹⁶⁹. Κατά μία άποψη στη θεωρία υποστηρίχθηκε ότι δεν είναι δυνατή η επιδίκαση αποζημίωσης από πράξη, την οποία το ΣτΕ προηγουμένως έκρινε ως κυβερνητική¹⁷⁰. Κατά την κρατούσα, όμως, άποψη το γεγονός ότι δεν προσβάλλονται ακυρωτικά δεν αποκλείει την αστική ευθύνη του κράτους, διότι η αγωγή έχει ως αποτέλεσμα την εκδίκαση αποζημιώσεως και όχι την ακύρωση της κυβερνητικής πράξης¹⁷¹. Η νομιμότητα της πράξης κρίνεται παρεμπιπτόντως και κατ' επέκταση δεν επηρεάζεται το κύρος αυτής, το οποίο προστατεύεται με το απαράδεκτο του ακυρωτικού ελέγχου¹⁷².

Η κρατούσα θέση βρίσκεται σε συμφωνία με την αρχή του κράτους δικαίου, σύμφωνα με την οποία από το απαράδεκτο αυτό δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη ευθύνη του δημοσίου προς αποζημίωση¹⁷³. Η νομολογία στο ίδιο πλαίσιο σε δύο αποφάσεις διατύπωσε σε *obiter dictum* το δικαίωμα αποζημίωσης βάσει του άρθρου 4 παρ. 5 του Σ σε

φαινομένου της δικαστικής ασυλίας των "κυβερνητικών πράξεων" στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο" ΔιΔικ 1990, σελ. 257 επ.

¹⁶⁹ Καλλιγέρου Δ., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), *"Η αστική ευθύνη του Δημοσίου"* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 12. Επίσης, Βλ. ΣτΕ 22/2007.

¹⁷⁰ Κόρσος Δ., *"Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος"* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ 537-538. Κατά την ίδια άποψη ο δικαστικός έλεγχος των κυβερνητικών πράξεων, θέτει σε αμφισβήτηση την κρατική κυριαρχία.

¹⁷¹ Στασινόπουλος Μ., *"Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα"* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 169, Παυλόπουλος Π., *"Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου"* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 116, Σπηλιωτόπουλος Ε., *"Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι"* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 231 όπου μνημονεύει και την απόφαση ΕφΑθ 2448/1969, Αρμ 1970, σελ. 236.

¹⁷² Παυλόπουλος Π., *"Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου"* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 116 επ.

¹⁷³ Τάχος Α., *"Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο"* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 972-973, όπου αναφέρεται στο υπό το δικτατορικό καθεστώς απαράδεκτο ακυρωτικού ελέγχου ορισμένων διοικητικών πράξεων, το οποίο δεν εμπόδισε τη μειοψηφία στην απόφαση ΕφΑθ 5225/1972 να ταχθεί υπέρ της ευθύνης του δημοσίου. Σχετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η γαλλική νομολογία, η οποία αναγνωρίζει αστική ευθύνη από κυβερνητικές πράξεις.

περίπτωση ζημίας από κυβερνητικές πράξεις¹⁷⁴. Επιχείρημα υπέρ της ευθύνης του Δημοσίου, άλλωστε, προκύπτει από το συστατικά ερμηνευμένη απόρριψη της αστικής ευθύνης, στην περίπτωση απαράδεκτου ακυρωτικού ελέγχου βάσει ρητής διάταξης του Σ¹⁷⁵.

Β. Ευθύνη από παραλείψεις

Η παράνομη παράλειψη αποτελεί περίπτωση ζημιογόνου κρατικής συμπεριφοράς νομικά ισότιμη με την παράνομη πράξη¹⁷⁶ και έλκει την καταγωγή της στην ευρύτερη κοινωνικοοικονομική εξέλιξη απόρροια της οποίας υπήρξε αφενός ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός και αφετέρου η ανάπτυξη του «κράτους πρόνοιας¹⁷⁷». Στο πλαίσιο ενός τέτοιου κράτους, καθιερώθηκε η υποχρέωση της διοίκησης για ενέργεια και αντίστοιχο δημόσιο δικαίωμα των διοικουμένων¹⁷⁸. Η παράλειψη μπορεί να συνίσταται τόσο στην παράλειψη

¹⁷⁴ Πρεβεδούρου Ε., «*Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ Ολ 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας)*», διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (12 Νοε 17). Βλ. ΣτΕ Ολ 3669/3006 και ΣτΕ Ολ 22/2007, οι οποίες αφορούσαν την εκ μέρους του Υπουργού Δικαιοσύνης άρνηση άδειας αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού Δημοσίου. Κατά το σκεπτικό των αποφάσεων οι ζημιωθέντες δεν στερούνται του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που προβλέπεται και κατοχυρώνεται από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος καθιερώνει την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών και, συνεπώς, επιτάσσει την αποκατάσταση της ζημίας, πλέον της συνήθους, που οποιοσδήποτε υφίσταται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό εκάστοτε προσδιορίζεται από τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας. Έτσι, στην ανωτέρω περίπτωση από την άρνηση του Υπουργού Δικαιοσύνης οι αιτούντες είναι δυνατόν να υποστούν ζημία, η οποία δεν πρέπει να επιρριφθεί αποκλειστικά στους αιτούντες αλλά στο κοινωνικό σύνολο στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η άρνηση του Υπουργού.

¹⁷⁵ Όπως το απαράδεκτο που προβλέπεται στο άρθρο 90 παρ 6 Σ. Βλ. ΣτΕ 4356/1997, η οποία αφορούσε την προαγωγή σε θέση προέδρων και αντιπροέδρων των ανωτάτων Δικαστηρίων.

¹⁷⁶ Παυλόπουλος Π., «*Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου*» (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 65-66.

¹⁷⁷ Βλ. Μάνεσης Α., πρόλογος σε Κιουπτσίδης Θ., «*Κρατική ευθύνη από παράλειψη*» (Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1989), σελ. 11-14.

¹⁷⁸ ΣτΕ 258/2016 Αγωγή για την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι αναιρεσίβλητες από την παράνομη, λόγω αντισυνταγματικών ποσοστώσεων σε βάρος των γυναικών, παράλειψη

έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης¹⁷⁹, όπως λ.χ. είναι η παράλειψη κατακύρωσης μιας προμήθειας¹⁸⁰, όσο και στην παράλειψη διενέργειας υλικής πράξης¹⁸¹.

Αστική ευθύνη του Δημοσίου γεννάται συχνά από την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας¹⁸². Υπό την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 και του άρθρου 63 παρ. 2 του ΚΔΔ/μίας παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υπάρχει όταν συντρέχουν σωρευτικά τα εξής:

1) Η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις να εκδώσει τη διοικητική πράξη, ή να χορηγήσει πιστοποιητικά και βεβαιώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ή να επιτρέψει στον διοικούμενο την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η υποχρέωση αυτή υπάρχει όταν η διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα προς τούτο.

2) Ο διοικούμενος που νομιμοποιείται, υποβάλλει αίτηση στο αρμόδιο διοικητικό όργανο.

3) Παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που ορίζουν κάθε φορά οι διατάξεις ή αν δεν ορίζεται παρέλθει άπρακτο χρονικό διάστημα τριών μηνών. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι είναι νοητή η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας τόσο, όταν προηγείται αίτηση του ιδιώτη όσο και όταν η διοίκηση δρα

του Δημοσίου να τις κατατάξει σε στρατιωτική σχολή κατά το χρόνο που κατετάγησαν και οι λοιποί επιτυχόντες.

¹⁷⁹ ΣτΕ 1773/1993: παράλειψη των υγειονομικών οργάνων του ΙΚΑ να γνωματεύσουν σχετικά με την αναπηρία ασφαλισμένου ή συνταξιούχου αν και υποχρεούνται βάσει αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου, ΣτΕ 3302/1996: παράλειψη εκδόσεως διοικητικής πράξεως περί κατατάξεως σε θέση μόνιμου συμβούλου του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου.

¹⁸⁰ ΑΠ 1132/1977 ΝοΒ 26, σελ. 36.

¹⁸¹ ΔΕΦΘεσ 2632/2015: Περίληψη: Αστική ευθύνη του Δημόσιου λόγω παράλειψης τοποθέτησης προστατευτικών στηθαίων σε οδό εντός πόλεως - Ολική αναπηρία μαθητή, ο οποίος βρισκόταν στο πεζοδρόμιο όταν έπεσε πάνω του με σφοδρότητα όχημα, που εκινείτο με υψηλή ταχύτητα και εκτράπηκε της πορείας του.

¹⁸² Βλ. ΣτΕ 982/1998: παράλειψη των οργάνων του ΤΕΕ να διορίσουν τον ενάγοντα σε θέση δικηγόρου ΤΕΕ με έμμισθη εντολή.

αυτεπαγγέλτως ακόμη και στην περίπτωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας¹⁸³. Στο πλαίσιο αυτό συνδέεται στενά με την πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων¹⁸⁴.

Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η ευθύνη από παράλειψη της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας, που υπέχουν τα διοικητικά όργανα όπως ιδίως οι αστυνομικοί¹⁸⁵ και οι στρατιωτικοί¹⁸⁶. Βέβαια, οι ανωτέρω υποχρεώσεις συντείνουν σε μια υποχρέωση συμπεριφοράς και όχι αποτελέσματος¹⁸⁷. Ευθύνη, λοιπόν, υπάρχει, όταν παραλείπονται τα ιδιαίτερα καθήκοντα και

¹⁸³ Κιουπτσίδης Θ., *“Κρατική ευθύνη από παράλειψη”* (Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1989), σελ. 150 επ. Από τη νομολογία βλ. ΣτΕ 909/2007, ΣΕΣΔ 2007, τεύχος 7. Θανατηφόρο αυτοκινητικό ατύχημα οφειλόμενο στην παράνομη παράλειψη της διοικήσεως να απομακρύνει διαφημιστική πινακίδα και στην διατήρηση αυτής στη συγκεκριμένη θέση. Βλ. επίσης Γώγος Κ., *“Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005).

¹⁸⁴ ΣτΕ 615/1999: άρνηση θεωρήσεως από τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Γεωργίας των υποβληθέντων από οινοπαραγωγό εταιρία δικαιολογητικών, επιστροφή ως μη πλήρους του φακέλου της και μη καταβολή της αιτηθείσης κοινοτικής ενισχύσεως και ΣτΕ 3182/1998: πρόκληση ζημίας σε οικία και οικοσκευή ιδιώτη από πλημμύρες οφειλόμενες σε πλημμελή κατασκευή διώρυγας από τα όργανα του Δημοσίου.

¹⁸⁵ ΔΕφΑΘ 5412/2005, η οποία έκρινε ότι « τα όργανα της ΕΛΑΣ που έχουν υποχρέωση να διασφαλίζουν την έννομη τάξη και ασφάλεια και να προστατεύσουν τη ζωή των πολιτών, δεν κατέβαλαν τη δέουσα επιμέλεια και συγκεκριμένα δεν έλαβαν τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση της πορείας του οχήματος της Αστυνομίας» όπως η μυστικότητα και η υποχρεωτική καθημερινή αλλαγή του δρομολογίου, αφού προέκυψε ότι δεν υπήρχε συγκεκριμένη διαταγή και σχεδίαση ως προς αυτό, ήταν δε επιλογή του εκάστοτε οδηγού, και για το λόγο αυτό το δρομολόγιο ήταν το ίδιο καθημερινώς, ως πιο σύντομο με αποτέλεσμα να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός του και εύκολος στόχος για τις τρομοκρατικές ομάδες.

¹⁸⁶ ΣτΕ 3308/1994: παράλειψη του επιβλέποντος αξιωματικού να λάβει τα προσήκοντα μέτρα, ήτοι να σταθμεύσει την υδροφόρα σε επίπεδο έδαφος και να την συνδέσει με επιμέλεια, ΣτΕ 4013/1996: παράλειψη των αρμόδιων στρατιωτικών οργάνων να προβούν στις δέουσες ενέργειες για ορθή διάγνωση ασθένειας, ΣτΕ 4776/1997: έκρηξη σε διαμέρισμα πλοίου, υποβληθέντος σε υφαλοχρωματισμό, με αποτέλεσμα τον τραυματισμό ελεγκτή υδατοστεγανότητας.

¹⁸⁷ ΔΠρΑΘ 17236/2010, με την οποία κρίθηκε ότι η καταστροφή του οχήματος του ενάγοντος που προκλήθηκε από πυρκαγιά κατά τη διάρκεια διαδήλωσης στην Αθήνα στις 8.6.2006, δεν μπορεί να αποδοθεί σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των αστυνομικών οργάνων που αντιμετώπισαν τα επεισόδια που προκλήθηκαν κατά τη διαδήλωση, γιατί για την αστυνόμευση της πορείας, στην εξέλιξη της οποίας προέκυψαν επεισόδια, διατέθηκαν ισχυρές αστυνομικές δυνάμεις, εκπονήθηκε σχέδιο για την αποτροπή επεισοδίων, προστατεύθηκαν πιθανοί στόχοι, ενώ οι αστυνομικές δυνάμεις αντιμετώπισαν τους ταραξίες ενεργητικά, συγκρούστηκαν με αυτούς και διενήργησαν προσαγωγές και συλλήψεις.

υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία¹⁸⁸ και προσδιορίζονται από την κείμενη εν γένει νομοθεσία και τους οικείους κανονισμούς, τα διδάγματα της κοινής πείρας¹⁸⁹ και τις αρχές της καλής πίστης¹⁹⁰. Στον ανωτέρω κανόνα έγινε δεκτό ότι εντάσσεται και η γενική υποχρέωση πρόνοιας¹⁹¹. Υπάρχει βέβαια και η περίπτωση, όπου συντρέχει συρροή παραλείψεων¹⁹², ενώ η ευθύνη δύναται να προκύψει και από συρροή πράξεων και παραλείψεων¹⁹³.

Αντιθέτως ευθύνη ως προς την παράλειψη έκδοσης κανονιστικών πράξεων γίνεται κατ' εξαίρεση δεκτή¹⁹⁴, καθώς η νομοθετική εξουσιοδότηση συνεπάγεται συνήθως δυνατότητα και όχι υποχρέωση άσκησης της κανονιστικής εξουσίας¹⁹⁵. Για την ύπαρξη ευθύνης απαιτείται η εξουσιοδοτική διάταξη να

¹⁸⁸ ΣτΕ 347/1997: έκρηξη παλαιού βλήματος κατά την εκτέλεση δημοσίου έργου σε αεροπορική βάση με αποτέλεσμα τον τραυματισμό του χειριστή χωματουργικού μηχανήματος και ΣτΕ 3027/1998: παράλειψη λήψεως των κατάλληλων μέτρων από τα αρμόδια τελωνειακά όργανα προς ασφαλή φύλαξη των εμπορευμάτων που αποθηκεύονται στις αποθήκες του Τελωνείου, και ολοσχερής καταστροφή εμπορευμάτων εταιρίας από πυρκαϊά που εκδηλώθηκε σε τελωνειακές αποθήκες.

¹⁸⁹ Στε 2692/2009, ΟΠΔΔ 2009, σ. 1114 με παρατηρήσεις Ε. Καυμενάκη. Στην απόφαση έγινε δεκτό ότι στοιχειοθετείται ευθύνη της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης από παράλειψη των πολεοδομικών οργάνων που δεν έλεγξαν την πληρότητα των υποβληθέντων στατικών μελετών και δεν διενήργησαν έστω μία αυτοψία κατά το στάδιο ανέγερσης και αποπεράτωσης του επίμαχου κτιρίου, το οποίο κατέρρευσε μετά από σεισμική δόνηση.

¹⁹⁰ Υπάρχει πλήθος παραδειγμάτων από την νομολογία του ανωτάτου ακυρωτικού, όπως οι ΣτΕ 347/1997, 4776/1997, 3632/2001, 1221/2002, 2727/2003, 2146/2004, 2579/2006, 2796/2006, 1019/2008, 1183/2013.

¹⁹¹ ΣτΕ 1857/1999: παράλειψη των αρμοδίων οργάνων του Υπουργείου Εξωτερικών να λάβουν πρόνοια προς αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών αποσταλέντος στην αλλοδαπή αστυνομικού και να ικανοποιήσουν αίτημά του για καταβολή των δαπανών ενοικίου.

¹⁹² ΣτΕ 2216/1997: σύγκρουση Ι.Χ αυτοκινήτου λόγω ολισθηρότητας του οδοστρώματος εξαιτίας υπολειμμάτων υγρών καυσίμων και παραλείψεως αφενός μεν του Πυροσβεστικού Σώματος να καθαρίσει το δρόμο μετά από ατύχημα και αφετέρου της τροχαίας να ρυθμίσει την κυκλοφορία των οχημάτων στον τόπο του ατυχήματος.

¹⁹³ ΣτΕ 2818/2015 ως προς τον θάνατο ιατρού από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του ΕΚΑΒ.

¹⁹⁴ ΣτΕ 3420/2006, 978/2000, 5/2001, 101/2004, 2551/2007.

¹⁹⁵ Γώγος Κ., *“Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 121 επ.

παρέχει δικαιώματα και παράλληλα να παραγγέλλει στη διοίκηση τη θέσπιση συμπληρωματικών (προς την κύρια νομοθετική ρύθμιση) κανόνων¹⁹⁶. Ευθύνη δύναται να υπάρξει και όταν η παράλειψη άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας προσκρούει σε συνταγματικά προστατευόμενα δικαιώματα¹⁹⁷ ή παρακωλύει την απόλαυση τους¹⁹⁸.

Γ. Ευθύνη από υλικές ενέργειες

Η υλική διοικητική ενέργεια σε αντίθεση με τη διοικητική πράξη αποσκοπεί στην παραγωγή πραγματικών και όχι εννόμων αποτελεσμάτων¹⁹⁹. Πέρα από το κριτήριο αυτό για την ανωτέρω διάκριση χρησιμοποιήθηκαν και άλλα όπως αυτό της παραγωγής εννόμων αποτελεσμάτων, της δικαιοπλαστικής λειτουργίας, της δήλωσης βουλήσεως, του τύπου αλλά και του περιεχομένου της πράξης, ωστόσο σύμφωνα με τη θεωρία κανένα από αυτά δεν κρίθηκε επαρκές²⁰⁰. Διατυπώθηκε έτσι η άποψη ότι το κριτήριο θα πρέπει να είναι σύνθετο και συγκεκριμένα συνδυαστικά η έλλειψη έγγραφου τύπου υπό την επιφύλαξη των προφορικών

¹⁹⁶ ΣτΕ 977/2000, 978/2000, 5/2001, 6/2001. Η διοίκηση παρέλειψε να εκδώσει υπουργική απόφαση για τον καθορισμό του ύψους του επιδόματος αλλοδαπής που η εξουσιοδοτική διάταξη χορηγούσε σε όσους υπηρετούσαν στα γραφεία Τύπου αλλοδαπής. Ολ ΣτΕ 377, 378/2014 όπου ο ίδιος ο εξουσιοδοτικός νόμος καθιέρωνε κατά τρόπο ευθύ και άμεσο το δικαίωμα αποζημίωσης και καταλειπόταν στη διοίκηση να ορίσει το ύψος αυτής.

¹⁹⁷ ΣτΕ 3587/1997: μη καταβολή στο στρατιωτικό προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας στεγαστικού επιδόματος, του οποίου η καταβολή προβλέπεται μόνο σε στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, βάσει υπουργικής αποφάσεως.

¹⁹⁸ ΣτΕ 353/2007: παράλειψη της διοίκησης να εκδώσει κανονιστική πράξη για τη ρύθμιση των τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας αντίκειται στο άρθρο 5 Συντάγματος, διότι ματαιώνει το δικαίωμα άσκησης της συγκεκριμένης επαγγελματικής δραστηριότητας.

¹⁹⁹ Παπαχατζής Γ., “Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Α και Β” (7^η έκδοση Αθήνα 1991 Ανατύπωση 1996), σελ. 780 και Στασινόπουλος Μ., “Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων” (Αθήναι 1951 Ανατύπωσης 1982), σελ. 54.

²⁰⁰ Μαθιουδάκης Ι., “Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ” (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 53 επ.

διοικητικών πράξεων και η έλλειψη ρύθμισης υπό την επιφύλαξη των εσωτερικών μη εκτελεστών πράξεων της διοίκησης²⁰¹.

Η διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ αναφέρεται μόνο σε πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων. Από τη διατύπωση δεν πρόκυπτε αν εντάσσονται στον πλαίσιο αυτής οι υλικές ενέργειες. Το ζήτημα αποσαφηνίστηκε και αποκρυσταλλώθηκε με την υπ' αριθ. 5/1995 απόφαση του ΑΕΔ βάσει της οποίας: *«Επειδή από το σκοπό της διατάξεως του άρθρου 105 του Εισ.Ν. Α.Κ., που έχει πιά πάνω παρατεθεί, ερμηνευόμενης ενόψει και του άρθρου 1 (παρ. 2 περίπτ. η') του νόμου 1406/1983, που έχει επίσης παρατεθεί, με το οποίο ο νομοθέτης απέβλεψε να υπαγάγει στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας που στα πλαίσια της δημόσιας δράσης της Διοίκησης γεννώνται από την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, συνάγεται, ότι παρά την συσταλτική διατύπωση του άρθρου 105 του Εισ.Ν. ΑΚ, που αναφέρεται σε πράξεις ή παραλείψεις κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας, η έννοια της διατάξεως αυτής είναι ότι αγωγή αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, υπαγόμενη, ήδη, μετά τον νόμο 1406/1983, στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, παρέχεται, βάσει της διατάξεως αυτής του άρθ. 105 Εισ.Ν. ΑΚ, στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οργάνων του ή παραλείψεις προς έκδοση τέτοιων πράξεων **αλλά και από υλικές ενέργειες που τελέσθηκαν σε συνάρτηση προς την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή εξαιτίας τους και δεν συνδέονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων».***

²⁰¹ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 148.

Έτσι, μετά την επίλυση του σχετικού ζητήματος από το Α.Ε.Δ., η απάντηση της νομολογίας μας, στον ανωτέρω δύσκολο δικαιοδοτικής φύσης προβληματισμό, αποτυπώνεται στη μείζονα σκέψη του δικανικού συλλογισμού των δικαστικών αποφάσεων, με την χαρακτηριστική πανομοιότυπη και παρατεθείσα φρασεολογία²⁰².

Όπως παρατηρεί ο κ. Ράικος «*Η ευθύνη για υλικές πράξεις ή παραλείψεις υλικών πράξεων οργάνων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ., με τις οποίες ασκείται δημόσια εξουσία είναι ίσως η σπουδαιότερη εκδήλωση του θεσμού της αστικής ευθύνης της Πολιτείας, όχι μόνο διότι εστιάζει στο πεδίο της υπό στενή έννοια δημόσιας εξουσίας, αλλά και διότι αριθμητικά είναι η πολυπληθέστερη κατηγορία*²⁰³ ».

Ένα από τα σημαντικότερα πεδία εμφάνισης της αστικής ευθύνης από υλικές ενέργειες, εντοπίζεται στο πεδίο των ιατρικών ενεργειών²⁰⁴, τόσο των ιατρών όσο και του λοιπού νοσηλευτικού προσωπικού των δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων²⁰⁵, όπως και από την εν γένει κακή οργάνωση της

²⁰² Ενδεικτικά ΣτΕ 2739/2000, ΣτΕ 740/2001, ΣτΕ 3626/01, ΣτΕ 2727/2003, ΣτΕ 3457/03, ΣτΕ, 3069/04, ΣτΕ 521/2006, ΣτΕ 2739/2007, ΣτΕ 285/2011 και ΔπρΑθ 3612/2006, όπου αναφέρονται τα εξής: «*Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών (105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα), ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνο από την έκδοση μη νόμιμης εκτελεστής διοικητικής πράξεως ή από τη μη νόμιμη παράλειψη εκδόσεως τέτοιας πράξης, αλλά και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ., ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών αυτών, εφ' όσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και δεν συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων (ΑΕΔ 5/1995)*».

²⁰³ Ράικος Δ., «*Το Τροχαίο Ατύχημα- Αστική ευθύνη των εμπλεκόμενων μερών-Ανάδειξη σύγχρονων προβλημάτων δικαστηριακής πρακτικής*» Εισήγηση σε Επιστημονικό Συνέδριο του Δικηγορικού Συλλόγου Πατρών, αναρτημένη στο διαδίκτυο, σελ. 12.

²⁰⁴ Γώγος Κ., Καϊάφα-Γκμάντι Μ., Παπαδοπούλου Λ., Φουντεδάκη Κ. (Επιμ.), «*Η ιατρική ευθύνη στην πράξη. Νομολογιακές τάσεις της τελευταίας δεκαετίας*» (Νομική Βιβλιοθήκη 2010), σελ. 88.

²⁰⁵ ΣτΕ 2320/2003 σύμφωνα με την οποία κρίθηκαν υπεύθυνοι του θανάτου λόγω πνιγμού, νεαρού αγοριού το οποίο έπασχε από εγκεφαλοπάθεια και οποίο πνίγηκε κατά τη διάρκεια εξόρμησης σε παραθαλάσσιο μέρος λόγω πλημμελούς εποπτείας από το επαρκές σε αριθμό νοσηλευτικό προσωπικό.

υπηρεσίας του νοσοκομείου²⁰⁶. Πλήθος αποφάσεων αφορά υλικές πράξεις του στρατού, όπως είναι τα αυτοκινητικά ατυχήματα στα οποία εμπλέκονται οχήματα του στρατού²⁰⁷, η αυτοκτονία ψυχικώς πάσχοντος στρατιώτη κ.α.²⁰⁸. Άλλα παραδείγματα από την νομολογίας αποτελούν η βλάβη σε ακίνητο κατά την εκτέλεση δημοσίου έργου ή παράνομη κατεδάφιση κτίσματος²⁰⁹, η πλημμελής συντήρηση νοσοκομειακού εξοπλισμού²¹⁰, θανάσιμος τραυματισμός κατά τη διάρκεια αστυνομικού ελέγχου²¹¹ κ.ά.²¹². Επίσης, συχνές είναι και οι παραλείψεις υλικών ενεργειών όπως λ.χ. οι παραλείψεις συντηρήσεως και σήμανσεως των οδών²¹³.

²⁰⁶ Όπως η έλλειψη διοικητικής οργάνωσης του νοσηλευτικού ιδρύματος, η έλλειψη υποδομής του συγκεκριμένου νοσηλευτικού ιδρύματος ή ο κακός προγραμματισμός των εφημεριών και η έλλειψη ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού με αποτέλεσμα την αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών υγείας στους ασθενείς. Σχετικά ΣτΕ 2463/1998, ΕΔΔΔΔ 2000 και σχετικό σχόλιο Δημ. Εμμανουηλίδη- Ι. Παπαγιάννη « Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις την δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων», όπως επίσης ΣτΕ 3457/2003 και ΣτΕ 1471/2008.

²⁰⁷ ΣτΕ 1437/2011 σύγκρουση μοτοποδηλάτου με στρατιωτικό όχημα, ΣτΕ 4185/2000 και ΣτΕ 1900/2015 σύγκρουση στρατιωτικού οχήματος με Ι.Χ, ΔΕΦΑΘ 1626/2010 σύγκρουση λεωφορείου της Πολεμικής Αεροπορίας με Ι.Χ και θάνατος οδηγού του τελευταίου.

²⁰⁸ ΣτΕ 445/2011: Το δικαστήριο δέχθηκε ότι η Σ.Υ παρέλειψε να καταγράψει στα ατομικά του έγγραφα την ψυχιατρική γνωμάτευση της αρμόδιας Επιτροπής ότι εξαιρείτο από την υποχρέωση οπλοφορίας. Έτσι, παρανόμως τα όργανα του Δημοσίου προέβησαν στην υλική ενέργεια της παράδοσης οπλισμού στο στρατιώτη και της παράλειψης παραλαβής του από αυτόν με αποτέλεσμα την αυτοκτονία του.

²⁰⁹ ΣτΕ 3226/1998. Η κατεδάφιση ως υλική ενέργεια ήταν παράνομη, καθώς η οικοδομή είχε νομιμοποιηθεί και το Δημόσιο ευθύνεται για την αποκατάσταση της ζημίας στην ιδιοκτήτρια.

²¹⁰ ΣτΕ 1221/2002 βρέφος υπέστη καθολικά εγκαύματα από πυρκαγιά που εκδηλώθηκε εξαιτίας βραχυκυκλώματος που έκαψε ολοσχερώς τη θερμοκοιτίδα του.

²¹¹ ΣτΕ 1042/2007. Δυο αστυνομικοί εκτελώντας διατεταγμένη υπηρεσία, εντόπισαν πολίτη που προσπάθησε να αποφύγει τον έλεγχο τους, ενώ όταν σταμάτησε έτεινε μαχαίρι προς έναν από αυτούς. Ο αστυνομικός πυροβόλησε τυφλά με συνέπεια το θάνατο του πολίτη. Ο παράνομος πυροβολισμός οδήγησε στην αστική ευθύνη του Δημοσίου.

²¹² Καλλιγέρου Δ., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 32-33.

²¹³ ΔΕΦΑΘ 840/2014. Ο ζημιωθείς έπεσε σε χάνδακα (λακκούβα) με αποτέλεσμα το σοβαρό τραυματισμό του. Ευθύνη του Δημοσίου κατά τα 105-106 ΕισΝΑΚ, καθώς ο Δήμος Αθηναίων παρέλειψε να προβεί στις απαραίτητες εργασίες συντήρησης του οδοστρώματος και σήμανσης της οδού. Επίσης, ΣτΕ 3069/04: παράλειψη σήμανσης έργου σε οδό με αυξημένη κυκλοφορία με συνέπεια την πρόκληση θανατηφόρου τροχαίου ατυχήματος.

1. Όργανο του κράτους ή του νπδδ

Η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια πρέπει να προήλθε από όργανο του δημοσίου ή ενός νπδδ²¹⁴. Όργανο υπό νομική έννοια είναι μια οργανωτική μονάδα, η οποία αποτελεί αυτοτελές υποκείμενο αρμοδιοτήτων²¹⁵. Καθώς τα όργανα αποτελούνται από φυσικά πρόσωπα, στην καθιερωμένη νομοθετικά και νομολογιακά ορολογία ο όρος χρησιμοποιείται τόσο υπό την ορθή του σημασία όσο και υπό την έννοια του ανθρώπινου φορέα²¹⁶.

Περαιτέρω, τα όργανα διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: α) τα όργανα με τη στενή έννοια του όρου, δηλαδή *«εκείνα που κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του δηλώνουν τη βούληση του νομικού προσώπου με τη διενέργεια νομικών πράξεων (μονομερών ή συμβατικών)»* και β) τα όργανα με την ευρεία του όρου έννοια δηλαδή *«το πλήθος των φυσικών προσώπων, τα οποία έχουν ως καθήκον την προπαρασκευή, είτε την εκτέλεση των νομικών πράξεων, είτε τη διενέργεια υλικών πράξεων για την πραγμάτωση των σκοπών που επιδιώκει κάθε νομικό πρόσωπο»*²¹⁷. Για τον καταλογισμό μιας ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης στο δημόσιο ή το νπδδ πρέπει η εν λόγω πράξη ή παράλειψη να προήλθε από όργανό του Δημοσίου εν ευρεία ή εν στενή εννοία, κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Για τη διαπίστωση της προέλευσης μίας πράξης από διοικητικό όργανο αξιοσημείωτη είναι, εξάλλου, και η διάκριση βάσει του οργανικού (τυπικού) και

²¹⁴ ΠρΑθ 11196/2011.

²¹⁵ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 802.

²¹⁶ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 803.

²¹⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 125-126.

λειτουργικού (ουσιαστικού) κριτηρίου²¹⁸. Ειδικότερα, σύμφωνα με το πρώτο, η Δημόσια Διοίκηση γίνεται αντιληπτή, όχι τόσο ως μία συγκεκριμένη δραστηριότητα (διοικητική λειτουργία), αλλά ως ένα σύνολο οργάνων που ασκούν δημόσια εξουσία προς ικανοποίηση σκοπών δημόσιου συμφέροντος και τα οποία διαθέτουν τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου²¹⁹.

Αντιθέτως, το λειτουργικό κριτήριο συνδέει τη διοικητική πράξη με τη διοικητική λειτουργία και όχι με τη νομική μορφή του οργάνου που την εκδίδει. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο κριτήριο, Δημόσια Διοίκηση αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά έχουν μορφή Νομικών Προσώπων του Δημοσίου ή του Ιδιωτικού δικαίου²²⁰.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματός μας καθιερώνεται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και επομένως το όργανο του κράτους υπάγεται σε μία από τις τρεις αυτές εξουσίες ήτοι, την εκτελεστική νομοθετική, δικαστική. Επομένως, αποζημιωτική κρατική ευθύνη, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω δύναται να προκύψει από πράξεις, παραλείψεις, ή υλικές ενέργειες όλων των οργάνων τα οποία υπάγονται είτε στην εκτελεστική, είτε στη νομοθετική²²¹, είτε στη δικαστική

²¹⁸ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-θεμελιώδεις έννοιες”* (2^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013) σελ 55επ. και Πρεβεδούρου Ε., *“Η έννοια της δημόσιας διοίκησης”*, διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr> (11 Νοε 17).

²¹⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 15-17.

²²⁰ ΣτΕ ΟΛ. 1212/2010: στον Λιμένα Πειραιώς, φορέας διοικήσεως και εκμεταλλεύσεως είναι ... η ανώνυμη εταιρία υπό την επωνυμία «Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς Ανώνυμη Εταιρία» και τον διακριτικό τίτλο «ΟΛΠ ΑΕ». ΣτΕ 99/2002:το ΕΚΕΠΙΣ (Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης), το οποίο είναι κατ' αρχήν ΝΠΙΔ, αποτελεί νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα. (ΣτΕ 3445/91, ΟΛ. 108/91, 1809/2003 ΣτΕ, ΟΛ. 1972/2012, ΑΠ 293/2014).

²²¹ Τέτοιου είδους ευθύνη αναγνωρίζεται και από τη νομολογία του ΔΕΕ, όπου γίνεται δεκτό ότι η θέσπιση εθνικής νομοθετικής διάταξης, το περιεχόμενο της οποίας αντίκειται σε πάγια, σαφή νομολογία του ΔΕΕ («δικαστικά προηγούμενα», «precedents») αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση «πρόδηλης» παραβίασης του κοινοτικού δικαίου, βλ Μεταξάς Α., *“Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων”* (Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 34 επ.

εξουσία²²². Εξάλλου, κατά την κρίση του ΔΕΚ το κράτος μέλος εκλαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο ανεξαρτήτως αν η ζημιογόνος ενέργεια προέρχεται από την εκτελεστική, τη νομοθετική ή την δικαστική εξουσία²²³.

Α. Όργανο της εκτελεστικής εξουσίας

Ως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας νοούνται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η κυβέρνηση αλλά και όλα τα διοικητικά όργανα. Η κυβέρνηση απαρτίζεται από τους υπουργούς με, ή χωρίς χαρτοφυλάκιο και τον Πρωθυπουργό. Αυτοί δύνανται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους να θίξουν με πράξεις ή παραλείψεις τους όχι μόνο ιδιωτικά αλλά και δημόσια συμφέροντα και να επιφέρουν με αυτό τον τρόπο ζημία όχι μόνο στους ιδιώτες αλλά και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Όσον αφορά τώρα στα διοικητικά όργανα, ως τέτοια νοούνται αυτά που επιτελούν εκτελεστική λειτουργία σύμφωνα πάντα με την αρχή της νομιμότητας. Στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας συμπεριλαμβάνονται τα νπδδ και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές²²⁴, όπως και τα διφυή νομικά πρόσωπα, όταν ασκούν δημόσια εξουσία.

Η έννοια «όργανο» ερμηνεύθηκε τόσο συσταλτικά όσο και διασταλτικά²²⁵. Υπό την συσταλτική ερμηνεία ο όρος όργανο ερμηνεύθηκε με βάση την έννοια του υπαλλήλου, έτσι ώστε ως όργανα του κράτους να θεωρούνται μόνο τα

²²² Βλ. Πρεβεδούρου Ε., “*Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ Ολ. 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας)*”, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (12 Νοε 17).

²²³ Σκουρής Β., “*Ποιές συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια*” στον Τιμητικό Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια (Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004), σελ.1341 επ.

²²⁴ Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ασκούν τη ρυθμιστική διοίκηση. Παραδείγματα αυτών αποτελούν η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), Επιτροπή Ανταγωνισμού κ.λπ.

²²⁵ Μαθιουδάκης Ι., “*Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ*” (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 160 επ.

έμμεσα κρατικά όργανα, που τελούν σε σχέση προαιρετική και πειθαρχική με την πολιτεία²²⁶. Με βάση αυτή την άποψη, όμως, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του 105 ΕισΝΑΚ μεγάλες κατηγορίες προσώπων, όπως όσοι συνδέονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου με το δημόσιο, τα άμεσα όργανα του κράτους, τα de facto όργανα, καθώς και όσοι τελούν σε αναγκαστική σχέση με το κράτος, όπως οι στρατιώτες²²⁷.

Στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου η ανάγκη ευρείας προστασίας των διοικουμένων οδηγεί στην υιοθέτηση της κρατούσα σήμερα σε θεωρία και νομολογία διασταλτικής ερμηνείας, ώστε ο όρος «όργανο» του αρθ. 105 ΕισΝΑΚ, να περιλαμβάνει κάθε φυσικό πρόσωπο που διεκπεραιώνει ορισμένη κρατική αποστολή, διατελώντας στην υπηρεσία του Κράτους, έννοια δηλαδή ευρύτερη αυτής του υπαλλήλου²²⁸. Στην έννοια ναι μεν υπάγονται κυρίως οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των νπδδ, αλλά και κάθε πρόσωπο στο οποίο ανατέθηκε δημόσια εξουσία, έστω και αν δεν έχει τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα όπως ο ΠτΔ, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί και άλλοι αιρετοί αξιωματούχοι.

Για την ιδιότητα του οργάνου σύμφωνα με το 105 ΕισΝΑΚ βαρύνουσα σημασία έχει το είδος των αρμοδιοτήτων. Κατά τον κο. Σπηλιωτόπουλο, «η διοικητική πράξη, αφού θέτει κανόνα δικαίου με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, μπορεί να είναι μόνο πράξη δημόσιου οργάνου, δεδομένου ότι, εξ ορισμού, δημόσιο είναι το όργανο της έννομης τάξης το οποίο έχει την αρμοδιότητα να

²²⁶ Παυλόπουλος Π., «Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου» (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 73 επ.

²²⁷ Στασινόπουλος Μ., «Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα» (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 109.

²²⁸ Μαθιουδάκης Ι., «Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ» (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 164, όπου παρατηρεί τις διαφοροποιήσεις της διευρυμένης έννοιας του υπαλλήλου. Η μια τάση ερμηνεύει την έννοια μέσα από την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή άλλη επιλέγει το κριτήριο της επιτέλεσης των σκοπών της δημόσιας υπηρεσίας.

*θεσπίζει κανόνες δικαίου μονομερώς*²²⁹.» Στο πεδίο της κυριαρχικής διοικήσεως, συνεπώς, ο τρόπος ανάθεσης της εξουσίας, δηλαδή η σύνδεση δημοσίου και φυσικού προσώπου με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου είναι ως προς την κρατική ευθύνη νομικά αδιάφορη. Όπως παρατηρεί ο κ. Δαγτόγλου *η ανάθεση δημόσιας εξουσίας δεν περιορίζεται στο διορισμό ή στην εκλογή ούτε προϋποθέτει κατ' ανάγκη τυπική σχέση δημοσίου δικαίου μεταξύ του κράτους και του οργάνου*²³⁰. Στο πλαίσιο αυτό, όργανα θεωρούνται πρόσωπα, στα οποία ανατέθηκε δημόσια εξουσία ασχέτως αν συνδέονται με το κράτος ή το νπδδ με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Ομοίως και αν τελούν επί θητεία, καθώς αρκεί και η προσωρινή η ακόμη και *ad hoc* ανάθεση δημόσιας εξουσίας²³¹. Στο πλαίσιο αυτό υπάγονται στο εννοιολογικό περιεχόμενο οι στρατιώτες και οι έφεδροι αξιωματικοί αλλά και οι δημόσιοι λειτουργοί²³².

Συχνά για την έκδοση ορισμένης πράξης απαιτείται η ανάμειξη περισσότερων διοικητικών οργάνων όπως στην περίπτωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας ή στην έγκριση της πράξης αυτής από ένα άλλο όργανο στο πλαίσιο άσκησης διοικητικής εποπτείας εκ μέρους του τελευταίου. Στις περιπτώσεις αυτές γίνεται δεκτό ότι αστική ευθύνη είναι δυνατόν να συντρέχει στο πρόσωπο αμφοτέρων των διοικητικών οργάνων, ανεξαρτήτως εάν το διοικητικό όργανο που επιλαμβάνεται τελευταίο περιορίζεται στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας.

²²⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 129.

²³⁰ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 803.

²³¹ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 530.

²³² ΑΠ 406/2017: Ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου από ιατρική αμέλεια *«Η διάταξη του αναφερθέντος άρθρου 85 παρ. 1 του ΥΚ έχει πλήρη εφαρμογή σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του ν. 1397/1983 “Περί Εθνικού Συστήματος Υγείας και στο ιατρικό προσωπικό των νοσοκομείων, οιασδήποτε μορφής, γιατί οι ιατροί είναι δημόσιοι υπάλληλοι ως έχοντες την ιδιότητα του μόνιμου δημοσίου λειτουργού»*.

α. De facto όργανα και ελαττωματική λειτουργία ή απουσίας της Δημόσιας Διοίκησης

Σε περίπτωση που η ανάληψη των καθηκόντων τους θεμελιώνεται σε ανυπόστατες πράξεις δεν είναι δυνατόν να αναγνωριστεί η αστική ευθύνη του δημοσίου, παρά μόνο εάν αποδεικνύεται ότι ο διοικούμενος δε γνωρίζει, ούτε όφειλε να γνωρίζει το χαρακτήρα των εν λόγω πράξεων ως ανυπόστατων. Ομοίως, και στην περίπτωση που η ανάθεση καθηκόντων ερείδεται σε παράνομες πράξεις, δηλαδή στην περίπτωση που προκύπτουν de facto διοικητικά όργανα, δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί η σχετική ευθύνη του δημοσίου, καθώς εν προκειμένω δημιουργείται προς τους διοικούμενους αντικειμενική επίφαση νομιμότητας και συνεπώς οι σχετικές πράξεις των εν λόγω οργάνων δημιουργούν την εντύπωση ότι προέρχονται από νόμιμα διοικητικά όργανα²³³. Άποψη που ενισχύεται και από το άρθρο 20 παρ. 3 του ΥπΚ “Ο υπάλληλος, του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε κατά την προηγούμενη παράγραφο, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για το χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντα του και οι πράξεις του είναι έγκυρες”²³⁴

Η πράξη ή παράλειψη δεν χρειάζεται να προέρχεται απευθείας από το όργανο αλλά δύναται να θεμελιώνεται και στην ελαττωματική λειτουργία ή μη λειτουργία τεχνικών εγκαταστάσεων όπως σηματοδότες οδικής κυκλοφορίας ή οι ηλεκτρονικοί υπολογιστές²³⁵. Επίσης, στην περίπτωση του ιατρού με συνεχόμενες εφημερίες ή τα νοσοκομεία νπιδ που είναι ενταγμένα στο Εθνικό

²³³ Τόσο στην περίπτωση των ανυπόστατων πράξεων συγκρότησης και ανάληψης καθηκόντων των διοικητικών οργάνων, όσο και σε εκείνη των παράνομων πράξεων, η ανάγκη προστασίας των διοικουμένων ως απόρροια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών και της αρχής της χρηστής διοίκησης επιβάλλουν την αναγνώριση της σχετικής αστικής ευθύνης του δημοσίου. Για τις γενικές αρχές Βλ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., “Γενικές αρχές στη νοολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ” (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007) σελ. 37 επ.

²³⁴ Κόρσος Δ., “Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 531.

²³⁵ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 803-804.

Σύστημα Υγείας κατά την παραχώρηση σε αυτά περιστατικών λόγω πληρότητας των δημοσίων νοσοκομείων²³⁶.

Επίσης, αστική ευθύνη του Δημοσίου υφίσταται και όταν η πολιτική εξουσία ασκείται από κυβέρνηση βίας, μη έχουσας λαϊκή αναγνώριση λόγω της συνέχειας και της ανάγκης συνεχούς λειτουργίας του κράτους²³⁷. Δεν αναιρείται η ευθύνη του Δημοσίου, διότι και στην περίπτωση αυτή το κράτος υφίσταται και συνεχίζει την πορεία του, ενώ τα όργανα του, ακόμη και αν ενήργησαν προς διατήρηση της παράνομης κατάστασης, δεν παύουν να είναι όργανα της πολιτείας²³⁸.

β. Όργανα ΝΠΔΔ και Διφυών Νομικών Προσώπων

Ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση δύναται να προκύψει σύμφωνα και με το άρθρο 106 του ΕισΝαΚ και από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων των ΝΠΔΔ. Χαρακτηριστικό των προσώπων αυτών είναι η υπαγωγή τους σε κανόνες του δημοσίου δικαίου και η ένταξη της δραστηριότητας την οποία ασκούν στις δραστηριότητες που παραδοσιακά ανήκουν στο κράτος. Παραδείγματα νπδδ είναι οι ΟΤΑ²³⁹, οι Οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης²⁴⁰, τα

²³⁶ Βλ. Ενιαίος Κανονισμός Παροχών Υγείας (ΕΚΠΥ) του ΕΟΠΥΥ (ΦΕΚ Β'3054/18-11-2012).

²³⁷ ΣτΕ 3623/2001, ΕφΑθ 6888/1977, Ολ. ΑΠ 683/2015.

²³⁸ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 147 το πρόβλημα τέθηκε με αφορμή τις ζημιές των οργάνων του καθεστώτος της 21^{ης} Απριλίου 1967. Στην περίπτωση αυτή μετά την αρχική διστακτικότητα έγινε δεκτό ότι εφόσον διακυβέρνησαν έστω και παράνομα εξέφρασαν για ορισμένη περίοδο την κρατική υπόσταση και συνεπώς το κράτος ευθύνεται με βάση την αρχή της συνέχειας του κράτους και κατ' επέκταση της συνεχούς λειτουργίας της διοικητικής δράσης.

²³⁹ Παράδειγμα από την πρόσφατη νομολογία η ΣτΕ 1320/2017 ως προς την ευθύνη των ΟΤΑ σε αποζημίωση κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ..

²⁴⁰ ΣτΕ 1970/2002 σχετικά με την ευθύνη προς αποζημίωση λόγω άρνησης Οργανισμού Κοινωνικής Ασφάλισης να προβεί σε εφαρμογή της νομοθεσίας περί διαδοχικής ασφάλισης.

Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα²⁴¹, οι Δικηγορικοί Σύλλογοι, ο ΟΛΠ (Οργανισμός Λιμένος Πειραιά)²⁴², τα Δημόσια νοσοκομεία²⁴³ κ.ά.

Ο κανόνας είναι ότι υπεύθυνο για τις ζημίες που προκαλούν τα όργανα του ΝΠΙΔ είναι αποκλειστικά και μόνο το ΝΠΙΔ με βάση το ιδιωτικό δίκαιο. Στην πράξη, όμως, ο κανόνας αυτός επιδέχεται εξαιρέσεων όσον αφορά στα ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα, όπου δυνάμει του λειτουργικού κριτηρίου, η νομολογία²⁴⁴ και η θεωρία δέχονται την κρατική ευθύνη. Στις περιπτώσεις εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής από ΝΠΙΔ γίνεται δεκτό ότι αυτό ασκεί δημόσια υπηρεσία κατά το λειτουργικό κριτήριο, έστω κι αν ο νομικός τύπος, με τον οποίον το νομικό αυτό πρόσωπο περιβάλλεται τοποθετείται στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου.

Τα διφυή νομικά πρόσωπα βρίσκονται υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους και αποτελούν, ανεξάρτητα από την νομική μορφή τους, δημόσια νομικά

²⁴¹ ΣτΕ 2796/2006, η οποία αναφέρεται στην παράλειψη της επιβλέπουσας το πείραμα καθηγήτριας πανεπιστημίου με αποτέλεσμα τον τραυματισμό συμμετέχουσας και την ευθύνη προς αποζημίωση.

²⁴² ΣτΕ 221/1997: πτώση εμπορευματοκιβωτίων μετά τον εκτελωνισμό τους από γερανοφόρο μηχανήμα του ΟΛΠ και ΣτΕ 2309/1998: παράλειψη των οργάνων του ΟΛΠ, κατά παράβαση των υποχρεώσεών τους προς φύλαξη αυτοκινήτου εταιρίας, το οποίο είχε παραδοθεί στο ως άνω ν.π.δ.δ. μέχρι το πέρας των διατυπώσεων εισαγωγής του, με αποτέλεσμα να κλαπεί.

²⁴³ Βλ. ενδεικτικά από πρόσφατες αποφάσεις ιατρικής ευθύνης ΑΠ 1067/2015, ΣτΕ 3793/2014, ΔΕφΑθ 82/2012, ΣτΕ 2664/2015, ΔΠρΑθ 10933/1997. Βλ. επίσης Γώγος Κ., Καϊάφα-Γκμάντι Μ., Παπαδοπούλου Λ., Φουντεδάκη Κ. (Επιμ.), *“Η ιατρική ευθύνη στην πράξη. Νομολογιακές τάσεις της τελευταίας δεκαετίας”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2010), Φουντεδάκη Κ., *‘Αστική ιατρική ευθύνη. Γενική εισαγωγή, δογματική και δικαιοπολιτική θεώρηση, θεμελιώδεις έννοιες’* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003), Κανελλοπούλου-Μπότη Μ., *‘Ιατρική ευθύνη για μη ενημέρωση ή πλημμελή ενημέρωση του ασθενούς κατά το ελληνικό και το αγγλοσαξωνικό δίκαιο’* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1999). Εμμανουηλίδης Δ., *‘Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων’* ΕΔΔΔΔ 2000, σελ. 502 επ., Πινακίδης Γ., *Συνταγματικοί παράμετροι της αστικής ευθύνης των πανεπιστημιακών γιατρών*, ΕΔΔΔΔ 2006, σελ. 50 επ.

²⁴⁴ Ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ 957/1978, 754/2011 για την ΕΑΣ (Επιχείρηση Αστικών Συγκοινωνιών), ΣτΕ 159/1992 για την ΕΥΔΑΠ. Υπάρχουν και αποφάσεις που κατέληξαν σε αντίθετα αποτελέσματα όπως η ΑΠ 120/1998, που δέχτηκε, με αφορμή τη ζημιογόνο δράση της ΔΕΗ, ότι ούτε τα ΝΠΙΔ αποτελούν «όργανα» κατ’ άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, ούτε το Κράτος ευθύνεται με οποιονδήποτε τρόπο για τις πράξεις τους.

πρόσωπα²⁴⁵. Βασικό χαρακτηριστικό στην περίπτωση παροχής δημόσιων υπηρεσιών από έναν ιδιώτη (ΝΠΙΔ) αντί του κράτους, είναι η δράση του με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, δηλ. ο κοινωφελής χαρακτήρας των παρεχομένων υπηρεσιών και αγαθών²⁴⁶. Ο κοινωφελής αυτός σκοπός του ΝΠΙΔ συνίσταται στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών, με τα οποία καλύπτεται μία συλλογική ανάγκη, όχι για λόγους αποκόμισης ορισμένου κέρδους από το ΝΠΙΔ αλλά με σκοπό την επένδυση του κέρδους στην χρηματοδότηση, τουλάχιστον εν μέρει, της υπηρεσίας. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αποτελούν τα νοσηλευτικά ιδρύματα²⁴⁷. Εκτός αυτού, τέτοια θεωρούνται π.χ. η Τράπεζα της Ελλάδος και η Αγροτική Τράπεζα κατά την άσκηση νομισματικής και αγροτικής πολιτικής²⁴⁸.

γ. Πρόσωπα με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και ο ιδιώτης ανάδοχος δημοσίου έργου

Η ευθύνη των οργάνων του κράτους ή των νπδδ τα οποία συνδέονται με σχέση δημοσίου δικαίου με αυτά είναι αναμφισβήτητη. Τι συμβαίνει όμως με τα πρόσωπα που συνδέονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου με το κράτος; Πρόκειται

²⁴⁵ ΝΣΚ Γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 38/2004 για την υποχρέωση αυξημένης κρατικής παρέμβασης και εποπτείας επί των κοινωφελών ΝΠΙΔ σε σχέση με τα λοιπά, Γιαννακόπουλος Κ., *“Η διαδοχή των δημόσιων νομικών προσώπων”* ΕφημΔΔ 2008, σελ 579 και γενικότερα, Δελλής Ι., *“Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Β”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2008), κυρίως σελ. 311 επ.

²⁴⁶ ΣτΕ 3860/2002 – ΕΤΑ ΑΕ. Βλ. επίσης Καϊδατζής Α., *“Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006), σελ. 55.

²⁴⁷ ΣτΕ 826/2008 σχετικά με την πρόσληψη ιατρικού προσωπικού σε νοσοκομεία ενταγμένα στο Ε.Σ.Υ, τα οποία είναι ΝΠΙΔ. Η πρόσληψη αυτή εκδίδεται από διοικητικό όργανο, ήτοι από το Σ.Κ.Ε.Ι.Ο.Π.Ν.Ι. και σε περίπτωση παρανομίας ο ζημιωθείς δύναται να αξιώσει αποζημίωση λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

²⁴⁸ Η ΣτΕ 2938/2001 δέχθηκε ότι η ΤτΕ δεν αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού καθαρώς δικαίου αλλά λόγω των προνομίων που της έχουν χορηγηθεί προσιδιάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων δημοσίου χαρακτήρα και υπέχει αστική ευθύνη σύμφωνα με τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ για τις πράξεις ή παραλείψεις του Διοικητή της. Σε αντίθετη περίπτωση η νομολογία κινδυνεύει να καταστήσει την αντικειμενική ευθύνη του δημοσίου ενδοτικό δίκαιο, επιτρέποντας του να απαλλαχθεί της ευθύνης μετερχόμενο απλά μορφές δράσης του ιδιωτικού δικαίου.

για πρόσωπα που όπως ορίζει, άλλωστε, το ίδιο το Σύνταγμα είτε καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις με σύμβαση ορισμένου ή αορίστου χρόνου ως ειδικό επιστημονικό καθώς και τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό ή σε άλλες θέσεις²⁴⁹, είτε απασχολούνται με σύμβαση ορισμένου χρόνου σε μη οργανικές θέσεις για την κάλυψη απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών²⁵⁰.

Όταν συνδέονται με το κράτος με σχέση ιδιωτικού δικαίου και δεν τους έχει ανατεθεί δημόσια εξουσία δεν θεωρούνται σύμφωνα με την νομολογία όργανα σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ αλλά προστηθέντες²⁵¹. Ως αποτέλεσμα αυτού, οι διαφορές που προκύπτουν από τη δράση τους υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια αλλά και η ευθύνη τους είναι υποκειμενική με βάση τα άρθρα 334 και 922 ΑΚ, απαιτεί δηλαδή πταισματική συμπεριφορά του παρανομούντος οργάνου²⁵². Η θεωρία από την άλλη διαφοροποιήθηκε από τη νομολογία με μικρές αποκλίσεις, απαιτώντας για την αποδοχή της ευθύνης του Δημοσίου το κρατικό όργανο να έχει λάβει οργανική θέση ή να έχει διορισθεί από το Δημόσιο η

²⁴⁹ Άρθρο 103 παρ. 3 και παρ. 2β αντίστοιχα. Βλ. επίσης Βενιζέλος Ε., *“Το αναθεωρητικό κεκτημένο”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2002), σελ. 372-374. Η πρόσληψη γίνεται κατά τα προβλεπόμενα στην παρ 7 του άρθρου 103 Σ.

²⁵⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε. και Χρυσανθάκης Χ., *“Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου”* (8^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2013), σελ. 43-45. Βλ. επίσης Δούκα Β., *“Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με το δημόσιο. Συμβολή στη μελέτη των ατομικών εργασιακών σχέσεων των μισθωτών του δημοσίου”* (Παρατηρητής 1991), σελ. 15 επ., όπου διακρίνονται οι μισθωτοί του δημοσίου τόσο από όσους συνδέονται με το δημόσιο με σχέση δημοσίου δικαίου όσο και με όσους συνδέονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου, κυρίως με σύμβαση ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου.

²⁵¹ Βλ. Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 169-170. Η κρατούσα νομολογία υπάγει την ευθύνη στις διατάξεις του ΑΚ περί προστήσεως όπως η απόφαση ΕφΑθ 7350/1991, η οποία αφορούσε εργάτες του ΕΟΤ με περαιτέρω παραπομπή στην ΑΠ 102/1983. Από την πρώτη στιγμή η νομολογία με την ΑΠ 814/1954 είχε καταλήξει στο ανωτέρω συμπέρασμα, ενώ με αυτό συντάσσονται και οι νεότερες ΕΛΣ 1180/2002 και ΑΠ 936/1997.

²⁵² Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 804.

νπδδ και να εργάζεται ασκώντας δημόσια εξουσία, έστω και αν μισθοδοτείται από τον ιδιώτη²⁵³.

Ένα ακόμη ζήτημα που ετέθη σχετικά με την ευθύνη του Δημοσίου είναι εάν ο ιδιώτης ανάδοχος δημοσίου έργου αποτελεί όργανο του Δημοσίου, ιδίως εν όψει της αύξησης των δημοσίων έργων και της παραχώρησης δημόσιας εξουσίας σε ιδιώτες. Αρχικά, η νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων δέχθηκε ότι ο ιδιώτης ανάδοχος δημοσίου έργου δεν αποτελεί όργανο και οι ζημιογόνες υλικές ενέργειες του δεν αποτελούν ευθύνη του Κράτους²⁵⁴.

Μεταγενέστερη βέβαια νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων δεν θεωρεί τον ιδιώτη-ανάδοχο όργανο του κράτους, αναγνωρίζει, όμως, αυτοτελή ευθύνη του Δημοσίου, αποδίδοντας το ζημιογόνο γεγονός απευθείας σε κρατική παράλειψη εποπτείας καθόσον, με βάση το 105 ΕισΝΑΚ, το κράτος ευθύνεται απευθείας για δικές του πράξεις και όχι έμμεσα, για πράξεις του αναδόχου, όσον αφορά στον σχεδιασμό, τις οδηγίες και τη συνολική σχέση εποπτείας που το συνδέει με το έργο²⁵⁵. Εάν η ζημιογόνος υλική ενέργεια αποδίδεται τόσο σε κρατικό όργανο όσο και σε όργανο του ιδιώτη – αντισυμβαλλόμενου, εφαρμόζεται αναλογικά η διάταξη του άρ. 926 ΑΚ για την εις ολόκληρο ευθύνη. Ως προς την περιστασιακή ή οικειοθελή συμμετοχή του ιδιώτη στη διοίκηση, ο ΑΠ δέχθηκε ότι αυτός δύναται να προσλάβει την ιδιότητα του οργάνου π.χ. στην

²⁵³ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 112-113.

²⁵⁴ Των πολιτικών βέβαια δικαστηρίων όπως η ΑΠ 993/1993 και η ΑΕΔ 14/1993. Βλ. Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 173 υποσημείωση 86 για περαιτέρω νομολογιακές αναφορές.

²⁵⁵ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 237, ενώ από νομολογία βλ. ΣτΕ 347/1997 και ΣτΕ 1363/2002.

υπόθεση του χειριστή φορτωτή, ο οποίος κλήθηκε από τα αστυνομικά όργανα να ανοίξει αντιτιπυρικές ζώνες²⁵⁶.

δ. Ευθύνη υπουργών

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αστική ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις των υπουργών²⁵⁷. Αξιοσημείωτη είναι η μακρά ιστορική πορεία αυτής²⁵⁸. Με το ν.δ. 1/21-11-1968 «περί Υπουργικού συμβουλίου και Υπουργείων» η αστική ευθύνη των υπουργών υπάχθηκε στο άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, αλλά παρέμεινε σε ισχύ και ο παλαιότερος Νόμος ΦΠΣΤ/1877. Ο ζημιωθείς είχε δύο δυνατότητες: είτε να εγείρει αγωγή εναντίον των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών, έπειτα, όμως, από την προηγούμενη ποινική καταδίκη αυτών, είτε να στραφεί κατά του δημοσίου ανεξάρτητα από την καταδίκη τους.

Επακολούθησε στη συνέχεια το ν.δ. 802/1971, σύμφωνα με το οποίο αποκλειστικά για τα εγκλήματα του διατάγματος αυτού²⁵⁹ μπορούσε να εναχθεί για αποζημίωση μαζί με το Δημόσιο εις ολόκληρον και το καταδικασθέν μέλος της κυβέρνησης ή υφυπουργός²⁶⁰. Με την ψήφιση του ν 2509/1997 ασκείται αγωγή

²⁵⁶ ΑΠ 316/1983, αν και η θεωρία είναι επιφυλακτική βλ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 95.

²⁵⁷ Καλογήρου Ν., *“Η ποινική και αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του Δημοσίου στην Ελλάδα”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1993), σελ. 212 επ.

²⁵⁸ Μπεσίλα-Βήκα Ε., *“Ο θεσμός της αστικής ευθύνης των υπουργών και του Δημοσίου για τις πράξεις ή τις παραλείψεις αυτών στην Ελλάδα”* ΝοΒ 1987, σελ. 986. Η αστική ευθύνη λοιπόν των υπουργών αναφέρεται για πρώτη φορά στο Ν. ΦΠΣΤ/23.2.1877 επί Χαριλάου Τρικούπη με τον τίτλο «Περί ευθύνης των υπουργών». Στην πορεία, ακολούθησαν πολλοί νόμοι ή νομοθετικά διατάγματα, τα οποία ρύθμιζαν το θέμα της ευθύνης αυτών των προσώπων, σύμφωνα με τα οποία για να ζητηθεί αποζημίωση από τα πρόσωπα αυτά απαιτούταν πρώτα να έχει υπάρξει ποινική καταδίκη αυτών.

²⁵⁹ Η ισχύ του εξομοιώνεται με ισχύ τυπικού νόμου, καθώς το συγκεκριμένο έτος λόγω των πολιτικών εξελίξεων εξέλιπε το σχετικό νομοθετικό σώμα.

²⁶⁰ Φ.Ε.Κ Α'1/11-1971. Τα εγκλήματα του νόμου είναι τα εξής: 1)Παραβίαση διατάξεων του Συντάγματος και των νόμων, 2)Βλάβη των συμφερόντων του κράτους, 3)Ευθύνη

αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης, εφόσον προηγηθεί καταδίκη του υπευθύνου από το Ειδικό Δικαστήριο, κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ ως προς την αστική ευθύνη των ζημιωθέντων από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των υπουργών.

Β. Όργανο της νομοθετικής εξουσίας

Από τις διατάξεις του Συντάγματος προκύπτει ότι η νομοθετική εξουσία απαρτίζεται από τη Βουλή και τον ΠτΔ (άρθρο 26 παρ. 1). Σε αυτούς προστίθεται η Κυβέρνηση, όταν ασκεί την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας με βάση το άρθρο 73 παρ. 1 του Σ ή κατά την πρόταση έκδοσης ΠΝΠ σύμφωνα με τα άρθρα 44 παρ. 1 και 48 παρ. 5 του Σ. Δεν υπήρξε ιδιαίτερη αμφισβήτηση ως προς την αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις των νομοθετικών οργάνων κατά την άσκηση των ανατεθειμένων σε αυτά αρμοδιοτήτων κοινοβουλευτικού ή ακόμη και διοικητικού περιεχομένου (όπως για παράδειγμα οι παράνομες πράξεις του Προέδρου της Βουλής ή των υπηρεσιακών συμβουλίων των υπαλλήλων της Βουλής σχετικά με την υπηρεσιακή τους κατάσταση)²⁶¹.

Η θεμελίωση, ωστόσο, της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο άσκησης της νομοθετικής εξουσίας δεν υπήρξε αυτονόητη²⁶². Η άποψη του ανεύθυνου του κράτους για τις ζημίες από άδικες νομοθετικές πράξεις²⁶³

προσυπογραφής πράξεων, 4)ευθύνη από ανακοινώσεις, 5)ευθύνη από παραβίαση ποινικών διατάξεων.

²⁶¹ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 107-108. Κρίνεται από την θεωρία ως ορθή η στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης από μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, δεδομένου ότι δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με άλλα ένδικα βοηθήματα. Σκέψη, η οποία στηρίζεται στο αρθ. 65 παρ. 6 εδ. β Σ περί προσβολής πράξεων Προέδρου της Βουλής που αφορούν υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων με προσφυγή ή αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

²⁶² βλ. αναλυτικά για το εν λόγω ζήτημα, Δαγτόγλου Π., *“Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως”* (Αθήναι 1962), σελ. 58 επ.

²⁶³ Άδικες νομοθετικές πράξεις νοούνται οι προερχόμενοι από την νομοθετική εξουσία κανόνες δικαίου που βρίσκονται σε σύγκρουση με άλλον ιεραρχικά ανώτερο κανόνα δικαίου. Σύμφωνα με

επικράτησε στη νομολογία και τη θεωρία ως απότοκο της σκέψης ότι ο τυπικός νόμος είναι πράξη κυριαρχίας και γνώρισμα της κυριαρχίας είναι η επί πάντων επιβολή άνευ ευθύνης προς αποζημίωση²⁶⁴. Όπως παρατηρεί ο Β. Οικονομίδης «η αποζημίωσις προϋποτίθησιν αδικίαν, αλλά η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα²⁶⁵. Προς επίρρωση των ανωτέρω αντλήθηκαν επιχειρήματα από το Γαλλικό και το Γερμανικό Δίκαιο, όπου ο τυπικός νόμος συνιστά έκφραση της γενικής βούλησης και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί και να οδηγήσει σε ευθύνη του Δημοσίου²⁶⁶. Ως επιχείρημα προβλήθηκε, επίσης, η συνταγματική θέση του βουλευτή, που αποκλείει την υπηρεσιακή σχέση του με το κράτος, ανάλογη με αυτή που υφίσταται μεταξύ του κράτους και των οργάνων

την ΣΤΕ ΟΛ 1501/2014, «η διάταξη αυτή, ορίζοντας ως προϋπόθεση για την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση τον παράνομο χαρακτήρα της ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης, έχει ευθεία εφαρμογή στην περίπτωση ζημιογόνου δράσεως οργάνων της νομοθετικής εξουσίας (νομοθέτηση ή παράλειψη νομοθέτησης αντικείμενη σε κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος)».

²⁶⁴ Άποψη που είχε απήχηση και στη νομολογία βλ. ΑΠ 37/1957 τμ Α «Επειδή εκ της διατάξεως του εισαγωγικού του ΑΚ νόμου, δι ής καθιερούται η ευθύνη του Δημοσίου εκ των πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων αυτού κατά την ενάσκησιν της ανατεθείσης αυτοίς δημοσίας εξουσίας, σαφώς συνάγεται ότι δια την εφαρμογήν αυτής απαιτείται συν τοις άλλοις, όπως η πράξις αυτή ή παράλειψις είναι παράνομος, ήτοι δια ταύτης να παραβιάζεται νομική διάταξις και δη τοιαύτη, δι'ής να προστατεύεται ωρισμένον ατομικόν δικαίωμα ή συμφέρον, αποκλειομένης ούτω της εφαρμογής του άρθρου τούτου προκειμένου μόνον επί διατάξεων, αίτινες εθεσπίσθησαν χάριν μόνον του γενικού συμφέροντος, έστω και εαν εκ ταύτης προσβάλλεται εμμέσως και το ατομικόν συμφέρον του ιδιώτου. Ως τοιαύται όμως πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου, δεν δύνανται να χαρακτηρισθώσιν αι διατάξεις της πολιτείας εν τη ασκήσει του νομοθετικού αυτής έργου, είτε αύται εξεδόθησαν παρά της νομοθετικής εξουσίας, είτε παρά των εξουσιοδοτηθέντων προς τούτο επί ειδικών θεμάτων οργάνων του δημοσίου, καθόσον αι διατάξεις αύται είναι πράξεις κυριαρχίας, και ως τοιαύται αύται είναι υποχρεωτικάί και προς πάντας, πλην αν διά τούτων θίγονται δικαιώματα εκ του Συντάγματος προστατευόμενα, και συνεπώς ουδεμία διά το Δημόσιον γεννάται υποχρέωσις προς λήψιν μέτρων προς αποτροπήν της ζημίας, εκτός αν δι'άλλης τινός διατάξεως ο νομοθέτης ήθελε λάβει πρόνοιαν σχετικώς εις βάρος του Δημοσίου ή άλλου τινός όστις ήθελεν ωφεληθεί εκ της τοιαύτης μεταβολής».

²⁶⁵ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 841, όπου παραπέμπει στο σύγγραμμα Οικονομίδης Β., “Εγχειρίδιον Πολιτικής Δικονομίας” (3^η έκδοση Αθήνα 1890), σελ. 203/204, όπως και τις απόφασεις ΑΠ 115/1935, ΑΠ 37/1957 και ΑΠ 665/74. Στασινόπουλος Μ., “Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα” (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ. 94.

²⁶⁶ Δαγτόγλου Π., “Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως” (Αθήναι 1962), σελ. 11 επ. Η βουλή ήταν το ανώτατο όργανο όχι του κράτους αλλά της κοινωνίας. Ως εκ τούτου βρισκόταν απέναντι στο κράτος σε διαλεκτική σχέση με αυτή και συνεπώς ήταν αδιανόητο αφενός να γίνει δεκτή η παρανομία και αφετέρου η ευθύνη του κράτους.

της εκτελεστικής εξουσίας²⁶⁷. Επομένως, δεν γεννάται κατ' αρχήν ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση για ζημίες από τυπικό νόμο²⁶⁸.

Ο κανόνας αυτός, όμως, επιδέχεται εξαιρέσεις, διότι σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία και νομολογία γνώμη είναι δυνατόν να υπάρξει ευθύνη του Δημοσίου για ζημίες από τυπικό νόμο²⁶⁹. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση που ο ίδιος ο τυπικός νόμος προβλέπει ρητά την ευθύνη προς αποζημίωση²⁷⁰. Πέρα από αυτό, άλλωστε, όταν ο νόμος σιωπά, ευθύνη δύναται να προκύψει και από την ψήφιση, έκδοση και δημοσίευση νόμων και ΠΝΠ που αντίκεινται σε υπερκείμενους κανόνες δικαίου²⁷¹. Τούτο, καθώς η αντίθεση με κανόνα υπέρτερης τυπικής ισχύος όπως η αντισυνταγματικότητα συνιστά παρανομία²⁷².

²⁶⁷ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ.146, Ο βουλευτής κατά το άρθρο 51 του Σ αντιπροσωπεύει το έθνος.

²⁶⁸ Βροντάκης Μ., *“Η αστική ευθύνη του δημοσίου από την άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας”* ΘΠΔΔ 2008, σελ. 513 επ.

²⁶⁹ Σπαχής Ο., *“Η αστική ευθύνη του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των νομοθετικών οργάνων του κράτους”* ΔιΔικ 2008, σελ 566επ., Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *“Διοικητικό Δίκαιο”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004), σελ. 330 επ., Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006), σελ. 156 επ., όπως και Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 526 επ. Ως προς τη νομολογία βλ. ΣτΕ 3587/1997 1141/1999 και ΣτΕ 2551/2007.

²⁷⁰ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 532.

²⁷¹ ΣτΕ 1141/1999 σύμφωνα με την οποία ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, μπορεί να προκύψει, εφόσον από τη νομοθέτηση ή την παράλειψη νομοθέτησης γεννιέται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες δικαίου, όπως είναι οι συνταγματικές διατάξεις και οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων που κυρώνονται με νόμο και αποκτούν κατ' άρθρο 28 του Συντάγματος υπέρτερη ισχύ από τυπικό νόμο.

²⁷² Βλ. ΔΠρΛαρ 41/2008, Σ.τ.Ε. 1038/2006 7μ., ΣτΕ 3089/2009 7μ., ΣτΕ 1629/2014 7μ., κατά τις οποίες προκύπτει αστική ευθύνη του Δημοσίου από την από μέρους της πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια όργανα αυτής ή από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν, όταν από την νομοθέτηση ή την παράλειψή της γεννάται αντίθεση προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος.

Το ίδιο το Σύνταγμα μάλιστα στο άρθρο 87 Σ ορίζει ότι «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση, δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις, που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» αλλά και «υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα» (άρθρο 93 παρ. 4)²⁷³. Η υποχρέωση αυτή θεμελιώνεται επίσης και ενισχύεται από τα άρθρα 103§1 Σ «Οι δημόσιοι υπάλληλοι ... οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα...» και 120§4 Σ «Η τήρηση του Συντάγματος επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων...».

Οι διατάξεις αυτές εξυπηρετούν διπλό σκοπό. Εκτός του ότι τονίζουν την ιεραρχική υπεροχή του Συντάγματος έναντι των άλλων κανόνων δικαίου, υπεροχή που άλλωστε προκύπτει από την όλη δομή της έννομης τάξεως, συνάγουν σε ένα όχι και τόσο αυτονόητο συμπέρασμα, ότι δηλαδή ακόμα και οι νόμοι ως ανθρώπινα δημιουργήματα είναι δυνατόν να περιέχουν σφάλματα. Το Σύνταγμα λοιπόν όχι μόνο γνωρίζει την έννοια του αντισυνταγματικού νόμου, αλλά υποχρεώνει τα δικαστήρια να μην εφαρμόζουν τέτοιους νόμους.

Αντισυνταγματικός νόμος μπορεί αναμφισβήτητα να προξενήσει ζημία²⁷⁴. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η ζημία που προξενεί ο νόμος (όπως άλλωστε και η κανονιστική πράξη της διοίκησης) δεν είναι ούτε άμεση ούτε ατομική. Εκ της φύσεώς τους οι νόμοι, ως κανόνες γενικού περιεχομένου, δεν

²⁷³ Επιπλέον, όταν τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει διάταξη τυπικού νόμου αντισυνταγματική, παραπέμπει υποχρεωτικά το ζήτημα στην οικεία ολομέλεια, εκτός αν αυτό έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της ολομέλειας ή του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου αυτού (άρθρο 100 παρ. 5 Συντ.). Περαιτέρω, η διάταξη νόμου που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση (άρθρο 100 παρ. 4 Συντ.). Το Σύνταγμα, δηλαδή γνωρίζει και τη δικαστική παύση ισχύος του αντισυνταγματικού νόμου.

²⁷⁴ Ζημία προέρχεται από την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα. Η τυπική αντισυνταγματικότητα, σε σχέση με την εισαγωγή σχεδίου ή πρότασης νόμου σε αρμόδιο σχηματισμό της βουλής προς άσκηση του νομοθετικού έργου ή σε σχέση με τη διαδικασία ψήφισης τυπικού νόμου, εκφεύγουν κατά πάγια νομολογία του δικαστικού ελέγχου, ως *interna corpora*. Βλ. Γεραπετρίτης Γ., «Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος» (Νομική Βιβλιοθήκη 2012), σελ. 221-229.

είναι δυνατόν να βλάπτουν τον κοινωνό του δικαίου χωρίς την μεσολάβηση εκτελεστικής πράξεως²⁷⁵. Γίνεται, λοιπόν, δεκτό ότι το κράτος ενέχεται σε αποζημίωση στην περίπτωση έκδοσης νόμου αντιθέτου στο Σύνταγμα, εφόσον ο νόμος αυτός κατά την εφαρμογή του από τα διοικητικά όργανα, προσβάλλει δικαίωμα ή συμφέρον του ιδιώτη και από την προσβολή αυτή επέρχεται ζημία στον ιδιώτη²⁷⁶.

Υπάρχουν, βέβαια, περιπτώσεις νόμων που προξενούν ζημία προσβάλλοντας άμεσα δικαιώματα κατοχυρωμένα από το Σύνταγμα. Αν το προσβαλλόμενο δικαίωμα είναι η ιδιοκτησία, εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος και η νομοθεσία περί αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Αν, όμως, προσβάλλονται άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα (π.χ. το δικαίωμα της ισότητας), πρέπει να γίνει δεκτή η εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Με την 3587/1997 απόφαση-πilotο του ΣτΕ κρίθηκε ότι διάταξη τυπικού νόμου κατά το μέρος που προβλέπει τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος μόνο στους αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων και όχι της Ελληνικής Αστυνομίας, το στρατιωτικό προσωπικό της οποίας τελεί υπό παρόμοιες συνθήκες με τους στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αφού με τη ρύθμιση αυτή χωρεί διαφορετική μεταχείριση καταστάσεων που τελούν κάτω από παρόμοιες συνθήκες και άρα, συντρέχουσών και των λοιπών προϋποθέσεων του 105 ΕισΝΑΚ, θεμελιούται ευθύνη προς αποζημίωση. Οι παραπάνω παρατηρήσεις ισχύουν κατά κανόνα *mutatis mutandis* και για τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης²⁷⁷.

²⁷⁵ Ο νομοθέτης καθορίζει γενικότερα τους όρους του αδικού Βλ. ΣτΕ 1011/2008, 3420/2006, 3198/2006, 3587/97, 1038/06, 2551/2007.

²⁷⁶ Το ανεύθυνο των βουλευτών (άρθρο 61 Συντ.) απλώς αποκλείει την αναγωγή κατ' αυτών, αλλά όχι την ευθύνη του κράτους. Βλ. Ανθόπουλος Χ., *“Το ανεύθυνο του βουλευτή κατά το κοινοτικό δίκαιο, το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο και την ΕΣΔΑ”* ΕφΔΔ 1/2009, σελ. 54 – 67.

²⁷⁷ Βλ. αντίστοιχο κεφάλαιο. Ενδεικτικά παραδείγματα της νομολογίας η ΣτΕ 1038/2006 Η ευθύνη προκύπτει από την έκδοση της εν λόγω πράξης. Αντίθετα, με την 3901/2013 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι δεν είναι παράνομη η παράλειψη του αρμόδιου Υφυπουργού να εγκρίνει συνταχθείσα αναλογιστική μελέτη, όπως προβλεπόταν στον εξουσιοδοτικό νόμο που αφορούσε επικουρικό ταμείο και γι' αυτό δεν είναι παράνομη, περαιτέρω, η μη αναπροσαρμογή της επικουρικής

Ευθύνη δύναται να προκύψει και από την παράλειψη έκδοσης τυπικού νόμου ή προεδρικού διατάγματος²⁷⁸. Αξιοσημείωτη είναι η υπ' αριθμ. 13/2006 του Ειδικού Δικαστηρίου (άρθρο 88 του Σ.), με την οποία κρίθηκε ότι γεννάται αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου από την παράλειψη των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας να θεσπίσουν με ειδικό νόμο ρύθμιση, με την οποία οι αποδοχές των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων να ανέρχονται τουλάχιστον στο ύψος των αποδοχών του προέδρου της ΕΕΤΤ, όπως επιτάσσει το άρθρο 88 παρ. 2 συνδυαστικά με το άρθρο 26 του Σ. Ακολούθως, με τη 2544/2013 7μ. απόφαση του ΣΤΕ κρίθηκε ότι η έκδοση των ΠΔ βάσει της ρητής πρόβλεψης στο άρθρο 25 παρ. 2 περίπτ. γ' του ν. 1404/1983 προκειμένου να ορισθούν με αυτά τα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων Τ.Ε.Ι. καθίσταται υποχρεωτική για την Διοίκηση. Η παράλειψη αυτής να εκδώσει τα διατάγματα συνιστά παράβαση του άρθρου 16 παρ. 7 του Συντάγματος, αλλά και του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι αποστερεί τους πτυχιούχους Τ.Ε.Ι. από τη δυνατότητα να συμμετέχουν ελεύθερα στην οικονομική ζωή της χώρας (ΣΤΕ 4917/2012)²⁷⁹.

Ομοίως, αναγνωρίζεται αστική ευθύνη του Δημοσίου σε περίπτωση αντίθεσης νόμου προς υπερεθνικές ή διεθνείς πηγές δικαίου²⁸⁰, στις οποίες

σύνταξης της ενάγουσας βάσει της μελέτης αυτής, διότι από την εξουσιοδοτική διάταξη δεν προκύπτει ότι η διοίκηση δεσμεύεται κατά τρόπο άμεσο από αυτήν, ώστε να υποχρεώνεται σε έκδοση πράξης για τον καθορισμό του ύψους των επικουρικών συντάξεων και τον ανακαθορισμό των ήδη καταβαλλομένων σύμφωνα με τα αποτελέσματα της αναλογιστικής μελέτης, αλλά, αντιθέτως, προέκυπτε ότι κρίνει ελεύθερα τη σκοπιμότητα για την έκδοση ή μη της κανονιστικής πράξης εκτιμώντας την οικονομική κατάσταση του ασφαλιστικού φορέα.

²⁷⁸ ΣΤΕ 1086/2016. Ευθύνη από την εκ μέρους της Πολιτείας νομοθέτηση ή η παράλειψη νομοθέτησης. Τα δικαστήρια της ουσίας μπορούν να επιδικάσουν και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης. Ομοίως οι ΣΤΕ 2169/2016 και ΣΤΕ 2174/2016.

²⁷⁹ Γεωργούτσου Ε., *“Η αδιοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά το εσωτερικό δίκαιο (άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ)”* Νομικά Χρονικά 86/2015 διαθέσιμο στο www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=86 (3 Νοε 17).

²⁸⁰ Με την απόφαση 1/2005 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος (ΤΝΠ Ισοκράτης) έγινε δεκτό ότι συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση, που ορίζει ότι «ο νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος πάσης του Δημοσίου οφειλής ορίζεται εις 6% ετησίως, πλην αν άλλως ορισθεί διά συμβάσεως ή ειδικού νόμου», αντιβαίνει στα άρθρα 6 και 14 της ΕΣΔΑ και 2 παράγραφος 3 α και β, 14 παρ. 1 και 26 του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (ν. 2462/1997), διότι θεσπίζει προνομιακή μεταχείριση του δημοσίου σε σχέση με τους ιδιώτες αντιδίκους του, χωρίς να δικαιολογείται τούτο από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

αναγνωρίζεται σύμφωνα με το Σύνταγμα, αυξημένη τυπική ισχύς²⁸¹. Συναφώς, η κατά παράλειψη μη πλήρης συμμόρφωση του Δημοσίου, μέσω της θέσπισης κατάλληλων κανόνων προς τις ρυθμίσεις κοινοτικής οδηγίας που αποβλέπει στην προστασία ιδιωτικών δικαιωμάτων και συμφερόντων, στοιχειοθετεί αστική ευθύνη προς αποζημίωση στην βλαβείσα, λόγω μη αναγνώρισης πτυχίου που έλαβε από ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα κράτους-μέλους της Ε.Ε.²⁸².

Εξάλλου δεν είναι ορθό, ότι η παραβίαση διάταξης υπέρτερης τυπικής ισχύος αποτελεί πάντοτε παράβαση διάταξης που έχει τεθεί για χάρη του γενικού (μόνο) συμφέροντος και ότι δεν μπορεί επομένως να θεμελιώσει αστική ευθύνη του κράτους. Στο ίδιο πλαίσιο η ύπαρξη διατάξεων ειδικών για την ευθύνη όπως π.χ των υπουργών δεν αποκλείει την αστική ευθύνη του δημοσίου²⁸³.

Γ. Όργανο της δικαστικής εξουσίας

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 3 η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Πέρα από τα Δικαστήρια, δικαστικές αρμοδιότητες διαθέτουν στο ελληνικό πολίτευμα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αλλά και η Βουλή²⁸⁴. Δικαστικής φύσεως αρμοδιότητες, όμως, ανατίθενται και σε επιμέρους διοικητικές

Με το σκεπτικό αυτό το δικαστήριο υποχρέωσε το δημόσιο να καταβάλλει τόκους για την αποζημίωση που όφειλε στον ενάγοντα σε ύψος, που ανέρχεται στον εκάστοτε ισχύοντα τόκο υπερημερίας, μη εφαρμοζόμενης της κριθείσας ως ανεφάρμοστης διάταξης.

²⁸¹ ΣτΕ 1141/1999, ΝοΒ 49/2001, σελ. 110.

²⁸² ΔΕΦΑΘ 3216/2009, Μεταξάς Α., “Η αστική ευθύνη κράτους-μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη” (Νομική Βιβλιοθήκη 2014), σελ. 211. Βλ. και 3695/2015 ΣτΕ.

²⁸³ Μπεσίλα-Βήκα Ε., “Ο θεσμός της αστικής ευθύνης των υπουργών και του Δημοσίου για τις πράξεις ή τις παραλείψεις αυτών στην Ελλάδα” ΝοΒ 1987, σελ. 986 επ.

²⁸⁴ Η Βουλή αποφασίζει για την ποινική δίωξη του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 49 §2 Σ) ή μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού (άρθρο 86 Σ), ενώ συμπράττει με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στην απονομή χάρης σε Υπουργό που καταδικάστηκε με βάση την διαδικασία του άρθρου 86 Σ και έχει την δυνατότητα να ψηφίσει νόμο με τον οποίο παρέχεται αμνηστία σε πολιτικά εγκλήματα. Παράλληλα, ο ΠτΔ, δύναται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 49 §1 Σ, να χαρίζει, μετατρέπει ή μετριάξει τις ποινές που επιβάλουν τα Δικαστήρια.

αρχές όπως η επιβολή προστίμων από τα αστυνομικά όργανα, οι εκδίκαση υποθέσεων από διαιτητικά δικαστήρια κ.α, Το ζητούμενο είναι αν δύναται να προκύψει ευθύνη από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας ή ορθότερα των δικαστικών λειτουργιών²⁸⁵.

Όπως και στα όργανα της νομοθετικής εξουσίας, δεν αμφισβητείται η ευθύνη των οργάνων της δικαστικής εξουσίας κατά την άσκηση διοικητικής φύσεως καθηκόντων. κυρίως στις πράξεις που σχετίζονται με τις προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις των δικαστικών λειτουργών (άρθρο 90Σ)²⁸⁶. Διοικητικής φύσεως καθήκοντα είναι και οι πράξεις που σχετίζονται με την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών αλλά και τις μισθολογικές τους καταστάσεις, όπως και οι πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της διοίκησης των δικαστηρίων που σχετίζονται με οποιαδήποτε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσεως²⁸⁷. Επιπλέον, ζήτημα αποζημίωσης μπορεί να τεθεί και από την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε δικαστικούς λειτουργούς κατά τις διατάξεις των άρθρων 89 παρ 2 και 3 του Συντάγματος²⁸⁸. Παρ' όλα αυτά θεωρία και νομολογία δέχθηκαν ότι δεν

²⁸⁵ Όπως παρατηρεί ο Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ 533.

²⁸⁶ ΑΕΔ 15/1979., ΕΕΝ 1980, σελ 1046. Ανδρουλάκης Β., *“Πορεία προς τη συνταγματική καθιέρωση”* διαθέσιμο στο: <http://www.ste.gr> (19 Οκτ 17). Στην Γαλλία το Συμβούλιο της Επικρατείας αρχικά θεωρούταν τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας. Το ίδιο συνέβαινε και με το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας. Οι βασικοί συντάκτες του αμερικανικού Συντάγματος, όταν άσκησαν πολιτική εξουσία, επέτρεψαν την ταυτόχρονη αξιοποίηση των δικαστικών και σε θέσεις της εκτελεστικής εξουσίας ως *persona designata*, διότι εμπιστεύονταν τις ικανότητες των δικαστών και την εμπειρία τους. Η πρακτική εμπέδωση της σημασίας της διάκρισης των εξουσιών οδήγησε στον περιορισμό της ανάθεσης στους δικαστές διοικητικών ή εκτελεστικών καθηκόντων με την προσθήκη του ασυμβίβαστου.

²⁸⁷ ΣτΕ 48/2016 Το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ έχει ανάλογη εφαρμογή σε περίπτωση προκλήσεως ζημίας από πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, είτε αυτές αφορούν την άσκηση δικαιοδοτικού έργου είτε αναφέρονται σε θέματα διοικητικής φύσεως, εφόσον η ζημία μπορεί να αποδοθεί σε πρόδηλο σφάλμα του δικαστικού ή εισαγγελικού λειτουργού.

²⁸⁸ ΔΕΦΑΘ 2795/01 σχετικά με τη μη λήψη των απαραίτητων μέτρων τάξεως με την εξασφάλιση επαρκούς αστυνομικής δύναμης κατά τις συνεδριάσεις των δικαστηρίων. Με την νέα διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 89, περιορίστηκε η δυνατότητα συμμετοχής δικαστικών λειτουργών σε συλλογικά όργανα τα οποία θα πρέπει ασκούν αρμοδιότητες αποκλειστικά πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, ενώ

προκύπτει αστική ευθύνη του κράτους από δικαιοδοτικές πράξεις των δικαστών λειτουργών²⁸⁹.

Στο πλαίσιο της λειτουργίας των δικαστηρίων υπάρχουν άλλωστε, δύο περιπτώσεις όπου προβλέπονται ρητά έννομες συνέπειες από παράνομη δικαστική ενέργεια. Η πρώτη είναι η κακοδικία σύμφωνα με το άρθρο 99 Σ²⁹⁰, η παράνομη υπαίτια και ζημιογόνος άσκηση καθηκόντων δικαστικών ή συγγενών προς τα δικαστικά και ιδίως η αρνησιδικία²⁹¹. Κακοδικία δύναται, δηλαδή, να διαπραχθεί τόσο από δικαστικούς λειτουργούς όσο και από συγγενείς προς τη δικαστική εξουσία δημόσιους λειτουργούς, ήτοι δικηγόρους, συμβολαιογράφους, διαιτητές, δικαστικούς γραμματείς και δικαστικούς επιμελητές²⁹². Ο θεσμός αυτός

με τη διάταξη της τρίτης παραγράφου, η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται ρητά. Η Ολομέλεια του Ν.Σ.Κ. στην συνέχεια, με την με αριθμό 135/2005 γνωμοδότηση, έκρινε κατά πλειοψηφία, ότι η συμμετοχή "εν ενεργεία" δικαστικών λειτουργών σε συμβούλια ή επιτροπές, μη αμιγώς πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα, απαγορεύεται από το Σύνταγμα. Το Σ.τ.Ε. με την με αριθμό 3744/2005 απόφαση του, έκρινε ότι, από τον συνδυασμό των διατάξεων 89 και 118 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης, προκειμένου να ενισχύσει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών απαγορεύει, την ανάθεση σ' αυτούς διοικητικών καθηκόντων. Αντίθετα η Ολ. ΣτΕ 195/2013, έκρινε ότι η συμμετοχή σε επιτροπές πρόσληψης δικαστικών υπαλλήλων αν και αρμοδιότητα διοικητικής φύσεως, συνδέεται στενά με την εν γένει διοίκηση και οργάνωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ως εκ τούτου είναι συνταγματικά ανεκτή.

²⁸⁹ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., "Διοικητικό Δίκαιο" (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004), σελ. 330 επ. και ΣτΕ2744/00 όπου δεν μπορεί να προκύψει ευθύνη του Δημοσίου από πόρισμα προκαταρκτικής εξέτασης.

²⁹⁰ Άρθρο 99 Συντ. «αγωγές κακοδικίας κατά δικαστικών λειτουργών δικάζονται όπως νόμος ορίζει, από ειδικό δικαστήριο που συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ως πρόεδρο, από έναν σύμβουλο Επικρατείας, έναν αρεοπαγίτη, ένα σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δύο τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας και δύο δικηγόρους, μέλη του Ανωτάτου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων ως μέλη που ορίζονται με κλήρωση».

²⁹¹ Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο" (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 845 επ.

²⁹² Άρθρο 73 παρ. ΕισΝΚΠολΔ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 22 Ν.693/1977.

της αστικής ευθύνης των δικαστών μέσω της άσκησης της αγωγής κακοδικίας είναι τόσο παλιός όσο και η ίδρυση του ελληνικού κράτους²⁹³.

Η δεύτερη περίπτωση είναι η κατά το άρθρο 7 παρ. 4 Σ αποζημίωση σε όσους καταδικαστήκαν, προφυλακίστηκαν ή με άλλο τρόπο στερήθηκαν άδικα ή παράνομα την προσωπική τους ελευθερία²⁹⁴. Η λεπτομερής ρύθμιση των ανωτέρω δυο περιπτώσεων δεν δύναται να θεωρηθεί ότι αποκλείει την ευθύνη του Δημοσίου για άλλες παράνομες δικαστικές ενέργειες, καθώς όπως υποστηρίζεται στη θεωρία ο νομοθέτης ξεχώρισε δύο σπουδαίες περιπτώσεις και προέβη σε εκτενή ρύθμιση τους, αφήνοντας κατά άλλα άθικτη τη γενική ισχύ του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ στο πεδίο της δικαστικής λειτουργίας²⁹⁵.

Γίνεται αντιληπτό, λοιπόν, ότι το δίκαιο μας καθιερώνει μόνο την προσωπική ευθύνη των δικαστών από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους χωρίς, όμως, να λείπουν και οι υποστηριχτές της αντιθέτου απόψεως, ότι δηλαδή θα πρέπει να ευθύνεται και το κράτος για τις πράξεις ή παραλείψεις αυτών όπως και για τις πράξεις όλων των δημοσίων υπαλλήλων. Το ερώτημα είχε τεθεί πριν την εισαγωγή του ισχύοντος συστήματος ευθύνης του Δημοσίου. Η απάντηση που είχε δοθεί τόσο από τη νομολογία όσο και από τη θεωρία ήταν αρνητική²⁹⁶. Επρόκειτο για μια περίπτωση ανεύθυνου ως προς μια κατηγορία προσώπων και όχι σχετικά με μια κατηγορία πράξεων²⁹⁷.

²⁹³ Γέσιου-Φαλτσή Π., *“Ευθύνη των δικαστών στην Ελλάδα”* Το Σ 1983, σελ. 556. Ήδη, οι πρώτοι κώδικες ποινικής και πολιτικής δικονομίας της 25 Ιανουαρίου/6 Φεβρουαρίου περιλάμβαναν λεπτομερή ρύθμιση για το θέμα αυτό όπως και τα μετέπειτα Συντάγματα του 1911 και 1952.

²⁹⁴ Βλ. άρ. 533-545 ΚΠΔ όπου περιορίζεται η ευθύνη μόνο στην περίπτωση της δόλιας συμπεριφοράς του καταδικασθέντος. Στο ίδιο πλαίσιο η ΣτΕ 2574/2006, ως προς την αποκλειστική αρμοδιότητα του ποινικού δικαστηρίου να κρίνει αν συντρέχει υποχρέωση αποζημιώσεως εκείνων που κρατήθηκαν και μετέπειτα αθωώθηκαν (άρθρα 533 – 545 ΚΠΔ).

²⁹⁵ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 849.

²⁹⁶ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 533.

²⁹⁷ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ 194επ. όπου παραπέμπει και στις αποφάσεις ΕφΑθ

Μετά την εισαγωγή του συστήματος ευθύνης του ΕισΝΑΚ προέκυψε εκ νέου το σχετικό ερώτημα, καθώς το άρθρο 105 αυτού αφενός αναφέρεται γενικώς στα όργανα του κράτους και δεν εξαιρεί ρητώς τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας και αφετέρου το σύστημα ευθύνης ελήφθη από το γερμανικό δίκαιο, όπου αναγνωρίζεται έστω και περιορισμένη ευθύνη του κράτους από δικαστικές αποφάσεις²⁹⁸.

Στο πλαίσιο αυτό η αρνητική απάντηση της νομολογίας είχε ως πυλώνες τα εξής επιχειρήματα: α) το γεγονός ότι οι δικαστικές αποφάσεις αποτελούν έκφραση της κρατικής κυριαρχίας και η ενδεχόμενη αποδοχή κρατικής ευθύνης θα παραβίαζε το δόγμα της κυριαρχίας β) η αναγνώριση της ευθύνης παρεμβαίνει στο έργο της δικαστικής εξουσίας και αντίκειται στη συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του γ) τίθεται υπό αμφισβήτηση ο θεσμός του δεδουλευμένου δ) αφού προβλέπεται ευθύνη για ορισμένες περιπτώσεις (άρθρο 7 παρ 4, 6 παρ 3 και 99 Σ), εξ αντιδιαστολής στις υπόλοιπες περιπτώσεις δεν ευθύνονται οι δικαστές²⁹⁹.

Η θεωρία έλαβε αντίθετη θέση, αντιτάσσοντας κυρίως ότι η κρατική εξουσία οφείλει να υπακούει πάντοτε στην αρχή της νομιμότητας και ότι η ευθύνη του δημοσίου δεν επηρεάζει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών³⁰⁰. Η ευθύνη αυτή, όμως, σύμφωνα με την άποψη της θεωρίας όφειλε

597/1896, 597/1891 και 232/1897. Ως προς τη θεωρία Βλ. Γέσιου-Φαλτσή Π., *“Η ευθύνη των δικαστών στην Ελλάδα”* ΤοΣ 1983, σελ. 566 επ.

²⁹⁸ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 533-534.

²⁹⁹ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 169 επ.

³⁰⁰ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 196-197. Συγκεκριμένα τα επιχειρήματα ήταν τα εξής: «1) η άσκηση κρατικής εξουσίας υποτάσσεται στην αρχή της νομιμότητας, 2) Η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών δε θίγεται από την παράλληλη ευθύνη του κράτους για τις πράξεις τους 3) Η αγωγή κακοδικίας δεν εμποδίζει αλλά συνεπικουρεί τη σκέψη ότι μπορεί να υπάρξει και επικουρική ευθύνη του κράτους από κακόδικες αποφάσεις των δικαστικών λειτουργών, 4) Δεν παράγουν όλες οι αποφάσεις δεδουλευμένο, ούτε η αρμοδιότητα των δικαστών

να συμπορεύεται με την αγωγή κακοδικίας, καθώς γινόταν δεκτή μόνο στις περιπτώσεις που συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις της τελευταίας³⁰¹. Στο πλαίσιο αυτό περιοριζόταν, δηλαδή, στο δόλο ή τη βαριά αμέλεια, αφού μόνο στις περιπτώσεις αυτές αναγνωρίζεται ευθύνη από αγωγή κακοδικίας³⁰².

Η ανωτέρω άποψη επικρίθηκε από μέρος της θεωρίας, διότι μέσω αυτής αρκετοί ιδιώτες έμεναν απροστάτευτοι³⁰³. Ας σημειωθεί ότι η διαφορά που υπάρχει μεταξύ της ατομικής ευθύνης των δικαστών και της αστικής ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις αυτών είναι ότι στην πρώτη περίπτωση η ευθύνη είναι ατομική-υποκειμενική, ενώ στη δεύτερη περίπτωση αντικειμενική³⁰⁴. Η πρόσφατη νομολογία αφήνοντας πίσω τις τάσεις περιορισμού του παρελθόντος με κορωνίδα την απόφαση ΟλΣτΕ 1501/2014 δέχεται την αστική ευθύνη του Δημοσίου για τις πράξεις της δικαστικής λειτουργίας³⁰⁵. Κατά το σκεπτικό της απόφασης «η διάταξη αυτή, ορίζοντας ως προϋπόθεση για την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση τον παράνομο χαρακτήρα της ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης, έχει ευθεία εφαρμογή στην περίπτωση ζημιογόνου δράσεως οργάνων της νομοθετικής εξουσίας (νομοθέτηση ή παράλειψη νομοθέτησης αντικείμενη σε κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος) και της εκτελεστικής

εξαντλείται στην έκδοση μόνο δικαστικών αποφάσεων, 5) Η ρυθμιστική παρέμβαση του νομοθέτη σε ορισμένη κατηγορία ζητημάτων έχει την έννοια ότι στις περιπτώσεις αυτές δεν εφαρμόζεται το άρθρο 105 του ΕισΝακ ως γενικότερο και επίσης ότι η άσκηση της κρατικής κυριαρχίας θα πρέπει να υποτάσσεται στην αρχή της νομιμότητας».

³⁰¹ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 127.

³⁰² Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 198.

³⁰³ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 188.

³⁰⁴ Λαϊνιώτη Α., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας”* Διδικ 3/2006, σελ. 565 επ.

³⁰⁵ Πρεβεδούρου Ε., *“Αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας (ΣτΕ 48/2016, ΣτΕ 1047/2016, ΣτΕ 1330/2016)”* διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (16 Νοε 17). Σχετική επίδραση έχει και η νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο δε διακρίνει ανάμεσα στα όργανα του κράτους και δέχεται την αστική ευθύνη του Δημοσίου από όργανα της δικαστικής λειτουργίας.

εξουσίας κατά την εφαρμογή του νόμου στην ατομική περίπτωση (παράβαση της αρχής της νομιμότητας). Η διάταξη αυτή δεν αναφέρεται ευθέως σε ζημιογόνες πράξεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, διότι ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου ή απλώς εσφαλμένης εκτίμησης των πραγμάτων από δικαστικό λειτουργό δεν είναι συμβατή με τη φύση του δικαστικού έργου, ως εκ της οποίας το Σύνταγμα εγγυάται στο δικαστικό λειτουργό τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία του. Ενόψει της φύσεως του δικαστικού έργου, μόνο πρόδηλο σφάλμα του δικαστικού λειτουργού επισύρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Εφόσον δε το Σύνταγμα... δεν ανέχεται να παραμένουν αναποζημίωτες ζημίες που κάποιος υφίσταται από ενέργειες οποιουδήποτε κρατικού οργάνου, μέχρις ότου ο νομοθέτης ρυθμίσει ειδικώς την ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ έχει ανάλογη εφαρμογή σε περίπτωση προκλήσεως ζημίας από πράξεις των οργάνων αυτών η οποία μπορεί να αποδοθεί σε πρόδηλο σφάλμα τους. Ο πρόδηλος δε χαρακτήρας του σφάλματος της κρίσεως οργάνου της δικαστικής λειτουργίας προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περιπτώσεως, βάσει των οποίων η δικαστική πλάνη καθίσταται συγγνωστή ή ασύγγνωστη»

Είναι αυτονόητο ότι οι προϋποθέσεις της εφαρμογής του αρθ. 105 ΕισΝΑΚ, δεν βρίσκουν εν τω συνόλω τους εφαρμογή στην περίπτωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από δικαστικές αποφάσεις, εξαιτίας της ιδιαίτερης φύσης της ευθύνης αυτής³⁰⁶. Ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου ή απλώς εσφαλμένης εκτιμήσεως των πραγμάτων από δικαστικό λειτουργό δεν είναι συμβατή με την φύση του δικαστικού έργου³⁰⁷.

³⁰⁶ Λαϊνιώτη Α., "Η αστική ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας" Διδικ 3/2006, σελ. 571. Δεν νοείται λ.χ. η παραβίαση διατάξεων κείμενων χάριν του γενικού συμφέροντος στην περίπτωση αυτή, ούτε αρκεί οποιαδήποτε παρανομία του δικαστικού οργάνου.

³⁰⁷ ΣτΕ 1330/2016, ΣτΕ 2168/2016 και ΣτΕ 48/2016. «Για την ταυτότητα δε του νομικού λόγου, και μέχρις ότου ρυθμισθεί νομοθετικά ειδικώς η ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της

Σύμφωνα με την απόφαση-σταθμό Ολ ΣτΕ 1501/2014, αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις δικαστικών οργάνων, γεννάται μόνο σε περίπτωση προδήλου σφάλματος του δικαστικού οργάνου³⁰⁸, που προκάλεσε στον ζημιωθέντα βλάβη ιδιαίτερη και σπουδαία, η οποία κρίνεται *in concreto*. Εξάλλου, η ίδια η φύση της ευθύνης του αρθ. 105 ΕισΝΑΚ, σύμφωνα με την απόφαση επιτάσσει την νομοθετική πρόβλεψη της ευθύνης αυτής, άλλως μέχρι τη σχετική νομοθετική πρόβλεψη την ανάλογη και όχι ευθεία εφαρμογή του αρθ. 105 ΕισΝΑΚ.

Πέρα από αυτό η νομολογία προχώρησε και στην αποδοχή της ευθύνης του Δημοσίου για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των βοηθητικών προσώπων της δικαιοσύνης, όπως οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι³⁰⁹ και οι δικαστικοί επιμελητές³¹⁰. Παλαιότερα ευθύνη του Δημοσίου υπήρχε μόνο για ορισμένα βοηθητικά της δικαιοσύνης πρόσωπα όπως οι έμμισθοι υποθηκοφύλακες, οι νηολόγοι και οι ληξίαρχοι³¹¹.

δικαστικής λειτουργίας, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ είναι αναλόγως εφαρμοστέο και στην περίπτωση που οι πράξεις των οργάνων αυτών, από τις οποίες προκαλείται ζημία δυνάμενη να αποδοθεί σε πρόδηλο, υπό την ανωτέρω έννοια, σφάλμα τους, είναι κατά περιεχόμενο διοικητικής φύσεως και συνδέονται στενά με την εν γένει διοίκηση και οργάνωση της Δικαιοσύνης και των δικαστηρίων (σκέψη 6 της ΣτΕ 48/2016).»

³⁰⁸ Η Ολ. ΣτΕ 1501/2014 ήταν η πρώτη απόφαση. Μετέπειτα ακολούθησαν και άλλες όπως η Ολ. ΣτΕ 959/2015, ΣτΕ 1047/2016, ΣτΕ 1330/2016 και ΣτΕ 2168/2016 υποδεικνύοντας πλέον την παγίωση της νομολογίας.

³⁰⁹ Ολ. ΣτΕ 959/2015 οι συμβολαιογράφοι, ως υπάλληλοι του πλειστηριασμού στο πλαίσιο της αναγκαστικής εκτελέσεως, ενεργούν, ως δημόσια όργανα και, συγκεκριμένα, ως όργανα εντεταγμένα στην δικαστική λειτουργία, ως πρόσωπα, δηλαδή, βοηθητικά κατά την παροχή δικαστικής προστασίας.

³¹⁰ ΣτΕ 1047/2016 και ΣτΕ 2168/2016 Το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ έχει ανάλογη εφαρμογή σε περίπτωση προκλήσεως ζημίας από πράξεις των οργάνων που είναι ενταγμένα στη δικαστική λειτουργία, η οποία μπορεί να αποδοθεί σε πρόδηλο σφάλμα τους. Παπαγιαννόπουλος Γ., “Θεμελίωση αποζημιωτικής αγωγής σε παράνομη συμπεριφορά οργάνου της δικαστικής λειτουργίας” ΔιΔικ 2002, σελ. 849. Οι δικαστικές επιμελητές αποτελούν όργανα ενταγμένα στη δικαστική λειτουργία και από τις πράξεις δύνανται να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του δημοσίου.

³¹¹ Μαθιουδάκης Ι., “Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ” (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 200.

Δ. Όργανο αλλοδαπού κράτους

Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, σε συνδυασμό και με το άρθρο αστική ευθύνη γεννάται μόνο από όργανα της ελληνικής Πολιτείας και όχι από όργανα άλλου κράτους³¹², για τα οποία ευθύνεται το αλλοδαπό κράτος σύμφωνα με το εσωτερικό ή διεθνές δίκαιο³¹³. Το ελληνικό κράτος δεν ευθύνεται ούτε στην περίπτωση που όργανά του έδρασαν για λογαριασμό ξένου κράτους³¹⁴. Εξαίρεση αποτελούν τα όργανα διεθνών οργανισμών που εξομοιώνονται με ημεδαπά όργανα, όπως π.χ τα μέλη της δύναμης του ΝΑΤΟ³¹⁵. Σύμφωνα με τον κυρωτικό της Σύμβασης του Λονδίνου νόμο 2799/1954 το κράτος διαμονής ευθύνεται για τις ζημιογόνες πράξεις μελών της δύναμης ή του πολιτικού προσωπικού σαν να επρόκειτο για δικές τους ΕΔ³¹⁶. Στις περιπτώσεις αυτές το Ελληνικό Δημόσιο καταβάλλει την αποζημίωση σύμφωνα με το 105 ΕισΝΑΚ και

³¹² Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 104 επ.

³¹³ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 148.

³¹⁴ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 106.

³¹⁵ ΔΠρΑθ 7615/2008. Αλλοδαπός οδηγός της αμερικανικής διπλωματικής αποστολής στην Ελλάδα (υπαξιωματικός της Πολεμικής Αεροπορίας των Η.Π.Α), ο οποίος τελούσε σε διατεταγμένη υπηρεσία και προκάλεσε υλικές φθορές σε ακινητοποιημένο αυτοκίνητο. Η ευθύνη μετατίθεται στο κράτος διαμονής ήτοι το Ελληνικό Δημόσιο, το οποίο ευθύνεται όπως θα ευθυνόταν αν η ζημία στον τρίτο προκαλούνταν από δημόσιο υπάλληλο του ή στρατιωτικό κατά την εκτέλεση της ανατεθείσας σε αυτόν υπηρεσίας.

³¹⁶ Άρθρο 8 παρ. 5 Ν. 2799/1954 ΦΕΚ Α'63. «Αι περί αποζημιώσεις απαιτήσεις...αι προκύπτουσαι εκ πράξεων ή παραλείψεων μέλους δύναμεως ή πολιτικού προσωπικού εν τη εκτελέσει του υπηρεσιακού καθήκοντος η εξ άλλη πράξεως, παραλείψεως ή συμβάντος δια το οποίον δύναμις ή πολιτικόν προσωπικόν είναι κατά τον νόμον υπεύθυνος, εφ' όσον η ζημία προεκλήθη επί του εδάφους του Κράτους διαμονής εις τρίτα πρόσωπα εκτός των Συμβαλλομένων Μερών, θα διακανονίζονται υπό του Κράτους διαμονής...(β) ...και η πληρωμή του συμφωνηθέντος ή επιδικασθέντος ποσού, θα εκτελείται υπό του Κράτους διαμονής εις το ιδίον αυτού νόμισμα...(ε) Τα έξοδα τα προκύπτοντα εκ της ικανοποιήσεως αιτήσεων αποζημιώσεως...θα κατανέμονται μεταξύ των Συμβαλλομένων Μερών».

μετέπειτα γίνεται ο καταμερισμός της ευθύνης ανάμεσα στα κράτη μέλη του ΝΑΤΟ³¹⁷.

3. Άσκηση Δημόσιας Εξουσίας

Κατά τις διατάξεις του ΕισΝΑΚ ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή του νπδδ εφαρμόζεται μόνο αν η παράνομη και ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους διαμορφώνεται και εμφανίζεται κατά την άσκησης της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, περιοριζομένου με τον τρόπο αυτό του πεδίου της ευθύνης τους. Η ενέργεια του οργάνου απαιτείται, δηλαδή, να βρίσκεται σε εσωτερική συνάφεια προς την άσκηση δημόσιας εξουσίας³¹⁸ ή κατ' άλλη διατύπωση πρέπει να τελεί σε σχέση με υπηρεσιακή δράση του οργάνου και όχι την ιδιωτική-προσωπική δράση³¹⁹. Το συνολικό οικοδόμημα, μάλιστα, της θεμελιώδους αυτής διχοτόμησης μεταξύ ευθύνης κατά τους κανόνες του δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου που επιχειρεί ο νόμος (άρθρα 104-105 ΕισΝΑΚ) με τις προεκτάσεις που έχει στο πεδίο του ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, στηρίζεται στην πραγματικότητα στη συνδρομή της προϋπόθεσης της εσωτερικής συνάφειας³²⁰.

Ως προς την έννοια της εσωτερικής συνάφειας, αυτή εντοπίζεται στο στενό εσωτερικό ή εξωτερικό σύνδεσμο μεταξύ της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και της ανατεθειμένης δημόσιας εξουσίας, ώστε η συμπεριφορά αυτή

³¹⁷ Βλ. τη σχετική ανάλυση στο Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 203-204.

³¹⁸ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 536.

³¹⁹ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 979.

³²⁰ Ράικος Δ., *“Πτυχές της κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ προϋπόθεσης της εσωτερικής συνάφειας για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου”* ΘΠΔΔ 4/2008, σελ. 2. Βλ. επίσης, ΑΕΔ 5/1995 και 53/1995.

να εμφανίζεται προς τα έξω ως εκδήλωση της άσκησης δημόσιας εξουσίας³²¹. Μεταξύ αυτών των δυο μεγεθών πρέπει να υπάρχει όχι απλή τοπική ή χρονική σχέση αλλά αντικειμενική συνάφεια³²². Η έννοια της ενάσκησης δημόσιας εξουσίας αναφέρεται στην οργάνωση και λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας³²³. Η δημόσια εξουσία σημαίνει αρμοδιότητα ή αλλιώς δημόσια υπηρεσία τόσο με την ουσιαστική όσο και την τυπική έννοια του όρου³²⁴. Ευθύνη δηλαδή υπάρχει για πράξεις που εντάσσονται στον κύκλο των ανατεθειμένων στο όργανο αρμοδιοτήτων³²⁵.

Η παράνομη ενέργεια δύναται να λάβει χώρα κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας ή με την ευκαιρία αυτής³²⁶ ή εξ αφορμής αυτής ή κατά

³²¹ ΣτΕ 1471/2008 σκέψη 4^η «...στις περιπτώσεις βεβαίως που οι υλικές αυτές ενέργειες ή παραλείψεις προέρχονται εκ της οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών τούτων, όχι δε και οσάκις συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου κλπ. ή οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα οργάνου ενεργήσαντος εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών καθηκόντων του. (πρβλ. Ολ. Σ.Ε. 3045/1992, ΑΕΔ 5/1995)».

³²² Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 806.

³²³ ΣτΕ 279/1991: «...συμφώνως προς τας σχετικές διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος Τοιαύται δε διοικητικά διαφοραί ουσίας προκύπτουν, κατά την έννοια των προπαρατεθεισών διατάξεων του άρθρου 94 του Συντάγματος, οσάκις η ζημιογόνος πράξις ή παράλειψις απορρέει εκ της οργάνωσης και λειτουργίας δημόσιας υπηρεσίας».

³²⁴ Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ 980 και ΣτΕ 3045/1992 με ενδιαφέρουσα μειοψηφία. «Κατά την γνώμη όμως δύο μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, είναι αδιάφορο για την λύση του κρινόμενου, εν όψει της προμνησθείσης παραπεμπτικής αποφάσεως του Α' Τμήματος, ζητήματος, αν η προκληθείσα εξ υλικών ενεργειών της Διοικήσεως ζημία γεννάται κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή κατά την λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας, διότι σημασία εν προκειμένω έχει η νομοθεσία επί τη βάσει της οποίας γεννάται η ευθύνη του Δημοσίου εκ των υλικών τούτων ενεργειών».

³²⁵ Στασινόπουλος Μ., “Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα” (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968), σελ 175 Παραδείγματα αποτελούν η ζημία που προκαλείται από το αστυνομικό αυτοκίνητο που καταδιώκει κακοποιό ή το στρατιωτικό αυτοκίνητο που μεταφέρει στρατιώτες, ή όταν ο στρατιώτης καθαρίζων το όπλο προκαλεί εκπυρσοκρότηση και τραυματίζει άλλον στρατιώτη. ΣτΕ 2416/2004 φτάνουν ως και την παράλειψη από τα όργανα που ανέλαβαν την εποπτεία του στρατοπέδου να απαγορεύσουν την είσοδο και χρήση οιοπονευματωδών ποτών εντός του.

³²⁶ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 806. Δεν ασκεί δημόσια εξουσία ο υπάλληλος που κατά την ώρα της υπηρεσίας του γράφει

κατάχρηση αυτής³²⁷. Στο πλαίσιο αυτό ευθύνη αναγνωρίζεται και όταν το όργανο ενήργησε εκτός των σκοπών της εξουσίας που του έχει ανατεθεί³²⁸. Το γεγονός ότι το όργανο βρίσκεται σε άδεια δεν αποκλείει ότι ενήργησε κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας όπως π.χ. όταν αστυνομικός ασκεί κατά την άδεια του αστυνομικά καθήκοντα³²⁹.

Τα ίδια ισχύουν και για την εκτός υπηρεσίας χρησιμοποίηση μέσων που παρέχει στο όργανο η υπηρεσία όπως το υπηρεσιακό όπλο, η στολή, το υπηρεσιακό αυτοκίνητο. Και τούτου διότι η διατύπωση της διάταξης ακολουθεί το γερμανικό πρότυπο της αντικειμενικής συνάφειας³³⁰ αντί της βασικής γαλλικής διακρίσεως μεταξύ υπηρεσιακού και προσωπικού πταίσματος και τη θεμελίωση της ευθύνης μόνο στην περίπτωση του πρώτου³³¹. Με βάση την τελευταία που έχει περιορισμένη απήχηση στη θεωρία υποστηρίζεται ότι συνεπεία του δόλου το

ιδιωτικές συκοφαντικές επιστολές σε αντίθεση με τον έφορο που αμφισβητεί δημόσια την εμπορική πίστη φορολογούμενου.

³²⁷ ΑΠ 1114/1986: «...όταν οι πράξεις ή παραλείψεις αυτές τελούνται κατά την ενάσκηση της υπηρεσίας που τους έχει ανατεθεί, ή κατά κατάχρηση αυτής, που υπάρχει όταν η ζημιογόνος πράξη τελέστηκε καθ' υπέρβαση των ανατεθέντων καθηκόντων ή επ' ευκαιρία, ή εξ αφορμής της υπηρεσίας, αλλά κατά παράβαση των δοθεισών εις αυτά διαταγών, και τελούν σε εσωτερική αιτιώδη συνάφεια προς την εκτέλεση της υπηρεσίας των». Από την πρόσφατη νομολογία βλ. ΔΕφΑΘ 3230/2013^η για τον τραυματισμό στρατιώτη από συνάδελφό του κατά κατάχρηση εξουσίας.

³²⁸ Μαθιουδάκης Ι., «Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ» (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 261 ήδη η ΑΠ:398/1954 είχε αναγνωρίσει την κρατική ευθύνη για πράξη εκτός των σκοπών (κατά κατάχρηση) της εξουσίας του οργάνου. Σε συνέχεια αυτής δέχθηκε την ευθύνη στα πλαίσια των αυτοκινητικών ατυχημάτων, ενώ μετά επεκτάθηκε σε ενέργειες των στρατιωτικών και των οργάνων της τάξης.

³²⁹ ΔΠρΑΘ 3399/2004, ΔΕφΑΘ 1683/2008, η οποία αφορούσε σε αστυνομικό που δεν βρισκόταν σε διατεταγμένη υπηρεσία. Επικαλέστηκε, όμως, την ιδιότητα του και η πράξη που εκτέλεσε (ο έλεγχος), βρισκόταν σε εσωτερική συνάφεια προς τα καθήκοντα του ως αστυνομικού με συνέπεια να ιδρύεται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση.

³³⁰ ΑΠ 752/1998, όπου το κριτήριο της εσωτερικής συνάφειας προσδιορίζεται αντικειμενικά ανεξαρτήτως του πταίσματος του οργάνου. Έτσι το κράτος ευθύνεται για τις παραβάσεις που τελέστηκαν κατά κατάχρηση ή προφανή υπέρβαση των καθηκόντων του σκοπού, που του είχαν ανατεθεί αρμοδίως και εντός του κύκλου των καθηκόντων του ως στρατιώτη. Το κράτος ευθύνεται γιατί παρείχε στο όργανο τα μέσα για την παράνομη πράξη. Από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων βλ. ΣΤΕ 4185/2000 και 4607/1997.

³³¹ Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 806.

όργανο με την πράξη του εξετράπη του υπηρεσιακού του σκοπού και υπηρετεί μόνο την προσωπική του πρόθεση και γι' αυτό το λόγο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η πράξη έλαβε χώρα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας του οργάνου και επομένως δεν μπορεί να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του δημοσίου παρά μόνο προσωπική αδικοπρακτική ευθύνη του εν λόγω οργάνου³³².

4. Ύπαρξη παρανομίας

Α. Αντίθεση με το σύνολο των κανόνων δικαίου

Για την ύπαρξη ευθύνης του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ απαιτεί η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια να είναι παράνομη. Ο σχετικός κανόνας δύναται να χαρακτηριστεί λευκός, καθώς η ίδια η διάταξη δεν ορίζει πότε συντρέχει η παρανομία αλλά παραπέμπει στο σύνολο των κανόνων δικαίου³³³. Η διάταξη αρκείται στην παρανομία, ανεξαρτήτως πταίσματος του οργάνου, υποδηλώνοντας με τον τρόπο αυτό την αντικειμενική ευθύνη του Δημοσίου³³⁴.

Παρανομία είναι η αντίθεση προς όλους τους κανόνες δικαίου που συνθέτουν την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή όλες τις πηγές του διοικητικού δικαίου όπως το Σύνταγμα³³⁵, οι κυρωμένες με νόμο διεθνείς συνθήκες, το

³³² Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 173-174 και Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 252 επ.

³³³ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986), σελ. 275.

³³⁴ Βλ. Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 540. Άλλο είναι το ζήτημα της ευθύνης του παρανομήσαντος οργάνου έναντι του κράτους, όπου απαιτείται πταίσμα. Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 80. Αντιθέτως, το γαλλικό δίκαιο στηρίζει την κρατική ευθύνη στην έννοια του υπηρεσιακού πταίσματος, ενώ το γερμανικό βασίζεται στην έννοια της παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος.

³³⁵ Ως προς την αντίθεση στο Συντ ΣτΕ 1084/2017, όπου η μη ανάθεση σε μέλος ΔΕΠ επαρκούς διδακτικού έργου θίγει στον πυρήνα του το δικαίωμά του για εκλογή σε ανώτερη ακαδημαϊκή βαθμίδα. Αντίθετα η ΣτΕ 2136/2013 ως προς το θάνατο επαγγελματία οπλίτη, δέθηκε ότι δεν

ευρωπαϊκό δίκαιο, οι τυπικοί νόμοι, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, οι αρχές του διοικητικού δικαίου και τα δεδομένα κοινής πείρας³³⁶. Η παρανομία δεν περιορίζεται σε ορισμένο κλάδο του δικαίου αλλά εκτείνεται στο σύνολο του θετού αναγκαστικού δικαίου π.χ η ευθύνη από παράβαση του ποινικού δικαίου³³⁷ ή ευθύνη από την παράβαση του αστικού δικαίου ιδίως στην περίπτωσης της ευθύνης από διαπραγμάτευσης για τη σύναψη διοικητικής σύμβασης³³⁸.

Ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου θα πρέπει να προστατεύει ή να παρέχει συγκεκριμένο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον στο ζημιωθέντα³³⁹ και να μην αφορά το γενικό συμφέρον ή συμφέρον τρίτου προσώπου³⁴⁰. Για το χαρακτηρισμό της πράξης ή παράλειψης ως παράνομης και την ύπαρξη ευθύνης έπρεπε αρχικά η παραβιασθείσα διάταξη να είναι σαφής και αναμφίβολη³⁴¹. Η θέση αυτή

απορρέει κρατική υποχρέωση τοποθέτησης σε κάθε στρατιωτική μονάδα, μόνο ειδικευμένων ιατρών. Έτσι η παράλειψη στελέχωσης της μονάδας με ειδικευμένο ιατρό δεν προσκρούει στο άρθρο 21 παρ 3 του Συντάγματος.

³³⁶ ΣτΕ 1421/2006, ΣτΕ 521/2006 και ΣτΕ 160/2009 σκέψη 5^η «Κατά την έννοια επίσης των ιδίων διατάξεων υπάρχει ευθύνη του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, τηρουμένων και των λοιπών προϋποθέσεων του νόμου, όχι μόνον όταν με πράξη ή παράλειψη οργάνου των νομικών αυτών προσώπων παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου, αλλά και όταν παραλείπονται τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και προσδιορίζονται από την κείμενη εν γένει νομοθεσία, τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης».

³³⁷ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 807.

³³⁸ Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ 3040/2014 και 1482/2014 για την αστική ευθύνη του Δημοσίου εκ των διαπραγματεύσεων διοικητικής σύμβασης.

³³⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι” (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 235 π.χ. το αγαθό της ζωής προστατεύεται από τα άρθρα 928 και 932 του ΑΚ, όπως και από το 302 του ΠΚ. Βλ. επίσης ΣτΕ 1141/1999 και ΣτΕ 3312/2009.

³⁴⁰ Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 973 με σχετικές παραπομπές στη νομολογία.

³⁴¹ Κόρσος Δ., “Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 540-541, όπου παραπέμπει στις αποφάσεις ΑΠ:395/1955 και ΑΠ:447/1962 και σημειώνει ότι, αν η διάταξη ήταν ασαφής ώστε να μην μπορεί κανείς να καταλήξει στην εξεύρεση του αναμφίβολου νοήματος της, τότε η πράξη ή παράλειψη δεν δύναται να θεωρηθεί παράνομη.

εγκαταλείφθηκε από τη νομολογία και τη θεωρία και το ασαφές ή αναμφίβολο δεν επιδρά πλέον στην ευθύνη του δημοσίου³⁴².

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης προϋποθέτει ουσιαστική παρανομία, ήτοι παράβαση κανόνα δικαίου με ουσιαστικό περιεχόμενο³⁴³. Στην πράξη, όμως, η αντικειμενική παρανομία, δηλαδή η αντίθεση της πράξης ή παράλειψης προς το θετό αναγκαστικό δίκαιο, ερευνάται ως προς τους λόγους ακυρότητας των διοικητικών πράξεων³⁴⁴, όπως αυτοί προσδιορίζονται στο π.δ 18/1989 και όπως ερμηνεύτηκαν από τη νομολογία³⁴⁵. Συνεπώς και τυπικές πλημμέλειες όπως η αναρμοδιότητα ή το αναιτιολόγητο δύναται να θεμελιώσουν ευθύνη του δημοσίου³⁴⁶.

³⁴² Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 261 επ.

³⁴³ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 975 και Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 809. Όπως σημειώνει, όμως, ο δεύτερος για τους κανόνες ουσιαστικού δικαίου, η απλή παραβίαση εσωτερικού διοικητικού κανονισμού ή εγκυκλίου δεν αρκεί να θεμελιώσει ευθύνη προς αποζημίωση αν δεν συμπίπτει με αντικειμενική παράβαση του νόμου.

³⁴⁴ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 243 επ. Οι λόγοι όπως αναφέρονται στη νομοθεσία περί ΣτΕ είναι η αναρμοδιότητα, η παράλειψη ουσιαστικού τύπου, η παράβαση νόμου κατ’ ουσίαν και η κατάχρηση εξουσίας.

³⁴⁵ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989), σελ. 317 επ. όπου υποστηρίζει ότι, οι επιμέρους μορφές του παρανόμου, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 105 (και 106) ΕισΝΑΚ, προσδιορίζονται σήμερα από τις διατάξεις του άρθρου 53 παρ.2 του π.δ 341/1978, αφού, στο μέτρο που ο τίτλος του άρθρου αυτού («Όρια ελέγχου της πράξεως-Λόγοι ακυρώσεως») και η γενικότητα της διατυπώσεως των διατάξεων της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι ρυθμίσεις του επεκτείνονται σε όλα τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπουν και οργανώνουν οι διατάξεις του π.δ 341/1978, και πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτές οι μορφές του παρανόμου ισχύουν και στο πλαίσιο της αγωγής αποζημίωσης.

³⁴⁶ Άποψη που αποτυπώνεται στη νεότερη νομολογία, η οποία στηρίζεται ευχερώς στην γραμματική διατύπωση του άρθρ. 105 ΕισΝΑΚ, το οποίο δεν διακρίνει μεταξύ «ουσιαστικής» και «τυπικής» παρανομίας της πράξης. Βλ. ΣτΕ 2733/2010 και ΣτΕ 3400/2000 ως προς την ευθύνη από αναιτιολόγητη πράξη του Διοικητικού Συμβουλίου του Νοσοκομείου, η οποία ακυρώθηκε για το λόγο αυτό από το Διοικητικό Εφετείο. Σκέψη 4^η «....η φύση των τυπικών πλημμελειών των πράξεων, με τις οποίες διαπιστώθηκε η αυτοδίκαιη λύση της υπαλληλικής σχέσεως του αναιρεσείοντος με το αναιρεσίβλητο νοσοκομείο, όπως η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πρώτη εξ αυτών και η έλλειψη αιτιολογίας στη δεύτερη (πλημμέλειες που θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να αρθούν με την έκδοση νόμιμης διοικητικής πράξεως με αναδρομική

Ο παράνομος χαρακτήρας κρίνεται με βάση τις διατάξεις που ισχύουν κατά το χρόνο συντέλεσης της παράνομης συμπεριφοράς. Η παρανομία της πράξης δεν αίρεται από μεταγενέστερη μεταβολή του δικαίου, που επιτρέπει στο εξής παρόμοιες πράξεις ή παραλείψεις, καθώς κρίσιμος είναι ο χρόνος που έλαβε ή έπρεπε να λάβει χώρα η πράξη³⁴⁷.

Σε περίπτωση, όμως, που νεότερος νόμος άρει αναδρομικά τον παράνομο χαρακτήρα ή τις συνέπειές της, υποστηρίχθηκε ότι εκλείπει η προϋπόθεση του παρανόμου και αποκλείεται η ευθύνη σύμφωνα με το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ³⁴⁸. Η σκέψη αυτή συντάσσεται με τη γενική αρχή για τον κρίσιμο χρόνο διαπίστωσης της νομιμότητας της διοικητικής συμπεριφοράς, υπό την προϋπόθεση ότι ο αναδρομικός αποχαρακτηρισμός του παρανόμου δεν προσκρούει στο Σύνταγμα. Ορθότερη, όμως, κρίνεται η άποψη ότι η νομοθετική κύρωση δεν εξαφανίζει την ευθύνη του Δημοσίου και τις σχετικές αξιώσεις που γεννήθηκαν κατά το χρόνο που η πράξη ήταν παράνομη, καθώς αυτό θα ισοδυναμούσε με αποκλεισμό της ευθύνης³⁴⁹.

ισχύ), δεν είναι ικανή να διασπάσει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ των παρανόμων αυτών πράξεων και της προκληθείσης από αυτές ζημίας».

³⁴⁷ Δαγτόγλου Π., “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 809 και όχι ο χρόνος στο οποίο η διοικητική πράξη έγινε απρόσβλητη όπως δέχθηκε η ΑΠ:1003/1976.

³⁴⁸ Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 973. Βλ. επίσης την ΑΠ 28/1993.

³⁴⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι” (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 235. Άποψη που δέχεται και η νομολογία Βλ ΣτΕ 1017/2009 και ΣτΕ 3400/2000 Σκέψη 3^η «Και ναι μεν η Διοίκηση μπορεί είτε να ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη και προσδίδοντας, μάλιστα, σ' αυτήν αναδρομική δύναμη, είτε να εκδώσει την νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση, με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, της αρχικής παράνομης πράξεως, με αποτέλεσμα, στις περιπτώσεις αυτές, να μη υφίσταται πλέον παράνομη διοικητική πράξη και να διασπάται, κατ' αυτό τον τρόπο, ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας. Σε περίπτωση όμως που η αρχικώς εκδοθείσα παράνομη διοικητική πράξη έχει εφαρμοσθεί για ορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή μέχρι την έκδοση της νεώτερης νόμιμης πράξεως, εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παράνομης πράξεως και της ζημίας και, συνεπώς, εξακολουθεί να συντρέχει η ανωτέρω προϋπόθεση που θεσπίζουν τα άρθρα 105 και 106 του ως άνω νόμου. Η προϋπόθεση αυτή συντρέχει, πολύ περισσότερο, στην περίπτωση που δεν εκδοθεί, τελικώς, νόμιμη διοικητική πράξη (βλ. Σ.τ.Ε. 2884-6/99)».

Β. Ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις

Ευθύνη του Δημοσίου υπάρχει, τηρουμένων και των λοιπών προϋποθέσεων του νόμου, όχι μόνον όταν με πράξη ή παράλειψη οργάνου του παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου, αλλά και όταν παραλείπονται τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και προσδιορίζονται από την κείμενη εν γένει νομοθεσία, τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης³⁵⁰. Παραδείγματα τέτοιων παραβάσεων κανόνων εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης αποτελούν ιδίως η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας³⁵¹ ή η κακή χρήση αυτής³⁵², η υπέρβαση εξουσίας ή εν γένει παραβίαση των διδαγμάτων της κοινής πείρας ή των αρχών της καλής πίστης³⁵³ κ.ά.

³⁵⁰ Κατά την πάγια νομολογία του ανωτάτου ακυρωτικού. Ενδεικτικά οι ΣτΕ 2727/2003, 521/2006, 2579/2006, 2579/2006, 2729/2006, 2471/2007, 2736/2007, 1019/2008, 160/2009, 2692/2009, 1249/2010, 285/2011, 150/2013, 453/2013, 2327/2015, 596/2017. Επίσης, την άποψη ασπάζονται και τα άλλα δυο ανώτατα δικαστήρια της χώρας ΑΠ 931/2011 και ΟΛ. Ελ 2920/2015.

³⁵¹ ΔπρΑθ 14229/2003, η οποία δέχτηκε ότι συνέτρεχε περίπτωση ευθύνης του Δημοσίου σε περίπτωση θανάσιμου τραυματισμού ιδιώτη, με το σκεπτικό ότι το αστυνομικό όργανο χωρίς να βρίσκεται σε άμυνα έκανε χρήση του υπηρεσιακού όπλου χωρίς να συντρέχει καμία από τις νόμιμες περιπτώσεις νόμιμης επιτρεπτής χρησιμοποίησής του αλλά και « καθ υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας που πρέπει να διέπει την άσκηση καθηκόντων που του είχαν ανατεθεί και τα οποία συνίστανται στη διαφύλαξη της κοινωνικής γαλήνης και ευταξίας και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των ιδιωτών».

³⁵² ΔΠρΑθ 13274/2009, σύμφωνα με την οποία «...οι αστυνομικές αρχές, οι οποίες έχουν ως καθήκον τη διαφύλαξη της κοινωνικής γαλήνης και ηρεμίας, καθώς και την προστασία των πολιτών και των δικαιωμάτων τους, οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία και αποτελεσματικά μέτρα, ώστε να εξασφαλίζεται η εκπλήρωση της αποστολής τους. Τα όργανα αυτά, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν μεταξύ περισσοτέρων λύσεων την κατά την κρίση τους ενδεικνυόμενη, η επιλογή τους, όμως, αυτή ελέγχεται ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων ή την κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας τους, εφόσον από τις ενέργειες ή παραλείψεις τους επήλθε βλάβη στη ζωή, τη σωματική ακεραιότητα, την προσωπικότητα και τα λοιπά ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων. Ως εκ τούτου δε, η παραβίαση των διατάξεων αυτών από τα εν λόγω όργανα, με πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας τους, μπορεί να στοιχειοθετήσει, κατά τα προεκτεθέντα, υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση, κατά το άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος».

³⁵³ ΣτΕ 2818/2005, η οποία αφορούσε σε θάνατο ιατρού του ΕΚΑΒ. Οι πράξεις ή παραλείψεις των αρμοδίων οργάνων του Ε.Κ.Α.Β. (προγραμματισμός και συνθήκες διεξαγωγής των

Γ. Άρνηση συμμόρφωση με αποφάσεις δικαστηρίων

Η άρνηση της διοικήσεως προς συμμόρφωση με απόφαση του ΣΤΕ ή άλλου διοικητικού δικαστηρίου συνιστά παράνομη πράξη ή παράλειψη όχι από την παραβίαση του δεδικασμένου, καθώς αυτό δεν αποτελεί πηγή δικαίου, αλλά από την σύγκρουση με τις διατάξεις του Συντάγματος³⁵⁴ και του νόμου³⁵⁵, που επιβάλλουν τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις αποφάσεις αυτές³⁵⁶. Τα ίδια ισχύουν και για τις αποφάσεις του ΔΕΕ. Η άρνηση συμμόρφωσης με τις αποφάσεις αυτού αντίκειται στα άρθρα 252-281 ΣυνθΛΕΕ και συνεπώς σε περίπτωση πρόκλησης ζημίας δύναται να θεμελιώσει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση³⁵⁷.

Ως προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, το άρθρο 48 της ΕΣΔΑ προβλέπει την αναγνώριση από την Ελλάδα της υποχρεωτικής δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ και το άρθρο 53 την υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, σε όλες τις περιπτώσεις που είναι διάδικοι. Τα ανωτέρω άρθρα σύμφωνα με το 28 παρ 1 του Σ αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου υπερισχύοντας κάθε άλλης διάταξης νόμου και

εφημεριών) που έλαβαν χώρα, συνιστούν περίπτωση παραλείψεως των, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστωσης, προσιδιαζόντων στη συγκεκριμένη υπηρεσία ιδιαιτέρων καθηκόντων και υποχρεώσεων για την προστασία των εργαζομένων ιατρών.

³⁵⁴ Άρθρο 95 παρ. 5 «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης». Κτιστάκη Σ., *“Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001”* ΤοΣ 2007, σελ. 813.

³⁵⁵ Άρθρο 50 Π.Δ 18/1989 (ΦΕΚ Α' 8) και Ν. 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274).

³⁵⁶ Βλ Κουβαράς Η., *“Υποχρέωση συμμόρφωση της Διοίκησης προς δικαστική απόφαση Η αστική ευθύνη του Δημοσίου ως συμπληρωματικό εργαλείο αποκατάστασης επί παραβίασης της”* Συνήγορος 111/2015, σελ. 32. Η χρηματική κύρωση του Ν. 3068/2002 δεν έχει αποζημιωτικό χαρακτήρα αλλά σκοπεύει στην συμμόρφωση της Διοίκησης. Αντίθετα η ανόρθωση της ζημίας του διοικουμένου αποτελεί ζήτημα αυτοτελούς δικαστικής διαγνώσεως μετά την άσκηση σχετικής αγωγής ενώπιων των αρμοδίων δικαστηρίων.

³⁵⁷ Μεταξάς Α., *“Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων”* (Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 17 επ.

η ενδεχόμενη παραβίασή τους θεμελιώνει το στοιχείο της παρανομίας κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ³⁵⁸.

Δ. Παραβίαση κανόνων δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 28 του Σ οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου³⁵⁹ έχουν υπερνομοθετική ισχύ. Οποιαδήποτε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του δημοσίου έρχεται σε αντίθεση με αυτούς θεμελιώνει το στοιχείο του παρανόμου κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ³⁶⁰. Το ΔΕΚ ασχολήθηκε αρκετά νωρίς με το ζήτημα της δικαστικής προστασίας εκείνων που πλήττονται από τη εκ μέρους των οργάνων των κρατών μελών παραβίαση διατάξεων του ευρωπαϊκού-κοινοτικού δικαίου. Ήδη από το 1960 στην απόφαση Humblet κατά Βελγίου³⁶¹ και το 1968 στην απόφαση Salgoil³⁶², τα πορίσματα των οποίων επαναλαμβάνει και η μετέπειτα νομολογία, αναγνώρισε ρητά την ύπαρξη δικαιώματος δικαστικής προστασίας των ιδιωτών για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη και αφετέρου ότι ο καθορισμός της νομιμοποίησης και των διαδικαστικών – δικονομικών προϋποθέσεων αυτής της

³⁵⁸ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 808.

³⁵⁹ Οι κανόνες αυτοί προέρχονται τόσο το πρωτογενές δίκαιο, ήτοι, ιδρυτικές συνθήκες, τροποποιητικές και συμπληρωματικές συνθήκες, όσο και από το παράγωγο δίκαιο, ήτοι, κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις.

³⁶⁰ Iliopoulos-Strangas J., *“La responsabilité de l’Etat en tant que législateur”* RHDJ, 1998 σελ. 320 επ.

³⁶¹ ΔΕΚ C-6/60, Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Δεκεμβρίου 1960, Jean-E. Humblet κατά Βελγικού Δημοσίου διαθέσιμο στο www.curia.eu (11 Νοε 17).

³⁶² ΔΕΚ C-13/68, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Salgoil SpA κατά Υπουργείου Εξωτερικού Εμπορίου της Ιταλικής Δημοκρατίας www.curia.eu (12 Νοε 17.)

προστασίας επαφίεται στα κράτη μέλη, τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να καθορίσουν τις σχετικές με την προστασία ρυθμίσεις³⁶³.

Στη θεμελιακή απόφαση Francovich³⁶⁴ το ΔΕΚ προχώρησε παραπέρα και υποστήριξε ότι το ουσιαστικό μέρος της ευθύνης του κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου κρίνεται με βάση το κοινοτικό δίκαιο³⁶⁵ και αποσαφήνισε τις προϋποθέσεις θεμελίωσης της ευθύνης αυτής³⁶⁶. Οι προϋποθέσεις είναι οι εξής τρεις:

1) Ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου πρέπει να κατατείνει στην απονομή προσδιορίσιμων δικαιωμάτων στους ιδιώτες,

2) Η παράβαση του κανόνα δικαίου από το όργανο του κράτους μέλους θα πρέπει να είναι κατάφωρη,

3) Να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβιασθείσας διάταξης και της ζημίας. Η μη παραπομπή πλέον στις εθνικές νομοθεσίες οδηγεί σε μία πλήρη εναρμόνιση του θεσμού και αποφυγή ουσιωδών διαφοροποιήσεων στο βαθμό της παρεχόμενης έννομης προστασίας λόγω αποκλίσεων των συναφών κανονιστικών ρυθμίσεων³⁶⁷.

³⁶³ Μουαμελετζή Ε., “Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης Francovich, ΔΕΚ C-6/90 και 9/90 της 19.11.1991)” ΕΕΕυρΔ, 2/1993, σελ. 371-402.

³⁶⁴ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C- 9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci κλπ κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας. Στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΕΕ www.curia.europa.eu, υπάρχουν παραπομπές σε 144 κείμενα επιστημονικού σχολιασμού. Η υπόθεση αφορούσε την παράλειψη της Ιταλίας να πάρει μέτρα εφαρμογής της υπ. αριθμ. 80/987 οδηγίας του Συμβουλίου της 20.10.1980 σχετικά με την προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη.

³⁶⁵ Μεταξάς Α., “Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων” (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 18.

³⁶⁶ Παυλόπουλος Π., “Ευθύνη του Κράτους για τις παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου” ΕλλΔνη 38/1997, σελ. 398.

³⁶⁷ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., “Δημόσιες Συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, Διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία” στο Σκουρή Β., Τάχος Α., Κοντογιώργα-Θεοχαροπούλου Δ., “Μελέτες Διοικητικού Δικαίου - τ. 2” (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1995), σελ. 289 επ.

Δυο χρόνια αργότερα στην απόφαση *Bracherie de Pecheuer* μάλιστα διευκρίνισε ότι η ευθύνη δύναται να προκύψει ανεξαρτήτως του είδους του κρατικού οργάνου³⁶⁸. Στο πλαίσιο αυτό ευθύνη προς αποζημίωση του Δημοσίου δύναται να προκύψει στην περίπτωση μη εμπρόθεσμης ενσωμάτωσης οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο, στην ενσωμάτωση οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αντίθετα προς τις επιταγές της, στην περίπτωση παράβασης της άμεσης εφαρμογής μιας οδηγίας, της παράβασης, ενός κανονισμού ή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου³⁶⁹, της μη σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου από τα δικαστήρια³⁷⁰.

Ε. Ευθύνη από νόμιμες πράξεις

Η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ αναφέρεται σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις και συνεπώς το κράτος δεν ευθύνεται για την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούν νομίμως τα όργανά του³⁷¹, εκτός αν ο νόμος προβλέπει ειδικώς αποζημίωση³⁷². Ωστόσο, οι νόμιμες ζημιογόνες πράξεις καίτοι συντείνουν στο δημόσιο συμφέρον δύναται να παρουσιάζουν βλαπτικά αποτελέσματα για μια συγκεκριμένη ομάδα ατόμων και με αυτό τον τρόπο να διαταράσσεται η

³⁶⁸ ΔΕΚ C-46 και C-48/93. Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, *Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland* και *The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029.

³⁶⁹ Βλ. Μαθιουδάκης Ι., *“Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου”* Διδικ 10/1998, 314.

³⁷⁰ Μεταξάς Α., *“Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων”* (Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2005), σελ. 41 επ., όπου αφιερώνει σχετικό κεφάλαιο για την ευθύνη από παράβαση κανόνων του κοινοτικού δικαίου από ανώτατα εθνικά δικαστήρια.

³⁷¹ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 286 επ., όπου ήδη από το 1965 είχε σημειώσει τη ευθύνη του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις.

³⁷² Ως προς την απαραίτητη προϋπόθεση του παρανόμου βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1024/2005, 1011/2008, 322, 1512, 3089/2009, 167, 201/2014.

συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη³⁷³.

Η Ολομέλεια του ΣΤΕ θέτει ως προϋπόθεση θεμελίωσης της ευθύνης από νόμιμες πράξεις την ιδιαίτερη και σπουδαία βλάβη «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 νομοθεσία³⁷⁴». Πρόκειται για την πάγια ερμηνεία του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος που συνδέεται με τη θυσία των ελαχίστων και την υπέρβαση του εύλογου και ανεκτού ορίου αλληλεγγύης στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος³⁷⁵. Δεδομένου, όμως, ότι στη απόφαση ΣΤΕ Ολ. 1501/2014 το ζήτημα δεν συνδεόταν άμεσα με την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς, τα κριτήρια της ιδιαίτερης και σπουδαίας βλάβης δεν εξειδικεύονται³⁷⁶.

³⁷³ ΣΤΕ 5504/2012, η οποία δέχθηκε ότι όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς τον σκοπό της προστασίας μιας περιοχής έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της, δεν αναιρείται εκ μόνου του λόγου αυτού η νομιμότητά τους, αλλά γεννάται αξίωση των τυχόν θιγομένων ιδιοκτητών προς αποζημίωση, ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας. Στην περίπτωση βεβαίως των ζημιογόνων νόμιμων πράξεων, η ευθύνη θεμελιώνεται απευθείας στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος [βλ. συναφώς ΣΤΕ 2165/2013].

³⁷⁴ ΣΤΕ Ολ. 1501/2014 και ΣΤε Ολ. 5504/2012.

³⁷⁵ Θεοχαρόπουλος Λ., *“Η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1988).

³⁷⁶ Πρεβεδούρου Ε., *“Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣΤΕ Ολ. 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας”*, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (14 Νοε 17), η οποία σημειώνει ότι η απόφαση υιοθετεί πιο προοδευτική λύση από την πάγια νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, σύμφωνα με την οποία εάν γίνει αποδεκτό ότι υφίσταται μια τέτοια ευθύνη –πράγμα που όμως δεν φαίνεται να έχει συμβεί ακόμη– η γένεση της ευθύνης αυτής θα απαιτούσε, τουλάχιστον, να πληρούνται τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις, που συνίστανται στο υποστατό της ζημίας, στην ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της ζημίας αυτής και της οικείας πράξης, καθώς και στον ασυνήθη και ειδικό χαρακτήρα της ζημίας. Παραθέτει επίσης και την ερμηνεία της «ασυνήθους και ειδικής ζημίας» –έννοιας παρεμφερούς προς αυτή της «ιδιαίτερης και σπουδαίας βλάβης»– στην οποία προέβη ο γενικός εισαγγελέας του ΔΕΕ Poiares Maduro.

Περιπτώσεις που προβλέπεται ειδικώς αποζημίωση από νόμιμες πράξεις είναι:

1) το άρθρο 17 του Σ για την αναγκαστική απαλλοτρίωση όπως η αποζημίωση της ιδιοκτησίας³⁷⁷ λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων³⁷⁸,

2) Το άρθρο 18 παρ. 3 του Σ, που επιτρέπει για ορισμένους σκοπούς και έναντι αποζημίωσης την επίταξη, δηλαδή την προσωρινή απόκτηση της χρήσης και κάρπωσης κινητών ή ακινήτων πραγμάτων για κάλυψη άμεση και έκτακτης δημόσιας ανάγκης³⁷⁹,

3) Το άρθρο 285 του ΑΚ για την κατάσταση ανάγκης, σύμφωνα με το οποίο η καταστροφή αλλότριου πράγματος από όργανο της διοικήσεως δεν αποτελεί παράνομη πράξη, εφόσον είναι αναγκαία προς αποτροπή επικείμενου κινδύνου που απειλεί δυσανάλογα μεγαλύτερη ζημία στον επιχειρήσαντα την καταστροφή ή σε άλλον. Παρά τη νομιμότητα της ζημιογόνου πράξης, δύναται να επιδικαστεί εύλογη αποζημίωση βάσει των άρθρων 285-286 ΑΚ³⁸⁰,

³⁷⁷ Όσον αφορά την έννοια της ιδιοκτησίας στην ελληνική νομολογία ακολουθείται η άποψη ότι περιλαμβάνει μόνον τα εμπράγματα δικαιώματα και όχι τα ενοχικά. Το άρθρο, όμως, 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ορίζει ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ως περιουσία δε νοείται το σύνολο των δικαιωμάτων, στα οποία αναγνωρίζεται από το δίκαιο οικονομική αξία όπως όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσης και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα. Βλ. Απόφαση του ΕΔΔΑ της 9.12.1994, υπόθεση Ελληνικά Διυλιστήρια Στραν και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδας.

³⁷⁸ Αλλά και γενικότερα περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας βλ. ΣτΕ 1603/2016 ως προς την αποζημίωση ιδιοκτητών για περιορισμούς της ιδιοκτησίας τους λόγω προστασίας του περιβάλλοντος και Ολ. ΣτΕ 1097/1987.

³⁷⁹ Χιώλος Κ., *“Το εξαιρετικό και επαχθές μέτρο της επίταξης”* Αρμ. 1992, σελ. 773 επ. και για τον προσωρινό χαρακτήρα τις αποφάσεις ΟλΣτΕ 3454/1998 και ΣτΕ 1094/2005.

³⁸⁰ ΣτΕ 2774/1999. Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε αγωγή αποζημιώσεως για την αποκατάσταση ζημίας που προκλήθηκε σε ιχθυοτροφείο, λόγω της κατασκευής από όργανα του Δημοσίου φράγματος, με σκοπό την κατάσβεση φωτιάς στην περιοχή, με αποτέλεσμα από την εκτροπή της ροής των νερών και την μη κατάληξη αυτών στο ιχθυοτροφείο, το θάνατο μέρους των ψαριών λόγω της έλλειψης οξυγόνου.

4) Το άρθρο 24 του Σ για την προστασία του περιβάλλοντος³⁸¹, όπως η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, με την αποζημίωση με βάση το άρθρο 22 του ν.1650/1986 για τη διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασίας της φύσης³⁸², αλλά και του οικιστικού ή του πολιτιστικού, για την εξασφάλιση της διηνεκούς προστασίας των μνημείων³⁸³.

ΣΤ. Λόγοι άρσης του παρανόμου

Για την τελική κατάφαση του παρανόμου χαρακτήρα απαιτείται η εξέταση κατά πόσο συνέτρεχε κάποιος από τους λόγους άρσης του όπως η άμυνα, η κατάσταση ανάγκης, η ανωτέρα βία και η συναίνεση του παθόντος.

Ως προς τη άμυνα σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 284 ΑΚ και 22 ΠΚ σε περίπτωση παρούσας και άδικης επίθεσης, αίρεται ο παράνομος χαρακτήρας της πράξης ή παράλειψης, οδηγώντας στο ανεύθυνο του Δημοσίου³⁸⁴. Αυτό δε συμβαίνει, όμως, στην περίπτωση που έχουμε υπέρβαση των ορίων της άμυνας για το μέρος μόνο κατά το οποίο υφίσταται υπέρβαση.

³⁸¹ Παναγιωτόπουλος Γ., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου εν σχέσει με την προστασία του περιβάλλοντος”* ΤοΣ 2008, σελ. 295 επ.

³⁸² ΣΤΕ 1833/2017: «με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, ρυθμίζεται ειδικά και με πληρότητα το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου, επί του οποίου επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος...Εφόσον δε με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το είδος αυτής, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική διοικητική διαδικασία η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ο τελευταίος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου».

³⁸³ Μαθιουδάκης Ι., *“Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος”* Αρμ 5/2011, σελ. 731 επ.

³⁸⁴ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 974, όπου παραπέμπει στις αποφάσεις ΕφΑθ 803/1959 και ΠολΠρΘες 2/1990.

Αντίθετα, η κατάσταση ανάγκης (άρθρα 285 και 25 ΠΚ)³⁸⁵ ως λόγος άρσης του παρανόμου δεν μπορεί να θεμελιώσει το ανεύθυνο του Δημοσίου ενόψει και των διατάξεων τόσο για την αλληλεγγύη όσο και για την εύλογη αποζημίωση³⁸⁶.

Το γεγονός ότι το όργανο ενήργησε σύμφωνα με διαταγή ιεραρχικώς ανωτέρου δεν αίρει τον παράνομο χαρακτήρα της πράξης και την κρατική ευθύνη προς αποζημίωση, έστω και αν το όργανο ήταν νομικά υποχρεωμένο να την εκτελέσει³⁸⁷. Και τούτου διότι, η προσταγή (άρθρο 21 ΠΚ), η οποία συναντάται συχνά στις πράξεις του στρατού και της αστυνομίας, αίρει τον άδικο χαρακτήρα υποκειμενικά³⁸⁸, δηλαδή μόνο για τον προσταχθέντα, ενώ αντικειμενικά η πράξη παραμένει παράνομη και θεμελιώνει κρατική ευθύνη³⁸⁹.

Η ανωτέρα βία δηλαδή το φυσικό γεγονός ή άλλη πραγματική αδυναμία που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί όπως και τα τυχηρά γεγονότα δε θεμελιώνουν αστική ευθύνη του Δημοσίου³⁹⁰, πολύ περισσότερο όταν τα διοικητικά όργανα έπραξαν παν δυνατό για να προλάβουν τις ζημιογόνες

³⁸⁵ Άρθρο 285 ΑΚ «δεν αποτελεί παράνομη πράξη η καταστροφή ξένου πράγματος εφόσον είναι αναγκαία για να αποτραπεί επικείμενος κίνδυνος που απειλεί δυσανάλογα μεγαλύτερη ζημία αυτού που επιχειρεί την καταστροφή ή άλλου».

³⁸⁶ ΣΤΕ 1693/1998 και ΣΤΕ 2774/1999.

³⁸⁷ Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο" (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 809.

³⁸⁸ Τάχος Α., "Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο" (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 974.

³⁸⁹ Άρθρο 25 παρ. 2 εδ. γ' του ΥΠΚ "Η διαταγή δεν προσκτάται νομιμότητα εκ του ότι ο υπάλληλος οφείλει να υπακούσει σε αυτήν".

³⁹⁰ ΔΠρΘεσ 373/1997, όπου σημειώνονται τα εξής: «Επίσης, για τη γένεση της αποζημιωτικής ευθύνης απαιτείται επιπρόσθετα η πρόκληση ζημίας και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ ζημιογόνου πράξης και αποτελέσματος. Τέτοιος αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει, όταν κατά τα διδάγματα κοινής πείρας, δηλαδή, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, η φερόμενη ως ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη... κατά το χρόνο και υπό τους όρους που έλαβε χώρα, ήταν επαρκώς ικανή και είχε τη δυνατότητα, χωρίς τη μεσολάβηση έκτακτων ή ασυνήθιστων περιστατικών, να επιφέρει το επιζήμιο αποτέλεσμα. Αντίθετα, η ζημία δεν τελεί σε τέτοιο αιτιώδη σύνδεσμο, όταν μεσολάβησε έκτακτο ή ασυνήθες (έξω της συνήθους πορείας των πραγμάτων) περιστατικό. Συνεπώς, η ύπαρξη της παρανομίας ελέγχεται κάτω από συνθήκες συνήθους πορείας των πραγμάτων».

συνέπειες³⁹¹. Υπάρχει, όμως, και η περίπτωση να προβλέπεται διαφορετικά με νόμο³⁹². Το ζήτημα εξετάζεται, εξάλλου, και στο πλαίσιο του αιτιώδη συνδέσμου μεταξύ της παράνομης ενέργειας και του ζημιογόνου αποτελέσματα και κρίνεται κατά πόσο διακόπηκε ο σύνδεσμός αυτός.

Εκτός αυτού η πράξη ή παράλειψη δεν είναι παράνομη εφόσον ο ζημιωθείς έχει προηγουμένως παράσχει τη συναίνεση του προς το διοικητικό όργανο³⁹³. Συχνότερα παράδειγμα αποτελούν οι εγχειρίσεις, οι οποίες χωρίς τη συναίνεση του ασθενούς θα ήταν παράνομες³⁹⁴. Βέβαια, η συναίνεση απαιτείται να μην προσκρούει στα χρηστά ήθη³⁹⁵ ή τη δημόσια τάξη και να μην δόθηκε υπό το καθεστώς απειλής, παράνομης βίας ή εκμετάλλευσης ανάγκης³⁹⁶, ενώ σε περίπτωση επιφυλάξεων θα πρέπει να τηρούνται οι όροι αυτών. Στις περιπτώσεις βέβαια που δεν άρει τον παράνομο χαρακτήρα είναι δυνατόν να εκτιμηθεί ως συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος³⁹⁷.

³⁹¹ Προκύπτει εξ αντιδιαστολής από την απόφαση ΣτΕ 277/06 η οποία δέχθηκε ότι η φθορά των εμπορευμάτων σε τελωνειακές αποθήκες εξαιτίας πυρκαγιάς, δεν απαλλάσσει το Δημόσιο από την υποχρέωση αποζημίωσης καθώς αν είχαν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα φυλάξεως και πυροπροστασία, αυτή θα είχε αποφευχθεί.

³⁹² ΔΕΦΑΘ 4542/1998, σύμφωνα με την οποία «η διάταξη του άρθρου 4 του ν. 1481/1984, παράλληλα προς το γενικό συμφέρον αποβλέπει και στην προστασία των συμφερόντων των καθέκαστα ατόμων, και επομένως παρέχεται σ' εκείνους που ζημιώνονται από την παράλειψη από τα όργανα της Αστυνομίας εκτελέσεως των επιβαλλόμενων σ' αυτά καθηκόντων δικαίωμα αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, εφόσον, νοείται εν πρόκειται περί ασυνήθων περιπτώσεων κειμένων υπεράνω των δυνατοτήτων της αστυνομικής ικανότητας και αναγομένων κατά τον τρόπο αυτό στην έννοια της ανωτέρας βίας, εφόσον, στην τελευταία αυτή περίπτωση, τα αστυνομικά όργανα, πράττοντας παν δυνατόν, δεν μπόρεσαν να προλάβουν τις ζημιές των ιδιωτών από τις αιτίες αυτές (σχετικές Α.Π. 1616/1981, ΕΕΝ 49, 861, 106/1969, ΝοΒ 17, 877)».

³⁹³ Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 975.

³⁹⁴ Φουντεδάκη Κ., «Αστική ιατρική ευθύνη, Γενική εισαγωγή, δογματική και δικαιολογική θεώρηση, θεμελιώδεις έννοιες» (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003), σελ. 187 επ.

³⁹⁵ Όπως ρητά ορίζει το άρθρο 308 ΠΚ.

³⁹⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι'» (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 237.

³⁹⁷ Καράκωστας Ι. «Ιατρική ευθύνη, Χαρακτηριστικά γνωρίσματα & νομική διάσταση κανόνων ιατρικής δεοντολογίας» (Νομική Βιβλιοθήκη 2008), σελ. 39–40. ΣτΕ 2796/2006.

5. Απουσία διατάξεων που τίθενται αποκλειστικώς ή κυρίως χάριν του δημοσίου συμφέροντος

Ο νόμος ορίζει ότι το Δημόσιο δεν ευθύνεται σε αποζημίωση, όταν η παραβιασθείσα διάταξη έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος³⁹⁸. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για αρνητική προϋπόθεση η οποία, εφόσον συντρέχει, αποκλείει τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου³⁹⁹. Η διάταξη ως έχει γραμματικώς δεν ανταποκρίνεται στο νόημα, το οποίο πράγματι έχει, καθώς χάριν του γενικού συμφέροντος έχουν τεθεί όλες οι διατάξεις και συνεπώς το Δημόσιο δεν θα ευθυνόταν ποτέ σε αποζημίωση⁴⁰⁰.

Συνεπώς, σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία και νομολογία σκέψη δεν αναγνωρίζεται ευθύνη, όταν πρόκειται για ενέργεια αντικείμενη σε διάταξη νόμου που έχει θεσπιστεί αποκλειστικά και άμεσα χάριν του γενικού συμφέροντος⁴⁰¹. Σκοπός, εξάλλου, της διάταξης είναι να αποκλεισθεί η ευθύνη στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται καμία δικαιολογική σχέση ανάμεσα στον

³⁹⁸ Βλ. Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 324. Το δημόσιο συμφέρον αποτέλεσε όριο στην αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου πολύ πριν τη θέσπιση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ με χαρακτηριστική την απόφαση ΑΠ 111/1914.

³⁹⁹ Θεοδωρόπουλος Π., *“Το ανεύθυνον του Δημοσίου εκ παραβάσεως υπό των οργάνων αυτού διατάξεως κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος”* ΝοΒ 1966, σελ. 78.

⁴⁰⁰ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 810 όπως η εισαγωγή της λαϊκής αγωγής (action popularis) θα κατέληγε ενδεχομένως σε σωρεία αγωγών στα δικαστήρια.

⁴⁰¹ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *“Διοικητικό Δίκαιο”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004), σελ. 336, Κιουππίδης Θ., *“Κρατική ευθύνη από παράλειψη”* (Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1989), σελ. 249 επ., Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 294 επ., Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 237. Βλ. ΑΠ 210/1971 και ΑΠ 37/1975.

ζημιωθέντα και στα από την παραβιασθείσα διάταξη προστατευόμενα συμφέροντα⁴⁰².

Εκτός των καθαρά χαριστικών, παραδείγματα διατάξεων που τίθενται κατ' αρχήν χάριν του γενικού συμφέροντος είναι ιδίως οι περί προστασίας της εθνικής άμυνας και της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας και γενικά της εσωτερικής ασφάλειας, οι περί προστασίας της δημόσιας περιουσίας, της δημόσιας υγείας και των δασών⁴⁰³, οι περί των συγκοινωνιών εντός των ορμών και των λιμένων⁴⁰⁴ κτλ. Περαιτέρω, στην ίδια κατηγορία εντάσσονται οι διατάξεις που ρυθμίζουν την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας⁴⁰⁵, εξαιρουμένων εκείνων που σχετίζονται με την αποστολή της αστυνομικής τάξης που αφορά στην προστασία της ομαλής κοινωνικής διαβίωσης και των ατομικών ελευθεριών των διοικουμένων⁴⁰⁶. Διευκρινίζεται, ωστόσο, ότι η αποκλειστική εξυπηρέτηση του

⁴⁰² Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 95.

⁴⁰³ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 237 αναφέρεται στις διατάξεις του δασικού κώδικα, με τις οποίες καθορίζονται τα καθήκοντα των δασικών υπαλλήλων, του στρατού και της αστυνομίας σε περίπτωση έκρηξης πυρκαγιάς σε δάσος. Τυχόν παράλειψη πράξης, κατά τις διατάξεις αυτές δε δημιουργεί ευθύνη του Δημοσίου.

⁴⁰⁴ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 110-111 όπου παρατίθεται η απόφαση ΑΠ 439/1956 για την απαγόρευση της με περιορισμένο τρόπο εκμετάλλευσης της συγκοινωνιακής γραμμής Ρίου-Αντιρρίου. Αντίθετα με την ΕφΑθ 1060/1951 η νομολογία δέχθηκε ότι οι διατάξεις περί συντηρήσεων των δημόσιων οδών εκτός από το δημόσιο συμφέρον προστατεύουν και συγκεκριμένα δικαιώματα των πολιτών.

⁴⁰⁵ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσης 1968), σελ. 312 επ., όπου προβαίνει σε κατηγοριοποίηση και εντάσσει τους υπηρεσιακούς κανονισμούς, τις συνταγματικές ρυθμίσεις για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, διατάξεις για την τήρηση της δημόσιας ασφάλειας και της προστασίας της δημόσιας περιουσίας.

⁴⁰⁶ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 978-979 η νομολογία αρχικά υπήρξε αρνητική αλλά στη συνέχεια έκρινε ότι οι διατάξεις που αναφέρονται στην αστυνόμευση της τάξης παράλληλα με το γενικό συμφέρον αποβλέπουν και στην προστασία των πολιτών και των περιουσιών τους. Σχετικές αποφάσεις οι ΣτΕ 28/2000, 3760/2002 και 3919/2002 και 307/2007, η οποίας δέχθηκε *Η διάταξη του άρθρου 4 παρ.1 και 3 του Ν 1481/1984 σύμφωνα με την οποία ο κλάδος της αστυνομίας τάξεως, που κατά το άρθρο 2 παρ.1 περίπτωση γ' του νόμου αυτού, ανήκει στις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως έχει ως ειδικότερη αποστολή εκτός των άλλων, την απρόσκοπτη κοινωνική διαβίωση των*

δημόσιου συμφέροντος δεν αποκλείει παράλληλα την αντανακλαστική-έμμεση ικανοποίηση και συμφερόντων ιδιωτών⁴⁰⁷.

Αντίθετα οι διατάξεις του δημοσίου λογιστικού αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αλλά σύμφωνα με τις σύγχρονες νομικές αντιλήψεις αντανακλαστικά προστατεύουν και τους έντιμους δημοσίους υπαλλήλους⁴⁰⁸, όπως και οι κανόνες του πειθαρχικού δικαίου⁴⁰⁹ αλλά και οι διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας⁴¹⁰. Εκτός αυτού, σε περίπτωση, που η νομοθεσία είναι τόσο γενική και αποβλέπει αφηρημένα εις το απρόσωπο γενικό συμφέρον, με αποτέλεσμα ο ιδιώτης να μην μπορεί να την επικαλεστεί υπέρ αυτού και να επιδιώξει την εφαρμογή μέσω αγωγής, τότε ούτε την αγωγή αποζημιώσεως του 105 ΕισΝΑΚ δύναται να ασκήσει⁴¹¹.

Και στο ιδιωτικό δίκαιο γίνεται δεκτή η άποψη που αποκλείει την ευθύνη για αποζημίωση όταν η παραβιασθείσα διάταξη έχει τεθεί αποκλειστικά ή μόνο για την προστασία του γενικού συμφέροντος⁴¹². Ο περιορισμός, όμως, της ευθύνης του Δημοσίου στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ γίνεται με αναφορά στον

πολιτών καθώς και την προστασία των ατομικών ελευθεριών του πολίτη μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται κατ άρθρον 17Σ και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

⁴⁰⁷ Σχετικά οι αποφάσεις ΣτΕ 1920/1993, ΣτΕ 1047/2007 και ΣτΕ 2829/2005.

⁴⁰⁸ Σημειώνεται πάντως ότι η νομολογία δεν έχει δημιουργήσει ένα ασφαλές κριτήριο για να προσδιορίσει τις διατάξεις νόμου που έχουν τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, βλ. Σαββαΐδου Κ., “*Η ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της φορολογικής διοίκησης στο ελληνικό και το γαλλικό δίκαιο (Β’ μέρος)*” ΔΦΝ 2005, σελ. 1326, όπου γίνεται δεκτό ότι οι διατάξεις που ρυθμίζουν την άσκηση του φορολογικού δικαιώματος του κράτους δεν έχουν τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος.

⁴⁰⁹ Δαγτόγλου Π., “*Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*” (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 811.

⁴¹⁰ ΣτΕ 2829/05 σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας οι οποίες θεσπίζουν γενικώς τους όρους και τις προϋποθέσεις ανεγέρσεως οικοδομών και κατά τούτο εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, εξυπηρετούν ταυτοχρόνως και ιδιωτικά συμφέροντα.

⁴¹¹ Τάχος Α., “*Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 977.

⁴¹² ΑΠ 476/1990 και ΑΠ 900/2003.

προστατευτικό σκοπό του κανόνα δικαίου⁴¹³. Ο νόμος, δηλαδή, οδηγεί τον δικαστή στη έρευνα του περιεχομένου της επιταγής και δη τη διαπίστωση κατά πόσο μεταξύ παραβιασθείσας επιταγής και προσβληθέντος συμφέροντος υφίσταται τόσο χαλαρή σχέση, ώστε να δύναται να εξαχθεί εξ αυτού ότι η επιταγή τίθεται *in concreto* αποκλειστικά χάριν του γενικού συμφέροντος⁴¹⁴. Οι περιπτώσεις αυτές στην πράξη είναι πολύ περιορισμένες, αφού η πλειοψηφία των διατάξεων μαζί με το δημόσιο συμφέρον προστατεύουν και συγκεκριμένα δικαιώματα ή ατομικές ελευθερίες των ιδιωτών⁴¹⁵.

6. Ύπαρξη ζημίας

Η πρόκληση ζημίας στον ιδιώτη από την παράνομη πράξη ή παράλειψη τίθεται ως προϋπόθεση της ευθύνης του Δημοσίου. Η έννοια της ζημίας περιλαμβάνει κάθε βλάβη (επί τα χείρω μεταβολή) των εννόμων, άυλων ή υλικών αγαθών του διοικουμένου, δηλαδή, της περιουσίας, υγείας, ελευθερίας, ζωής κτλ⁴¹⁶. Αντίθετα, η μη ικανοποίηση ληξιπρόθεσμης αξίωσης δεν επιφέρει επί τα χείρω μεταβολή της περιουσιακής κατάστασης, καθώς το δικαίωμα παραμένει⁴¹⁷.

Η ζημία διακρίνεται σε περιουσιακή και ηθική βλάβη, δηλαδή μη περιουσιακή ζημία⁴¹⁸. Η περιουσιακή ζημία αντιστοιχεί προς τη διαφορά που

⁴¹³ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 810.

⁴¹⁴ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960), σελ. 99.

⁴¹⁵ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 334 στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων η εξαίρεση του 105 ΕισΝΑΚ δεν εφαρμόζεται στις υλικές ενέργειες.

⁴¹⁶ Γεωργιάδης Α., *“Ενοχικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (6^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011), σελ. 122 επ.

⁴¹⁷ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 811.

⁴¹⁸ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *“Διοικητικό Δίκαιο”* (Αντ Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004), σελ. 337.

προκύπτει από τη σύγκριση μεταξύ της σημερινής περιουσιακής κατάστασης του ζημιωθέντος και εκείνης που θα υπήρχε χωρίς το ζημιογόνο γεγονός⁴¹⁹. Αυτή προκύπτει, όταν βλάπτονται είτε δικαιώματα του διοικουμένου ιδιωτικού δικαίου όπως εμπράγματα, ενοχικά ή επί άυλων αγαθών και περιπτώσεις που βλάπτεται η δυνατότητά του να αποκτήσει τέτοια δικαιώματα, όπως σε περίπτωση που βλάπτεται για παράδειγμα η πελατεία, είτε δημόσια δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα που προβλέπονται από το διοικητικό δίκαιο ή όταν επιβάλλονται υποχρεώσεις που είναι δυνατόν να αποτιμηθούν σε χρήμα⁴²⁰.

Περαιτέρω η οικονομικής φύσης ζημία είναι δυνατόν να είναι τόσο θετική όσο και αποθετική⁴²¹. Θετική (*damnum emergens* υπό τις ειδικότερες εκδοχές του θετικού και αρνητικού διαφέροντος) είναι η πραγματική απομείωση της περιουσίας του διοικουμένου τόσο λόγω βλαπτικής επενέργειας του διοικητικού οργάνου στα δικαιώματα και συνακόλουθα στην περιουσία του διοικουμένου ή ακόμα και λόγω παράνομης αποστέρησης αγαθών ή εν γένει παροχών προς το διοικούμενο⁴²².

Ως αποθετική ζημία ή διαφυγόν κέρδος (*Lucrum cessans*) νοείται η ματαίωση αυξήσεως του ενεργητικού ή μειώσεως του παθητικού της περιουσίας η οποία πιθανολογείται ότι θα επερχόταν κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων⁴²³, εάν δεν επερχόταν το ζημιογόνο γεγονός⁴²⁴. Από την πρόσφατη

⁴¹⁹ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 278-279 η λεγόμενη θεωρία της διαφοράς, τα όρια της οποίας απέδειξε το εξής περιστατικό από τη νομολογία. Ι.Χ συγκρούστηκε με τρένο του ΟΣΕ, ο οποίος διέθετε μόνιμο προσωπικό προς αποκατάσταση των βλαβών με σταθερο μισθό ανεξαρτήτως της παραγόμενης εργασίας. Έτσι δεν υπήρχε διαφορά μεταξύ της περιουσίας του ΟΣΕ πριν και μετά το ζημιογόνο περιστατικό.

⁴²⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 233.

⁴²¹ Για την έννοια της ζημίας στο πλαίσιο του καταλογισμού των ευθυνόμενων υπαλλήλων έναντι του Δημοσίου, βλ. Μαραγκού Γ., *“Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου”* Διδικ 2006, σελ. 299-309.

⁴²² ΣτΕ 2727/2003 για πρόσθετα έξοδα κηδείας.

⁴²³ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 976. Ομοίως, η ΣτΕ 289/1995. Βλ επίσης Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση

νομολογία ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΣτΕ 707/2016 που δέχθηκε ότι όποιος αξιώνει διαφυγόν κέρδος από την εκμετάλλευση οικοδομής, μέλλουσας να ανεγερθεί, δεν είναι αναγκαίο να επικαλείται ότι είχε εφοδιαστεί με οικοδομική άδεια, αλλά ότι είχε πιθανότητα πορισμού διαφυγόντος κέρδους⁴²⁵.

Πέρα από την περιουσιακή ζημία το δικαστήριο μπορεί να επιδικάσει εύλογη χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθική βλάβης⁴²⁶. Ηθική ζημία είναι η μη αποτιμητή σε χρήμα ζημία, που υφίσταται το πρόσωπο από την προσβολή των εννόμων αγαθών του, τόσο περιουσιακών, όσο και μη περιουσιακών, αγαθών δηλαδή της προσωπικότητας του⁴²⁷. Αυτό ισχύει ιδίως για εκείνον που έπαθε προσβολή της υγείας⁴²⁸, της τιμής, της ελευθερία του, της σωματικής ακεραιότητας, της επιστημονικής φήμης⁴²⁹, αλλά και οποιαδήποτε γενικότερη

Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 811, όπου τονίζει ιδίως τα προπαρασκευαστικά μέτρα που έχουν ληφθεί από τον ζημιωθέντα. Σχετική απόφαση η ΣτΕ 1479/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 1206.

⁴²⁴ ΤριΠρΑθ 17094/2015 και ΣτΕ 3308/96, όπου επιδικάστηκε αποζημίωση σε στρατιώτη, σερβιτόρο στο επάγγελμα, ο οποίος τραυματίστηκε από αμέλεια του επικεφαλής αξιωματικού, για αδυναμία απασχολήσεως του ως σερβιτόρου το επίμαχο χρονικό διάστημα.

⁴²⁵ Αντίθετα η ΑΠ 29/1989 σε αγωγή αποζημίωσης για αστική ευθύνη Δημοσίου, δέχθηκε ότι δεν δικαιούται το πτητικό επίδομα υπό την έννοια του διαφυγόντος κέρδους αξιωματικός ο οποίος δεν άσκησε καθήκοντα ιπταμένου, έστω και αν αυτό συνέβη κατόπιν παρανομίας των οργάνων του Δημοσίου, που τον έκριναν ακατάλληλο για ιπτάμενο.

⁴²⁶ Βλ ΣτΕ 7/2017, Σκέψη 6η «Επειδή, ναι μεν, όπως έχει κριθεί, κατά την έννοια των διατάξεων του ανωτέρω άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα και του άρθρου 932 του Αστικού Κώδικα, σε περίπτωση παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας οργάνων του Δημοσίου κατά την ενάσκηση της εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δικαστήριο, ανεξάρτητα από την αποζημίωση για περιουσιακή ζημία, μπορεί να επιδικάσει στο ζημιωθέντα, ύστερα από αίτησή του, εύλογη, κατά την κρίση του, χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης (ΣτΕ 3032/2014, 1072/2011, 1229, 1225/2010, 2536/2008, 2559/2007 επτ., 1410/2006 επτ. κ.ά.)».

⁴²⁷ Καράκωστας Ι., «Χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης στην περίπτωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου» Εφαρμογές Αστικού Δικαίου 4/2008, σελ. 380.

⁴²⁸ ΔΠρΑθ 3612/2009, όπου το δικαστήριο δέχθηκε ότι «από τη ρίψη αίματος από όργανα του εναγόμενου Νοσοκομείου στο πρόσωπο και στο σώμα του ενάγοντος με κίνδυνο να μεταδοθεί σε αυτόν κάποια μολυσματική ασθένεια, προξενήθηκε ηθική βλάβη συνισταμένη σε στεναχώρια, αβεβαιότητα και αγωνία ως προς την κατάσταση της υγείας του με συνέπεια το εναγόμενο Νοσοκομείο να είναι υποχρεωμένο να καταβάλλει χρηματική ικανοποίηση στον ενάγοντα λόγω ηθικής βλάβης (άρθρα 932 ΑΚ και 105-106 ΕισΝΑΚ).

⁴²⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι'» (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 233-234, όπου απαριθμεί ενδεικτικά τα αγαθά που συνδέονται με την

προσβολή της προσωπικότητας⁴³⁰. Είδος της ηθικής βλάβης αποτελεί η ψυχική οδύνη της οικογένειας του θανόντος⁴³¹, όπως η σύζυγος, τα τέκνα, οι γονείς και τα αδέρφια αυτού ακόμη και οι πεθεροί⁴³². Σύμφωνα με την ΣτΕ 3736/2012, η αξίωση αποζημίωσης λόγω ηθικής βλάβης είναι αυτοτελής σε σχέση με την αξίωση για χρηματική ικανοποίηση ψυχικής οδύνης και συνεπώς η άσκηση της πρώτης δεν παρακωλύει την άσκηση της δεύτερης⁴³³.

Μια περαιτέρω διάκριση της ζημίας είναι σε άμεση και έμμεση. Η ζημία η οποία προκύπτει αμέσως και ευθέως από το ζημιογόνο γεγονός ονομάζεται άμεση, ενώ έμμεση είναι η ζημία την οποία υφίσταται ο ζημιωθείς ως απώτερη

προσωπικότητα και σε περίπτωση προσβολής του επιδικάζεται χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης.

⁴³⁰ Καράκωστας Β., «Η ηθική βλάβη στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη, με αφορμή την 1696/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας» ΔΦΝ 2004, σελ. 22 και ΣτΕ 2891/1999, ΔΦΝ 2002, σελ. 569, όπου γίνεται δεκτή η ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 57 και 59 ΑΚ., Σκέψη 11^η «...συνεπεία αφενός μεν των παρανόμων πράξεων περί αποσπάσεώς του και της τοποθετήσεώς του με αυτές σε θέση απλού υπαλλήλου, αφετέρου δε της απορρίψεως του αιτήματός του περί υπερωριακής απασχολήσεως, υπέστη βαρεία προσβολή της προσωπικότητός του, διότι από τις ανωτέρω πράξεις δημιουργήθηκε με βεβαιότητα στο ευρύ κοινό η εντύπωση ότι ο αναιρεσίβλητος δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις υπηρεσιακές ανάγκες». Ομοίως, και η ΣτΕ 167/2014 ως προς τις διαρκείς αναπομπές υποψήφιας προς μονιμοποίησης στις τάξεις της Πολεμικής Αεροπορίας και τις επαναλαμβανόμενες απολύσεις της.

⁴³¹ Βλ. ΣτΕ 1696/2003, ΕΔΚΑ 2003 σελ. 828, Σκέψη 3^η «...Σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου η χρηματική αυτή ικανοποίηση μπορεί να επιδικασθεί στην οικογένεια του θύματος λόγω ψυχικής οδύνης» και ΣτΕ 1223/2002 όπου επιδικάστηκε χρηματική ικανοποίηση λόγω ψυχικής οδύνης γονέων από το θάνατο του νεογέννητου βρέφους τους, λόγω πυρκαγιάς σε νοσοκομείο και ΣτΕ 396/2016 σχετικά με την επιδίκαση χρηματικής ικανοποίησης λόγω ψυχικής οδύνης από την πτώση στρατιωτικού ελικοπτέρου και το θάνατο των επιβαινόντων.

⁴³² ΔπρΗρακλ 54/2005 για την παράλειψη μετάβασης εφημερεύοντος ιατρού για διάγνωση και αντιμετώπιση σοβαρού περιστατικού με συνέπεια το θάνατο. Ομοίως και η ΣτΕ 2273/2012 ως προς την πτώση στρατιωτικού ελικοπτέρου και θάνατο του χειριστή, όπου επιδικάστηκε χρηματική ικανοποίηση λόγω ψυχικής οδύνης στην οικογένεια του θανόντος, συμπεριλαμβανομένων και των πεθερών.

⁴³³ ΣτΕ 3736/2012 αφορούσε εσφαλμένη διάγνωση από στρατιωτικούς ιατρούς με αποτέλεσμα αρχικά την νεφρική ανεπάρκεια του στρατιώτη και μια εικοσαετία μετά την κατάταξή του στο στράτευμα, το θάνατό του. Ανεξαρτήτως της χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης του παθόντα από την βλάβη της υγείας του και της μεταγενέστερης των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων δημιουργίας οικογένειας, το δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν παρακωλύεται η άσκηση αγωγής λόγω ψυχικής οδύνης από τη σύζυγό και το τέκνο, εφόσον ο θάνατος του αποβιώσαντος αποτελεί απότοκο των παράνομων ενεργειών.

συνέπεια της αρχικής προσβολής⁴³⁴. Συναφής είναι και η διάκριση σε παρούσα και μέλλουσα ζημία⁴³⁵. Παρούσα είναι η επέλθουσα ζημία, ενώ μέλλουσα θεωρείται αυτή που βασίμως αναμένεται να επέλθει στο μέλλον κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων⁴³⁶. Πρόκειται για μελλοντική αξίωση η οποία πηγάζει από το παρόν ζημιογόνο γεγονός και η οποία αποκαθίσταται μόνο όταν αποτελεί άμεση και βεβαία συνέπεια της παρούσας κατάστασης και δεν εξαρτάται από αστάθμητους παράγοντες⁴³⁷. Αποκαθίστανται όλες οι παραπάνω μορφές της ζημίας με αποτέλεσμα η διάκριση να στερείται άμεσου πρακτικού ενδιαφέροντος, αν και συχνά παρατηρείται δυσκολία στην απόδειξη του αιτιώδη συνδέσμου μεταξύ ζημιογόνου ενέργειας και των περιπτώσεων της έμμεσης και μέλλουσας ζημίας.

7. Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ ζημίας και παράνομης πράξης

Κατά την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ απαραίτητη προϋπόθεση για την ευθύνη προς αποζημίωση του Δημοσίου, είναι η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου και της επελθούσας ζημίας, που καθιστά την πράξη ζημιογόνο. Σύμφωνα με τη διατύπωση της νομολογίας αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής, πράξη ή παράλειψη είναι επαρκώς ικανή (πρόσφορη) κατ' αντικειμενική πρόγνωση και σύμφωνα με τη

⁴³⁴ Γεωργιάδης Α., “Ενοχικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (6^η έκδοση Σάκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011), σελ. 149-150.

⁴³⁵ Κρομμύδας Ε., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), “Η αστική ευθύνη του Δημοσίου” (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 130 επ.

⁴³⁶ ΔεφΑΘ 1055/2009.

⁴³⁷ ΣΤΕ 1072/2011 Σκέψη 3^η «Δεν αρκεί δε για τη θεμελίωση της αξιώσεως προς αποζημίωση η επίκληση της υποκειμενικής βουλήσεως του ανηλίκου για μελλοντική επιλογή επαγγέλματος ούτε της ευκαιριακής ενασχολήσεώς του με ορισμένη δραστηριότητα, αν δεν γίνεται παράλληλως επίκληση και συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών, από τα οποία να πιθανολογείται η μελλοντική άσκηση του σχετικού επαγγέλματος (ΣΤΕ 2528/2002)».

συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων να επιφέρει τη ζημία⁴³⁸. Εξάλλου, ευθύνη του δημοσίου γεννάται όταν επιπρόσθετα η παράνομη πράξη ή παράλειψη του οργάνου έλαβε χώρα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με την άσκηση των καθηκόντων του στο πλαίσιο αυτής⁴³⁹.

Ως προς τον προσδιορισμό του αιτιώδους συνδέσμου⁴⁴⁰, έχουν διατυπωθεί τρεις θεωρίες, με προέλευση από το αστικό δίκαιο⁴⁴¹: η θεωρία του ισοδυνάμου των όρων (*condicio sine qua non*), της πρόσφορης αιτίας (*causa adequate*) και του σκοπού του κανόνα δικαίου⁴⁴². Κρατούσα στο πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι η θεωρία της πρόσφορης αιτίας⁴⁴³. Αυτή υφίσταται όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας (ΚΠολΔ 336 παρ. 4) η φερόμενη ως ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη κατά την συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων ή εκ των ειδικών περιστάσεων της συγκεκριμένης περίπτωσης (πρβλ ΑΚ 298β) ήταν επαρκώς ικανή, όπως επιφέρει το ζημιογόνο αποτέλεσμα⁴⁴⁴. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η ΣτΕ 473/2011 για τις παράνομες

⁴³⁸ Πάγια η διατύπωση σε πλήθος αποφάσεων. Ενδεικτικά οι Ολ. 4741/2014, 1397/2014, 522/2014, 473/2011, 2986/2009, 334/2008 1024/2005. Η ΣτΕ 596/2017 προσδιορίζει τη συνήθη πορεία περαιτέρω ως τη χωρίς μεσολάβηση άλλων, τελείως άσχετων ή εκτάκτων και ασυνήθιστων περιστατικών.

⁴³⁹ Κρομμύδας Ε., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 97-98. Σχετικά απόφαση η ΣτΕ 2521/2008.

⁴⁴⁰ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 976 ο αιτιώδης σύνδεσμος αποτελεί αόριστη νομική έννοια με παραπομπή στην ΑΠ 104/2001.

⁴⁴¹ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 543-544.

⁴⁴² Η πρώτη θεωρία προσδιορίζει την αιτιότητα υπό το πρίσμα των φυσικών επιστημών και της λογικής. Αποτελεί την αφετηρία αλλά για τον περιορισμό της διατυπώθηκε η δεύτερη θεωρία της πρόσφορης αιτίας σύμφωνα με την οποία, η ζημία πρέπει να βρίσκεται προς το επιζήμιο γεγονός και το ευθυνόμενο πρόσωπο σε σχέση «αποχρώντως αιτιώδη» και όχι απλά σε σχέση αιτιώδη. Για τον περαιτέρω περιορισμό διατυπώθηκε η θεωρία του σκοπού του κανόνα δικαίου σύμφωνα με την οποία, αποκαθίσταται η ζημία σε εκείνα τα αγαθά, τα οποία προστατεύονται από τη διάταξη που παραβιάστηκε.

⁴⁴³ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 310. Βλ. επίσης ΣτΕ 2692/2009.

⁴⁴⁴ ΣτΕ 285/2011, ΣτΕ 1002/2008, 334/2008.

πράξεις και παραλείψεις του ιατρού και του Διοικητή της Στρατιωτικής Σχολής Αξιωματικών Σωμάτων με αποτέλεσμα την επιδείνωση της υγείας ενός σπουδαστή. Κατά το σκεπτικό της απόφασης η ορθή αντιμετώπιση του σπουδαστή ενδεχομένως να οδηγούσε στην απομάκρυνση του από τη σχολή για λόγους υγείας, δεν θα προκαλούσε, όμως, το ζημιογόνο αποτέλεσμα της επιδείνωσης της υγείας του.

Ο αιτιώδης σύνδεσμος δύναται να διακοπεί, οπότε δε θεμελιώνεται ευθύνη, όταν η ζημιογόνος πράξη ανακλήθηκε ή επακολούθησε άλλη, νόμιμη διοικητική πράξη⁴⁴⁵. Δεν διακόπτεται, όμως, όταν παρά την ανάκληση ή την έκδοση νόμιμης διοικητικής πράξης η αρχική παράνομη δυσμενής είχε εφαρμοσθεί για ορισμένο χρονικό διάστημα και πολύ περισσότερο στην περίπτωση που δεν έχει εκδοθεί τελικώς νόμιμη διοικητική πράξη⁴⁴⁶. Τα ίδια ισχύουν και στην περίπτωση της ανάκλησης ευμενούς παράνομης πράξης, για την οποία ο ιδιώτης δεν ήταν υπαίτιος⁴⁴⁷. Περαιτέρω, η αιτιώδης συνάφεια δεν διακόπτεται, εάν μετά τη ζημιογόνο πράξη παρενεβλήθη παράνομη πράξη του ίδιου νομικού προσώπου, η οποία έχει τις ίδιες έννομες συνέπειες ή πράξη που δεν καταλογίζεται στο ίδιο νομικό πρόσωπο αλλά έχει ως προϋπόθεση την πρώτη⁴⁴⁸. Στην περίπτωση απρόβλεπτου φυσικού ή τυχηρού γεγονότος, που ακολούθησε μετά τη ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη και συντέλεσε στην επαύξηση της ζημίας γίνεται δεκτό ότι διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος για την

⁴⁴⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 234. Από τη νομολογία ΣτΕ 2886/1999.

⁴⁴⁶ ΣτΕ 3424/1999, 3328/2001, 1749/2003, 602/2006, 1286/2006, 126/2011, 1571/2012 και ΔΠρΑθ 2332/2014. Η ΣτΕ 441/2011 προχωρά ένα βήμα παραπέρα και δέχεται ότι η τυπική πλημμέλεια (χωρίς την γνωμοδότηση του ΕΟΦ) του δελτίου τιμών, η οποία δεν μπορούσε να επηρεάσει την τελική απόφαση του υπουργού προς τιμολόγηση των φαρμάκων, δεν αναιρεί κατ’ αρχήν τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ τούτου και της ζημίας της φαρμακευτικής εταιρείας.

⁴⁴⁷ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 812 με παραπομπή στη ΣτΕ 2884/1994 και 2886/1996, όπου σημειώνει ότι η έκδοση και η μεταγενέστερη ανάκληση της πράξης αποτελούν μια αδιάσπαστη ενότητα και δύναται κατ’ αρχήν να θεμελιωθεί αξίωση αποζημιώσεως.

⁴⁴⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 234-235 όπου παραπέμπει στην ΑΠ:913/1988.

περαιτέρω ζημία⁴⁴⁹, ενώ μπορεί να φτάσει έως και τον αποκλεισμό της ευθύνης του Δημοσίου στην περίπτωση της υπερκάλυψης της αιτιώδους συνάφειας⁴⁵⁰.

Ένα μετά τη ζημιογόνο πράξη ακολούθησε άλλη παράνομη πράξη ή παράλειψη που δεν καταλογίζεται στο ίδιο δημόσιο νομικό πρόσωπο και η οποία επαύξησε τη ζημία, οδηγούμαστε στην ευθύνη από πράξεις περισσότερων νομικών προσώπων⁴⁵¹. Τέλος, δεν αποκλείεται η ύπαρξη του αιτιώδους συνδέσμου από το γεγονός ότι στο αποτέλεσμα συνετέλεσε και συνυπαιτιότητα του βλαβέντος⁴⁵².

⁴⁴⁹ ΣτΕ 1893/2000 ως προς το θάνατο ψαριών ιχθυογεννητικής μονάδας από μόλυνση της θάλασσας εξαιτίας διαρροής πετρελαιοειδών του υποθαλάσσιου αγωγού καυσίμων της 131ης Σμηναρχίας Μάχης της Πολεμικής Αεροπορίας. Το δικαστήριο δέχθηκε ότι ο, κατ' αρχήν, υφιστάμενος αιτιώδης σύνδεσμος διερράγη σε ποσοστό 20% λόγω της παρεμβολής του ιογενούς παράγοντα Noda-Virus, ο οποίος θα οδηγούσε στην επέλευση της ζημίας κατά το ποσοστό αυτό. Αλλά και το σχολικό παράδειγμα του ελαφρού τραυματισμού ιδιώτη από τον αστυνομικό αλλά κατά τη μεταφορά στο νοσοκομείο το ασθενοφόρο πλήττεται από κεραυνό και υφίσταται σοβαρά εγκαύματα.

⁴⁵⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ 234 αναφέρεται στο παράδειγμα της παράνομης κατεδάφισης μέρους κτίσματος και την μεταγενέστερη επέλευση σεισμού, ο οποίος το κατέστρεψε στο σύνολό του.

⁴⁵¹ Εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του ΑΚ για ζημία από περισσότερους.

⁴⁵² ΣτΕ 877/2013 και ΣτΕ 596/2017 ως προς το θάνατο στρατιώτη, ο οποίος επικουρούσε κατά τη διαδικασία ρυμούλκησης βλαβέντος οχήματος στην προβλεπόμενη θέση στάθμευσής του και έλαβε εντολή να συνδέσει τα πίσω τμήματα των δύο οχημάτων με συρματόσχοινα έλξεως. Μετά το πέρας δεν απομακρύνθηκε ως όφειλε, ενώ το όργανο του Δημοσίου πραγματοποίησε κίνηση όπισθεν, χωρίς προηγουμένως να βεβαιωθεί ότι ο στρατιώτης βρισκόταν σε ασφαλές σημείο με αποτέλεσμα το θάνατο αυτού. Σκέψη 3η *«Δεν αποκλείεται δε, κατ' αρχήν η ύπαρξη του αιτιώδους συνδέσμου από το γεγονός ότι στο αποτέλεσμα συνετέλεσε και συνυπαιτιότητα του βλαβέντος, εφ' όσον δεν διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος (βλ. Σ.τ.Ε. 473/2011, πρβ. Α.Π. 1653/2001, 53/2006)»*.

ΜΕΡΟΣ Δ

“Η οφειλόμενη αποζημίωση”

1. Υποχρέωση προς αποζημίωση

Η έκταση της αποζημίωσης είναι ανάλογη με την έκταση της ζημίας. Η αποζημίωση στο δίκαιο της αστικής ευθύνης του Κράτους θα πρέπει να είναι **πλήρης** κατά το χρόνο έκδοσης της απόφασης και όχι απλώς εύλογη⁴⁵³. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ σε συνδυασμό προς το άρθρο 298 ΑΚ, η αποζημίωση την οποία οφείλει το Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ. περιλαμβάνει τη διαφορά μεταξύ της παρούσας περιουσιακής κατάστασης του ζημιωθέντος και εκείνης στην οποία θα τελούσε, εάν δε συνέβαινε το ζημιογόνο γεγονός⁴⁵⁴. Εάν από την ίδια ζημιογόνο πράξη προέκυψε και ωφέλεια προς εκείνον που ζημιώθηκε, η ωφέλεια αυτή θα ληφθεί υπόψη για τον υπολογισμό της αποζημίωσης. Με άλλα λόγια, δεν αποκλείεται ο συμψηφισμός κέρδους και ζημίας (ΣΕ 2803/2000, 2792/2008, 920/2009)⁴⁵⁵. Εξάλλου, δεν αποκλείεται να ορίσει ευθέως το Σύνταγμα (άρθρο 10 §3) ή ο νόμος (π.χ. άρθρο 5, Ν 1943/1991) «ειδική χρηματική ικανοποίηση» επιπρόσθετα προς την αποζημίωση βάσει των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ⁴⁵⁶.

Συγκεκριμένα, εάν η ευθύνη του Δημοσίου έγκειται στην έκδοση ευμενούς για τον ζημιωθέντα, αλλά παράνομης πράξης, στο κύρος της οποίας ο ζημιωθείς ανυπαίτιως πίστεψε, η ευθύνη εκτείνεται στην αποκατάσταση του αρνητικού διαφέροντος (διαφέροντος εμπιστοσύνης), το οποίο περιλαμβάνει τόσο την **αποκατάσταση της περιουσίας** του ζημιωθέντος στη θέση που θα βρισκόταν,

⁴⁵³ Όπως επί παραδείγματι συμβαίνει στο άρθρο 286 ΑΚ.

⁴⁵⁴ ΣτΕ 2803/2000.

⁴⁵⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι” (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011), σελ. 241.

⁴⁵⁶ Τάχος Α., “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008), σελ. 985.

εάν δεν είχε λάβει χώρα η έκδοση της παράνομης πράξης (θετική ζημία), όσο και το κέρδος που ο ζημιωθείς θα απεκόμιζε εξ άλλης αιτίας, εάν δεν είχε πιστέψει ανυπαίτιως στο κύρος της παράνομης πράξης (αποθετική ζημία)⁴⁵⁷. Επιπρόσθετα, κατά την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ανεξαρτήτως της αποζημίωσης για περιουσιακή ζημία, δύναται κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 ΑΚ να επιδικαστεί εύλογη χρηματική ικανοποίηση και λόγω **ηθικής βλάβης**⁴⁵⁸ ή σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου λόγω **ψυχικής οδύνης**⁴⁵⁹.

Στις εν λόγω, ωστόσο, περιπτώσεις, το δικαστήριο μπορεί να επιδικάσει εύλογη, κατά την κρίση του, χρηματική ικανοποίηση⁴⁶⁰. Το γεγονός, όμως, αυτό «δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως (αδικοιολόγητος) περιορισμός της αποκατάστασης της ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης, δε σημαίνει δηλαδή ότι η ηθική βλάβη θεωρείται από το νομοθέτη ως λιγότερο σπουδαία από την περιουσιακή ζημία, αλλά ότι δεν μπορεί να εκτιμηθεί με την ακρίβεια που είναι συνήθως δυνατή επί περιουσιακής ζημίας⁴⁶¹». Αξίζει να σημειωθεί ότι αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης μπορεί να λάβει και εταιρεία, η βλάβη, όμως, στην περίπτωση αυτή δεν είναι αίσθημα που ανάγεται στον εσωτερικό κόσμο, αλλά μία συγκεκριμένη βλάβη που έχει υλική υπόσταση.

⁴⁵⁷ ΣτΕ 866/2011.

⁴⁵⁸ Από την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση 1407/2014, σύμφωνα με την οποία το δικαστήριο επιδίκασε εύλογη αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης ύψους 200.000 ευρώ σε υπαξιωματικό του Ελληνικού Στρατού για την παράλειψη ιατρού και Διοικητή μονάδας να χορηγήσουν στον πρώτο αναρρωτική άδεια, με συνέπεια την επιδείνωση και εν τέλει αναπηρία του στελέχους, ο οποίος κατέστη παραπληγικός. Το δικαστήριο έλαβε υπόψη τη σωματική βλάβη, την οποία ο υπαξιωματικός υπέστη σε ηλικία 23 ετών, την ιδιαίτερη σωματική καταπόνηση κατά τη διάρκεια της μακράς νοσηλείας του στο στρατιωτικό νοσοκομείο, το είδος της αναπηρίας και την έκτασή του, την αδυναμία τεκνοποίησης, λόγω της βλάβης της υγείας, την εφ' όρου ζωής διατάραξη της κοινωνικής, επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, την ψυχική επιβάρυνση, καθώς σε νεαρότατη ηλικία κατέστη παραπληγικός, καθώς και την κοινωνική και οικονομική του θέση, ως αξιωματικού του Ελληνικού Στρατού.

⁴⁵⁹ Κρομμύδας Ε., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), «Η αστική ευθύνη του Δημοσίου» (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 135.

⁴⁶⁰ Άρθρα 932, 59 ΑΚ.

⁴⁶¹ Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 815-816.

Παράλληλα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση κατά την οποία η υποχρέωση τρίτου για κάλυψη της ζημίας δεν αποκλείει την αποζημιωτική αξίωση κατά του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 929 ΑΚ ορίζεται ότι: «*Σε περίπτωση βλάβης του σώματος ή της υγείας προσώπου, η αποζημίωση περιλαμβάνει εκτός από τα νοσήλια και τη ζημία που έχει ήδη επέλθει, οτιδήποτε ο παθών θα στερείται στο μέλλον ή θα ξοδεύει επιπλέον εξαιτίας της αύξησης των δαπανών του*». Επίσης, στο άρθρο 930 ΑΚ § 3 ορίζεται ότι: «*Η αξίωση αποζημίωσης δεν αποκλείεται από το λόγο ότι κάποιος άλλος έχει την υποχρέωση να αποζημιώσει ή να διατρέφει αυτόν που αδικήθηκε*». Από τις εν λόγω διατάξεις σε συνδυασμό με το άρθρο 105ΕισΝΑΚ συνάγεται ότι, σε περίπτωση βλάβης του σώματος ή της υγείας συνεπεία πράξεων ή παραλείψεων οργάνων του Δημοσίου, η κατά του Δημοσίου αξίωση προς αποκατάσταση της επελθούσης περιουσιακής ζημίας δεν αποκλείεται για το λόγο ότι τρίτος υποχρεούται εκ του νόμου να καλύψει τις σχετικές δαπάνες του ζημιωθέντος (ΣτΕ 2528/2002)⁴⁶².

2. Το είδος της αποζημίωσης

Το είδος της αποζημίωσης μπορεί παρουσιάσει ένα πρόβλημα. Η εν λόγω αποζημίωση είναι πλήρης, αν η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη ολοκληρώθηκε στο παρελθόν (επί παραδείγματι, η παράνομη χρήση όπλου από αστυνομικό με αποτέλεσμα τον τραυματισμό περαστικού από το σημείο). Αν, όμως, η παρανομία συνεχίζεται κατά το χρόνο της δίκης (επί παραδείγματι, η παράνομη δυσμενής διοικητική πράξη δεν έχει ανακληθεί ακόμη), τότε η αποζημίωση σε χρήμα δεν είναι πλήρης διότι, εφ' όσον δεν καταργεί την πηγή της ζημίας, δεν αποκαθιστά παρά μόνο (το πολύ) τη ζημία μέχρι και τη στιγμή έκδοσης της απόφασης. Σε πολλές περιπτώσεις, η κατάργηση της πηγής της ζημίας είναι δυνατή μόνο δια ακυρώσεως της παράνομης διοικητικής πράξεως ή

⁴⁶² Κρομμύδας Ε., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), «*Η αστική ευθύνη του Δημοσίου*» (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 142-143.

παραλείψεως, η οποία ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και σε ορισμένες περιπτώσεις του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου. Αρμόδιο για την εκδίκαση των αγωγών αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του Κράτους είναι το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο⁴⁶³.

Επίσης, το γεγονός ότι η αποζημίωση που προβλέπεται βάσει των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝαΚ είναι μόνο χρηματική, αυτομάτως συνεπάγεται πως δε χωρεί *in natura* αποκατάσταση, δηλαδή με άλλα λόγια επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση. Και τούτο διότι, όπως εύστοχα παρατηρεί και ο Ν. Σοιλεντάκης, αν αναγνωριζόταν η *in natura* αποκατάσταση, θα ήταν σαν να παρεχόταν στο δικαστή της αποζημιώσεως δικαιοδοσία ακυρωτική⁴⁶⁴. Ωστόσο, στον αντίποδα αυτού βρίσκεται η άποψη του Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, ο οποίος δέχεται την *in natura* αποκατάσταση, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι αυτή δεν προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον, την ικανοποίηση του οποίου επιδιώκει το δημόσιο νομικό πρόσωπο που έχει υποχρέωση προς αποζημίωση⁴⁶⁵.

3. Λόγοι αποκλεισμού ή περιορισμού της αποζημίωσης

Η αξίωση του ιδιώτη για αποζημίωση από πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του Κράτους μπορεί να περιορισθεί ή να αποκλεισθεί σε περιπτώσεις **συντρέχοντος πταίσματος, συμψηφισμού ζημίας και ωφέλειας**, αλλά και **παραγραφής** της εν λόγω αξιώσεως.

⁴⁶³ Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο" (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 816.

⁴⁶⁴ Σοιλεντάκης Ν., "Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία" (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010), σελ. 367.

⁴⁶⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου" (14^η εκδ, Νομική Βιβλιοθήκη 2011) σελ. 249.

Α. Συντρέχον πταίσμα

Αρχικά, συντρέχον πταίσμα σύμφωνα και με το άρθρο 300 του ΑΚ υπάρχει, όταν ο ζημιωθείς συνετέλεσε εξ οικείου πταίσματος στη ζημία ή την έκταση αυτής. Στην περίπτωση αυτή, το δικαστήριο δύναται να μην επιδικάσει αποζημίωση ή δύναται να μειώσει το ποσό αυτής. Ως εκ τούτου, η περίπτωση του συντρέχοντος πταίσματος βρίσκει εφαρμογή και στα πλαίσια του διοικητικού δικαίου και πιο συγκεκριμένα, στα πλαίσια της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου. Θεωρείται, εν τοιαύτη περιπτώσει, ότι υπάρχει συντρέχον πταίσμα, όταν το ζημιογόνο γεγονός δεν οφείλεται μόνο στην περίπτωση παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των οργάνων του Δημοσίου, αλλά και σε υπαίτια συμπεριφορά του ίδιου του ζημιωθέντος.

Το συντρέχον πταίσμα ή η "συνυπαιτιότητα", όπως διαφορετικά αποκαλείται, αποτελεί συνήθη λόγο μείωσης της αποζημίωσης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτοκίνητα του Δημοσίου συγκρούονται με ιδιωτικά αυτοκίνητα⁴⁶⁶. Επίσης, συνυπαιτιότητα εδράζεται και στην περίπτωση κατά την οποία υποψήφιος για διορισμό στο Δημόσιο δε δήλωσε την ακριβή διεύθυνση του και το τηλέφωνό του, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η επιβαλλόμενη ειδοποίησή του⁴⁶⁷. Προϋπόθεση για να εφαρμοστεί το άρθρο 300 του ΑΚ αποτελεί η ύπαρξη της υποχρέωσης προς αποζημίωση και ακολούθως η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και της συμπεριφοράς του ζημιωθέντος.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως η συνυπαιτιότητα κατά το άρθρο 300 ΑΚ αποτελεί μείζονος σημασίας ένσταση της αγωγής και ως εκ τούτου, δε

⁴⁶⁶ Ενδεικτικά, παρατίθενται οι εξής αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: **ΣτΕ 2739/00** (πρόσκρουση επιβατικού ΙΧ αυτοκινήτου σε ακινητοποιημένο κρατικό όχημα), **ΣτΕ 4185/00** (Σύγκρουση ΙΧ αυτοκινήτου με στρατιωτικό αυτοκίνητο) και **ΣτΕ 2696/01** (Σύγκρουση λεωφορείου ΚΤΕΛ με όχημα της ΕΛΑΣ).

⁴⁶⁷ ΑΠ 1483/1990.

λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο. Δεν δύναται να υποβληθεί με το υπόμνημα, ούτε με την αντίκρουση του υπομνήματος, ενώ μπορεί να προβληθεί με το δικόγραφο των προσθέτων λόγων. Η ένσταση αυτή λειτουργεί υποκειμενικώς, αυτό σημαίνει ότι θα ωφελήσει μόνο το πρόσωπο το οποίο την επικαλείται και επίσης, προβάλλεται μόνο σε πρώτο βαθμό (πρωτοδίκως)⁴⁶⁸.

Β. Παραγραφή

Το άρθρο 90 §1 του Ν. 2362/1995 (Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις) ορίζει τα εξής: *«Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου παραγράφεται μετά πενταετία, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτή»*. Επίσης, σύμφωνα και με το άρθρο 48 §1 του ν.δ. 496/1974 (Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου) ο χρόνος παραγραφής κατά του Ν.Π.Δ.Δ. είναι πενταετής, εφόσον δεν ορίζεται άλλως επί του παρόντος.⁴⁶⁹ Καθιερώνεται, δηλαδή, καταρχήν πενταετής παραγραφή, εκτός των ειδικών περιπτώσεων που από το νόμο ρητώς ορίζεται διαφορετικός χρόνος παραγραφής της αξίωσης. Η εξαίρεση και για τους δύο αυτούς νόμους θεμελιώνεται από τα ίδια τα ανωτέρω άρθρα στις παραγράφους υπ' αριθμόν 3 αυτών.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 90 §3 *«η απαίτηση οποιουδήποτε των επί σχέσει ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, πολιτικών ή στρατιωτικών κατ' αυτών που αφορά σε αποδοχές ή σε άλλης φύσεως απολαβές αυτών ή αποζημιώσεις, έστω και αν βασίζονται σε παρανομία*

⁴⁶⁸Σοϊλεντάκης Ν., "Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία" (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010), σελ. 382.

⁴⁶⁹ Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο" (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ 838.

των οργάνων αυτών ή στις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού διατάξεις παραγράφεται μετά διετία από της γεννήσεως της». Το ίδιο χρονικό πλαίσιο διετούς παραγραφής ορίζεται και από το άρθρο 48 §3 του ν.δ. 496/1974. Συνεπώς, η παραγραφή είναι διετής, όταν η αξίωση ασκείται με ευθεία αγωγή, είτε πρόκειται για εν ενεργεία δημοσίου υπαλλήλους, είτε για συνταξιούχους. Είναι δε πενταετής, όταν για τη θεμελίωση δικαιώματος στις αποδοχές, απαιτείται πράξη της διοικήσεως και παρανόμως παρέλειψαν τα όργανά της να την εκδώσουν, οπότε και ασκείται αγωγή αποζημιώσεως και όχι ευθεία αγωγή⁴⁷⁰.

Η παραγραφή της αξιώσεως που ερείδεται στο άρθρο 105 του ΕισΝαΚ αρχίζει από τότε που ο ζημιωθείς έλαβε πλήρη γνώση της παρανόμου πράξεως και των αιτιολογιών της, εν όψει των οποίων του παρέχεται η δυνατότητα να διαπιστώσει το νόμιμο ή μη της πράξης και να επιδιώξει τη δικαστική αποκατάσταση της ζημίας. Το βάρος απόδειξης το επωμίζεται ο εναγόμενος. Η παραγραφή λαμβάνεται υπόψη όχι μόνο κατ' ένσταση, αλλά και αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο. Η αυτεπάγγελτη έρευνα που ισχύει για το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ θεωρείται ότι θεσπίστηκε για λόγους δημοσίου συμφέροντος με σκοπό να αποτραπεί η υπαίτια ή ανυπαίτια παράλειψη των εκπροσώπων τους να προτείνουν τη σχετική ένσταση και για το λόγο αυτό δε θεωρείται ότι αντίκειται στο άρθρο 20 του Συντάγματος και στο άρθρο 6 παρ 1 της ΕΣΔΑ⁴⁷¹.

Γ. Συνυπολογισμός ζημίας – ωφέλειας

Η αποζημίωση ενδέχεται να μειωθεί κατά το μέρος που ο ζημιωθείς ωφελήθηκε από την εκδοθείσα παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του κράτους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, εφόσον το κέρδος

⁴⁷⁰ Μαθιουδάκης Ι., "Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ" (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 102.

⁴⁷¹ Σοϊλεντάκης Ν., "Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία" (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010), σελ. 298.

συνδέεται με αιτιώδη συνάφεια με το ζημιογόνο γεγονός, επιβάλλεται κατ' εφαρμογή της προβλεπόμενης από το άρθρο 288 ΑΚ αρχής της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών να συμψηφιστεί το κέρδος με τη ζημία και με τον τρόπο αυτό να περιοριστεί η αποζημίωση στη διαφορά που θα προκύψει μετά από αφαίρεση του κέρδους. Άλλωστε, σκοπός του θεσμού της αστικής ευθύνης του κράτους είναι η αποζημίωση του ζημιωθέντος εξαιτίας της βλάβης την οποία αυτός υπέστη και όχι ο πλουτισμός του. Συνυπολογισμός δε ζημίας και ωφέλειας του ζημιωθέντος υφίσταται μόνο, όταν η ζημία και η ωφέλεια προέρχονται από την ίδια αιτία. Ειδάλλως, δεν επιτρέπεται ο συμψηφισμός.

4. Υπόχρεος της αποζημίωσης

Η ευθύνη που προκύπτει από τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝαΚ είναι ευθύνη **αντικειμενική**, δηλαδή, δεν εξαρτάται από πταίσμα (δόλο ή αμέλεια) του φορέα του οργάνου. Με άλλα λόγια, ενώ η υπαιτιότητα του οργάνου αποτελεί προϋπόθεση της ευθύνης αυτού, δε συμβαίνει το ίδιο και για την ευθύνη του Κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ. η οποία (όπως ειπώθηκε) είναι αντικειμενική, δηλαδή εξ απλής αιτιότητας και άσχετη της υπαιτιότητας του οργάνου.⁴⁷² Αρκεί για τη θεμελίωση της ευθύνης του Κράτους ή του Ν.Π.Δ.Δ. ότι η πράξη ή η παράλειψη του οργάνου είναι παράνομη και δεν απαιτείται πταίσμα του οργάνου⁴⁷³. Αυτό σημαίνει ότι το Δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση απλά και μόνο αν συντρέχουν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις. Υπόχρεο για την καταβολή της αποζημίωσης στο ζημιωθέντα είναι το Δημόσιο, δηλαδή το Κράτος, ο δήμος ή η κοινότητα ή οποιοδήποτε άλλο Ν.Π.Δ.Δ. στο οποία ανήκε το όργανο, το οποίο προέβη στην παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Μείζονα σημασία παρουσιάζει και η (μη σπάνια) περίπτωση κατά την οποία είναι δυνατόν δύο

⁴⁷² Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο" (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015), σελ. 812.

⁴⁷³ Κόρσος Δ., "Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος" (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 544-545.

Ν.Π.Δ.Δ. να ευθύνονται εις ολόκληρον, καθώς η δυνατότητα για νόμιμη δράση μπορεί να ανήκει στις αρμοδιότητες αμφοτέρων⁴⁷⁴.

5. Δικαίωμα αναγωγής

Αίτημα της αναγωγής του Κράτους ή του Ν.Π.Δ.Δ. κατά του οργάνου αυτού είναι η καταδίκη του οργάνου σε απόδοση ολόκληρης της αποζημίωσης, στην οποία υποχρεώθηκε το Κράτος ή το Ν.Π.Δ.Δ. ως συνέπεια της κατ' αυτού εγερθείσας αγωγής από τον ζημιωθέντα τρίτο⁴⁷⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ: «.....μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων περί ευθύνης υπουργών». Συνάγεται, λοιπόν, πως το Κράτος δεν είναι το μόνο υπεύθυνο για την αποκατάσταση της ζημίας στον ζημιωθέντα τρίτο. Τουναντίον, μάλιστα, καθώς μαζί με αυτό ευθύνεται εις ολόκληρον και ο υπαίτιος φορέας του οργάνου. Ως εκ τούτου, ο τρίτος μπορεί να στραφεί και κατά του υπαίτιου κρατικού οργάνου και να αξιώσει αποζημίωση.

Αυτό το καθεστώς, όμως, ίσχυε πριν την εισαγωγή του Υπαλληλικού Κώδικα, σύμφωνα με το άρθρο 38 του οποίου «Ο υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Δημοσίου για κάθε θετική ζημία την οποία προξένησε σ' αυτό από δόλο ή βαρεία αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο υπάλληλος ευθύνεται, επίσης, για την αποζημίωση την οποία κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους για

⁴⁷⁴ Αξίζει να παρατεθεί από τη νομολογία η απόφαση **ΤρΔΠρΑθ 2375/2005** σχετικά με καταβολή αποζημίωσης λόγω κατάρρευσης κτιρίου από σεισμό. Στην εν λόγω υπόθεση κρίθηκε ότι νομιμοποιείται παθητικά και εις ολόκληρον τόσο το Ελληνικό Δημόσιο από τη μια πλευρά, όσο και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση από την άλλη, αφού η αξίωση αποζημίωσης επιχειρείται να θεμελιωθεί σε παράνομες πράξεις και παραλείψεις αφ' ενός των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας (κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης), τα όργανα της οποίας δεν πραγματοποιήσαν τους οφειλόμενους ελέγχους, αφ' ετέρου δε και σε παράνομες πράξεις της Πολεοδομίας (αυτοτελής υπηρεσία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης), τα όργανα της οποίας προέβησαν σε παράνομες ενέργειες κατά τη χορήγηση της οικοδομικής άδειας.

⁴⁷⁵ Κόρσος Δ., “Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος” (4η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013), σελ. 546.

παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, εφ' όσον οφείλονται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι των τρίτων για τις ανωτέρω πράξεις ή παραλείψεις του». Οι υπάλληλοι, δηλαδή, που υπάγονται στον υπαλληλικό κώδικα δεν υπέχουν ευθύνη έναντι των τρίτων για τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους, αλλά ευθύνονται μόνο έναντι του Κράτους, το οποίο αν κατέβαλε αποζημίωση στο ζημιωθέντα, έχει δικαίωμα αναγωγής κατά του υπαλλήλου του, για να αξιώσει όσα κατέβαλε και υπό την προϋπόθεση ότι ο υπάλληλος ενήργησε από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι ρυθμίσεις αυτές του υπαλληλικού κώδικα ισχύουν και για τους υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις, τα σώματα ασφαλείας και το λιμενικό σώμα⁴⁷⁶, ενώ παράλληλα η καθιέρωση αυτή του ανεύθυνου των δημοσίων υπαλλήλων τους βοηθά να ασκούν απερίσπαστοι τα καθήκοντά τους, μη αισθανόμενοι απειλή ή φόβο κατά την άσκηση των τελευταίων.

Εξαιρετικά μεγάλο ενδιαφέρον στο θέμα της προσωπικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων έχει το ζήτημα του κατά πόσο ο ζημιωθείς από ιατρική πράξη ή παράλειψη έχει το δικαίωμα να στραφεί κατά του ιατρού, από τον οποίο προήλθε η ζημιογόνος και παράνομη πράξη ή ενέργεια. Το πρόβλημα ανακύπτει στη διαφορετική αντιμετώπιση μεταξύ των γιατρών του ΕΣΥ, οι οποίοι καλύπτονται από το ανεύθυνο που αναγνωρίζει ο νόμος σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους και αφετέρου των πανεπιστημιακών ιατρών, οι οποίοι δεν υπάγονται στον υπαλληλικό κώδικα και μέχρι πρότινος, ο ζημιωθείς τρίτος μπορούσε να στραφεί κατά αυτών και να αξιώσει αποζημίωση. Οι πανεπιστημιακοί γιατροί, ως εκ τούτου, υπείχαν και προσωπική ευθύνη με την προσωπική τους παρουσία για ζημιογόνα αποτελέσματα που είχαν προκαλέσει κατά την ενάσκηση των ιατρικών τους καθηκόντων σε πανεπιστημιακό νοσοκομείο. Εν τέλει, το εν λόγω ζήτημα λύθηκε νομοθετικά με το Ν. 3754/2009,

⁴⁷⁶ Μαθιουδάκης Ι., “Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ” (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 102.

σύμφωνα με τον οποίο εξομοιώθηκαν οι πανεπιστημιακοί γιατροί με τους γιατρούς του ΕΣΥ ως προς την αστική τους ευθύνη.

Ωστόσο, το αστικώς ανεύθυνο έναντι τρίτων του ενταγμένου στο Ε.Σ.Υ. και εργαζομένου σε δημόσιο νοσηλευτήριο γιατρού, δεν φαίνεται να ισχύει σύμφωνα με τη νομολογία στην περίπτωση που ο εν λόγω γιατρός φέρει την πανεπιστημιακή ιδιότητα. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΑΠ⁴⁷⁷, το αστικώς ανεύθυνο των ιατρών του ΕΣΥ, δεν τυγχάνει εφαρμογής στην ανώτατη τάξη των δημοσίων λειτουργών – ιατρών καθηγητών Πανεπιστημίου. Από την άλλη, σύμφωνα με τη Νομολογία του ΣτΕ⁴⁷⁸, από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του ιατρικού προσωπικού που είναι εγκατεστημένες και λειτουργούν σε νοσοκομεία του ΕΣΥ, θεμελιώνεται αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου. Το εν λόγω πανεπιστημιακό ιατρικό προσωπικό, το οποίο στελεχώνει την ιατρική υπηρεσία του νοσοκομείου στις κρατικές κλινικές, θεωρείται –όσον αφορά στην υπηρεσία του στο νοσοκομείο- όργανό του κατά την έννοια των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Συνεπώς, από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των εν λόγω προσώπων κατά την παροχή ιατρικών υπηρεσιών, μπορεί να θεμελιωθεί ευθύνη προς αποζημίωση του νοσοκομείου, στο οποίο λειτουργούν οι εν λόγω κλινικές⁴⁷⁹.

6. Αρμόδια Δικαστήρια

Αρχικά, αρμόδια δικαστήρια προς εκδίκαση αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου ήταν τα πολιτικά δικαστήρια, τα οποία έλεγχαν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, εκτός και αν υπήρχε δεδικασμένο του

⁴⁷⁷ Βλ. σχ. ΟΛΑΠ 4/2009 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

⁴⁷⁸ Βλ. αποφάσεις 298/2010, 735/2010, 1219/2012.

⁴⁷⁹ Καλλιγέρου Δ., (επιμέλεια Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α.), *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015), σελ. 38-39.

Συμβουλίου Επικρατείας. Όμως, η εν λόγω εκδίκαση από τα πολιτικά δικαστήρια είχε μειονεκτήματα, διότι έθιγε τη συνταγματικά κατοχυρωμένη δικαστική προστασία του ζημιωθέντος, για το λόγο ότι ο τελευταίος έπρεπε να ασκήσει δύο ένδικα βοηθήματα, ώστε να απολαμβάνει πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία: πρώτον, να ασκήσει την αίτηση ακύρωσης στο διοικητικό δικαστήριο για την ακύρωση της παράνομης πράξης και δεύτερον, την αγωγή αποζημιώσεως στα πολιτικά δικαστήρια. Επιπλέον, τα πολιτικά δικαστήρια, όταν εξέταζαν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα διοικητικών πράξεων, δηλαδή όταν εκδίκαζαν μία διαφορά δημοσίου δικαίου, χρησιμοποιούσαν κανόνες και μηχανισμούς του δημοσίου δικαίου.

Κατέστη, λοιπόν, άμεση ανάγκη να αλλάξει η αρμοδιότητα των δικαστηρίων που εκδίκαζαν αγωγές αποζημίωσης κατ' επιταγή και του άρθρου 94 §1 του Συντάγματός του 1975 το οποίο ορίζει ότι « *η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας ανήκει στα υφιστάμενα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, στα οποία πρέπει να υπαχθούν υποχρεωτικώς εντός πέντε ετών από της ενάρξεως ισχύος αυτού και οι υπόλοιπες διοικητικές διαφορές*». Εν συνεχεία και εντός της προβλεπόμενης πενταετίας εξεδόθη ο Ν. 702/1977, ο οποίος υπήγαγε στα διοικητικά δικαστήρια ορισμένες διοικητικές διαφορές ουσίας και μεταξύ αυτών και τις διαφορές που γεννούνται από ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις του Δημοσίου. Η μεταρρύθμιση ολοκληρώθηκε αργότερα με τον Ν. 1406/1983 για την Διοικητική Δικαιοσύνη, ο οποίος υπήγαγε στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας.

Ένα θέμα που προκάλεσε διχαστασία στους νομικούς κύκλους είναι το κατά πόσο κρίνεται ορθή η εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης από τα διοικητικά δικαστήρια, δεδομένου του γεγονότος ότι οι δικαστές καταφεύγουν σε κάποιες διατάξεις του αστικού κώδικα για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης. Μολαταύτα, η κρατούσα άποψη τείνει στην κατεύθυνση σύμφωνα με την οποία η εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης από τα διοικητικά δικαστήρια κρίνεται ορθή,

για το λόγο ότι οι ζημίες που προκύπτουν εν προκειμένω, είναι ζημίες κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, άρα οι διαφορές που ανακύπτουν είναι δημοσίου δικαίου, ασχέτως με το γεγονός ότι οι δικαστές καταφεύγουν σε κάποιες διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης. Πρέπει να αναφερθεί πως η αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου είναι **αυτοτελής**, δεν επηρεάζεται, δηλαδή και δεν εξαρτάται από την τυχόν από άλλες διατάξεις ή συμβατικούς όρους προκύπτουσα ευθύνη, ενώ επίσης δεν εξαρτάται ούτε από την προηγούμενη ακύρωση της ζημιογόνου διοικητικής πράξης, ήτοι από την προηγούμενη άσκηση διοικητικής προσφυγής ή οποιουδήποτε άλλου ένδικου βοηθήματος⁴⁸⁰.

Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, είναι έκδηλο πως η υπαγωγή της εκδίκασης της αγωγής αποζημίωσης στα διοικητικά δικαστήρια δεν επέφερε τη συνεκδίκασή της με το έτερο ένδικο βοήθημα, την προσφυγή ή την αίτηση ακύρωσης, με αποτέλεσμα να παραμένει ακόμη ιδιαίτερα χρονοβόρα και δαπανηρή η πλήρης δικαστικής προστασία του ζημιωθέντος. Επιπλέον, όσον αφορά στην κατά τρόπον αρμοδιότητα, αρμόδια είναι τα δικαστήρια του τύπου που εδρεύει η αρχή, η οποία εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη ή προέβη στην παράλειψη ή υλική ενέργεια. Σημειωτέον πως, όταν πρόκειται για πράξεις ή παραλείψεις περισσότερων αρχών, αρμόδια είναι τα δικαστήρια της έδρας οποιασδήποτε από τις αρχές, σύμφωνα με επιλογή που ο ίδιος ο ενάγων θα κάνει⁴⁸¹.

Τέλος, αρμόδιο για την εκδίκαση της αναγωγής του Κράτους ή του Ν.Π.Δ.Δ. κατά του υπαιτίου οργάνου του είναι κατ' επιταγή του Συντάγματός μας το Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁸². Το αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδικάζει

⁴⁸⁰ Αναλυτικά για το θέμα αυτό βλ. Πέτρογλου Α., *"Η σχέση μεταξύ της προσφυγής και της αγωγής αποζημίωσης στις διοικητικές διαφορές ουσίας"* Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισεως 21/1989

⁴⁸¹ Άρθρο 7 ΚΔΔ §3, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3900/2010.

⁴⁸² Άρθρο 98 §1 και 94 §4.

μετά από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος ενεργεί είτε μετά από εντολή του αρμόδιου υπουργού, είτε αυτεπαγγέλτως, εφόσον η ευθύνη προκύπτει από τα υπ' όψει του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποβαλλόμενα κατά τον νόμο στοιχεία. Κατά της αποφάσεως αυτής επιτρέπεται αίτηση αναθεωρήσεως και αίτηση αναιρέσεως ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Καταληκτικές Σκέψεις-Συμπεράσματα

«Χρώμεθα γὰρ πολιτεία οὐ ζηλούση τοὺς τῶν πέλας νόμους...».

Θουκιδίδης, *Ιστορίαι* [2.37.1] Ο Επιτάφιος του Περικλή

Ο θεσμός της ευθύνης του Δημοσίου για τις ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του έχει μακρά ιστορική πορεία και έλκει την καταγωγή του από την αρχαία Αθήνα, όπου ίσχυε η προσωπική ευθύνη του υπαίτιου οργάνου⁴⁸³. Έκτοτε διήλθε από το ανεύθυνο επί τη βάσει της έννοιας της κυριαρχίας και της προστασίας του ισχνού δημοσίου ταμείου αλλά και από την περιορισμένη ευθύνη σύμφωνα με τις αστικού δικαίου αρχές της πρόσθησης και του αδικαιολόγητου πλουτισμού⁴⁸⁴.

Σημείο τομής αποτέλεσε η ρητή νομοθετική του πρόβλεψη στα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ. Στην παρούσα εργασία ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Και τούτου, διότι όπως είχε παρατηρήσει ήδη από την εισαγωγή της ρύθμισης ο κ. Στασινόπουλος *«Η σπουδαιότητα των εκδηλώσεων τούτων είναι η δευτέρα, η αφορώσα εις την ευθύνην εκ πράξεων, δι' ων ασκείται δημοσία εξουσία. Διότι η εκ τιοιούτων πράξεων, αίτινες είναι και αι πολυπληθέστεραι, ευθύνη της Πολιτείας*

⁴⁸³ Πλάτωνος, *Πρωταγόρας*, 326 d-e, Αριστοφάνους, *Σφήκες*, 571, Αριστοτέλους, *Ρητορική*, 1411 β 18-20 και *Αθηναίων Πολιτεία*, XLVIII, 4.

⁴⁸⁴ Η ευθύνη προς αποκατάσταση της ζημίας είναι βαθιά ριζωμένη στο σύγχρονο δυτικοευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό.

αποτελεί την βάση του νέου θεσμού⁴⁸⁵». Παρόλο που ορίζεται σε διάταξη κωδικοποίησης του αστικού δικαίου, η αστική ευθύνη σύμφωνα με το αρ.105 ΕισΝΑΚ είναι δημοσίου δικαίου, επειδή ακριβώς αναφέρεται στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας⁴⁸⁶.

Η γενική διατύπωση του ανωτέρου άρθρου κατέδειξε τον εύπλαστο χαρακτήρα των προϋποθέσεων της ευθύνης του δημοσίου προς αποζημίωση⁴⁸⁷ και επέτρεψε την νομολογιακή τους εξέλιξη. Με τον τρόπο αυτό δόθηκε η δυνατότητα στη διάταξη να ανταποκριθεί στις σύγχρονες εξελίξεις. Ειδικότερα η παράνομη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων σύμφωνα με τη σύγχρονη θεωρία και νομολογία καταλαμβάνει την ευρέως νοούμενη διοικητική δράση, η οποία δεν περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις παράνομων εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων, αλλά περαιτέρω περιλαμβάνει και άλλες εκφάνσεις της, όπως οι υλικές ενέργειες και οι εν γένει μη εκτελεστές πράξεις της διοίκησης, κατά παρέκκλιση από τις προϋποθέσεις άσκησης των βασικών ενδίκων βοηθημάτων της διοικητικής δικαιοσύνης. Στο ίδιο πλαίσιο και η έννοια του διοικητικού οργάνου ερμηνεύεται διασταλτικά, αφού σε αυτή υπάγονται ακόμα και πρόσωπα συνδεόμενα με χαλαρούς δεσμούς με τη διοίκηση συμπεριλαμβανομένων όχι μόνο των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά ακόμα και των προσώπων που υπηρετούν τη νομοθετική και δικαστική εξουσία.

Συγκεκριμένα για τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας από την ιστορική απόφαση Francovich του ΔΕΚ και μετέπειτα, η κρατούσα σκέψη που ήθελε την αστική ευθύνη να ενεργοποιείται σε ορισμένους μόνο τομείς της κρατικής δράσης, υπέστη ρωγμές, χάριν του νέου υπερεθνικού μορφώματος της Ε.Ε., το οποίο

⁴⁸⁵ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωση 1968), σελ. 91.

⁴⁸⁶ Δαγτόγλου, *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (5^η έκδοση Αντ Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2004), σελ 970 επ. «παρόλο ότι θεμελιώνεται σε διάταξη κωδικοποίησης του αστικού δικαίου, είναι δημοσίου δικαίου, γιατί αναφέρεται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, με την ευρεία έννοια που αποδίδουν στον όρο αυτόν η θεωρία και η νομολογία».

⁴⁸⁷ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006), σελ. 546.

επίτασσε πλέον μια νέα, ομοιόμορφη εφαρμογή του θεσμού της αστικής ευθύνης, με άξονα την αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών. Οι πράξεις των δικαστικών λειτουργιών βέβαια, παρά τα ισχυρά αντίθετα νομικά επιχειρήματα, δεν θα μπορούσαν να παραλειφθούν, ως πράξεις προερχόμενες από το ίδιο το κράτος, νοούμενο ως σύνολο, το οποίο αναθέτει δικαστικές αρμοδιότητες στα όργανα της δικαστικής λειτουργίας, στο πλαίσιο της κυριαρχικής του δράσης.

Οι εξελίξεις αυτές σταδιακά εμπεδώθηκαν και στην εθνική θεωρία και νομολογία με σημαντικότερη την απόφαση ΟλΣτΕ 1501/2014, η οποία δέχθηκε ρητά την στοιχειοθέτηση αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις, και, συνακόλουθα, την ευθύνη αυτή από πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας⁴⁸⁸. Όπως, όμως, χαρακτηριστικά μνημονεύει το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας κρίνεται σκόπιμο, δεδομένης και της ιδιαιτερότητας της φύσης της δικαστικής λειτουργίας αλλά και της ευρείας διατύπωσης του αρ. 105 ΕισΝΑΚ, να προβλεφθεί και νομοθετικά το καθεστώς της, προκειμένου να τυποποιηθούν οι περιπτώσεις που επισύρουν την ευθύνη αυτή, ώστε να μην παρατείνονται φαινόμενα αβεβαιότητας και ανασφάλειας δικαίου ως προς την ανάλογη ή ευθεία εφαρμογή του αρ. 105 ΕισΝΑΚ στις δικαστικές αποφάσεις.

Οι πρόσφατες εξελίξεις της νομολογίας στο πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, εξάλλου, αποδεικνύουν τη σοβαρή και ώριμη στάση της, εν μέσω της δημοσιονομικής κρίσης, η οποία επιβάλλει την αποφυγή υπέρμετρης επιβάρυνσης του δημοσίου ταμείου. Η δημοσιονομική στενότητα δεν πρέπει να αποτελεί, αφενός πρόφαση απόκλισης από τις συνταγματικές διατάξεις και αρχές και αφετέρου τροχοπέδη για τη διεύρυνση της προστασίας του πολίτη που πλήττεται από τη ζημιογόνο δράση του Δημοσίου.

⁴⁸⁸ Πρεβεδούρου Ε., “*Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ Ολ 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας)*”, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (12 Νοε 17) και Πρεβεδούρου Ε., “*Αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας (ΣτΕ 48/2016, ΣτΕ 1047/2016, ΣτΕ 1330/2016)*” διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (16 Νοε 17).

Τα βήματα που έγιναν δε στερούνται σημασίας αλλά για να είναι πλήρης και αποτελεσματική η έννομη προστασία, απαιτείται να υπάρχει ένας μηχανισμός που θα επιβάλλει στο Δημόσιο τη συνταγματική επιταγή της συμμόρφωσής του προς τις δικαστικές αποφάσεις, ήτοι που θα επιτρέπει την αναγκαστική εκτέλεση κατά αυτού⁴⁸⁹. Σε συνέχεια των ανωτέρω εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002, ο οποίος για πρώτη φορά επέτρεψε την αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών⁴⁹⁰. Με τον τρόπο αυτό ενισχύθηκε η συνταγματικά κατοχυρωμένη αποτελεσματική δικαστική προστασία του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

Άλλωστε, το πολλαπλό συνταγματικό έρεισμα της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου⁴⁹¹, πέρα από τη βαρύνουσα σημασία που της προσδίδει⁴⁹², χαρακτηρίζει ανάλογα την εκάστη έννομη τάξη στην οποία λειτουργεί. Μέσα στα όρια αυτής ο θεσμός της ευθύνης του Δημοσίου συνιστά έναν από τους αποτελεσματικότερους ίσως μηχανισμούς αποκατάστασης των αυθαιρεσιών της διοικητικής δράσης, κατ' επιταγή των αρχών της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου, ιδιαίτερα ενόψει της διαρκούς επέκτασης της κρατικής δράσης και της αύξησης της εξάρτησης της δραστηριότητας των ιδιωτών από αυτή⁴⁹³.

⁴⁸⁹ Efstratiou P-M., "§ 8 Griechenland" στο Dörr O., "*Staatshaftung in Europa, Nationales und Unionsrecht*" (Walter de Gruyter GmbH Berlin/Boston 2014), σελ. 258-259.

⁴⁹⁰ Ν. 3068/2002 ΦΕΚ Α' 274. Στο άρθρο 4 παρ. 1 αυτού ορίζεται ότι «*Η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού*».

⁴⁹¹ Αρχή του κράτους δικαίου και κατ' επέκταση αρχή της νομιμότητας, αρχή της ισότητας ιδίως με τη μορφή της ισότητας στα δημόσια βάρη και αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

⁴⁹² Σπηλιωτόπουλος Ε., σελ. 227 «...δεν επιτρέπεται με νομοθετικές πράξεις ο πλήρης αποκλεισμός της...Επίσης, δεν επιτρέπεται ... ο περιορισμός της ευθύνης σχετικά με το μέγεθος της οφειλόμενης αποζημίωσης, εκτός αν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις οι οποίες δεν προσδίδουν στον περιορισμό αυτόν χαρακτήρα παράβασης της αρχής της ισότητας».

⁴⁹³ Η αποτελεσματική έννομη προστασία που παρέχει ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει πρότυπο για την αντίστοιχη διεύρυνση της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας των πολιτών στο πλαίσιο και άλλων ένδικων βοηθημάτων.

Συχνά η επανόρθωση μέσω της αποζημίωσης αποτελεί το τελευταίο καταφύγιο (*ultimum remedium*) ιδίως στις περιπτώσεις που δεν είναι δυνατόν να προσβληθούν ακυρωτικά οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου⁴⁹⁴. Η αντικειμενική αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, καλύπτει κάθε παράνομη δράση των διοικητικών οργάνων ανεξαρτήτως υπαιτιότητας τους. Το κράτος, συνεπώς, ενόψει και του εγγυητικού ρόλου που κατέχει, οφείλει να ανορθώσει την επελθείσα σε βάρος των διοικουμένων ζημία καταβάλλοντας την αντίστοιχη αποζημίωση, η οποία μάλιστα απαιτείται κατ' αρχήν να είναι πλήρης.

Έτσι επιτυγχάνεται η θωράκιση των εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου και εγκαθιδρύεται μια ιδιόμορφη σχέση ισότητας με την άλλοτε ανεύθυνη διοίκηση, καθώς αμφότεροι αναλαμβάνουν τις υποχρεώσεις και τις έννομες συνέπειες της παράνομης συμπεριφοράς τους. Πολύ περισσότερο, όμως, δημιουργείται μια σχέση εμπιστοσύνης, με το σκεπτικό ότι ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου *«προάγει και συντηρεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγάς των οργάνων της Πολιτείας..»*⁴⁹⁵. Εκτός αυτού, προβάλλεται ένα συγκεκριμένο πρότυπο σεβασμού των νομικών ρυθμίσεων. Αφού η Διοίκηση δεν μπορεί χωρίς κυρώσεις να παραβιάζει τους κανόνες πολύ περισσότερο οι διοικούμενοι δεν πρέπει να προβαίνουν σε παραβιάσεις αυτών.

Πέρα από την κατασταλτική λειτουργία για την επανόρθωση της αρχής της νομιμότητας ιδιαίτερη σημασία έχει ο προληπτικός χαρακτήρας της ευθύνης του Δημοσίου από τις ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του. Το σύγχρονο κράτος απαιτείται να δρα όσο είναι δυνατόν, προληπτικά και όχι κατασταλτικά, περιορίζοντας στο ελάχιστο τις πιθανότητες παράνομης δράσης των οργάνων

⁴⁹⁴ Λόγω του μεγάλου αριθμού περιπτώσεων αστικής ευθύνης των Ο.Τ.Α από την πλημμελή συντήρηση του οδοστρώματος ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση του ΣτΠ για εξωδικαστικό συμβιβασμό ζημιωθέντα και Ο.Τ.Α ως προς την αποζημίωση λόγω. Βλ Ειδική Έκθεση της Ανεξάρτητης Αρχής-Συνήγορος του Πολίτη, Αστική Ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/resources/docs/188408.pdf> (18 Νοε 17).

⁴⁹⁵ Σύμφωνα με την ανωτέρω μνημονευμένη απόφαση σταθμό ΑΠ:11/1858.

του. Προς το σκοπό αυτό κρίνεται σκόπιμη η παροχή της απαιτούμενης κατάρτισης στα όργανα του Δημοσίου και ο εφοδιασμός τους με τις αντίστοιχες εγγυήσεις, ώστε να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις της διοικητικής δράσης, χωρίς να βλάπτουν τα συμφέροντα των πολιτών. Ένα κράτος που δρα απολύτως νόμιμα ίσως αποτελεί ουτοπία, αλλά η προσπάθεια προσέγγισης του στόχου αυτού αποτελεί ένα βήμα εμπρός.

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- ❖ Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., *“Έλεγχος και λογοδοσία των αρχών στην αθηναϊκή δημοκρατία”*, (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2005),
- ❖ Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., *“Η απονομή της δικαιοσύνης στην αρχαία (5^{ος} και 4^{ος} π.Χ. αι.)”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2008),
- ❖ Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., *“Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο”* (ΣΕΑΒ 2015),
- ❖ Ακτύπης Η. κ.ά., *“Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου-Κατ’ άρθρον Ερμηνεία”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2013),
- ❖ Αρχανιωτάκης Γ., *“Η αστική ευθύνη νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου - Ερμηνευτική ένταξη της ΑΚ 71 στο γενικότερο σύστημα ευθύνης του Κώδικα (Διδακτορική διατριβή)”* (Θεσσαλονίκη 1989),
- ❖ Αυδίκος Γ., *“Η αστική ευθύνη κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015),
- ❖ Βενιζέλος Ε., *“Το αναθεωρητικό κεκτημένο”*(Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2002),
- ❖ Γεραπετρίτης Γ., *“Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2012),
- ❖ Γέροντας Α., *“Επιτομή Γενικού Διοικητικού”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014),
- ❖ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *“Διοικητικό Δίκαιο”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004),
- ❖ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *“Διοικητικό Δίκαιο”* (3^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015),
- ❖ Γεωργιάδης Α., *“Ενοχικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (6^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011),
- ❖ Γώγος Κ., *“Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005),

- ❖ Γώγος Κ., Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Παπαδοπούλου Λ., Φουντεδάκη Κ. (Επιμ.), *“Η ιατρική ευθύνη στην πράξη. Νομολογιακές τάσεις της τελευταίας δεκαετίας”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2010),
- ❖ Δαγτόγλου Π., *“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”* (7^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015),
- ❖ Δαγτόγλου Π., *“Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο”* (5^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011),
- ❖ Δαγτόγλου Π., *“Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως”* (Αθήναι 1962),
- ❖ Δελλής Ι., *“Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Β”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2008),
- ❖ Δεμερτζής Κ., *“Περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παράνομων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού”* (2^η Έκδοση Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου 1908),
- ❖ Δούκα Β., *“Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με το δημόσιο. Συμβολή στη μελέτη των ατομικών εργασιακών σχέσεων των μισθωτών του δημοσίου”* (Παρατηρητής 1991),
- ❖ Θεοχαρόπουλος Λ., *“Ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και αστική ευθύνη του κράτους από έννομες πράξεις”* στο Σύμμεικτα Βεγλερή ΙΙ (Αθήνα 1989),
- ❖ Θεοχαρόπουλος Λ., *“Η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1988)
- ❖ Καϊδατζής Α., *“Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006),
- ❖ Καλογήρου Ν., *“Η ποινική και αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του Δημοσίου στην Ελλάδα”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1993),
- ❖ Κανελλοπούλου-Μπότη Μ., *“Ιατρική ευθύνη για μη ενημέρωση ή πλημμελή ενημέρωση του ασθενούς κατά το ελληνικό και το αγγλοσαξωνικό δίκαιο”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1999),

- ❖ Καράκωστας Ι. *“Ιατρική ευθύνη, Χαρακτηριστικά γνωρίσματα & νομική διάσταση κανόνων ιατρικής δεοντολογίας”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2008),
- ❖ Κιουπτσιδής Θ., *“Κρατική ευθύνη από παράλειψη”* (Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1989),
- ❖ Κορνηλάκης Κ., *“Ειδικό Ενοχικό Δίκαιο Ι”* (2^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012),
- ❖ Κόρσος Δ., *“Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος”* (4^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013),
- ❖ Κόρσος Δ., *“Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου”* (2^η έκδοση Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1995),
- ❖ Κουβαράς Η., *“Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιотελεστική λειτουργία- Συμβολή στην αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015),
- ❖ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *“Δημόσιες Συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, Διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία”* στο Σκουρής Β., Τάχος Α., Κοντογιώργα-Θεοχαροπούλου Δ., *“Μελέτες Διοικητικού Δικαίου - τ. 2”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1995),
- ❖ Μαθιουδάκης Ι., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ”* (ΑΝΙΟΝ 2006),
- ❖ Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Μ.-Η., *“Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης”* (5^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012),
- ❖ Μανιτάκης Α., *“Κράτος δικαίου δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Τόμος Ι”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994),
- ❖ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-θεμελιώδεις έννοιες”* (2^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013),
- ❖ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *“Γενικές αρχές στη νοολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007),
- ❖ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *“Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2005),

- ❖ Μεταξάς Α., *“Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων”* (Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2005),
- ❖ Μεταξάς Α., *“Η αστική ευθύνη κράτους-μέλους της Ε.Ε. για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2014),
- ❖ Μπαλτάκος Π., *“Αστική ευθύνη του κράτους. Η προϋπόθεση του παρανόμου”* (Αφοί Π. Σάκκουλα Αθήνα 1985),
- ❖ Παναγόπουλος Θ., *“Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο”* (8^η έκδοση Σταμούλης Αθήνα 2014),
- ❖ Παπαγρηγορίου Β., *“Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, Τεύχος Πρώτο”* (4^η έκδοση Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010),
- ❖ Παπαευαγγέλου Θ., Εμμανουηλίδης Δ., Γιαννακού Φ., Νικολαράκου-Μαυρομιχαήλ Ο., Τζιράκη Ε., *“Αστική Ευθύνη του Δημοσίου Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου”* (2^η έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2007),
- ❖ Παπαχατζής Γ., *“Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Α και Β”* (7^η έκδοση Αθήνα 1991 Ανατύπωση 1996),
- ❖ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, I Γενική Θεώρηση”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1986),
- ❖ Παυλόπουλος Π., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II Κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989),
- ❖ Σκουρής Β., *“Ποιές συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια”* στον Τιμητικό Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004),
- ❖ Σοϊλεντάκης Ν.-Ατσαλάκη Α., *“Η αστική ευθύνη του Δημοσίου”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2015),
- ❖ Σοϊλεντάκης Ν., *“Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία ”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010)

- ❖ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011),
- ❖ Σπηλιωτόπουλος Ε., *“Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος ΙΙ”* (14^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011),
- ❖ Σπηλιωτόπουλος Ε. και Χρυσανθάκης Χ., *“Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου”* (8^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2013),
- ❖ Στασινόπουλος Μ., *“Αστική Ευθύνη του Κράτους, των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα”* (Αθήναι 1950 Ανατύπωσις 1968),
- ❖ Στασινόπουλος Μ., *“Δίκαιον των διοικητικών πράξεων”* (Αθήναι 1951 Ανατύπωσις 1982),
- ❖ Τάχος Α., *“Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”* (9^η έκδοση Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008),
- ❖ Τομαράς Δ., *“Οι διοικητικές συμβάσεις”* (2^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2015),
- ❖ Τράντας Γ., *“Οι κυβερνητικές πράξεις στο μμεταίχμιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και του ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως”* (Αντ. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 1997),
- ❖ Τσάτσος Δ., *“Η κατά το άρθρο 105 Εισαγ. Ν.Α.Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως”* (“Το Νομικόν” Αντ. Σάκκουλα Αθήναι 1960),
- ❖ Φουντεδάκη Κ., *“Αστική ιατρική ευθύνη, Γενική εισαγωγή, δογματική και δικαιοπολιτική θεώρηση, θεμελιώδεις έννοιες”* (Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003),
- ❖ Χριστιανός Β., *“Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2011),
- ❖ Χρυσανθάκης Χ. και Πανταζόπουλος Π., *“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης”* (Νομική Βιβλιοθήκη 2006),
- ❖ Χρυσόγονος Κ., *“Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα”* (3^η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2006).

Ελληνόγλωσση Αρθρογραφία

- ❖ Ανδρουλάκης Β., “Πορεία προς τη συνταγματική καθιέρωση” διαθέσιμο στο: <http://www.ste.gr> (19 Οκτ 17),
- ❖ Ανθόπουλος Χ., “Το ανεύθυνο του βουλευτή κατά το κοινοτικό δίκαιο, το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο και την ΕΣΔΑ” ΕφΔΔ 1/2009,
- ❖ Ατσαλάκη Ά., “Αγωγή αποζημίωσης” ΘΠΔΔ 4/2008,
- ❖ Βλαχόπουλος Σ., “Οι πράξεις κυβερνήσεως υπό το πρίσμα της νεότερης νοολογίας του Σ.τ.Ε.” ΕΛΛΔικ 37/1996,
- ❖ Βροντάκης Μ., “Η αστική ευθύνη του δημοσίου από την άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας” ΘΠΔΔ 5/2008,
- ❖ Γέσιου-Φαλτσή Π., “Ευθύνη των δικαστών στην Ελλάδα” Το Σ 1983,
- ❖ Γεωργούτσου Ε., “Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους” Διοικ. Δίκη 1/2008,
- ❖ Γεωργούτσου Ε., “Η αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά το εσωτερικό δίκαιο (άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ)” Νομικά Χρονικά 86/2015 διαθέσιμο στο www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=86 (3 Νοε 17),
- ❖ Γιαννακόπουλος Κ., “Η διαδοχή των δημόσιων νομικών προσώπων” ΕφημΔΔ 4/2008,
- ❖ Δετσαρίδης Χ., “Παρατηρήσεις στη ΣτΕ Ολ 1501/2014” ΔιΔικ 4/2014,
- ❖ Εμμανουηλίδης Δ. και Παπαγιάννης Ι., “Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων (σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 2463/1998)” ΕΔΔΔΔ 2000
- ❖ Θεοδωρόπουλος Π., “Το ανεύθυνο του Δημοσίου εκ παραβάσεως υπό των οργάνων αυτού διατάξεως κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος” ΝοΒ 1966,

- ❖ Καράκωστας Β., *“Η ηθική βλάβη στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη, με αφορμή την 1696/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας”* ΔΦΝ 1/2004,
- ❖ Καράκωστας Ι., *“Χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης στην περίπτωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου”* Εφαρμογές Αστικού Δικαίου 4/2008,
- ❖ Κατσιγιάννης Φ., *“Η ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των αστυνομικών οργάνων κατά την ενάσκηση της υπηρεσίας τους ή κατά κατάχρηση αυτής”* ΘΠΔΔ 4/2008,
- ❖ Κιουπτσιδής Θ., *“Παρανομία και παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος”* Αρμ 1989,
- ❖ Κουβαράς Η., *“Υποχρέωση συμμόρφωση της Διοίκησης προς δικαστική απόφαση, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου ως συμπληρωματικό εργαλείο αποκατάσταση επί παραβίασης της”* Συνήγορος 111/2015,
- ❖ Κτιστάκη Σ., *“Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001”* ΤοΣ 3/2007,
- ❖ Λαζαράτος Π., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από ανάκληση διοικητικών πράξεων”* ΘΠΔΔ 5/2008,
- ❖ Λαινιώτη Α., *“Η αστική ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας”* Διδικ 3/2006,
- ❖ Μαθιουδάκης Ι., *“Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου”* Διδικ 10/1998,
- ❖ Μαραγκού Γ., *“Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου”* Διδικ 2/2006,
- ❖ Μήτσου Α., *“Η αστική ευθύνη των εποπτικών αρχών στον τομέα της κεφαλαιαγοράς έναντι των επενδυτών, ιδίως υπό το πρίσμα της απόφασης του ΔΕΚ στην υπόθεση Peter Paul”* ΔΕΕ 10/2006,
- ❖ Μιχελεκάκης Ε., *“Ζητήματα Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου και των ΟΤΑ επί τροχαίων ατυχημάτων λόγω παράνομων παραλείψεων”* Επιθεώρηση Συγκοινωνιακού Δικαίου 5/2005,

- ❖ Μουαμελετζή Ε., “Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης *Francovich*, ΔΕΚ C-6/90 και 9/90 της 19.11.1991” ΕΕΕυρΔ, 2/1993,
- ❖ Μπεσίλα-Βήκα Ε., “Ο θεσμός της αστικής ευθύνης των υπουργών και του Δημοσίου για τις πράξεις ή τις παραλείψεις αυτών στην Ελλάδα” ΝοΒ 1987,
- ❖ Νικολάου Ε., “20 χρόνια *Francovich*, Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου” Αρμενόπουλος 2/2002,
- ❖ Ομπέση Φ., “Η νομική φύση της ιατρικής ευθύνης στο αστικό δίκαιο: επισημάνσεις συγκριτικού δικαίου” Αρμ 1993,
- ❖ Παναγιωτόπουλος Γ., “Η αστική ευθύνη του Δημοσίου εν σχέσει με την προστασία του περιβάλλοντος” ΤοΣ 2008,
- ❖ Παπαγιάννης Δ., “Ευθύνη του κράτους και για αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων” ΕλλΔικ 2006,
- ❖ Παπαγιάννης Ι., “Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις των δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων” ΕΔΔΔΔ 2000,
- ❖ Παπαγιαννόπουλος Γ., “Θεμελίωση αποζημιωτικής αγωγής σε παράνομη συμπεριφορά οργάνου της δικαστικής λειτουργίας” ΔιΔικ 2002,
- ❖ Παυλόπουλος Π., “Ζητήματα αστικής ευθύνης από διοικητικές συμβάσεις, σχόλιο στην απόφαση ΔΕφΑθ 3024/1990” ΔιΔικ 1990,
- ❖ Παυλόπουλος Π., “Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου” ΔιΔικ 1994, σελ 769 και ΕλλΔικ 1997,
- ❖ Πινακίδης Γ., Συνταγματικοί παράμετροι της αστικής ευθύνης των πανεπιστημιακών γιατρών, ΕΔΔΔΔ 2006,
- ❖ Πρεβεδούρου Ε., “Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ Ολ 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις,

- ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας)”, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (12 Νοε 17),
- ❖ Πρεβεδούρου Ε., “Η έννοια της δημόσιας διοίκησης”, διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr> (11 Νοε 17),
 - ❖ Πρεβεδούρου Ε., “Αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας (ΣτΕ 48/2016, ΣτΕ 1047/2016, ΣτΕ 1330/2016)” διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr (16 Νοε 17),
 - ❖ Πρεβεδούρου Ε., “Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ ΟΛ 1501/2014” ΘΠΔΔ 12/2014,
 - ❖ Πρεβεδούρου Ε., “Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ ΟΛ 1501/2014 Το διοικητικό δίκαιο παραμένει προεχόντως «νομολογιακό»; Εξελίξεις στο νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου” ΘΠΔΔ 5/2014,
 - ❖ Ράικος Δ., “Το Τροχαίο Ατύχημα- Αστική ευθύνη των εμπλεκομένων μερών-Ανάδειξη σύγχρονων προβλημάτων δικαστηριακής πρακτικής” Εισήγηση σε Επιστημονικό Συνέδριο του Δικηγορικού Συλλόγου Πατρών, αναρτημένη στο διαδίκτυο (4 Νοε 17),
 - ❖ Ράικος Δ., “Πτυχές της κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ προϋπόθεσης της εσωτερικής συνάφειας για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου” ΘΠΔΔ 4/2008,
 - ❖ Ρωξάνα Α., “Εξελίξεις στα ζητήματα της αστικής ευθύνης του Κράτους στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας”, ΘΠΔΔ 2015,
 - ❖ Ρωξάνα Α., “Ζητήματα αστικής ευθύνης του Κράτους στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ” ΘΠΔΔ 3-4/2013,
 - ❖ Σαββαΐδου Κ., “Η ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της φορολογικής διοίκησης στο ελληνικό και το γαλλικό δίκαιο (Β’ μέρος)” ΔΦΝ 2005,
 - ❖ Σπαχής Ο., “Η αστική ευθύνη του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των νομοθετικών οργάνων του κράτους” Διδικ 2008,
 - ❖ Συμεωνίδης Ι., “Η αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων” ΘΠΔΔ, 7/2009,

- ❖ Ταμπάκης Γ., “Η αγωγή αποζημίωσης εκ των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝαΚ” Διδικ 1985,
- ❖ Χιώλος Κ., “Το εξαιρετικό και επαχθές μέτρο της επίταξης” Αρμ. 1992.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- ❖ Aalto P., “*Public Liability in EU Law Brasserie, Bergaderm and Beyond*” (Hart Publishing 2011),
- ❖ Aguilera-Barchet. B, “*A History of Western Public Law: Between Nation and State*” (Springer International Publishing Switzerland 2015),
- ❖ Efstratiou P-M., “§ 8 Griechenland” στο Dörr O., “*Staatshaftung in Europa, Nationales und Unionsrecht*” (Walter de Gruyter GmbH Berlin/Boston 2014),
- ❖ Gaudemet Y., “*Droit administratif*” (18^η έκδοση L.G.D.J 2005),
- ❖ Rivero J. και Waline J., “*Droit administratif*” (19^η έκδοση Dalloz Paris 2002),
- ❖ Stribis I., “*Damages for the Infringement of Human Rights by the Public Authority in Greece*” στο E. Bagińska (ed.), “*Damages for Violations of Human Rights, Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law 9*” (Springer International Publishing Switzerland 2016).

Ξενόγλωσση Αρθρογραφία

- ❖ Anagnostaras G., “*The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Impact of European Community Law*”, European Public Law 2001,
- ❖ Iliopoulos-Strangas J., “*La responsabilité de l’Etat en tant que législateur*” RHDJ 1998,
- ❖ Raikos D., “*The jurisdiction of the administrative courts in Greece over cases of state liability for breach of EC law by public authorities*”,

presentation in the annual meeting of administrative judges in Beaylieu-sur-Mer 10 & 11 March 2006.

Ηλεκτρονικές διευθύνσεις

- ❖ <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/>

(Αναζήτηση αποφάσεων Συμβουλίου της Επικρατείας και Διοικητικών Δικαστηρίων)

- ❖ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

(Ευρωπαϊκή Νομοθεσία)

- ❖ <http://www.dsanet.gr/1024x768.htm>

(Νομική Βάση “Ισοκράτης”)

- ❖ <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

(Νομική Βάση “ΝΟΜΟΣ”)

- ❖ <http://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis.asp>

(Αναζήτηση αποφάσεων Αρείου Πάγου)

- ❖ <https://curia.europa.eu/>

(Νομολογία ΔΕΕ)

- ❖ <https://hudoc.echr.coe.int/>

(Νομολογία ΕΔΔΑ)

- ❖ <http://www.nsk.gr/>

(Γνωμοδοτήσεις Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και μεταφρασμένη νομολογία ΕΔΔΑ)

- ❖ <http://www.et.gr/>

(Αναζήτηση ΦΕΚ στο Εθνικό Τυπογραφείο)

