

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



**«Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Διοίκησης:
Οι Διοικητικές Προσφυγές στην Ελληνική Έννομη Τάξη»**

του **Αναστασίου Ελ. Βλαστέλλη**

(ΑΜ : 7114 Μ 026)

Πτυχιακή εργασία του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών

«Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο»

του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης.

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά

Ακαδημαϊκό έτος 2015-16

Copyright © Αναστάσιος Ελ. Βλαστέλλης, 2015.
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. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα. Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτή την εργασία εκφράζουν τον συντάκτη της και δεν αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

*Στην οικογένεια μου που
με στήριξε, στην σύζυγό
μου Μαρία γιατί υπήρξε
ακένωτη πηγή υπομονής*

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ξεκινώντας την επιμέλεια σύνταξης της παρούσης μεταπτυχιακής εργασίας, έθεσα το εξής ερώτημα στον εαυτό μου: *ποιος ο σκοπός που επέλεξε το συγκεκριμένο θέμα και γιατί θέλεις να την κάνεις*. Η πρώτη απάντηση που μου ήρθε στο μυαλό ήταν : «*δεν θα ανακαλύψω και τον τροχό*», με την έννοια ότι η κατάθεση στην επιστήμη ανήκει τουλάχιστον στην διδακτορική εργασία. Μάλλον επηρεασμένος από την εργασία μου, που κατά την περίοδο σύνταξης της παρούσης, ένα μεγάλο μέρος της καθημερινής μου απασχόλησης ήταν η αντιμετώπιση των διοικητικών προσφυγών. Περίοδος που η χώρα μας βρισκόμενη εν τω μέσω οικονομικής κρίσης, η διοικητική προσφυγή χρησιμοποιείται για την διεκδίκηση οικονομικών, κατά το πλείστον, αξιώσεων καθώς και ως το μέσο με το οποίο ο διοικούμενος προβάλλει οποιοδήποτε παράπονο και αξίωση ως αντίδραση προς το κράτος, το οποίο η διοίκηση αντιπροσωπεύει.

Απαντώντας αρχικά στο δεύτερο σκέλος της ερώτησης μου, θέλω να κάνω την παρούσα εργασία για το λόγο που επέλεξα να κάνω μεταπτυχιακές σπουδές: την αύξηση του θεωρητικού μου υπόβαθρου, καθώς και την βελτίωση μου στο συγκεκριμένο αντικείμενο καθόσον, η μελέτη και η επιμέλεια της θα μου επιφέρει εμπειριστατωμένη και σφαιρική γνώση αυτών.

Το θέμα της εργασίας δεν είναι κάτι πρωτότυπο. Το εν λόγω θέμα έχει πραγματευτεί αρκετά από την επιστήμη, όμως εξακολουθεί να παραμένει ζωντανό λόγω της έντονης καθημερινότητας των τελευταίων ετών. Απαντώντας λοιπόν στο πρώτο σκέλος της ερώτησης μου: σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η σύνταξη μιας συνθετικής εργασίας, κατά το δυνατόν συνεκτικής και απλοεπούς που εκτός από την αυτοβελτίωσή μου, θα συνεισφέρει στην κατανόηση του έντονα διαδικαστικού χαρακτήρα άσκησης των προσφυγών, καθώς και της ορολογικής σύγχυσης των εννοιών που επικρατεί στο χώρο της διοικητικής προστασίας, προσφέροντας ένα απλό βοήθημα, από τον προπτυχιακό και μεταπτυχιακό φοιτητή έως τον υπάλληλο της διοίκησης και τον εκάστοτε διοικούμενο, ευελπιστώντας με αυτόν τον τρόπο να τοποθετήσω και εγώ ένα λιθαράκι στην προστασία του πολίτη και στην καθημερινά δοκιμαζόμενη σχέση του πολίτη με το κράτος, συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στην λεγόμενη χρηστή διοίκηση.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφ.		Σελ.
	Πρόλογος	3
	Συντομογραφίες	6
	Περίληψη	8
	Εισαγωγή	10
Μέρος Πρώτο		
«Θεμελίωση, έννοια και περιεχόμενο του Δικαιώματος της αναφοράς»		
1.	Ο εσωτερικός έλεγχος της Διοίκησης (Διάκριση του Ελέγχου).	11
1.2	Ιστορική επισκόπηση του θεσμού των διοικητικών προσφυγών στην Χώρα μας (το δικαίωμα της αναφοράς).	18
1.3	Το δικαίωμα της αναφοράς στο ισχύον νομικό πλαίσιο.	21
1.3.1	Η νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς.	24
1.3.2	Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς	25
1.4	Περιορισμοί του δικαιώματος της αναφοράς και η ειδική εξουσιαστική θέση.	28
1.5	Το Νομοθετικό Διάταγμα 796/1971 (Έννοια της αναφοράς, ορισμός και σημασία).	37
1.6	Αναφορά κατά το άρθρο 27 του Νόμου 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).	46
Μέρος Δεύτερο		
«Οι άτυπες προσφυγές ως πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της αναφοράς»		
2.	Άτυπες διοικητικές προσφυγές: Διάκριση, έννοια και περιεχόμενο.	48
2.1	Προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών.	47
2.1.1	Το έννομο συμφέρον.	50
2.1.2	Προθεσμία ασκήσεως της άτυπης διοικητικής προσφυγής.	51
2.1.3	Ο έγγραφος τύπος υποβολής της άτυπης προσφυγής.	52

2.2	Φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η άτυπη προσφυγή.	53
2.2.1	Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου	55
2.3	Το άρθρο 24 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας.	55
2.3.1	Η έκταση του ελέγχου επί άτυπης προσφυγής.	57
2.3.2	Η φύση της απόφασης επί άτυπης προσφυγής.	58
2.4	Ανασταλτικό αποτέλεσμα επί της ασκήσεως άτυπης προσφυγής	59
2.5	Η Reformatio in rebus στις άτυπες διοικητικές προσφυγές.	60
2.6	Ενδεικτική νομολογία.	61
Μέρος Τρίτο		
«Θεμελίωση, έννοια και περιεχόμενο των υπό ειδικών διατάξεων του νόμου προβλεπομένων, τυπικών προσφυγών»		
3.	Τυπικές διοικητικές προσφυγές: Διάκριση, έννοια και περιεχόμενο.	63
3.1	Το άρθρο 25 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας.	63
3.2	Προϋποθέσεις άσκησης τυπικής προσφυγής.	65
3.2.1	Η έκταση του ελέγχου και η φύση της απόφασης επί τυπικής προσφυγής.	66
3.3	Η ενδικοφανής προσφυγή.	67
3.4	Ομοιότητες και διαφορές άτυπων και τυπικών διοικητικών προσφυγών.	70
3.5	Ενδικοφανής προσφυγή και αίτηση ακυρώσεως.	74
3.6	Ενδεικτική νομολογία.	77
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	81
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	83

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Α	Ανεξάρτητες Αρχές
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
α.ν	Αναγκαστικός νόμος
ΓΕΕΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓΚΥΣ	Γενικός Κανονισμός Υπηρεσίας στο Στρατό
ΔΕΑ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔιοικΔ	Διοικητικό Δίκαιο
Διοικπρ	Διοικητική Πράξη
ΔΝ	Διατάξεις Ναυτικού
ΔΥ	Δημόσια υπηρεσία
δυ	δημόσιος υπάλληλος
εδ.	Εδάφιο
εκδ.	Έκδοση
ΕΛΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
επ.	Επόμενα
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΔΔμιας	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔσias	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Ν. ή ν.	Νόμος
Ν.Δ ή ν.δ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ολομ	Ολομέλεια
ό.π	Όπως πριν
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Παρ	Παράγραφος
Πρβλ	Παράβαλε
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης
ΣΠΚ	Στρατιωτικός Ποινικός Κώδικας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
τ.	Τόμος
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
Φ.Ε.Κ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
χ.ε	Χωρίς έκδοση
χ.χ	Χωρίς χρόνο(έτος)

Περίληψη

Αντικείμενο της ανά χείρας διπλωματικής εργασίας, στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, «Νομικός Πολιτισμός-Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο» του Παντείου Πανεπιστημίου, είναι μια συνοπτική και κατά το δυνατόν συνεκτική και απλοεπή θεώρηση των διοικητικών προσφυγών που ευελπιστεί να συνεισφέρει στην κατανόηση του έντονα διαδικαστικού χαρακτήρα άσκησης των προσφυγών, καθώς και της ορολογικής σύγχυσης των εννοιών που επικρατεί στο χώρο της διοικητικής προστασίας.

Το περιεχόμενο της εργασίας διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας, επιχειρείται ο προσδιορισμός της έννοιας και του σκοπού που επιτελεί και η διάκριση του εσωτερικού ελέγχου της Διοικήσεως, ως αποτέλεσμα της ιεραρχικής σχέσης στην οποία τελούν τα όργανα της. Επιπλέον, παρατίθεται ένας πίνακας τυποποίησης των χαρακτηριστικών του αυτεπάγγελτου ελέγχου (προληπτικού και κατασταλτικού). Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη ιστορική επισκόπηση του δικαιώματος της αναφοράς στη Χώρα μας και αναλύεται το ισχύον νομικό πλαίσιο που διέπει το δικαίωμα αυτό, τους φορείς, τους αποδέκτες καθώς και τους περιορισμούς του δικαιώματος αυτού. Επιπλέον, παρατίθεται ένας πίνακας τυποποίησης των χαρακτηριστικών της αναφοράς.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας, είναι αφιερωμένο στις άτυπες διοικητικές προσφυγές-ως πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της αναφοράς- όπου αναλύεται η έννοια, το περιεχόμενό τους και η διάκρισή τους. Αναλύονται επίσης, το αντικείμενο και οι προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών, η έκταση του ελέγχου που επιφέρουν καθώς και η φύση της απόφασης επί άτυπης προσφυγής. Επίσης, γίνεται λόγος και για το ισχύον νομικό πλαίσιο των άτυπων διοικητικών προσφυγών, και, το δεύτερο μέρος κλείνει με την παράθεση ενδεικτικών νομολογιακών αποφάσεων, για την πληρότητα του κειμένου.

Στο τρίτο μέρος της εργασίας, αναλύονται οι τυπικές διοικητικές προσφυγές όπου αναλύεται η έννοια, το περιεχόμενό τους και η διάκρισή τους. Αναλύεται, το άρθρο 25 του ΚΔΔσιας, οι προϋποθέσεις ασκήσεως τους κτλ και επιπλέον γίνεται ειδική μνεία για την ενδικοφανή προσφυγή, καθώς και για τις ομοιότητες και

διαφορές των άτυπων και τυπικών διοικητικών προσφυγών. Συναφώς παρατίθεται ένας πίνακας τυποποίησης των ομοιοτήτων και διαφορών αυτών. Το τρίτο μέρος της παρούσης εργασίας κλείνει με την παράθεση ενδεικτικών νομολογιακών αποφάσεων.

Τέλος, παρατίθενται τα συμπεράσματα του μεταπτυχιακού αυτού πονήματος, με την ελπίδα ο εκάστοτε αναγνώστης, να είναι ικανός πλέον να κατανοήσει τον έντονα διαδικαστικό χαρακτήρα των διοικητικών προσφυγών.

Εισαγωγή

Η εξάρτηση του σύγχρονου ανθρώπου από τις αποφάσεις της κρατικής εξουσίας, γίνεται διαρκώς εντονότερη. Η Διοίκηση κατά τεκμήριο ενεργεί χάριν ικανοποιήσεως του δημοσίου συμφέροντος,¹ στις δραστηριότητες της λοιπόν αυτές η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται αναγκασμένη όχι μόνον να χορηγεί, αλλά και να περιορίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Είναι γεγονός, ότι η διαχείριση της εξουσίας αυτής δεν είναι πάντοτε νόμιμη, ο πολίτης βρίσκεται πολύ συχνά αντιμέτωπος με την κρατική αυθαιρεσία, καθώς η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας είναι αρκετά συχνό φαινόμενο.

Η αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως αποτελεί εννοιολογικό στοιχείο του κράτους δικαίου και οι διοικητικές αρχές που διέπονται από αυτή την αρχή και την αρχή της επιδιώξεως του δημοσίου συμφέροντος, οφείλουν να ενεργούν, έστω, και όταν ο νόμος δεν κάνει λόγο για ενέργεια, σιωπά, αρκεί να μην υπάρχει αντίθετη διάταξη νόμου που να απαγορεύει τη δράση της². Συνεπώς η αναγκαιότητα ελέγχου της διοίκησης είναι προφανής.

Η Δημόσια Διοίκηση είναι ένας οργανισμός με ιεραρχική οργάνωση, το οποίο σημαίνει ότι τα ανώτερα όργανα (Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί Διευθυντές, Τμηματάρχες, Περιφερειάρχες κτλ) μπορούν να ελέγχουν τα υφιστάμενα τους όργανα, κατά πόσο αυτά στην υπηρεσιακή τους δραστηριότητα εφαρμόζουν τους ισχύοντες κανόνες. Ο έλεγχος αυτός των προϊσταμένων ονομάζεται *διοικητικός έλεγχος* ή *εσωτερικός*, και είτε διεξάγεται αυτεπαγγέλτως δηλ. με πρωτοβουλία της Διοίκησης δυνάμει της ιεραρχικής διαρθρώσεως της, είτε κατόπιν διοικητικής προσφυγής.

Ο νομοθέτης, με τη θεσμοθέτηση του εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης, στοχεύει στην προστασία του πολίτη, συμβάλλει στην διαφάνεια των πράξεων της Δημόσιας Διοίκησης και στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, που ακμάζουν στην καθημερινή ζωή.

¹ Πρβλ, Παπαρηγορίου Βλάσιος, (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, τόμος Α', δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 121.

² Πρβλ, Παπαρηγορίου Βλάσιος, (2010), ό.π., σελ. 123.

Μέρος Πρώτο

1. Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Διοίκησης (Διάκριση του Ελέγχου)

Από τις τρεις συντεταγμένες κρατικές λειτουργίες (Νομοθετική, Εκτελεστική, Δικαστική), η εκτελεστική-διοικητική είναι αυτή που από την φύση της, επεμβαίνει στα δικαιώματα των πολιτών και των κοινωνικών ομάδων. Υποχρέωσή της είναι να διοικεί και για αυτό το λόγο βρίσκεται αναγκασμένη όχι μόνον να χορηγεί, αλλά και να περιορίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Στην δράση της αυτή είναι υποχρεωμένη να τηρεί την αρχή της νομιμότητας, δηλ. αφετηρία και όριο της δράσης της να αποτελεί ο νόμος. Να προβαίνει σε ενέργειες επί τη βάση του νόμου και με την βοήθειά του και σε περίπτωση που δεν το κάνει, να υπάρχουν πολλές μορφές οργανωμένων συνόλων προσώπων, μέσω κ.τ.λ (μηχανισμών) που να ελέγχουν τη δράση της.

Οι έλεγχοι που υφίσταται η Διοίκηση κατά τη δράση της είναι³:

α. Ο *διοικητικός έλεγχος* (εσωτερικός), ο οποίος διεξάγεται είτε αυτεπαγγέλτως (δηλ. με πρωτοβουλία της Διοίκησης) δυνάμει της ιεραρχικής διαρθρώσεως της διοικήσεως, είτε κατόπιν διοικητικής προσφυγής.

β. Η *διοικητική εποπτεία*, η οποία τίθεται σε εφαρμογή από την κρατική διοίκηση, επί των πράξεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και των δημοσίων επιχειρήσεων.

γ. Ο *δημοσιονομικός έλεγχος*, ο οποίος ανάγεται στην διαχείριση των χρηματικών πόρων της κρατικής διοικήσεως, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) και Ν.Π.Δ.Δ που διενεργείται από όργανα της οικονομικής διοικήσεως καθώς και το Ελεγκτικό Συνέδριο(ΕΛΣ).

δ. Ο *διοικητικός έλεγχος* ο οποίος ασκείται από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ) και τον Γενικό Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ). Επίσης στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, ιδρύθηκε ανεξάρτητη αρχή, η οποία έχει αναγνωρισθεί ως τέτοια και από το

³ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (2005),*Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 302.

αναθεωρημένο άρθρο 103§9 του Συντάγματος, υπό την ονομασία «Συνήγορος του Πολίτη» (ΣΤΠ) και θεσμοθετήθηκε νομοθετικά με το ν.2477/1997 όπως τροποποιήθηκε και ν.3094/2003 και ΠΔ 273/1999 (Κανονισμός Λειτουργίας του ΣΤΠ). Πρόκειται για *μονομελές* όργανο, το οποίο έχει ως αποστολή την διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των Δημοσίων Υπηρεσιών (ΔΥ), Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α), Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ), των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ), των Δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και εκείνων των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα την διοίκηση τους το «Δημόσιο» (εξαιρούνται οι τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αθηνών) ή ως μέτοχος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο ΣΤΠ δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική Αρχή⁴.

ε. Ο *κοινοβουλευτικός έλεγχος* της Βουλής επί της κυβερνήσεως.

στ. Ο *δικαστικός έλεγχος* που ασκείται από τα δικαστήρια.

Αντικείμενο της παρούσης εργασίας είναι ο *εσωτερικός έλεγχος ή αυτοέλεγχος* της διοίκησης ο οποίος δύναται να αποδοθεί σε δύο λόγους:

α. Στην ανάγκη *ταχείας* και *λυσιτελούς* οριστικής διευθέτησης των διοικητικών διαφορών, δηλ. διαφορών που προκύπτουν μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των διοικουμένων⁵.

β. Στην προσπάθεια αποφυγής μακροχρόνιων και δαπανηρών δικαστικών αγώνων σε βάρος των διοικουμένων,

έτσι προχωρούμε σε περαιτέρω διάκριση αυτού.

Τα όργανα της διοικήσεως είναι ιεραρχικώς διατεταγμένα στους καθ' έκαστον κλάδους αυτής και σύμφωνα με αυτή τη σχέση, κάθε ιεραρχικός προϊστάμενος έχει αρμοδιότητα και χωρίς ειδική νομοθετική πρόβλεψη, να καθοδηγεί τα υπό την δικαιοδοσία του υπαγόμενα διοικητικά όργανα στην άσκηση

⁴ Πρβλ Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 887.

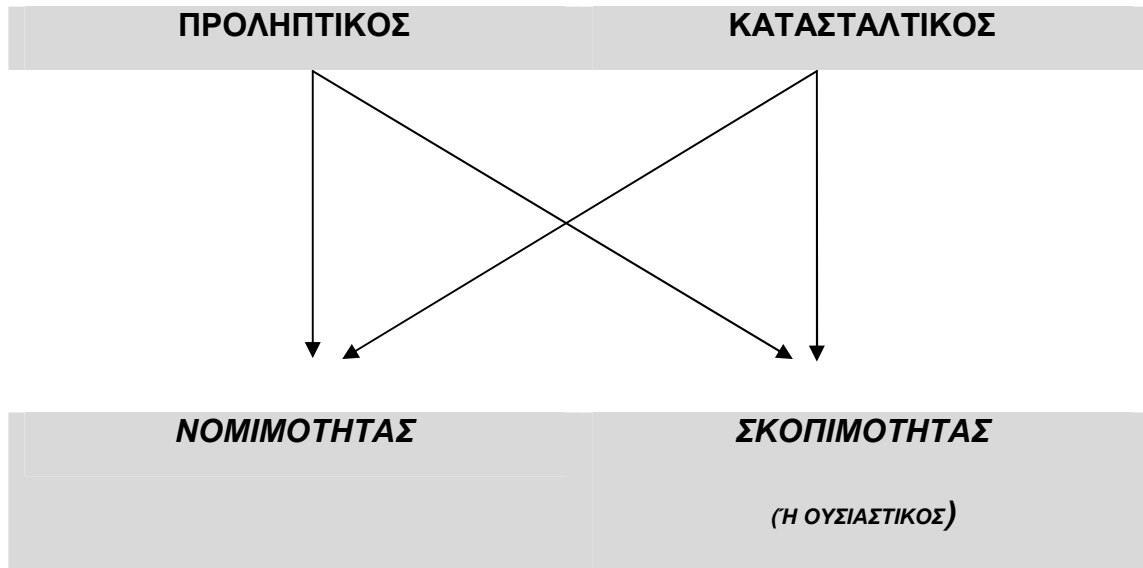
⁵ Πρβλ Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), ό.π. σελ. 885, επίσης ΣτΕ 3596/1971

των καθηκόντων τους και να απευθύνει σ' αυτά διαταγές εντός του πλαισίου του νόμου⁶.

Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος των προϊσταμένων επί των πράξεων των υφισταμένων διακρίνεται σε *προληπτικό* και σε *κατασταλτικό* ως ακολούθως:

- α. Προληπτικός
- β. Κατασταλτικός
- αα. Προληπτικός νομιμότητας
- αβ. Προληπτικός σκοπιμότητας
- βα. Κατασταλτικός νομιμότητας
- ββ. Κατασταλτικός σκοπιμότητας

παρακάτω γίνεται μια πρώτη προσπάθεια διαγραμματικής απεικόνισης των εν λόγω ελέγχων.



Προληπτικός ονομάζεται ο έλεγχος, που ασκείται πριν την έκδοση της Διοικητικής πράξεως (Διοικπρ) ή πριν την πρόκληση του εννόμου αυτής αποτελέσματος. Ο ιεραρχικός προϊστάμενος δικαιούται να ελέγξει προληπτικώς

⁶ Πρβλ Κόρσος Δημήτριος, ό.π, σελ. 303

την πράξη του υφιστάμενου οργάνου, δεν φτάνει όμως ο έλεγχος αυτός μέχρι και την κατάλυση της από του νόμου οριζόμενης τάξεως, δηλ. ο ιεραρχικά προϊστάμενος δεν δικαιούται να υποκαταστήσει το υφιστάμενο όργανο στην έκδοση της πράξεως, εκτός βέβαια και εάν το επιτρέπει ο νόμος⁷. Ο προληπτικός έλεγχος διακρίνεται περαιτέρω σε *προληπτικό νομιμότητας* και σε *προληπτικό σκοπιμότητας* ή ουσιαστικό.

Στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, ο ιεραρχικά προϊστάμενος δικαιούται να ελέγξει την νομιμότητα της διοικητικής πράξεως που πρόκειται να εκδοθεί και ο έλεγχος αυτός συνίσταται, στην έρευνα της διαπιστώσεως εάν η Διοικητρ είναι σύμφωνη με το νόμο και δεν εκτείνεται σε ουσιαστικό έλεγχο, δηλ. περί της σκοπιμότητας εκδόσεως της διοικητρ. Στον έλεγχο αυτό, εάν η ελεγχόμενη πράξη είναι πράξη *δεσμευμένης αρμοδιότητας*⁸ ή αλλιώς *οφειλόμενη πράξη της Διοικήσεως*, το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο μπορεί να φτάσει μέχρι την υπαγόρευση της πράξεως που πρόκειται να εκδοθεί, όχι όμως μέχρι την ιεραρχική υποκατάσταση του υφισταμένου οργάνου. Εάν, αντίθετα η ελεγχόμενη πράξη είναι πράξη *διακριτικής ευχέρειας*⁹, τότε ο ιεραρχικός προϊστάμενος περιορίζεται στην ακύρωση αυτής, με ταυτόχρονη επισήμανση των νομικών σφαλμάτων της¹⁰.

Στον προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας, το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο ή Αρχή, δικαιούται να ελέγξει όχι μόνον τη νομιμότητα της προς έκδοση διοικητρ, αλλά και την σκοπιμότητα αυτής. Ο έλεγχος αυτός συνήθως συντελείται με εγκύκλιες οδηγίες της προϊστάμενης Αρχής, περί του σκοπιμότερου τρόπου ασκήσεως της από του νόμου προσφερόμενης διακριτικής ευχέρειας, γιατί ο έλεγχος σκοπιμότητας σε διοικητρ που πρόκειται να εκδοθεί κατά δέσμια αρμοδιότητα είναι αδιανόητος, καθόσον τον έλεγχο αυτόν τον έχει ενεργήσει

⁷ Πρβλ, Παπαχατζής Γεώργιος, (1991), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ζ' έκδοση, Τόμοι Α' & Β', σελ. 659, χ.ε, Επίσης Κόρσος Δ, ό.π, σελ. 303.

⁸ Δεσμευμένη ή δέσμια αρμοδιότητα έχουμε, όταν ο νόμος καθορίζει επακριβώς τη μορφή και το περιεχόμενο της πράξεως που πρόκειται να εκδοθεί. Δεύτερη λύση δεν χωρεί.

⁹ Διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως έχουμε, όταν υπάρχουν περισσότερες της μίας ίσες νόμιμες λύσεις και η διοίκηση καλείται να προκρίνει μεταξύ αυτών.

¹⁰ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, ό.π, σελ. 304

πρωτύτερα ο νομοθέτης. Η ιεραρχικά ελέγχουσα την σκοπιμότητα προϊστάμενη Αρχή δικαιούται μια εκ των δύο λύσεων: ή να εγκρίνει την πράξη ρητώς ή σιωπηρώς, ή να αρνηθή την έγκρισή της παραθέτοντας και τους λόγους, που την οδήγησαν στην άρνηση εγκρίσεως εκδόσεως της διοικτρ. Δεν έχει δικαίωμα τροποποιήσεως προς το νόμιμο η ελέγχουσα την σκοπιμότητα Αρχή, εκτός εάν το επιτρέπει ο νόμος¹¹.

Κατασταλτικός ονομάζεται ο έλεγχος, που διεξάγεται μετά την έκδοση της Διοικητικής πράξεως και μετά την πρόκληση του εννόμου αυτής αποτελέσματος. Ο ιεραρχικός προϊστάμενος δικαιούται να ελέγξει κατασταλτικώς την πράξη του υφιστάμενου οργάνου. Ο έλεγχος αυτός διακρίνεται επίσης σε *κατασταλτικό νομιμότητας* και σε *κατασταλτικό σκοπιμότητας*.

Στον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, η ιεραρχικά προϊστάμενη Αρχή δικαιούται να εξετάσει και να διαπιστώσει τη νομιμότητα της πράξης, της υφιστάμενης ιεραρχικά Αρχής, μετά την έκδοσή της, είτε αυτεπαγγέλτως (οίκοθεν), είτε κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής, και, εάν την βρει παράνομη να την ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει. Το δικαίωμα όμως αυτό δεν είναι απεριόριστο, καθόσον τελεί υπό περιορισμούς κατά την άσκηση του. Συγκεκριμένα, ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας δεν βρίσκει πεδίο εφαρμογής όταν ο νόμος ρητά τον αποκλείει ή όταν ο νόμος χαρακτηρίζει την ελεγχόμενη διοικτρ ως ανέκκλητη¹² ή αμετάκλητη¹³ ή όταν ο νόμος προβλέπει κατά της διοικτρ ενδικοφανή προσφυγή και έτσι αποκλείει τον αυτεπάγγελτο κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητος¹⁴.

Στον κατασταλτικό έλεγχο σκοπιμότητας, η ιεραρχικά προϊστάμενη Αρχή δικαιούται να ελέγξει την πράξη της υφιστάμενης ιεραρχικά Αρχής μετά την έκδοσή της, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής (ιεραρχικής), όχι μόνον ως προς την νομιμότητα αλλά και ως προς την

¹¹ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, ό.π, σελ.305

¹² Ανέκκλητη: Όταν δεν χωρεί ένδικο μέσο.

¹³ Αμετάκλητη: Όταν είναι οριστική.

¹⁴ Πρβλ, Παπαχατζής Γεώργιος,ό.π. σελ. 817, επίσης Κόρσος Δημήτριος, ό.π, σελ. 306

σκοπιμότητα και να ακυρώσει αυτή εν όλω ή εν μέρει, εάν τη βρει άστοχη ή ασύμφορη για τα συμφέροντα του κράτους¹⁵. Όπως και ο προαναφερθείς προληπτικός έλεγχος σκοπιμότητας, έτσι και ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας δεν είναι νοητός για πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας, παρά μόνον για πράξεις διακριτικής ευχέρειας και ασκείται μόνον εάν τον προβλέπει ειδική διάταξη νόμου¹⁶.

Προσέτι των ανωτέρω, ο προληπτικός έλεγχος παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι, καθίσταται υλοποιήσιμη η παράκαμψη παρανομιών ή λαθών των πράξεων της Διοικήσεως πριν αυτές εκδηλωθούν ή παραγάγουν τα αποτελέσματά τους. Ταυτόχρονα όμως παρουσιάζεται το μειονέκτημα της υπερβολικής (πολλές φορές) επιβράδυνσης στην έκδοσή τους και στην αύξηση της γραφειοκρατίας, αφού *«όσο πολυαριθμότερες οι υπογραφές των ελεγκτικού διοικητικού μηχανισμού, τόσο περισσότερο η Διοίκηση τείνει στην τυπολατρία και την ακαμψία»*¹⁷.

Αναφορικά με τον κατασταλτικό έλεγχο, παρέχει το πλεονέκτημα της ελευθερίας δράσεως της Διοικήσεως και μετά την εκδήλωση των πράξεων της, επίσης παρέχει άνεση χρόνου ως προς την επέλευση των διορθωτικών ενεργειών της, καθώς και την άνεση να λαμβάνει υπόψη και να ερευνά όλα τα πραγματικά στοιχεία στη διοικητική δραστηριότητα¹⁸.

Παρακάτω γίνεται μια προσπάθεια τυποποίησης των προαναφερθέντων χαρακτηριστικών του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου:

¹⁵ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, ό.π, σελ. 307

¹⁶ Πρβλ, Παπαχατζής Γεώργιος, ό.π, σελ. 818, επίσης Κόρσος Δημήτριος, ό.π., σελ. 307

¹⁷ Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, (2000), *Η Προστασία του Διοικούμενου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.120.

¹⁸ Πρβλ, Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, ό.π, σελ.121.

Πίνακας Νο 1: Τυποποίηση χαρακτηριστικών του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου.

	ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ		ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ	
	ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ	ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ	ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ	ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ
Πότε ασκείται;	Πριν την έκδοση της διοικτρ	Πριν την έκδοση της διοικτρ	Μετά την έκδοση της διοικτρ	Μετά την έκδοση της διοικτρ
Δύναται να υποκαταστήσει την υφιστάμενη Αρχή;	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Ασκείται για πράξη δέσμιας ή διακριτικής ευχέρειας;	Και για τις δυο	Μόνον για πράξη διακριτικής ευχέρειας	Και για τις δυο	Μόνον για πράξη διακριτικής ευχέρειας
Τι αποτέλεσμα έχει ο έλεγχος επί πράξεως διακριτικής ευχέρειας;	Σε ακύρωση αυτής με ταυτόχρονη υπόδειξη των νομικών σφαλμάτων της	Την έγκρισή ή μη της διοικτρ. Δεν έχει δικαίωμα τροποποιήσεως της διοικτρ επί το νόμιμο.	Να ακυρωθεί (ανακληθεί) εν όλω ή εν μέρει εφόσον βρεθεί παράνομη	Να ακυρωθεί (ανακληθεί) εν όλω ή εν μέρει εφόσον βρεθεί άστοχη ή ασύμφορη για τα συμφέροντα του κράτους
Δύναται να διενεργηθεί έλεγχος επί πράξεως δέσμιας αρμοδιότητας;	Ναι και δύναται να φτάσει μέχρι της υπαγορεύσεως από το προϊστάμενο όργανο του περιεχομένου της διοικτρ	Δεν χωρεί γιατί τον έχει ενεργήσει πρωτύτερα ο νομοθέτης.	Ναι υπό περιορισμούς : να μην τον αποκλείει ο νόμος, η διοικτρ να μην χαρακτηρίζεται ως ανέκκλητη ή αμετάκλητη και να μην προβλέπει ο νόμος κατά της διοικτρ ενδικοφανή προσφυγή	Δεν χωρεί
Πώς ασκείται;	Αυτεπαγγέλτως από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο ή Αρχή, εκ μόνης της ιεραρχικής του σχέσης, δηλ. δεν απαιτείται νομοθετική πρόβλεψη	Συνήθως ασκείται υπό την μορφή εγκυκλίων οδηγίων ή διαταγών της προϊστάμενης Αρχής περί του σκοπιμότερου τρόπου ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας	Αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής	Αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής (Αίτηση θεραπείας ή Ενδικοφανή προσφυγή) γιατί εξετάζουν και την ουσία της υπόθεσης και οδηγούν σε νέα κρίση.

Σε τι συνίσταται η έρευνα;	Στην διαπίστωση εάν η διοικητρ που πρόκειται να εκδοθεί είναι σύμφωνη με το νόμο και δεν εκτείνεται και σε έρευνα ουσιαστική.	Και σε ουσιαστική έρευνα, δηλ. περί της σκοπιμότητας εκδόσεως της διοικητρ.	Στην νομιμότητα της εκδοθείσης διοικητρ.	Και σε ουσιαστική έρευνα, δηλ. και την σκοπιμότητα της εκδοθείσης διοικητρ.
Δύναται να ασκηθεί χωρίς νομοθετική πρόβλεψη;	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν δύναται να ασκηθεί

1.2 Ιστορική επισκόπηση του θεσμού των διοικητικών προσφυγών στην Χώρα μας (το δικαίωμα της αναφοράς)

Το δικαίωμα της αναφοράς θεωρείται¹⁹ ως ένας από τους αρχικούς θεσμούς της κρατικά οργανωμένης κοινωνίας, δηλ. θεσμό εξίσου παλαιό με το κράτος, καθώς η άσκηση αναφορών ως δυνατότητα προβολής παραπόνων και διεκδίκησης ιδιωτικών συμφερόντων, αποτελεί ένα από τα παλαιότερα δικαιώματα.

Στην αρχαία ελληνική Πόλη-Κράτος και συγκεκριμένα στην αρχαία Αθήνα, ο πολίτης είχε τη δυνατότητα να συμμετέχει στη μορφοποίηση της πολιτικής βούλησης και παράλληλα είχε τη δυνατότητα να ελέγχει τη επιμέλεια της κρατικής εξουσίας, ιδιαίτερα όταν αυτή έθιγε τα συμφέροντά του²⁰. Όποιος θεωρούσε ότι αδικούνταν μπορούσε να προσφύγει στον Άρειο Πάγο ζητώντας την επανόρθωση της αδικίας, επισημαίνοντας παράλληλα τον παραβιαζόμενο νόμο. Επίσης κατά τον Αριστοτέλη²¹: «*Εξήν δε τω αδικουμένω προς την των Αρεοπαγιτών βουλήν εισαγγελλείν αποφαίνοντι παρ' ον αδικείται νόμον*», η ανάγνωση του οποίου δεν σημαίνει βέβαια τίποτα άλλο από την κατοχύρωση μιας εκφάνσεως του δικαιώματος της αναφοράς.

¹⁹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές-Συνταγματική Θεμελίωση, Προϋποθέσεις Άσκησης, Έκταση Ελέγχου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 21, υποσ. Νο7.

²⁰ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ.40.

²¹ Αριστοτέλους, *Αθηναίων Πολιτεία*, 4,4.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται από τις απαρχές της ίδρυσης του σύγχρονου ελληνικού κράτους και δη από τα επαναστατικά συντάγματα. Το Σύνταγμα της Επιδαύρου (1822) αναγνώρισε το δικαίωμα της αναφοράς μόνο όμως ως προς το Βουλευτικό: *«Το Βουλευτικόν σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αγωγάς και σκέπτεται περί αυτών»*. Το Σύνταγμα του Άστρους (1823), κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς που απευθυνόταν στο Βουλευτικό, ως ατομικό δικαίωμα με δυνατότητα να περιλαμβάνει προσωπικό αίτημα ή υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος. Το ίδιο έπραξε και το Σύνταγμα της Τροιζήνας περιορίζοντας πάντως το περιεχόμενο της αναφοράς, αφού ασκείται μόνο για ατομικές υποθέσεις και όχι για υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος²².

Το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα του 1832, ρύθμιζε επίσης το δικαίωμα της αναφοράς ως ατομικό δικαίωμα, που ασκείται και για ατομικές και γενικότερου ενδιαφέροντος υποθέσεις και προέβλεπε επίσης και την ποινική δίωξη του αναφερόμενου, σε περίπτωση που δυσφημεί ή συκοφαντεί τον υπάλληλο της κυβερνήσεως για κατάχρηση ή αδικία που έγινε σ' αυτόν. Το Σύνταγμα του 1844 προέβλεπε ότι *«έκαστος ή πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους»*. Το άρθρο αυτό που είχε ως πρότυπο την αντίστοιχη διάταξη του Βελγικού Συντάγματος, κατοχύρωσε την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς και συλλογικά. Επίσης κατά το Βελγικό πρότυπο, ρύθμιζε και το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον του Κοινοβουλίου, όπου προέβλεπε ότι : *«ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής ή της Γερουσίας δια να αναφέρει τι προφορικώς ή εγγράφως, αναφοραί όμως παρουσιάζονται δια τινός Βουλευτού ή Γερουσιαστού, ή παραδίδονται εις τα γραφεία. Η τε Βουλή και η Γερουσία, έχουν το δικαίωμα ν' αποστελλώσιν εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτάς αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσι»*. Το Σύνταγμα του 1864 επανέλαβε χωρίς λεκτικές αλλαγές την προηγούμενη διάταξη προσθέτοντας μόνο (κατά την προσαρμογή του νομοθετικού Σώματος μετά την κατάργηση της Γερουσίας και την

²² Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (1998), *Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, σελ. 51, επίσης της ίδιας, (2004), *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 55.

άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας από μία Βουλή) «...και δύναται να διορίζει εκ των μελών αυτής εξεταστικής των πραγμάτων επιτροπές»²³.

Στο Σύνταγμα του 1911, προβλέφθηκε περαιτέρω και η ταχεία ενέργεια των Αρχών και η έγγραφη απάντηση προς τους αναφερόμενους, ως εξής: «Έκαστος ή πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεούμενας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ήν η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβιάσεως εν αυτή υπάρχουσας». Ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος που προέβλεπε η ανωτέρω διάταξη ήταν ο Ν. 149/1914 «Περί της εις απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αιταίς αναφορών». Τα Συντάγματα του 1925 και 1927 επανέλαβαν αυτούσια την ανωτέρω διάταξη. Το Σύνταγμα του 1952 επανέλαβε τη διάταξη του άρθρου 9 του Συντάγματος του 1911, προσθέτοντας όμως ερμηνευτική δήλωση με την οποία διασαφήνιζε την έννοια της αναφοράς, η οποία προέβλεπε ότι: «Αναφορά νοείται, η προσφυγή προς αρμόδιαν αρχήν ουχί δ' αίτησις πληροφοριών, δια την παροχή των οποίων πάντως είναι ηθικώς υπεύθυνος εκάστη αρχή».

Τα Συντάγματα του 1968 και 1973 περιορίστηκαν σε μικρές μεταβολές και ουσιαστικά στο άρθρο 20, επανέλαβαν το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1952 χωρίς την ερμηνευτική δήλωση αυτού. Προσέτι, προέβλεψαν ότι η υποχρέωση της διοίκησης προς ενέργεια εκτός από «ταχεία» και «έγγραφος» θα πρέπει να είναι και «ητιολογημένη»²⁴. Επίσης προέβλεπαν και αυτά το δικαίωμα ασκήσεως αναφοράς στη Βουλή. Εκτελεστικός νόμος του άρθρου 20 του Συντάγματος του 1968 είναι το Ν.Δ 796/1971 «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρο 20

²³ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), Έλεγχος Διοίκησης, τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 58 επ.

²⁴ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), ό.π, σελ. 65 επ.

Συντάγματος-10 Σ/1975-δικαιώματος του αναφέρεσθαι) το οποίο ισχύει έως σήμερα²⁵.

1.3 Το δικαίωμα της αναφοράς στο ισχύον νομικό πλαίσιο

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται και στο ισχύον Σύνταγμα, δηλ. το Σύνταγμα του 1975, όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ 102 Α΄/2-6-2008. Συγκεκριμένα, η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στις Αρχές κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος ενώ η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στη Βουλή στο άρθρο 69 αυτού, όπως φαίνεται παρακάτω:

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ (Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα)

Άρθρο 10 - (Δικαίωμα αναφοράς)

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

2. *Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή.*

***3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών,*

²⁵ Το Ν.Δ 796/1971 διατηρήθηκε σε ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 10§2 της από 07-08-1974 Συντακτικής Πράξης, του άρθρου 7 του Δ΄ Ψηφίσματος της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής της 18-01-1975 και στη συνέχεια με το άρθρο 112§1 του Συντάγματος του 1975.

δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.²⁶

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ (Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας)

Τμήμα Γ'-Κεφάλαιο 4^ο (Οργάνωση και λειτουργία της Βουλής)

Άρθρο 69 (Δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή)

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

Το άρθρο 10 επανέλαβε τη διατύπωση του άρθρου 9 του Συντάγματος του 1952 παραλείποντας τον ορισμό της αναφοράς της ερμηνευτικής του δήλωσης, τοποθετώντας το άρθρο 10 στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, συνεπώς ομιλούμε περί του ατομικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τις Αρχές. Η ανωτέρω διατύπωση έχει ως συνέπεια ότι, κανένας πολίτης Έλληνας ή αλλοδαπός, δεν μπορεί να στερηθεί με νόμο του ατομικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τις Αρχές²⁷. Επίσης κατοχυρώνει απέναντι στη Διοίκηση δικαίωμα αντίστοιχο με αυτό της δικαστικής προστασίας που προβλέπει το άρθρο 20§1 Σ. Πλέον, ο ασκών το δικαίωμα της αναφοράς δεν αξιώνει μόνο ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της Διοίκησης, αλλά δικαιούται επιπλέον να κινήσει την

²⁶ ** Με δύο αστερίσκους δηλώνονται τα σημεία της Αναθεώρησης που αναγράφονται στο Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

²⁷ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη,(2000), *Οι Προσφυγές Κατά Πράξεων της Διοικήσεως Ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 56.

διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μία απάντηση²⁸. Περαιτέρω, στην αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 προστέθηκε νέα παράγραφος 3, ως φαίνεται ανωτέρω, στα πλαίσια ενδυνάμωσης των σχέσεων πολίτη-Δημόσιας Διοίκησης. Πλέον η Δημόσια Διοίκηση έχει την υποχρέωση να απαντά σε *εύλογο χρόνο*²⁹ σε κάθε αίτημα για παροχή πληροφοριών ή για χορήγηση αντιγράφων δικαιολογητικών και βεβαιώσεων. Η καινοτομία που επέφερε το άρθρο 3 είναι η υποχρέωση για «*χρηματική αποζημίωση*», η οποία πλέον θεμελιώνεται συνταγματικά, του αναφερόμενου πολίτη εφόσον παραβιαστούν τα δικαιώματά του για απάντηση σε κάθε αίτημα για παροχή πληροφοριών ή για χορήγηση αντιγράφων δικαιολογητικών και βεβαιώσεων, ανεξάρτητα από άλλες κυρώσεις και έννομες συνέπειες οι οποίες υπάρχουν.

Η διάταξη του άρθρου 69 του ισχύοντος Συντάγματος κατοχυρώνει την άσκηση αναφοράς προς τη Βουλή. Επίσης, το άρθρο 125§1 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ) προσδιορίζει το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς που υποβάλλεται στη Βουλή, ορίζοντας: «*καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο*», οριοθετώντας επαρκώς ότι αυτή περιέχει παράπονο ή αίτημα. Σ' αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι, το άρθρο 69 Σ αποτελεί ιδιαίτερη έκφραση του δικαιώματος της αναφοράς και ως βασική συνταγματική διάταξη, προσδιοριστική της έννοιας της αναφοράς, παραμένει το άρθρο 10 Σ.

Σύμφωνα με το άρθρο 69 δεν υποβάλλονται με αυτοπρόσωπη παράσταση οι αναφορές στη Βουλή, αλλά απαιτείται να παρουσιάζονται από κάποιο βουλευτή ή να παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής. Επίσης η συνταγματική διάταξη δεν προβλέπει ρητά την υποχρέωση απάντησης στον αναφερόμενο από την Βουλή. Οι βουλευτές που επιθυμούν να αναλάβουν αναφορά, την προσυπογράφουν ή δηλώνουν ότι την έχουν αναλάβει κατά την ανακοίνωσή της στη Βουλή. Η

²⁸ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (1998), *Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, σελ. 85.

²⁹ Η συνδρομή του εύλογου χρόνου κρίνεται κάθε φορά και δεν είναι βέβαια αυτός που ορίζει ο Α.Ν 261/1968.

συνταγματική διάταξη προβλέπει επίσης, το δικαίωμα της Βουλής να αποστέλλει τις αναφορές στους αρμόδιους Υπουργούς και Υφυπουργούς και την υποχρέωση αυτών να δίνουν τις απαραίτητες διευκρινήσεις. Ο Υπουργός ή Υφυπουργός στον οποίο αποστέλλεται η αναφορά, οφείλει μέσα σε 25 ημέρες από την κατάθεση της, να απαντήσει στη βουλή κοινοποιώντας ταυτόχρονα την απάντησή του στους βουλευτές που την είχαν αναλάβει και στον αναφερόμενο. Εάν ο υπουργός δεν απαντήσει εμπρόθεσμα, τότε ο Πρόεδρος της Βουλής την εγγράφει στην ημερήσια διάταξη για συζήτηση.

1.3.1 Η νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς

Το ισχύον Σύνταγμα τοποθετώντας το άρθρο 10 στο δεύτερο μέρος αυτού, δηλ. στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς ως ατομικό δικαίωμα. Σύμφωνα με την άποψη που επικρατεί σήμερα στη θεωρία, το περιεχόμενό των ατομικών δικαιωμάτων είναι *αρνητικό*, δηλ. η αξίωση που θεμελιώνουν συνίσταται στην αποχή της κρατικής εξουσίας από επεμβάσεις σε μια ορισμένη σφαίρα εντός της οποίας τα άτομα μπορούν να δρουν ελεύθερα. Έτσι τα ατομικά δικαιώματα είναι *αμυντικά δικαιώματα*, δηλ. δικαιώματα άμυνας των ατόμων κατά των επεμβάσεων του Κράτους στη σφαίρα της ελεύθερης δράσης αυτών³⁰. Τα ατομικά δικαιώματα ή «κλασικά» περιλήφθηκαν κυρίως στις Διακηρύξεις των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και στα Συντάγματα της Γαλλικής Επανάστασης και ιδιαίτερα στη Διακήρυξη του 1789 και στο Σύνταγμα του 1791, το προοίμιο του οποίου αποτέλεσε η Διακήρυξη αυτή. Από αυτά τα επαναστατικά συνταγματικά κείμενα διαμορφώθηκε ο λεγόμενος «κλασικός κατάλογος» των ατομικών δικαιωμάτων, ο οποίος περιλαμβάνει και το δικαίωμα της υποβολής αναφοράς στις Αρχές³¹.

Κατά την κρατούσα θεωρία στην ελληνική νομική επιστήμη και νομολογία, δηλ. την θεωρία του *θετικού δικαίου*, αποκλειστική πηγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων (και κατά συνέπεια των ατομικών) είναι το θετικό (γραπτό) δίκαιο, δηλ. το ισχύον δίκαιο ενός Κράτους. Συνεπώς, τα θεμελιώδη δικαιώματα

³⁰ Πρβλ, Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), *Συνταγματικό Δίκαιο-Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τόμος Β', έκδοση γ', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 43.

³¹ Πρβλ, Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), *ό.π.*, σελ. 44 επ.

υπάρχουν μόνο *εφόσον και καθόσον* αναγνωρίζονται και προστατεύονται από το ισχύον κάθε φορά δίκαιο μιας Χώρας, δηλ. προϋποθέτουν την οργανωμένη κοινωνία σε Κράτος, το οποίο με τους θεσμούς που συγκροτούν την έννομη τάξη του, αναγνωρίζει και προστατεύει αυτά.

Η αναφορά εντάσσεται στα δικαιώματα αντικείμενο των οποίων είναι ορισμένες παροχές, γιατί το δικαίωμα αυτό θεμελιώνει την υποχρέωση της αρμόδιας Αρχής να δεχτεί την αναφορά, χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον αναφερόμενο, ο οποίος αξιώνει ταχεία ενέργεια και αιτιολογημένη απάντηση της Αρχής. Ο αναφερόμενος όμως, δεν μπορεί να αξιώνει ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της Διοίκησης, δικαιούται μόνο να ενεργοποιήσει την διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μία απάντηση. Με άλλα λόγια, το δικαίωμα της αναφοράς είναι *διαδικαστικό* και όχι ουσιαστικό.

1.3.2 Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς

Κατά το άρθρο 10§1 Σ, το δικαίωμα της αναφοράς έχουν «*Καθένας ή πολλοί μαζί...*», έτσι σύμφωνα με τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης το εν λόγω δικαίωμα δεν περιορίζεται μόνο στους Έλληνες πολίτες, αλλά μπορεί να το ασκήσει «καθένας», συνεπώς και οι αλλοδαποί και ανιθαγενείς³², εφόσον τους αφορά η ενέργεια ή παράλειψη της διοικητικής Αρχής ή έχουν έννομο συμφέρον υλικό ή ηθικό. Για τα φυσικά πρόσωπα αρκεί η ικανότητα δικαίου³³ χωρίς να απαιτείται η δικαιοπρακτική ικανότητα³⁴, αφού η αναφορά κυριολεκτικά δεν

³² Ανιθαγενής είναι το φυσικό πρόσωπο που δεν συνδέεται με το νομικό δεσμό της ιθαγένειας με ένα ορισμένο Κράτος.

³³ Κάθε άνθρωπος έχει την ικανότητα δικαίου, δηλ. ικανότητα να έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις που προβλέπονται και ρυθμίζονται από το δίκαιο. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι κάθε άνθρωπος έχει την ικανότητα να επιφέρει με τις πράξεις του έννομα αποτελέσματα, δηλ. να συμμετέχει στη δημιουργία και αλλοίωση εννόμων σχέσεων.

³⁴ Ικανότητα για δικαιοπραξία εννοούμε, την ικανότητα για αυτοπρόσωπη επιχείρηση δικαιοπραξίας, δηλ. ικανότητα του προσώπου για δήλωση βουλήσεως η οποία κατευθύνεται σε συγκεκριμένη έννομη συνέπεια όπως τη δημιουργία, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων. Η

αποτελεί δικαιοπραξία και ούτε και δικαστική συμπαράσταση³⁵. Το Σύνταγμα δεν απαιτεί την συμπλήρωση ορισμένης ηλικίας για την αυτοπρόσωπη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η ορισμένη ηλικία είναι απολύτως αναγκαία για την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς, με την έννοια ότι δεν μπορεί ένα νήπιο να ασκήσει το δικαίωμα. Σωστότερη είναι η σύνδεση της ικανότητας αυτοπρόσωπης άσκησης του δικαιώματος της αναφοράς με τη δικαιοπρακτική ικανότητα και αστική ευθύνη των ανηλίκων (Α.Κ 128-129 & 917). Θεωρείται ότι, ο ανήλικος που έχει συμπληρώσει το 10^ο έτος της ηλικίας του, ως άτομο με περιορισμένη δικαιοπρακτική ικανότητα, είναι ικανός για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος³⁶.

Ως προς τα νομικά πρόσωπα, εάν δηλαδή είναι φορείς του ατομικού δικαιώματος του *αναφέρεσθαι στις Αρχές*, τίθεται ένα ζήτημα το οποίο πρέπει να διευκρινιστεί. Φορείς των ατομικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με την καταγωγή και τη φύση τους, είναι κατ' αρχήν μόνο τα φυσικά πρόσωπα. Το ισχύον Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ρητά επέκταση των δικαιωμάτων αυτών και στις ενώσεις προσώπων με ή χωρίς νομική προσωπικότητα και ούτε προκύπτει μια επέκταση της ισχύος των διατάξεων στα νομικά πρόσωπα από την διατύπωση των επιμέρους διατάξεων. Μόνο το άρθρο 23§2 Σ κατοχυρώνει ρητά το δικαίωμα της απεργίας ως συλλογικό και όχι ως ατομικό επιτρέποντας την άσκησή του από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις.

Την κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων υπέρ των φυσικών προσώπων από τις ιδιαίτερες κάθε φορά διατάξεις, επιβεβαιώνει το άρθρο 25§1 Σ, το οποίο θέτει υπό την εγγύηση του Κράτους «*Τα δικαιώματα του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου...*». Το ισχύον Σύνταγμα, παρά την προοδευτικότητά του και στον τομέα των ατομικών δικαιωμάτων, δεν περιέλαβε τα

ικανότητα για δικαιοπραξία απαιτεί ένα όριο πνευματικής ωριμότητας. Ικανός για κάθε δικαιοπραξία είναι ο ενήλικος.

³⁵ Πρβλ, Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, (2000), *Η Προστασία του Διοικούμενου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 66.

³⁶ Πρβλ, Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), *Συνταγματικό Δίκαιο-Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τόμος Β', έκδοση γ', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 138.

νομικά πρόσωπα περιορίζοντας ρητά την προστασία των δικαιωμάτων αυτών μόνο στα φυσικά πρόσωπα³⁷.

Συναφώς με τα προεκτεθέντα πρέπει να διασαφηνιστεί ότι, τα ΝΠΔΔ ανεξάρτητα από τη νομική μορφή δράσεως τους, δηλ. εάν δρουν ως φορείς δημόσιας εξουσίας σύμφωνα με τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου ή ως διαχειριστές της περιουσίας τους σύμφωνα με τους κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως φορείς ατομικών δικαιωμάτων. Γιατί προφανώς στην αντίθετη περίπτωση, θα συνέβαινε αυτά τα νομικά πρόσωπα να είναι συγχρόνως *φορείς και αποδέκτες* των ιδίων δικαιωμάτων, ιδιότητες προφανώς ασυμβίβαστες. Μόνο κατ' εξαίρεση τα ΝΠΔΔ μπορούν να είναι υποκείμενα των ατομικών εκείνων δικαιωμάτων, που αναφέρονται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο κύκλο ενεργειών τους, όπως για παράδειγμα τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ), η αυτοδιοίκηση των οποίων κατοχυρώνεται από το άρθρο 16§5 Σ, είναι υποκείμενα του δικαιώματος της ελευθερίας της τέχνης, της επιστήμης, της έρευνας και διδασκαλίας, κατά το άρθρο 16§1 Σ.

Ο νόμος, βέβαια, μπορεί αναμφίβολα να καθιερώνει τα ατομικά δικαιώματα και υπέρ των νομικών προσώπων³⁸. Έτσι, το ν.δ 796/1971 κατοχυρώνει ρητά το δικαίωμα της αναφοράς για όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, ορίζοντας στο άρθρο 1 ότι: *«Του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, πάντα τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα»*.

Όσο αφορά την τριτενέργεια, καθώς μετά την προσθήκη της παρ. 1 εδ. γ' του άρθρου 25 Σ (Αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων), εισάγεται ρητά η αρχή της τριτενέργειας, δηλ. η ισχύς των συνταγματικών δικαιωμάτων και στις ιδιωτικές σχέσεις στις οποίες τα δικαιώματα

³⁷ Πρβλ, Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), *Συνταγματικό Δίκαιο-Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τόμος Β', έκδοση γ', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 139 επ.

³⁸ Πρβλ, Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), ό.π. σελ. 143, επίσης Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 97.

αυτά προσιδιάζουν, πρέπει να διασαφηνιστεί ότι, το δικαίωμα της αναφοράς από τη φύση του απευθύνεται στις δημόσιες Αρχές και δεν αναπτύσσει τριτενέργεια³⁹.

Ως προς τους αποδέκτες τώρα του δικαιώματος, το άρθρο 10 Σ κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς γενικά «*πρός τας αρχάς*». Η διατύπωση βέβαια αφορά τις Διοικητικές Αρχές. Από την περίπτωση αυτή όμως, δεν πρέπει να αποκλειστούν τα Δικαστήρια και οι υπηρεσίες της Βουλής, όταν η αναφορά στρέφεται κατά ενέργειας ή παράλειψης διοικητικής φύσης, δηλ. όταν ασκούν διοικητική λειτουργία.

1.4 Περιορισμοί του δικαιώματος της αναφοράς και η ειδική εξουσιαστική θέση.

Το δικαίωμα της αναφοράς περιορίζεται νομοθετικά⁴⁰, σύμφωνα με το άρθρο 10§1 Σ, στις τρεις ακόλουθες περιπτώσεις:

α. Ο ασκών το δικαίωμα της αναφοράς, οφείλει να συμμορφώνεται με τους νόμους τους Κράτους,

β. η Αρχή στην οποία ασκείται υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια «*κατά τις κείμενες διατάξεις*»,

γ. επίσης η Αρχή είναι υποχρεωμένη να απαντήσει αιτιολογημένως στον αναφερόμενο, «*σύμφωνα με το νόμο*».

Δεν πρέπει όμως να συμπεραίνεται, από τις τρεις ανωτέρω επιφυλάξεις του νόμου του 10§1 Σ, ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να περιορίζει ανέλεγκτα το εν λόγω δικαίωμα. Ο νομοθέτης «*περιορίζεται τόσο από την αρχή της αναλογίας μεταξύ του περιορισμού του ατομικού δικαιώματος και του επιδιωκόμενου σκοπού*

³⁹ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), ό.π, σελ. 98, επίσης Δαγτόγλου Πρόδρομος, (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση δ', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 1169.

⁴⁰ Νομοθετικός περιορισμός ενός δικαιώματος μπορεί να υπάρξει, εφόσον και καθόσον υπάρχει σχετική συνταγματική εξουσιοδότηση.

όσο και από την αρχή της απαγόρευσης προσβολής της ουσίας του δικαιώματος»⁴¹. Συνεπώς, οι νόμοι του κράτους μπορούν να ρυθμίζουν γενικά τα διαδικαστικά για την άσκηση του δικαιώματος, όχι όμως την ουσία του. Για παράδειγμα, το ν.δ 796/71 δεν μπορεί να περιορίσει τους φορείς του δικαιώματος, αφού το άρθρο 10 Σ ορίζει «καθένας» μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα αυτό. Αντίθετα ο νομοθέτης θα μπορούσε να απαιτήσει την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος⁴².

Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς μπορεί να λάβει υπόσταση υπό ορισμένους περιορισμούς που οφείλονται στη διάταξη του άρθρου 29§3 Σ, κατά το οποίο:

*«**3. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο.»*

Έτσι, στα πρόσωπα που βρίσκονται σε ειδική εξουσιαστική σχέση με το Κράτος (π.χ Δημόσιοι Υπάλληλοι, Στρατιωτικοί), απαγορεύεται απολύτως η υποβολή αναφοράς που το περιεχόμενό της αποτελεί εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος γιατί όπως είναι εύλογο και κατά πάσα πιθανότητα αναμενόμενο θα θεωρηθεί ως, κατά το ανωτέρω άρθρο του Συντάγματος, τέτοια εκδήλωση.

Εξάλλου, η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς από τους στρατιωτικούς δεν υπόκειται μόνο στους περιορισμούς της προαναφερθείσας συνταγματικής διάταξης του άρθρου 29§3, αλλά και σε πρόσθετους περιορισμούς που προβλέπονται ειδικές διατάξεις από τους κανονισμούς εσωτερικής υπηρεσίας για

⁴¹ Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), ό.π, σελ. 106.

⁴² Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), ό.π, σελ. 107.

το κάθε Σώμα ξεχωριστά. Συγκεκριμένα, οι Διατάξεις του Πολεμικού Ναυτικού (ΠΔ 210/1993 ΦΕΚ Α' 89), ο Γενικός Κανονισμός Υπηρεσίας στο Στρατό (ΠΔ 130/1984 ΦΕΚ Α'42) και ο Κανονισμός Πειθαρχίας Πολεμικής Αεροπορίας (ΠΔ 60/2009 ΦΕΚ Α'83), προβλέπουν χωρίς ιδιαίτερες μεταβολές την άσκηση του δικαιώματος από τους στρατιωτικούς.

Για παράδειγμα, οι Διατάξεις του Πολεμικού Ναυτικού στο Κεφάλαιο 18, προβλέπουν:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 18

ΠΕΡΙ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΚΑΙ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Άρθρο 1801: Γενικές διατάξεις περί υποβολής παραπόνων.

- 1. Κάθε στρατιωτικός του ΠΝ έχει το δικαίωμα να υποβάλει παράπονο σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του Κεφαλαίου, αν θεωρήσει ότι αδικήθηκε από διαταγή που του δόθηκε ή από ποινή που του επιβλήθηκε ή από ενέργεια των προϊσταμένων του. Ο ίδιος όμως οφείλει πρώτα να υπακούσει και εν συνεχεία να παραπονεθεί.*
- 2. Αναστολή εκτέλεσης διαταγής χάριν εξετάσεως παραπόνων δεν επιτρέπεται. Μόνο μετά την εκτέλεση της διαταγής ή την έναρξη εκτίσεως ποινής είναι δυνατόν να γίνει δεκτό παράπονο.*
- 3. Υποβολή μόνον ατομικών παραπόνων επιτρέπεται, δηλαδή διά αδικία που θεωρείται ότι έγινε εις βάρος του παραπονουμένου και όχι άλλου ή άλλων. Επίσης απαγορεύεται η υποβολή παραπόνων από ομάδα τιμωρουμένων, τιμωρουμένου αυστηρότερα του μεταξύ αυτών ανωτέρου ή αρχαιότερου. Η πράξη αυτή στοιχειοθετεί άλλωστε, το ποινικό αδίκημα της ομαδικής απειθείας, τιμωρούμενο από τον Στρατιωτικό Ποινικό Κώδικα.*
- 4. Η υποβολή των παραπόνων γίνεται από μεν τους Αξιωματικούς, Ανθυπασπιστές και μονίμους και εθελοντές Υπαξιωματικούς εγγράφως, σύμφωνα με τον Κανονισμό Αλληλογραφίας και επί απλού χάρτου, από δε τους στρατευμένους θητείας Υπαξιωματικούς και Ναύτες προφορικώς κατ' ακρόασή τους σύμφωνα με τους κανόνες της πειθαρχίας.*

5. Τα παράπονα υποβάλλονται εντός 15ημέρου από την ημέρα κατά την οποία ο παραπονούμενος έλαβε γνώση της διαταγής ή της ενεργείας με την οποία θεωρεί ότι αδικείται, εκτός εάν άλλως καθορίζεται από άλλες διατάξεις. Πέραν αυτής της προθεσμίας τα παράπονα δεν γίνονται δεκτά. Η ίδια προθεσμία ισχύει και διά την περίπτωση κατά την οποία, παραπονούμενος δεν έμεινε ικανοποιημένος από την απάντηση που του δόθηκε και επιθυμεί να υποβάλει εκ νέου τα παράπονά του.

6. Στρατιωτικός ευρισκόμενος σε κατάσταση μέθης και επιχειρών να παραπονεθεί δεν γίνεται δεκτός δι' ακρόαση και ουδέν παράπονο υποβαλλόμενο ενώ ευρίσκεται σε αυτήν την κατάσταση γίνεται δεκτό.

7. Κάθε ανώτερος οφείλει να εξετάζει το παράπονο κάθε κατωτέρου του, το οποίο του υποβάλλεται ιεραρχικά, να εξετάζει προφορικά την βασιμότητα αυτού και να επιφέρει ταχέως την ικανοποίηση του παραπονούμενου όταν το παράπονο κρίνεται βάσιμο.

Άρθρο 1802: Υποβολή και εξέταση παραπόνων.

1. Στην γραπτή ή προφορική διατύπωση των παραπόνων του, ο παραπονούμενος οφείλει να εκφράζεται με σεβασμό και να αναφέρει με ακρίβεια και συντομία εκείνα μόνο τα περιστατικά που αφορούν το συγκεκριμένο παράπονο του, αποφεύγων χαρακτηρισμούς και κρίσεις διά τους ανωτέρους του.

2. Εάν ο παραπονούμενος επιδεικνύει έλλειψη σεβασμού στη διατύπωση παραπόνου του, το παράπονο γίνεται δεκτό και εξετάζεται, μετά την εξέταση όμως και την απάντηση επί του παραπόνου ο παραπονούμενος δύναται κατά την κρίση του προϊστάμενου να τιμωρηθεί διά την έλλειψη σεβασμού ή δι' άλλες παραβάσεις στις οποίες τυχόν υπέπεσε με την αναφορά παραπόνου.

3. Ο προϊστάμενος της μονάδος στον οποίο υποβάλλεται το παράπονο υφισταμένου του, αφού το εξετάσει προφορικά σε ακρόαση και διαπιστώσει ότι είναι βάσιμο, οφείλει να επιφέρει ταχέως την ικανοποίηση του παραπονουμένου. Εάν, μετά την ανωτέρω εξέταση, το παράπονο αποδεικνύεται αβάσιμο, ο κρίνων τούτο προϊστάμενος οφείλει να καταβάλλει κάθε προσπάθεια διά να πείσει τον παραπονούμενο διά το αβάσιμο του παραπόνου του. Αν ο τελευταίος δεν πεισθεί, αλλά επιμένει στο παραπόνό του, ο προϊστάμενος της μονάδος προωθεί το

παράπνο με τις παρατηρήσεις του στον προϊστάμενο Διοικητή του διά να εξετασθεί το θέμα σε δεύτερο βαθμό.

4. Ο Διοικητής ο οποίος εξετάζει τα παράπνοα σε δεύτερο βαθμό, εάν διαπιστώσει ότι είναι βάσιμα τα ικανοποιεί. Εάν τα κρίνει αβάσιμα ενεργεί σύμφωνα με τα καθοριζόμενα στην προηγούμενη παράγραφο 3, και εάν ο παραπνοούμενος και πάλι δεν πεισθεί τότε τα προωθεί με τις παρατηρήσεις του στον αμέσως προϊστάμενό του διά να εξετασθεί το θέμα σε τρίτο βαθμό.

5. Η απόφαση του Διοικητού ο οποίος εξετάζει παράπνοα σε τρίτο βαθμό είναι τελεσίδικη, και εάν ο παραπνοούμενος εξακολουθεί να επιμένει στο παραπτόν του, τότε τιμωρείται από αυτόν που έχει το δικαίωμα κρίσεως του παραπτόνου σε τρίτο βαθμό.

6. Η απάντηση σε έγγραφη αναφορά παραπτόνων δίνεται εγγράφως στους Αξιωματικούς, Ανθυπασπιστές και μονίμους και εθελοντές Υπαξιωματικούς, ενώ στους στρατευμένους θητείας Υπαξιωματικούς και Ναύτες η απάντηση δίδεται προφορικώς και καταχωρείται στο Βιβλίο Αναφοράς.

7. Η εξέταση και η περαιτέρω προώθηση των παραπτόνων γίνεται με προτεραιότητα, ώστε ο παραπνοούμενος να ενημερώνεται διά τις αποφάσεις σχετικά με τα παράπνόα του εντός 10ημέρου από την ημέρα υποβολής τους αν πρόκειται διά τον πρώτο βαθμό κρίσεως, σε 20 ημέρες διά τον δεύτερο και σε 30 ημέρες διά τον τρίτο.

8. Η απόκρυψη από ανώτερο, οποιουδήποτε παραπτόνου που υποβάλλεται σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις ή η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην διαβίβασή του, αποτελεί υπηρεσιακή παράβαση. Επίσης απαγορεύεται σε κάθε ανώτερο να μη δεχθεί παράπνοο υφισταμένου του, που έχει σχέση με το προσωπό του.

9. Εάν ο προϊστάμενος, στον οποίο υποβάλλεται το παράπνοο δεν έχει αρμοδιότητα να το κρίνει, το προωθεί με τις παρατηρήσεις του ιεραρχικά στο κλιμάκιο το οποίο είναι αρμόδιο να το εξετάσει. Ο προϊστάμενος του κλιμακίου αυτού εκφέρει κρίση σε πρώτο βαθμό, ο Διοικητής του σε δεύτερο κ.ο.κ. Εάν το παράπνοο αφορά ποινή, διαταγή, ενέργεια ή μέτρο που επέβαλε ο Α/ΓΕΝ, η

σχετική αναφορά παραπόνων υποβάλλεται ιεραρχικά στο ΓΕΝ. Στην περίπτωση αυτή ο Α/ΓΕΝ κρίνει σε πρώτο βαθμό, ο ΥΕΘΑ ή ο εξουσιοδοτημένος ΥΑΝΕΘΑ ή ΥΦΕΘΑ σε δεύτερο, η δε απόφαση του τελευταίου είναι τελεσίδικη.

10. Οι διατάξεις του Κεφαλαίου αυτού καλύπτουν την αντιμετώπιση παραπόνων που αφορούν επιβολή ποινών, διαταγή που δίδεται στον παραπονούμενο και ενέργειες των προϊσταμένων του. Η υποβολή παραπόνων (προσφυγή) που προβλέπεται από γενικές ή ειδικές διατάξεις Νόμου ή Διαταγμάτων, γίνεται σύμφωνα με την διαδικασία που καθορίζεται σε αυτά.

11. Στην περίπτωση δυσκολίας στην εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών διά παράπονα τα οποία υποβλήθηκαν, δύναται να γίνει γραπτή εξέταση αντί της προφορικής. Γραπτή εξέταση γίνεται επίσης όταν από τα παράπονα προκύπτουν ποινικά αδικήματα ή βαρείες πειθαρχικές παραβάσεις που τιμωρούνται με καταστατικές πειθαρχικές ποινές.

12. Η υποβολή των παραπόνων ακολουθεί την ιεραρχική οδό. Εάν, λόγω μεταθέσεως, ο παραπονούμενος έχει παύσει να υπάγεται στον προϊστάμενο της μονάδος στην οποία υποβλήθηκε το παράπονο, αυτό προωθείται ιεραρχικά στον προϊστάμενο που προϊσταται άμεσα ή έμμεσα τόσο του παραπονούμενου όσο και εκείνου κατά του οποίου στρέφεται το παράπονο. Ο Διοικητής του κλιμακίου αυτού, αφού ζητήσει και λάβει τις απόψεις του τελευταίου, αποφασίζει σχετικά.

13. Έγγραφη αναφορά παραπόνων η οποία χαρακτηρίζεται ως «μηνυτήρια αναφορά» δεν γίνεται δεκτή ως τοιαύτη.

14. Στην περίπτωση παραπόνων που αφορούν ποινές φυλακίσεως, η απόφαση της Διοικήσεως κατά την ανωτέρω διαδικασία πρέπει να λαμβάνεται και να εφαρμόζεται στον συντομώτερο δυνατό χρόνο.

Άρθρο 1803: Υπέρβαση ιεραρχίας.

1. Η υπέρβαση της ιεραρχίας κατά την υποβολή παραπόνων αποτελεί πειθαρχική παράβαση και τιμωρείται από τον προϊστάμενο της μονάδος στον οποίο ο παραπονούμενος ώφειλε να υποβάλει το παραπονό του. Ο καθ' υπέρβαση της ιεραρχίας λαμβάνων παράπονο, απορρίπτει τούτο και διατάσσει την ιεραρχική του υποβολή.

2. Υπέρβαση της ιεραρχίας επιτρέπεται στον παραπονούμενο μόνο στην περίπτωση κατά την οποία ουδεμία έχει λάβει απάντηση στο παραπινό του μετά τις προθεσμίες που καθορίζονται στην παράγραφο 7 του προηγούμενου άρθρου ΔΝ 1802. Στην περίπτωση αυτή, ο παραπονούμενος δύναται να αναφερθεί απ'ευθείας στην αμέσως προϊσταμένη αρχή εκείνης που δεν έδωσε απάντηση, έχει δε την υποχρέωση να κοινοποιήσει την ενέργειά του στην οφείλουσα την απάντηση αρχή. Η παράλειψη αυτής της κοινοποιήσεως αποτελεί πειθαρχική παράβαση.

3. Κατά την διάρκεια διοικητικών επιθεωρήσεων, ο επιθεωρών δύναται να εξετάσει απ' ευθείας οποιοδήποτε παράπινό ή αίτημα Αξιωματικού, Υπαξιωματικού ή Ναύτου που υποβλήθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις και παρέμεινε ανικανοποίητο.

Άρθρο 1804: Υποβολή και χειρισμός ατομικών αναφορών.

1. Στο άρθρο αυτό καθορίζεται ο τρόπος υποβολής και χειρισμού των ατομικών αναφορών του στρατιωτικού προσωπικού, οι οποίες περιλαμβάνουν άλλα θέματα υπηρεσιακής και προσωπικής φύσεως και δεν αποτελούν αναφορές παραπόνων, διά τις οποίες τελευταίες ισχύουν τα καθοριζόμενα ανωτέρω άρθρα ΔΝ 1801 έως ΔΝ 1803.

2. Η έγγραφη ατομική αναφορά διακρίνεται σε υπηρεσιακή, εάν αναφέρεται σε υπηρεσιακό θέμα και σε μη υπηρεσιακή, εάν αφορά προσωπικά και ιδιωτικά ζητήματα εκείνου που την υποβάλλει.

3. Η έγγραφη ατομική αναφορά στρατιωτικού του ΠΝ, υποβάλλεται στον αμέσως προϊστάμενο αυτού και είναι πάντοτε ατομική, απαγορευόμενης της υποβολής ομαδικής έγγραφης αναφοράς. Πρέπει να είναι σύντομη, ακριβής σαφής, και διατυπωμένη με τον οφειλόμενο προς τον ανώτερο σεβασμό. Δεν φέρει προσαγόρευση αλλά αρχίζει με την λέξη «Αναφέρεται». Οι λοιπές λεπτομέρειες συντάξεως των ατομικών αναφορών και σημάνσεως των μη υπηρεσιακών εξ αυτών με χαρτόσημα και ένσημο καθορίζονται στον Κανονισμό Αλληλογραφίας του ΠΝ.

4. Οι Αξιωματικοί, Ανθυπασπιστές, μόνιμοι και εθελοντές Υπαξιωματικοί υποβάλλουν ιεραρχικά έγγραφη ατομική αναφορά διά ζητήματα που αφορούν την

υπηρεσία ή τους ίδιους προσωπικά είτε όταν διατάσσονται είτε όταν προβλέπεται τέτοια ενέργεια από ισχύουσες διαταγές.

5. Οι στρατευμένοι θητείας Υπαξιωματικοί και Ναύτες σε κάθε περίπτωση, είτε πρόκειται δι' υπόθεση που έχει σχέση με την Υπηρεσία είτε δι' υπόθεση που αφορά αυτούς τους ίδιους, αναφέρονται προφορικώς. Αν διά την αναφορά χρειάζεται απόφαση ή ενέργεια άλλης Ναυτικής Αρχής, αυτή που δέχεται την προφορική αναφορά του στρατευμένου θητείας προβαίνει σε περαιτέρω ενέργειες με έγγραφη αναφορά.

6. Ο προϊστάμενος, μετά την εξέταση ατομικής αναφοράς, ενεργεί σύμφωνα με το άρθρο ΔΝ 1504 των Διατάξεων ΠΝ και οφείλει να απαντήσει το συντομότερο στον αναφερόμενο και πάντως όχι αργότερα από την παρέλευση 10 ημερών. Εάν ατομική αναφορά μείνει αναπάντητη πέραν του ως άνω χρόνου, ο αναφερόμενος έχει δικαίωμα επανυποβολής της, και σε τυχόν μη απάντηση εντός της αυτής ως άνω προθεσμίας από της λήψεως της νέας αναφοράς του, έχει δικαίωμα παρακάμψεως της ιεραρχίας και υποβολής της αναφοράς στον προϊστάμενο του αμέσως ανωτέρου κλιμακίου Διοικήσεως, με κοινοποίηση της ίδιας στον αμέσως προϊστάμενό του. Στην εξαιρετική αυτή περίπτωση, ο προϊστάμενος του ανωτέρου κλιμακίου Διοικήσεως διατάσσει την ιεραρχική εξέταση της ατομικής αναφοράς και μετά την λήψη των εξηγήσεων του οικείου υφισταμένου του Διοικητού ή Κυβερνήτου, ενεργεί κατά την κρίση του και γνωστοποιεί όπως απαιτείται στον αναφέροντα.

7. Ουδεμία παράκαμψη της ιεραρχίας επιτρέπεται κατά την τυχόν αποφασιζόμενη από ενδιαφερόμενο επανυποβολή απαντηθείσης ατομικής του αναφοράς προς εξέταση από ανώτερα κλιμάκια Διοικήσεως.

8. Στις ατομικές αναφορές εμπίπτουν και οι αιτήσεις αποστρατείας ή παραιτήσεως, οι οποίες υποβάλλονται από όσους έχουν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους. Αυτές συντάσσονται λακωνικά και εκφράζουν απλώς και μόνο τη βούληση του αιτούντος να επανέλθει στην ιδιωτική ζωή, χωρίς να παρατίθενται οι λόγοι που οδήγησαν στην λήψη αυτής της αποφάσεως, ούτε να γίνεται μνεία σε τυχόν υπάρχουσα αλληλογραφία. Εφόσον υπάρχουν τέτοιοι λόγοι, προβάλλονται με υποβολή ιδιαίτερας αναφοράς προ της υποβολής αιτήσεως παραιτήσεως ή

αποστρατείας, ώστε η διερεύνηση και η εξέτασή τους να γίνεται με χρονική άνεση και όχι υπό την πίεση προθεσμιών που ισχύουν διά την αποδοχή ή μη της παραιτήσεως ή αποστρατείας.

Έτσι σύμφωνα με τα ανωτέρω, οι γραπτές αναφορές των στρατιωτικών χαρακτηρίζονται ως *υπηρεσιακές ή μη*, ανάλογα εάν το περιεχόμενό τους έχει σχέση με την υπηρεσία ή με τους ίδιους⁴³, οι γραπτές αναφορές υποβάλλονται στους άμεσα ιεραρχικά ανώτερους του αναφερόμενου, πρέπει να είναι σύντομες, σαφείς, ακριβείς και με το δέοντα σεβασμό διατυπωμένες⁴⁴. Επιτρέπεται μόνο η ατομική αναφορά και όχι η ομαδική (εδώ παρατηρούμε ένα περιορισμό στις συνταγματικές επιταγές, κατά τις οποίες το δικαίωμα της αναφοράς μπορεί να το ασκήσει «...καθένας ή πολλοί μαζί...», επίσης η άσκηση συλλογικής αναφοράς συνιστά ποινικό αδίκημα κατά τον Στρατιωτικό Ποινικό Κώδικα)⁴⁵. Η αναφορά του στρατιωτικού οφείλει να ασκηθεί ιεραρχικά και κάθε παράκαμψη της ιεραρχίας τιμωρείται. Υπέρβαση της ιεραρχίας επιτρέπεται στον αναφερόμενο μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχει λάβει απάντηση στο παραπονό του μετά τις προθεσμίες που καθορίζονται.

Εξάλλου, πρέπει σαφώς να διακρίνουμε τις «Αναφορές» υπαλλήλων ή στρατιωτικών προς τους ανωτέρους τους, ως τρόπος ασκήσεως της υπηρεσίας

⁴³ Σε αρκετές περιπτώσεις είναι δυσχερής ο διαχωρισμός αυτός, χωρίς όμως να έχει ιδιαίτερη βαρύτητα.

⁴⁴ ΔΕΑ 1492/1987: «Ο τελευταίος, όμως, αυτός περιορισμός (διατύπωση της αναφοράς με τον πρέποντα σεβασμό) για να μην οδηγήσει σε ουσιαστική αποδυνάμωση του δικαιώματος υποβολής αναφοράς παραπονών από τους στρατιωτικούς...πρέπει να νοηθεί ότι αναφέρεται αποκλειστικά σε κρίσεις, υποδείξεις και σχόλια πάνω στις ενέργειες της Υπηρεσίας, που ολοφάνερα γίνονται από τον παραπονούμενο στρατιωτικό με «σκοπό» ασέβειας και αυθάδειας και όχι με κύρια πρόθεση να καταστήσει πιο αποτελεσματικά τα παράπονα που γι' αυτό το σκοπό τα υποβάλλει, εφόσον «θεωρεί» ότι αδικήθηκε, ώστε, δηλαδή να συντρέξουν περισσότερες πιθανότητες να πείσει την υπηρεσία να επανορθώσει την αδικία», υποσημείωση Νο 154 από Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), όπως παρακάτω, σελ. 83.

⁴⁵ Πρβλ, Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), *Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο: Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 83 επ.

τους (αφού αυτές ρυθμίζονται από τους σχετικούς κώδικες και κανονισμούς), από την έννοια της «Αναφοράς» κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος⁴⁶.

Συναφώς, οι «Αναφορές» υπαλλήλων ή στρατιωτικών δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2§2 (μη τήρηση των προθεσμιών) του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας και τις διατάξεις του άρθρου 7 του ν. 3242/2004 (*Αποζημίωση πολιτών για τη μη τήρηση προθεσμιών διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη Διοίκηση*) που προβλέπουν την καταβολή πλήρους αποζημίωσης στον αιτούντα πολίτη σε περίπτωση μη τήρησης νομίμων προθεσμιών διεκπεραιώσεως υποθέσεων από τη Διοίκηση, καθόσον αυτές οι διατάξεις εφαρμόζονται στο πλαίσιο της γενικής κυριαρχικής σχέσης κράτους-πολίτη και όχι στο πλαίσιο της ειδικότερης έννομης σχέσης του δημοσίου υπαλλήλου με το κράτος, η οποία διαμορφώνεται και λειτουργεί βάσει των ειδικών διατάξεων του δημοσιούπαλληλικού δικαίου. Έτσι, διαφορές που προκύπτουν στο πλαίσιο ενεργού δημοσιούπαλληλικής σχέσης και ένεκα αυτής, δεν εμπίπτει στην ελεγχόμενη από την επιτροπή του άρθρου 7 του ν. 3242/2004, κυριαρχική σχέση κράτους-πολίτη⁴⁷.

1.5 Το Νομοθετικό Διάταγμα 796/1971 (Έννοια της αναφοράς, ορισμός και σημασία)

Το δικαίωμα της αναφοράς που κατοχυρώνει το άρθρο 10 του Συντάγματος, όπως έχει αναθεωρηθεί και ισχύει, ρυθμίζει με λεπτομέρεια το ν.δ 796/1971 το οποίο διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 10§2 της Συντακτικής Πράξης⁴⁸ της 07-08-1974, του άρθρου 7 του Δ' Ψηφίσματος⁴⁹ της Ε'

⁴⁶ Πρβλ, Δαγτόγλου Πρόδρομος, (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση δ', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 1165.

⁴⁷ Πρβλ, Πρακτικό 49/30-10-2013 της επιτροπής του άρθρου 2§2β του ν. 2690/1999 «Περί ελέγχου εφαρμογής της νομοθεσίας», σχετικό με αίτημα στρατιωτικού.

⁴⁸ Συντακτική Πράξη είναι ο τύπος της μη νόμιμης άσκησης της συντακτικής εξουσίας. Οι Συντακτικές Πράξεις εκδίδονται από όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, ειδικότερα είναι οι πράξεις μιας επαναστατικής ή de facto κυβέρνησης (μη νόμιμη), που έχει αυξημένη τυπική ισχύ και ρυθμίζει θέματα συνταγματικού ή νομοθετικού περιεχομένου.

⁴⁹ Το Ψήφισμα αποτελεί το νόμιμο τύπο συντακτικής εξουσίας στη Χώρα μας. Τα Ψηφίσματα είναι πράξεις συντακτικών οι Αναθεωρητικών Βουλών, σε περιόδους που είτε δεν υπάρχει Σύνταγμα γιατί έχει καταργηθεί είτε ισχύει εν μέρει. Σύνταγμα, Ψήφισμα και Συντακτική Πράξη είναι

Αναθεωρητικής Βουλής της 18-01-1975 και στη συνέχεια με το άρθρο 112§1 του ισχύοντος Συντάγματος, ως εξής:

ΑΝΑΦΟΡΑ ν.δ 796/1971 «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20⁵⁰ του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι.»

Άρθρο. 1 Δικαίωμα του αναφέρεσθαι.

Του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, πάντα τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα.

Άρθρο. 2 Έννοια της αναφοράς.

1. Αναφορά, κατά την έννοιαν του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινος ή οργάνου αυτής, πλήν των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.

2. Δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά: α) αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, β) ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου. γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου.

Άρθρο. 3 Προϋποθέσεις υποβολής αναφοράς.

1. Η αναφορά απευθύνεται προς την αρμοδίαν αρχήν ή την προϊσταμένην αυτής ή την νόμω εποπτεύουσαν ταύτην, δύναται δε να υποβάλληται δι' οιοδήποτε προσφόρου μέσου.

2. Η αναφορά δέον όπως: α) είναι συντεταγμένη εις την ελληνικήν και υπογεγραμμένη νομίμως. β) περιέχη το όνομα, το επώνυμον, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, την διεύθυνσιν κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητος ή, ελλείψει τοιαύτης, τα στοιχεία του διαβατηρίου ή ετέρου επισήμου εγγράφου, παραστατικού της ταυτότητος του αναφερομένου και του υπογράφοντος,

ισοδύναμα. Η διαφορά μεταξύ Ψηφίσματος και Συντακτικής Πράξης αναφέρεται στα όργανα έκδοσης αυτών.

⁵⁰ Εννοείται το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος.

προκειμένου δε περί νομικού προσώπου, την νομικήν μορφήν, την επωνυμίαν, την έδραν και την νόμιμον αυτού εκπροσώπησιν, γ) φέρη τα κατά τας κειμένας διατάξεις τέλη χαρτοσήμου ή άλλα ένσημα.

Άρθρο. 4 Υποχρέωσις της αρχής.

1. Άμα τη λήψει της αναφοράς, η προς ην αύτη απευθύνεται αρχή υποχρεούται όπως αποφανθή επ' αυτής, απαντήση δε εγγράφως και ητιολογημένως προς τον αναφερόμενον εντός του απολύτως αναγκαίου προς τούτο χρονικού διαστήματος, μη δυναμένου πάντως να υπερβή τας τριάκοντα ημέρας από της περιελεύσεως της αναφοράς εις αυτήν.

2. Εάν η αναφορά περιήλθεν εις αναρμόδιον αρχήν, αύτη υποχρεούται όπως, εντός δέκα ημερών, διαβιβάση ταύτην εις την αρμοδίαν αρχήν και ανακοινώση τούτο εις τον αναφερόμενον. Εν τη περιπτώσει ταύτη η προθεσμία της προηγουμένης παραγράφου άρχεται αφ' ης περιήλθεν η αναφορά εις την αρμοδίαν αρχήν.

3. Η εις ην περιήλθεν το πρώτον η αναφορά αρμοδία αρχή δύναται, δι' αποφάσεως αυτής ανακοινουμένης εις τον αναφερόμενον, να παρατείνη την προθεσμίαν της παρ. 1 μέχρι τριάκοντα εισέτι ημέρας, προκειμένου περί υποθέσεων κοινής αρμοδιότητος πλειόνων υπηρεσιών ή απαιτουσών ιδιαίτεραν μελέτην ή συγκέντρωσιν στοιχείων.

Άρθρο. 5 Πειθαρχική δίωξις των υποχρέων υπαλλήλων.

Η υπό του υποχρέου υπαλλήλου παράβασις των διατάξεων του παρόντος συνιστά, ανεξαρτήτως της ποινικής και αστικής ευθύνης αυτού, πειθαρχικόν αδίκημα δυνάμενον εν υποτροπή να επισύρη και την ποινήν της οριστικής παύσεως.

Άρθρο. 6 Δίωξις του αναφερομένου.

1. Ποινική δίωξις κατά του αναφερομένου ένεκα αξιοποίνων πράξεων τελουμένων διά της αναφοράς επιτρέπεται μόνον μετά την τελικήν επ' αυτής απόφασιν της αρχής.

2. Πειθαρχική δίωξις κατά του αναφερομένου υπαλλήλου, ένεκα πειθαρχικών αδικημάτων τελουμένων διά της αναφοράς, ασκείται διά μεταγενεστέρας πράξεως εκείνης, δι' ής εγνωστοποιήθη αυτώ η τελική απόφασις.

Άρθρο. 7 Άδεια της αρχής.

Διά την ποινικήν ή πειθαρχικήν δίωξιν του αναφερομένου, ένεκα αξιοποιώντων πράξεων ή πειθαρχικών παραβάσεων τελουμένων διά της αναφοράς, απαιτείται άδεια της αρμοδίας αρχής, προς ήν απευθύνεται η αναφορά. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται αι διατάξεις των άρθρων 54, 55 και 56 του Κώδικος Ποινικής Δικονομίας.

Το ν.δ 796/1971 που διατηρήθηκε σε ισχύ (πρίν ίσχυε ο ν.149/1914), ρυθμίζει με λεπτομέρεια το δικαίωμα της αναφοράς που κατοχυρώνει το άρθρο 10 του Συντάγματος. Ειρήσθω εν παρόδω, τα νομοθετικά διατάγματα είναι ένας ιδιότυπος νομοθετικός τύπος κρατικών πράξεων, που κατά παρέκκλιση της συνταγματικής αρχής που ορίζει ότι για την κατάρτιση πράξεων νομοθετικού τύπου είναι απαραίτητη η σύμπραξη της Βουλής, σε περιόδους μη συνταγματικής ομαλότητας επειδή είχαν επικρατήσει στην εξουσία επαναστατικές ή de facto κυβερνήσεις, εκδίδονταν αυτές οι Πράξεις του αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας (Βασιλέα), προσυπογράφονταν από τον πρωθυπουργό και το υπουργικό συμβούλιο και δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Κάποιες από τις Πράξεις αυτές, εξακολουθούν ακόμη να ισχύουν και μετά την επάνοδο της χώρας στη συνταγματική ομαλότητα, γιατί είχαν δημιουργήσει καταστάσεις μετά από την εφαρμογή τους επί σειρά ετών και κρίθηκε ότι η ακύρωση τους ή κατάργηση τους θα μπορούσε να επιφέρει διαταραχές στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, στην κοινωνική ζωή και στις συναλλακτικές σχέσεις⁵¹.

Το ατομικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις Διοικητικές Αρχές (σύμφωνα με το ν.δ 796/71) δύναται να ασκήσουν όλα τα πρόσωπα φυσικά και νομικά (Ν.Π.Δ.Δ ή Ν.Π.Ι.Δ) ανεξάρτητα εάν είναι ημεδαποί ή αλλοδαποί. Νομιμοποιούνται

⁵¹ Πρβλ, Παπαχατζής Γεώργιος, ό.π, σελ. 80.

όμως να κινήσουν την συνταγματική διαδικασία εφόσον η ενέργεια ή παράλειψη τους αφορά ή έχουν έννομο συμφέρον υλικό ή ηθικό⁵².

Η αναφορά μπορεί να στρέφεται κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής, διότι η τελευταία συνιστά ουσιαστικό νόμο. Η έκδοση μιας διοικητικής κανονιστικής πράξης εναπόκειται στην νομοθετική πρωτοβουλία, προβλέπεται για αυτήν προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας από το ΣΤΕ, υπόκειται σε παρεμπόδιτο έλεγχο νομιμότητας, δεν απαιτείται ακρόαση του διοικούμενου για την έκδοσή της, δεν απαιτείται η παράθεση αιτιολογίας και δεν ανακαλείται. Εάν υπάρχουν εξαιρέσεις στον κανόνα πρέπει ρητώς να προβλέπονται από το νόμο⁵³. Σύμφωνα με τη νομολογία⁵⁴, δεν επιτρέπεται απλή αναφορά που να στρέφεται κατά κανονιστικής διοικητικής πράξης, αλλά ενδικοφανούς (συνεπώς προβλεπόμενη από το νόμο) η οποία θα έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της παράνομης κανονιστικής διοικητικής πράξης.

Ως αναφορά νοείται λοιπόν κατά την διάταξη του άρθρου 2§1 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος (legislative decree), κάθε «έγγραφο διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινος ή οργάνου αυτής» και με την οποία αυτός που αναφέρεται μπορεί να αιτεί την επανόρθωση ή αποτροπή υλικής ή ηθικής βλάβης, δηλ. να ζητά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή την ανάκληση, ακύρωση, τροποποίηση ήδη εκδοθείσας διοικητικής πράξης.

Έτσι, κατά τον εννοιολογικό προσδιορισμό του άρθρου 2§1, απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη της αναφοράς, είναι η διατύπωση αιτιάσεων (μομφών) κατά πράξεων ή παραλείψεων διοικητικής αρχής, το οποίο αποτελεί περιορισμό του προστατευόμενου πεδίου του άρθρου 10 Σ, καθόσον δεν είναι μόνο αυτή η λειτουργία του άρθρου 10 Σ. Το δικαίωμα της αναφοράς υπηρετεί και άλλες σημαντικές λειτουργίες, όπως την συμμετοχή του πολίτη στη δημιουργία, τις διαδικασίες και τη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης και τη λήψη των

⁵² Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 896.

⁵³ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *ό.π.*, σελ. 898 επ.

⁵⁴ ΣΤΕ 895/77, 2918/84, 284/95, 495/95

αποφάσεων. Συνεπώς, εάν δεχόμαστε την ύπαρξη της αναφοράς μόνο στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, δηλ. μόνο όταν ο αναφερόμενος υποβάλλει μομφές, τότε θα έμενε αδρανής η προαναφερόμενη σημαντική λειτουργία του δικαιώματος της αναφοράς⁵⁵.

Έτι περαιτέρω, το εν λόγω ν.δ ορίζει και τι δεν θεωρείται αναφορά, ως εξής:

α. Το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις (μομφές) που αφορούν σε «Κυβερνητικές Πράξεις»⁵⁶. Πρακτική συνέπεια του χαρακτηρισμού μιας πράξης ως κυβερνητικής, είναι να αποκλείεται ο δικαστικός (ακυρωτικός) έλεγχος ενώπιον του ΣτΕ (άρθρο 45§5 του Π.Δ 18/1989, ΦΕΚ Α' 8) και βέβαια ο διοικητικός έλεγχος για τον οποίο κάνουμε λόγο. Η εν λόγω διάκριση έχει βέβαια και την έννοια ότι, δεν μπορεί να υποβληθεί σε έλεγχο δικαστικό ή διοικητικό μια πράξη πχ. κηρύξεως πολέμου, μια τέτοια πράξη μόνο σε πολιτικό έλεγχο δύναται να υποβληθεί⁵⁷. Υπάρχει όμως και η άποψη ότι ο περιορισμός αυτός δεν καλύπτεται από την

⁵⁵ Πρβλ, Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), *Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο: Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 28.

⁵⁶ Κυβερνητικές πράξεις είναι αυτές που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας (άρθρο 45§5 Οργανικού νόμου του ΣτΕ, Π.Δ 18/1989 ΦΕΚ Α' 8/09-01-1989). Επειδή ο προηγούμενος ορισμός είναι αόριστος το ΣτΕ κατέληξε στην πρακτική λύση της απαριθμήσεως, δηλ. κυβερνητικές είναι οι πράξεις που η νομολογία έχει χαρακτηρίσει ως τέτοιες (Κόρσος Δημήτριος, 1984, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, τόμος Β', τεύχος α', χ.ε, Αθήνα, σελ. 100, επίσης Τάχος Αναστάσιος, 2008, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.613. Συνοπτικά «Κυβερνητικές Πράξεις» είναι: α) οι πράξεις που ανάγονται στις σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας πχ: το διάταγμα διαλύσεως της Βουλής, το διάταγμα προκηρύξεως εκλογών κτλ. β) Πράξεις συναφείς με τη γενικότερη εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους πχ: η κήρυξη πολέμου, η κήρυξη επιστρατεύσεως, η κήρυξη στρατιωτικού νόμου κτλ. γ) πράξεις που είναι συναφείς με τις σχέσεις με άλλα κράτη, πχ: η απέλαση αλλοδαπού, η συνολογηση διεθνών συμβάσεων κτλ.

⁵⁷ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (1984), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, τόμος Β', τεύχος α', χ.ε, Αθήνα, σελ. 97.

επιφύλαξη του νόμου του άρθρου 10 Σ γιατί αυτή αναφέρεται στη διαδικασία και όχι την ουσία του δικαιώματος⁵⁸.

β. Η αίτηση παροχής απλών πληροφοριών, όταν δεν συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων⁵⁹.

γ. Ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου, με την έννοια ότι όταν τα δικαστήρια απονέμουν δικαιοσύνη μόνο ένδικα μέσα μπορούν να ασκηθούν κατά των Αποφάσεων τους, εκτός και εάν η αναφορά στρέφεται κατά διοικητικής φύσης ενέργειας ή παράλειψής τους⁶⁰.

δ. Ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο, δηλ. η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας) αποκλείει ως διοικητικό अपαράδεκτο την άσκηση αναφοράς.

Έτσι πρακτικά, τα έγγραφα που πληρούν τους όρους της διάταξης άρθρου 2 του ν.δ 796/1971, ανεξάρτητα από την ορολογία που χρησιμοποιείται κάθε φορά, παίρνουν το χαρακτήρα της αναφοράς. Κριτήριο για το χαρακτηρισμό ενός εγγράφου ως αναφορά είναι το περιεχόμενο και όχι ο τύπος με τον οποίο κατατίθεται, με συνέπεια έγγραφα που κατατίθενται ως αίτηση, διαμαρτυρία, υπόμνημα, ένσταση, προσφυγή κλπ, να θεωρούνται ως αναφορές με την ανωτέρω έννοια⁶¹. Δεν θεωρείται όμως αναφορά έγγραφο που ενώ πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις, έχει περιεχόμενο υβριστικό, δυσφημιστικό ή συκοφαντικό κατά Αρχής ή υπαλλήλου⁶², ενώ θα ήταν ορθότερο έγγραφο με τέτοιο περιεχόμενο, να αντιμετωπίζονται ως αναφορές και μετά την απάντηση της Αρχής

⁵⁸ Πρβλ, Δαγτόγλου Πρόδρομος, (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση δ', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.1163.

⁵⁹ Το άρθρο 16 του Ν.1599/1986 (ΦΕΚ Α' 75) «*Σχέσεις Κράτους-Πολίτη*» ενεργοποιεί τη διάταξη 10§3 Σ καθιερώνοντας ρητά δικαίωμα «γνώσης των διοικητικών εγγράφων» και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45).

⁶⁰ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 896.

⁶¹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 65.

⁶² Α.Π 841/1977

να διώκεται ο αναφερόμενος για τα αδικήματα που διαπράττει με την υποβολή της⁶³.

Έτσι, νομολογιακά ως «αναφορά» θεωρείται, εκείνη η οποία περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων Αρχής, από τις οποίες ο αναφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, και η οποία απευθύνεται στην αρμόδια Αρχή που είναι υποχρεωμένη, βάσει του νόμου, σε ανόρθωση της βλάβης που υπέστη ο αναφερόμενος⁶⁴.

Πέραν του ορισμού της αναφοράς και των διαλαμβανόμενων στις διατάξεις του εν λόγω ν.δ, επιχειρείται η παράθεση ενός πίνακα όπου θα παραβάλλεται τι θεωρείται και τι όχι ως αναφορά:

Πίνακας Νο 3: Τυποποίηση των χαρακτηριστικών της αναφοράς κατά το ν.δ 796/1971.

Τι θεωρείται ως αναφορά;

Έγγραφο⁶⁵ (απαιτείται ο έγγραφος τύπος) που να έχει συνταχθεί στην ελληνική γλώσσα⁶⁶, να υπογράφεται νόμιμα και να περιέχει το όνομα, επώνυμο, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, τη διεύθυνση κατοικίας και τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητας ή άλλου επίσημου εγγράφου παραστατικού, που να αποδεικνύουν την

⁶³ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 103, επίσης Πρβλ, Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), *Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο: Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 60.

⁶⁴ ΣΤΕ3206/1986, 186/1989, 2671/1993, 2317/1995, 1725/2004.

⁶⁵ Αφενός η συνταγματική διάταξη είναι ρητή ως προς τον έγγραφο τύπο και δεν μπορεί να θεωρηθεί περιορισμός του δικαιώματος, αφετέρου η προφορική άσκηση της αναφοράς θα προκαλούσε πολλά προβλήματα αφού θα ήταν δυσσιμπτόδεικτη.

⁶⁶ Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η σύνταξη στην ελληνική γλώσσα δύναται να θεωρηθεί ως περιορισμός του δικαιώματος. Σ' ένα σύγχρονο κράτος δικαίου έπρεπε να υπήρχε η πρόβλεψη για σύνταξη της αναφοράς και σε ξένη γλώσσα, συγχωρείται μόνο ως προς την παλαιότητα και τη μη τροποποίηση του νομοθετικού κειμένου. Επίσης η προϋπόθεση αυτή προσκρούει στη συνταγματική διατύπωση «Καθένας» Πρβλ, Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), *Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο: Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 73.

<p>Ποιο το περιεχόμενο της αναφοράς;</p>	<p>ταυτότητα του αναφερόμενου και να φέρει τα νόμιμα τέλη χαρτοσήμου εάν απαιτούνται. Επίσης αναφορά θεωρείται και η εγγραφή ορισμένου συμβάντος σε υπηρεσιακό βιβλίο⁶⁷.</p>
<p>Που απευθύνεται;</p>	<p>Περιέχουν αιτιάσεις στρεφόμενων κατά θετικών πράξεων ή παραλείψεων των αρχών ή οργάνων αυτών. Η αναφορά μπορεί να στρέφεται κατά ατομικής διοικητρ και όχι κατά κανονιστικής, διότι η τελευταία συνιστά ουσιαστικό νόμο.</p>
<p>Τι επικαλούνται;</p>	<p>Η αναφορά απευθύνεται στην αρμόδια ή προϊστάμενη ή εποπτεύουσα Αρχή.</p>
<p>Τι επιδιώκουν;</p>	<p>Επικαλούνται είτε παράβαση του νόμου είτε λόγους ουσιαστικούς, στηριζόμενες σε κекτημένα δικαιώματα ή σε έννομα συμφέροντα του αναφερόμενου⁶⁸.</p>
<p>Τι δεν θεωρείται οπωσδήποτε ως αναφορά.</p>	<p>Την άρση της πράξεως που ζημιώνει τον αναφερόμενο ή την υλική ενέργεια, δηλ. την ανάκληση ή ακύρωση μιας εκδοθείσας διοικητρ ή την έκδοση μιας διοικητρ.</p> <p>α) Το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις που αφορούν σε «Κυβερνητικές πράξεις».</p> <p>β) Αίτηση παροχής απλών πληροφοριών όταν δεν συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων.</p> <p>γ) Ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο.</p> <p>δ) Ένδικο μέσο ή οποιαδήποτε διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου.</p> <p>ε) Έγγραφο που ενώ πληροί τις προϋποθέσεις κατά το αρθ.10Σ και ν.δ 796/71, έχει περιεχόμενο υβριστικό ή συκοφαντικό κατά Αρχής ή υπαλλήλου.</p>
<p>Ποιες οι υποχρεώσεις της Αρχής στην οποία απευθύνεται;</p>	<p>α) Η αρχή οφείλει να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένως προς τον αναφερόμενο σε χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να υπερβεί τις 30 ημέρες. Η συνταγματική διάταξη και αντίστοιχα το νομοθετικό κείμενο, θεμελιώνει μόνο ταχεία ενέργεια της Αρχής και όχι υποχρέωση της να γνωστοποιήσει στον αναφερόμενο και την τελική έκβαση της υποθέσεως⁶⁹.</p> <p>β) Εάν η αναφορά απευθύνεται σε αναρμόδια Αρχή, αυτή έχει την υποχρέωση να την διαβιβάσει στην αρμόδια Αρχή παρατείνοντας την προθεσμία από την ημερομηνία λήψης της αναφοράς από την αρμόδια Αρχή και σε περίπτωση που πρόκειται για υπόθεση περισσοτέρων υπηρεσιών ή υπόθεσης που χρήζει ιδιαίτερης μελέτης ή απαιτείται η συγκέντρωση στοιχείων, η Αρχή δύναται να παρατείνει τη προθεσμία για άλλες 30 ημέρες γνωστοποιώντας την απόφασή της αυτή στον αναφερόμενο</p>

⁶⁷ ΑΠ 1109/1985

⁶⁸ Πρβλ, Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, (2000), *Η Προστασία του Διοικούμενου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 124.

⁶⁹ Πρβλ, Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (2004), *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 86.

Πώς υποβάλλεται;

Η αναφορά υποβάλλεται προς τις Αρχές με οποιοδήποτε πρόσφορο τρόπο, δηλ. αυτοπροσώπως, μέσω (εξουσιοδοτημένων) τρίτων, ταχυδρομικώς ή τηλεγραφικώς. Δεκτή γίνεται και η υποβολή μέσω τηλεομοιοτυπίας (Fax) ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail) εφόσον τηρούνται οι νόμιμες εγγυήσεις⁷⁰.

Ποιοι νομιμοποιούνται να ασκήσουν το δικαίωμα της αναφοράς;

Κατά το άρθρο 10§1 Σ, το δικαίωμα της αναφοράς έχουν «*Καθένας ή πολλοί μαζί...*», έτσι σύμφωνα με τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης το εν λόγω δικαίωμα δεν περιορίζεται μόνο στους Έλληνες πολίτες, αλλά μπορεί να το ασκήσει «καθένας», συνεπώς και οι αλλοδαποί και ανιθαγενείς, εφόσον τους αφορά η ενέργεια ή παράλειψη της διοικητικής Αρχής ή έχουν έννομο συμφέρον υλικό ή ηθικό. Επίσης, το ν.δ 796/1971 κατοχυρώνει ρητά στο άρθρο 1 το δικαίωμα της αναφοράς για όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, ορίζοντας ότι: «*Του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, πάντα τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα*».

1.6 Αναφορά κατά το άρθρο 27 του Νόμου 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας)

Αναφορά Άρθρο 27

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

Η εφαρμογή του άρθρου 27 του ΚΔΔσας προϋποθέτει ότι δεν είναι δυνατή η άσκηση άτυπης ή τυπικής διοικητικής προσφυγής δηλ. αιτήσεως θεραπείας και ιεραρχικής ή ειδικής και ενδικοφανούς προσφυγής. Θεωρεί το δικαίωμα της αναφοράς ως γενικό συμπληρωματικό διοικητικό βοήθημα⁷¹ με την έννοια ότι:

α. Η αναφορά κατά το άρθρο 27, προϋποθέτει ότι «δεν είναι δυνατή» η άσκηση διοικητικής προσφυγής. Η προϋπόθεση αυτή έχει την έννοια ότι

⁷⁰ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 897.

⁷¹ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.839 επ.

καθιερώνεται *διοικητικό απαράδεκτο* δηλ. ότι η υποβολή αναφοράς δεν επιτρέπεται εάν παρέχεται η δυνατότητα άσκησης άλλων διοικητικών προσφυγών, δηλαδή υπάρχει *ανυπαρξία διάταξης* που να προβλέπει την δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής και η αναφορά λειτουργεί *συμπληρωματικά* προς τις διοικητικές προσφυγές.

β. Η αναφορά υποβάλλεται υπό τον τύπο της «αίτησης»⁷² (άρα μας παραπέμπει στα διατυπούμενα του άρθρου 3 του ΚΔΔσας, «αιτήσεις προς τη διοίκηση»), για την αποκατάσταση βλάβης υλικής ή ηθικής των έννομων συμφερόντων του αναφερόμενου.

γ. Η αναφορά υποβάλλεται προς την Αρχή που προκάλεσε την βλάβη και δεν προβλέπεται προθεσμία και έτσι δεν αποκλείεται η υποβολή νέας αναφοράς υπό τον όρο της επίκλησης νέων στοιχείων.

Η αναφορά (ή αίτηση) του άρθρου 27, αφορά την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης, δηλ. την αποκατάσταση του αναφερόμενου και η διοικητική Αρχή έχει υποχρέωση να αποφανθεί επί της αναφοράς (ή αιτήσεως) ως προβλέπουν οι παράγραφοι 1-3 του άρθρου 4 του ΚΔΔσας (Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση).

Συμπερασματικά και σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση για το άρθρο 27 του ΚΔΔσας, η διάταξη αυτή καλύπτει όλες τις ενέργειες της Διοίκησης κατά των οποίων δεν χωρεί διοικητική προσφυγή. Η διάταξη του άρθρου 27 είναι αναγκαία σύμφωνα με το άρθρο 10 Σ, καθόσον οι διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του ΚΔΔσας αναφέρονται μόνο σε διοικητικές πράξεις, ενώ αντικείμενο των αναφορών είναι η επανόρθωση ή η ανατροπή βλάβης που προκαλείται από άλλες ενέργειες της Διοίκησης (πχ: υλικών ενεργειών ή υλικών παραλείψεων ή νομικών παραλείψεων)⁷³.

⁷² Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.840.

⁷³ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *ό.π.*, σελ.841-42.

Μέρος Δεύτερο

2. Άτυπες διοικητικές προσφυγές: Διάκριση, έννοια και περιεχόμενο.

Το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί ένα δικαίωμα διοικητικής προστασίας των συμφερόντων των διοικουμένων. Τα συμφέροντα αυτά δύναται να είναι συμφέροντα –δικαιώματα ή απλά συμφέροντα. Όταν πρόκειται για συμφέροντα-δικαιώματα τα οποία έχουν πληγεί από την διοικητική δράση, τότε έχουν πεδίο εφαρμογής οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, οι οποίες στρέφονται κατά εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της διοικήσεως, με τις οποίες έχουν προσβληθεί δικαιώματα των διοικουμένων⁷⁴.

Η άτυπη διοικητική προσφυγή μπορεί να έχει χαρακτήρα *χαριστικής προσφυγής* ή *ιεραρχικής προσφυγής*. Ως χαριστική ονομάζεται η προσφυγή η οποία ασκείται ενώπιον του ιδίου οργάνου που εξέδωσε τη σχετική διοικητική πράξη. Ο όρος *χαριστική προσφυγή*, υποδηλώνει το *αίτημα χάρης* που αποτελεί κατάλοιπο της μοναρχικής εποχής. Η έννοια της χάρης αναντίρρητα δεν έχει θέση στο διοικητικό δίκαιο και δεν θα πρέπει να διατυπώνεται σε οποιαδήποτε διοικητική προσφυγή. Οι όροι «αίτηση επανεξέτασης» ή «αίτηση αναθεώρησης» αποδίδουν καλύτερα την έννοια της διαδικασίας επανάκρισης μιας υπόθεσης από μια διοικητική αρχή⁷⁵.

Σήμερα, στην επιστήμη χρησιμοποιείται ο όρος «*αίτηση θεραπείας*» ως ταυτόσημος του όρου «*χαριστική προσφυγή*». Η αίτηση θεραπείας ασκείται ενώπιον του ιδίου διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη.

Το δεύτερο είδος άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι η λεγόμενη *ιεραρχική προσφυγή* η οποία ασκείται στην ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή, αυτής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη. Βασική προϋπόθεση για την άσκηση της,

⁷⁴ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές-Συνταγματική Θεμελίωση, Προϋποθέσεις Άσκησης, Έκταση Ελέγχου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 69

⁷⁵ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), *ό.π.*, σελ. 71.

είναι η ύπαρξη αρμοδιότητας για τη διενέργεια ελέγχου από την πλευρά της προϊστάμενης αρχής.

Ο λόγος που οι προσφυγές αυτές ονομάστηκαν από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου «άτυπες», είναι διότι ασκούνται επί τη βάση ενός εκ του Συντάγματος ρυθμιζόμενου δικαιώματος, του άρθρου 10§1, του αναφέρεσθαι εγγράφως προς τις διοικητικές αρχές. Το οποίο δεν συμβαίνει με τις λεγόμενες «τυπικές» προσφυγές, οι οποίες αφενός έχουν και αυτές απότερο έρεισμα το άρθρο 10 του Συντάγματος, αφετέρου όμως, έχουν εγγύτερο, ειδικό και πρόσθετο έρεισμα τη ρητή εκάστοτε διάταξη νόμου. Η ειδική αυτή διάταξη νόμου, προσδίδει στην προσφυγή ιδιαίτερη τυπικότητα, που πολλές φορές προσεγγίζει την οργάνωση και διαδικαστική πληρότητα ενός ένδικου μέσου. Σ' αυτή την περίπτωση, η τυπική προσφυγή ονομάζεται *Ενδικοφανή προσφυγή*⁷⁶, για την οποία θα γίνει λόγος στο τρίτο μέρος της παρούσης εργασίας.

2.1 Προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών.

Για να υπάρξουν τα απαραίτητα εχέγγυα ότι το δικαίωμα της αναφοράς θα συνεχίσει να υπηρετεί τους σκοπούς στους οποίους προσέβλεπε η συνταγματική του κατοχύρωση, απαιτείται η καθιέρωση προϋποθέσεων άσκησης των άτυπων προσφυγών, ώστε να εξασφαλίζεται η όποια αποτελεσματικότητά τους.

Το άρθρο 10 Σ, καθώς και το ν.δ 796/71 καθορίζουν κάποιες προϋποθέσεις χωρίς όμως να τις εξαντλούν, οι υπόλοιπες συνάγονται από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και από τη νομολογία⁷⁷. Έτσι, με βάση το λειτουργικό κριτήριο, οι προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων προσφυγών, δύναται διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες, ως παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα:

⁷⁶ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), *Οι Προσφυγές Κατά Πράξεων της Διοικήσεως Ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 39.

⁷⁷ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές-Συνταγματική Θεμελίωση, Προϋποθέσεις Άσκησης, Έκταση Ελέγχου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 90 επ.

Πίνακας Νο 4: Τυποποίηση των προϋποθέσεων άσκησης των άτυπων προσφυγών

Διάκριση των προϋποθέσεων άσκησης των άτυπων προσφυγών ⁷⁸	
Υποκειμενικές Προϋποθέσεις	Αντικειμενικές Προϋποθέσεις
αναφέρονται στο πρόσωπο που ασκεί την προσφυγή και αφορούν:	αναφέρονται στην πράξη που προσβάλλεται και στην αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και αφορούν:
α) το έννομο συμφέρον	α) τη φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η προσφυγή
β) την προθεσμία κατάθεσης	β) την αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται η προσφυγή
γ) τον έγγραφο τύπο	γ) την έλλειψη άλλης διοικητικής προσφυγής που προβλέπεται από το νόμο (δηλ. τυπικής προσφυγής: ειδικής ή ενδικοφανούς)

2.1.1 Το έννομο συμφέρον.

Σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 10 Σ και του άρθρου 1 του ν.δ 796/71, καθένας έχει το δικαίωμα να ασκεί άτυπη προσφυγή και να αξιώνει έγγραφη και αιτιολογημένη απάντηση από τη διοίκηση, πρέπει όμως να αποδεικνύει ότι έχει έννομο συμφέρον προς τούτο. Το ν.δ 796/71 στο άρθρο 2§1 ορίζει εμμέσως αλλά σαφώς την ύπαρξη του εννόμου συμφέροντος «Αναφορά, ... θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον ... και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης». Επομένως, το στοιχείο της βλάβης καθορίζει σαφέστατα το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής⁷⁹. Βέβαια, το ζήτημα ύπαρξης του έννομου συμφέροντος εκτιμάται πάντοτε από το αρμόδιο δικαστήριο και όσοι

⁷⁸ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 91 επ.

⁷⁹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 91, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 60.

νομιμοποιούνται να ασκήσουν ένα ένδικο μέσο, νομιμοποιούνται να ασκήσουν και άτυπη διοικητική προσφυγή.

Συγκεκριμένα, **έννομο συμφέρον** είναι αυτό που δεν αντίκειται στο δίκαιο και επιπλέον αναγνωρίζεται από αυτό ως άξιο έννομης προστασίας. Αντίθεση προς το δίκαιο υπάρχει στην περίπτωση που το προσβαλλόμενο συμφέρον αποδοκιμάζεται γενικά από το δίκαιο, ΠΧ: το συμφέρον του μαστροπού. Το συμφέρον όμως ενός δημοσίου υπαλλήλου του οποίου η ιδιότητα στηρίζεται στο νόμο, δεν αντίκειται στο δίκαιο. Χαρακτηριστικά του έννομου συμφέροντος είναι :

α. Να είναι *προσωπικό* και όχι γενικό, δηλ. το χαρακτηριστικό αυτό αναφέρεται στον ειδικό δεσμό ο οποίος υπάρχει μεταξύ του αιτούντος και της προσβαλλόμενης πράξης και ο οποίος το ξεχωρίζει από το γενικό συμφέρον.

β. Να είναι *άμεσο*, δηλ. να συνδέεται απευθείας με το πρόσωπο του αιτούντος, με την έννοια ότι τη βλάβη που προξενείτε από την πράξη η παράλειψη υφίσταται ο ίδιος ο αιτών και όχι άλλο πρόσωπο , με το οποίο αιτών συνδέεται ή συνδεόταν με ορισμένη σχέση. Τυπική περίπτωση ,στην οποία το έννομο συμφέρον δεν έχει χαρακτήρα προσωπικό, υπάρχει όταν ο αιτών προσβάλλει την πράξη με μόνη την ιδιότητα του αδελφού ή του πατέρα του βλαπτομένου διοικούμενου, χωρίς να επικαλείται και δική του βλάβη.

γ. Να είναι *ενεστώς*, δηλ. να είναι υπαρκτό, με την έννοια ότι η νομική ή πραγματική κατάσταση με την οποία συνδέεται ο προσφεύγων, προκαλεί σ' αυτόν βλάβη ,καθώς και ότι η βλάβη αυτή υφίσταται τόσο κατά τον χρόνο της έκδοσης της πράξης όσο και κατά τον χρόνο της άσκησης της προσφυγής.

2.1.2 Προθεσμία ασκήσεως της άτυπης διοικητικής προσφυγής.

Παρότι όσοι νομιμοποιούνται να ασκήσουν ένα ένδικο μέσο, νομιμοποιούνται να ασκήσουν και άτυπη διοικητική προσφυγή, η άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής, αντίθετα με ότι ισχύει για τα ένδικα μέσα, είναι απρόθεσμη. Ο απρόθεσμος χαρακτήρας της άτυπης προσφυγής υπόκειται όμως σε εξαιρέσεις, όπως λ.χ η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να ασκηθεί εντός των χρονικών ορίων που έχει η διοίκηση τη δυνατότητα να ανακαλέσει μια

διοικητική πράξη, δηλ. εντός του ευλόγου χρόνου της πενταετίας (α.ν 261/1968). Η άσκηση της άτυπης προσφυγής μπορεί να θεωρηθεί παραδεκτή και μετά την παρέλευση του ευλόγου χρόνου της πενταετίας, που μπορεί η διοίκηση να ανακαλέσει μια διοικητική πράξη, εάν η διοίκηση έχει κρίνει ότι η προσβαλλόμενη πράξη από άποψη περιεχομένου αντίκειται στο δημόσιο συμφέρον, δημόσια ασφάλεια, υγεία κτλ. Επομένως η προθεσμία ως προϋπόθεση, δεν παρουσιάζει αυτοτελή χαρακτήρα και ακολουθεί πάντα την κρίση του διοικητικού οργάνου επί του ουσιαστικού περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξεως⁸⁰. Επίσης, δεν αποκλείεται η υποβολή νέας άτυπης προσφυγής, δηλ. δεν υποβάλλεται μόνο «άπαξ», υπό την προϋπόθεση να γίνεται επίκληση νέων στοιχείων⁸¹.

2.1.3 Ο έγγραφος τύπος υποβολής της άτυπης προσφυγής.

Η συνταγματική διάταξη του άρθρου 10§1 είναι σαφής στο σημείο αυτό «*Καθένας ή πολλοί ... να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές...*», καθώς επίσης και το άρθρο 2§1 του ν.δ 796/71 «*Αναφορά, ... θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον...*». Η υποχρέωση γραπτής κατάθεσης της άτυπης προσφυγής δεν θεωρείται περιορισμός του σχετικού δικαιώματος. Ενδεχομένως η προφορική άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών να δημιουργούσε περισσότερα προβλήματα από εκείνα που θα επιχειρούσε να λύσει, δεδομένου ότι θα ήταν δυσαπόδειχτο το περιεχόμενό τους και δεν θα μπορούσε να παράσχει την προστασία για την οποία κατοχυρώθηκε συνταγματικά.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.δ 796/71, η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να έχει συνταχθεί στην ελληνική γλώσσα, να υπογράφεται νόμιμα και να περιέχει το όνομα, επώνυμο, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, τη διεύθυνση κατοικίας και τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητας ή άλλου επίσημου εγγράφου παραστατικού, που να αποδεικνύουν την ταυτότητα του αναφερόμενου

⁸⁰ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 103, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 63.

⁸¹ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 778.

και να φέρει τα νόμιμα τέλη χαρτοσήμου εάν απαιτούνται. Ανυπόγραφη ή πλαστά υπογεγραμμένη, ανώνυμη ή ψευδώνυμη άτυπη προσφυγή, δεν μπορεί να απολαύει της συνταγματικής προστασίας του άρθρου 10 Σ.

2.2 Φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η άτυπη προσφυγή.

Κατά τον ΚΔΔσας (ν. 2690/1999 Α'45) άρθρο 24§1 «...ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη...», αντικείμενο των άτυπων προσφυγών είναι η ατομική διοικητική πράξη και άρα, η άτυπη διοικητική προσφυγή δεν έχει πεδίο εφαρμογής κατά παραλείψεων ή κατά κανονιστικών πράξεων⁸². Δεν νοείται αίτηση θεραπείας κατά κανονιστικής διοικητικής πράξης και συνεπώς πράξη που απορρίπτει τέτοια αίτηση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα⁸³.

Ατομική Διοικητική πράξη (ορισμός), είναι η δήλωση βουλήσεως της διοικητικής αρχής, που ορίζει κυριαρχικώς τι πρέπει να ισχύει ως δίκαιο σε ορισμένη ατομική περίπτωση. Έτσι, εννοιολογικά στοιχεία της ατομικής διοικητικής πράξης είναι:

- α. η δήλωση βουλήσεως
- β. της διοικητικής αρχής
- γ. ο κυριαρχικός καθορισμός του τι πρέπει να ισχύει ως δίκαιο
- δ. η ατομική περίπτωση

αα. Επί της διοικητικής πράξεως το κράτος ως φορέας δημόσιας εξουσίας, με τη δική του δήλωση βουλήσεως μπορεί να δεσμεύει και τη βούληση τρίτου, του διοικούμενου, εντός των ορίων του νόμου. Από αυτό έπεται ότι για τη διοικητική πράξη ισχύει ιδιαίτερο νομικό καθεστώς και ότι οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα (οι σχετικές με τη δήλωση βουλήσεως) δεν έχουν πεδίο εφαρμογής επί διοικητικών πράξεων. Καταρχήν η διοίκηση δεν δικαιούται να ζητήσει την ακύρωση

⁸² Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 65.

⁸³ Πρβλ, ΣΤΕ 3046/2003

μιας διοικ.πρ λόγω πλάνης, απάτης ή απειλής, γιατί η δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου(κατά το δίκαιο των διοικ.πρ) έχει αυξημένη νομική αξιοπιστία και έχει επιπλέον το τεκμήριο της νομιμότητας.

ββ. Διοικητικές αρχές είναι τα όργανα του κράτους που έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, δηλαδή την ικανότητα εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Όλες δηλ. οι αρχές, πλην των Δικαστηρίων και της Βουλής είναι διοικητικές αρχές και δύνανται να εκδίδουν διοικητική πράξη.

γγ. Κυριαρχικός καθορισμός του τι πρέπει να ισχύει ως δίκαιο : Η διοικητική πράξη έχει πάντοτε χαρακτήρα εκτελεστό, ώστε να ρυθμίζει τα πράγματα και να οδηγεί σε νέα νομική κατάσταση αυτών, δηλαδή σε έννομο αποτέλεσμα. Πράξεις της διοικήσεως που δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα ή δεν παράγουν έννομο αποτέλεσμα δεν είναι διοικητικές πράξεις όπως Πχ εγκύκλιοι, συστάσεις, οδηγίες, πληροφοριακά έγγραφα.

δδ. Περίπτωση ατομική: αυτονόητο χαρακτηριστικό γνώρισμα της ατομικής διοικητικής πράξεως, είναι ότι ορίζει τι πρέπει να ισχύει ως δίκαιο σε ορισμένη ατομική περίπτωση.

Σημαντική επίσης προϋπόθεση για την άσκηση άτυπης προσφυγής κατά διοικητικής πράξης, είναι το ανακλητό αυτής⁸⁴. Διοικητική πράξη η οποία για διαφορετικούς λόγους κάθε φορά⁸⁵ δεν δύναται να ανακληθεί γιατί έχει χαρακτηριστεί ως πχ: αμετάκλητη, τελεσίδικη, αννέκλητη, οριστική, δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει πεδίο εφαρμογής της άτυπης διοικητικής προσφυγής και η άσκηση άτυπης προσφυγής κατά τέτοιων πράξεων, είναι τυπικά απαράδεκτη.

Από τα οριζόμενα στο άρθρο 2§1 του ν.δ 796/1971 προκύπτει ότι η αναφορά και συναφώς η άτυπη διοικητική προσφυγή, δύναται να ασκείται και κατά παραλείψεως οφειλομένης νομίμου ενέργειας. Από το άρθρο 24§1 του ΚΔΔσας που εφαρμόζεται ως νεότερη διάταξη, προκύπτει εναργώς το συμπέρασμα ότι

⁸⁴ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 68.

⁸⁵ Πρβλ, Παπαγρηγορίου Βλάσιος, (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος Α', δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 224.

αντικείμενο της άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι μόνο η διοικητική πράξη και όχι η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας.

2.2.1 Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου

Η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να ασκηθεί ενώπιον του οργάνου που είναι αρμόδιο για την εξέτασή της. Αρμόδιο όργανο για την εξέταση της αιτήσεως θεραπείας, είναι η διοικητική αρχή που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, ενώ αρμόδιο όργανο για την ιεραρχική προσφυγή, είναι η προϊστάμενη αρχή αυτής που εξέδωσε την πράξη.

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 4§2 του ν.δ 796/1971 «*Εάν η αναφορά περιήλθεν εις αναρμόδιον αρχήν, αυτή υποχρεούται όπως, εντός δέκα ημερών, διαβιβάσει ταύτην εις την αρμοδίαν αρχήν και ανακοινώσει τούτο εις τον αναφερόμενον...*», το ίδιο ορίζεται και στην διάταξη του άρθρου 24§3 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας «*Αν αρμόδια για την ανάκληση ή τροποποίηση ή την ακύρωση είναι άλλη διοικητική αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή...*»

2.3 Το άρθρο 24 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας.

Άρθρο 24

Αίτηση θεραπείας - Ιεραρχική προσφυγή

1. *Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).*

2. *Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή*

της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.

3. Αν αρμόδια για την ανάκληση ή τροποποίηση ή την ακύρωση είναι άλλη διοικητική αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης της αρμόδιας αρχής, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στην κατά την προηγούμενη παράγραφο προθεσμία.

4. Αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊσταμένης αρχής για την έκδοσή της.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση⁸⁶ για το άρθρο 24 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας, στην παράγραφο 1 περιλαμβάνονται ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις και γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου σχετικά με τις απλές διοικητικές προσφυγές, οι οποίες και διακρίνονται σε αιτήσεις θεραπείας, όταν απευθύνονται στη διοικητική αρχή που εξέδωσε τη βλαπτική για τον αιτούντα πράξη και σε ιεραρχικές προσφυγές, όταν απευθύνονται στην αρχή η οποία προϊσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη.

Αντικείμενο της αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής είναι η ατομική διοικητική πράξη. Συνεπώς, δεν χωρεί κατά παραλείψεων και κατά κανονιστικών πράξεων. Προϋπόθεση της άσκησης της είναι ότι δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Αν υπάρχει τέτοια πρόβλεψη, η αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή που ασκήθηκε πρέπει, κατά περίπτωση, να θεωρηθεί ως ειδική διοικητική ή ενδικοφανής προσφυγή, εφόσον βεβαίως συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις του άρθρου 25.

Στις παραγράφους 2 και 3, η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών για την απάντηση της Διοίκησης εναρμονίζεται προς εκείνη της διάταξης της παραγρ. 2

⁸⁶ <http://www.hellenicparliament.gr/>

του άρθρου 46 του Π.Δ 18/1989, σύμφωνα με την οποία η υποβολή της αίτησης θεραπείας διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως.

Στην παράγραφο 4 ρυθμίζεται η τύχη της υπόθεσης και το ζήτημα της ιεραρχικής υποκατάστασης όταν γίνει δεκτή η ιεραρχική προσφυγή. Έτσι, κατά κανόνα, η υπόθεση επανέρχεται αυτοδικαίως στην αρχή που εξέδωσε την πράξη που ακυρώθηκε, η οποία (αρχή), σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες του ουσιαστικού δικαίου, έχει αρμοδιότητα να εκδώσει ή να μην εκδώσει νέα πράξη με το ίδιο ή διαφορετικό ρυθμιστικό περιεχόμενο. Η αρμοδιότητα ιεραρχικής υποκατάστασης, δηλαδή έκδοσης της πράξης από την προϊστάμενη αρχή, πρέπει να προβλέπεται ρητώς από ειδικές διατάξεις.

2.3.1 Η έκταση του ελέγχου επί άτυπης προσφυγής.

Ο έλεγχος επί της προσβαλλόμενης πράξεως που επιφέρει η άσκηση μίας εκ των άτυπων προσφυγών διαφέρει ανάλογα με την προσφυγή που θα ασκηθεί.

Η αίτηση θεραπείας υποβάλλεται στην αρχή που έχει εκδώσει την ατομική διοικητική πράξη και το αίτημα της είναι η ανάκληση ή τροποποίηση της βλαπτικής για τον διοικούμενο πράξης. Δηλαδή εκτός από έλεγχο νομιμότητας, επιτρέπεται και έλεγχος ουσίας⁸⁷.

Αναφορικά με την ιεραρχική προσφυγή, αυτή υποβάλλεται στην προϊστάμενη αρχή εκείνης που έχει εκδώσει την βλαπτική για τον διοικούμενο ατομική εκτελεστή πράξη και το αίτημα της είναι η ακύρωση της πράξης, δηλ ασκείται έλεγχος μόνο νομιμότητας(ΣτΕ 399/2006).

Η εξέλιξη της υπόθεσης μετά την τυχόν ακύρωση της ατομικής διοικητικής πράξεως ρυθμίζεται από το άρθρο 24§4 του ΚΔΔσίας, «*Αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊσταμένης αρχής για την έκδοσή της*».

⁸⁷ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.778.

Έτσι, εάν πρόκειται για αίτηση θεραπείας, η διοικητική αρχή που την εξετάζει (η οποία είναι και αυτή που την εξέδωσε), μπορεί να την ανακαλέσει ή να την τροποποιήσει. Εάν όμως, πρόκειται για ιεραρχική προσφυγή, η αρχή που την εξετάζει, είναι η ιεραρχικά προϊστάμενη αυτής που την εξέδωσε, και δύναται να την ακυρώσει και να αναπέμψει την υπόθεση στην αρμόδια αρχή, η οποία μπορεί να εκδώσει ή όχι νέα πράξη. Η ίδια η ιεραρχικά ανώτερη αρχή η οποία ακύρωσε την πράξη, δεν μπορεί να υποκαταστήσει ιεραρχικά την υφιστάμενη της αρχή και να εκδώσει η ίδια την νέα πράξη, παρά μόνο εάν προβλέπεται ρητά από το νόμο.

2.3.2 Η φύση της απόφασης επί άτυπης προσφυγής.

Καταλήγοντας στην απόφασή της η Διοίκηση μετά από άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής, είτε ανακαλεί ή τροποποιεί την αρχικά εκδοθείσα πράξη της, οπότε εκδίδει νέα με εκτελεστό χαρακτήρα, είτε εμμένει στα διατυπούμενα της αρχικής πράξεως, απορρίπτοντας το σχετικό αίτημα του διοικούμενου, η δε πράξη που εκδίδεται είναι απλώς βεβαιωτική, στερούμενη εκτελεστού χαρακτήρα⁸⁸.

Εκτελεστό χαρακτήρα θεωρείται όμως ότι έχει η διοικητική πράξη, η οποία αν και συμφωνεί με την προηγούμενη, εάν εκδόθηκε λαμβάνοντας υπόψιν νέα πραγματικά στοιχεία ή σε νέα έρευνα επί της υπόθεσης. Βέβαια, το εάν πρόκειται για πράξη που στηρίζεται σε νέα έρευνα ή αποτελεί απλή βεβαίωση της προηγούμενης, είναι ζήτημα που κρίνεται κάθε φορά από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο. Επίσης, εκτελεστό χαρακτήρα έχει η σιωπηρή άρνηση της διοικήσεως επί άτυπης προσφυγής.

Συναφώς, όταν δεν υπάρχει έρεισμα από το νόμο, η αρνητική απάντηση σε αναφορά με την οποία ζητείται λήψη μέτρου χωρίς να υπάρχει για αυτό νομική υποχρέωση της διοίκησης, δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα και δεν νοείται ως παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας⁸⁹.

⁸⁸ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (2005), *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 309.

⁸⁹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 190.

2.4 Ανασταλτικό αποτέλεσμα επί της ασκήσεως άτυπης προσφυγής

Όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω, η διοικητική πράξη έχει πάντοτε χαρακτήρα εκτελεστό, ώστε να ρυθμίζει τα πράγματα και να οδηγεί σε νέα νομική κατάσταση αυτών, δηλαδή σε έννομο αποτέλεσμα. Η εκτελεστή διοικητική πράξη έχει άμεση νομική ισχύ και δεσμεύει νομικά τον αποδέκτη της.

Η άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης παρουσιάζει επιτακτικό χαρακτήρα και η άσκηση οποιασδήποτε διοικητικής προσφυγής ή ενδίκου βοηθήματος δεν επιφέρει αρχικώς αναστολή της ισχύος της⁹⁰. Η άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων δεν μπορεί να προκαλέσει την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης. Σύμφωνα με το άρθρο 52§§1,2 του Π.Δ 18/1989 ο αρμόδιος υπουργός ή επί νομικών προσώπων το ανώτατο διοικητικό όργανο αυτών, έχουν τη δυνατότητα να διατάξουν την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, καθώς επίσης και η ειδική επιτροπή αναστολών του ΣτΕ μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της πράξεως, μετά από αίτηση αυτού που άσκησε την αίτηση ακύρωσης.

Προϋπόθεση της αναστολής εκτελέσεως της διοικητικής πράξης κατά της οποίας έχει ασκηθεί άτυπη διοικητική προσφυγή είναι η πρόβλεψη από το νόμο και η δυνατότητα ανακλήσεως από τη διοικητική αρχή της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξεως, σύμφωνα πάντοτε με τους κανόνες που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων⁹¹. Έτσι από τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, μόνο η αίτηση θεραπείας πληροί την ανωτέρω προϋπόθεση, «...ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), ...». Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ΚΔΔσας:

⁹⁰ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 155, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 80.

⁹¹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 157, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 81.

Άρθρο 26

Κοινές διατάξεις

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

2.5 Η Reformatio in rebus (μεταρρύθμιση επί τα χείρω) στις άτυπες διοικητικές προσφυγές.

Κατά την εξέταση των διοικητικών πράξεων κατόπιν ασκήσεως άτυπης διοικητικής προσφυγής, γεννάται το ερώτημα εάν η αρχή μπορεί να μεταρρυθμίσει την πράξη κατά του προσφεύγοντος (Reformatio in rebus), δηλ. να καταστήσει χειρότερη τη θέση του απ' ότι αρχικά ήταν.

Στη θεωρία οι απόψεις ποικίλλουν. Το κυριότερο επιχείρημα υπέρ της Reformatio in rebus είναι ότι αυτή δεν απαγορεύεται στο διοικητικό δίκαιο, στο οποίο προηγείται η προστασία του δημοσίου συμφέροντος του οποίου την προστασία αποβλέπει η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Εάν η προϊστάμενη αρχή ήταν υποχρεωμένη να διατηρήσει την απόφαση της υφιστάμενης, χωρίς να μπορεί να καταστήσει χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντος, τότε, η ύπατη αρχή του διοικητικού δικαίου θα ακολουθούσε ενώ θα έπρεπε να προτάσσεται. Πώς θα μπορούσε η έννομη τάξη να μακροθυμεί την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, όταν δεν μπορεί να ανακαλεί ή τροποποιεί προδήλως παράνομες πράξεις της, επειδή καθιστά χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντα⁹².

Στο ζήτημα της Reformatio in rebus βρίσκονται αντιμέτωποι δύο σκοποί⁹³, αφενός η διατήρηση και ενίσχυση της νομιμότητας, αφετέρου η ικανοποίηση της

⁹² Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 188, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 87.

⁹³ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 89.

απαιτήσεως του διοικούμενου χωρίς να γίνει δυσμενέστερη η θέση του και της ενισχύσεως της εμπιστοσύνης του προς τη Διοίκηση. Σ' αυτό ακριβώς το σημείο αντανακλάται η πολυφωνία ανάμεσα στις δυο προαναφερόμενες τάσεις.

Καμία από δύο μορφές διοικητικών προσφυγών (άτυπες και τυπικές), δεν μπορεί να χειροτερεύσει τη θέση του προσφεύγοντος, αποκλείεται δηλαδή η *reformatio in rejus*, πλην βεβαία αντιθέτου σαφής διατάξεως νόμου. Και για τις δύο μορφές προσφυγών ισχύει ο κανόνας, ότι ο από του νόμου οριζόμενος κριτής της προσφυγής, οφείλει να κρίνει με βάση το νομοθετικό καθεστώς που ισχύει την ημέρα της δίκης του κρίσεως και όχι εκείνο που ίσχυε την ημέρα εκδόσεως της προσβαλλόμενης διοικητικής εκτελεστής πράξεως⁹⁴.

2.6 Ενδεικτική νομολογία.

Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ 315/2004: Η 60ήμερη προθεσμία που τάσσεται από το άρθρο 8§3 του ν.3200/1955 («Περί διοικητικής αποκεντρώσεως» ΦΕΚ Α' 97) είναι ανατρεπτική. Ο Υπουργός ή ο Γενικός Γραμματέας της περιφέρειας, δεν μπορεί να επιληφθεί της υπόθεσης μετά την πάροδο της, ούτε να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει την απόφαση που εξέδωσε μέσα στα όρια της προθεσμίας αυτής. Είναι δυνατή όμως η άσκηση αιτήσεως θεραπείας, κατά της απόφασης που εκδόθηκε, για την οποία ή την απάντηση σ' αυτή δεν υπάρχει προθεσμία.

ΣτΕ 1214/2000: «Επειδή με το άρθρο 10 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών, ορίζεται ότι *«Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών ..., όπως νόμος*

⁹⁴ Πρβλ, Παπαχατζής Γεώργιος, (1991), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ζ' έκδοση, Τόμοι Α' & Β', χ.ε, σελ. 828.

ορίζει.» Η έννοια όμως των διατάξεων αυτών δεν είναι ότι σε κάθε περίπτωση, χωρίς δηλαδή ειδική περί τούτου διάταξη νόμου, η Διοίκηση υποχρεούται να απαντά στις αναφορές των πολιτών εκδίδοντας εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ή ότι, ελλείψει ειδικής περί τούτου προβλέψεως νόμου, οι σχετικές παραλείψεις της διοικήσεως υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο, τούτο δε ανεξαρτήτως άλλων συνεπειών (πειθαρχικών κλπ) τις οποίες θα συνεπάγοντο οι παραλείψεις αυτές για το αρμόδιο διοικητικό όργανο (ΣΤΕ 1778/1988). Επομένως, απαραδέκτως βάλλονται με την κρινόμενη αίτηση, κατ'επίκληση των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, οι προσβαλλόμενες πράξεις κατά το μέρος που είτε παρέχονται με αυτές πληροφορίες στον αιτούντα για τις ενέργειες της Υπηρεσίας προς καταστολή των καταγγελλομένων παρανόμων πράξεων, είτε εκδηλώθηκε με αυτές παράλειψη της Διοικήσεως, κατά τους ισχυρισμούς του αιτούντος, να απαντήσει σε ερωτήματα που είχε υποβάλει με τις κατά τα ανωτέρω «αναφορές-αιτήσεις» του, σχετικά με τις δυνατότητες και τα μέσα εννόμου προστασίας του ως θιγόμενου, από τις καταγγελλόμενες πράξεις, πολίτου.

ΣΤΕ 3046/2003 : «...Επειδή, εν όψει άλλωστε και της διατάξεως του άρθρου 24§1 ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α'45) ΚΔΔσας, που προβλέπει την υποβολή αιτήσεως θεραπείας κατ'ατομικής διοικητικής πράξεως, δεν νοείται αίτηση θεραπείας κατά κανονιστικής πράξεως, εφόσον η Διοίκηση, ελεύθερη να προβαίνει σε κανονιστική ρύθμιση, δεν υποχρεούται να την τροποποιήσει, (πρβλ. ΣΤΕ 1817/1987) και, ως εκ τούτου, πράξη απορρίπτουσα τέτοια αίτηση δεν δύναται να έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Ενόψει τούτου, η προσβαλλόμενη 8201/28-496876/19-12-2001 πράξη του Προϊσταμένου του Κλάδου Ασφαλείας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας, με την οποία απορρίφθηκε το υποβληθέν με την κατατεθείσα στις 16-11-2001 από 08-11-2001 αίτηση θεραπείας του αιτούντος, αίτημα περί τροποποιήσεως της προαναφερθείσης 8200/0-496210/28-08-2001 Κοινής Υπουργικής Αποφάσεως και δηλώθηκε εμμονή της Διοικήσεως στην θεσπισθείσα με την εν λόγω απόφαση ρύθμιση, δεν έχει οπωσδήποτε εκτελεστό χαρακτήρα και, συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση είναι απορριπτή ως απαράδεκτη και κατά το μέρος που στρέφεται κατά της πράξεως αυτής.

Μέρος Τρίτο

3. Τυπικές διοικητικές προσφυγές: Διάκριση, έννοια και περιεχόμενο.

Οι τυπικές προσφυγές, όπως και οι άτυπες, απώτερο έρεισμα έχουν την διάταξη 10§1 του Συντάγματος περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι στις Αρχές. Πλησιέστερο όμως ειδικό και επιπλέον έρεισμα έχουν τις διατάξεις του άρθρου 25 του ΚΔΔσας το οποίο ορίζει γενικώς τους όρους ασκήσεως τους και την εκάστοτε ειδική διάταξη νόμου που ορίζει ειδικώς τους όρους ασκήσεως τους.

Οι «ειδικές διατάξεις νόμου» προβλέπουν:

- α. Το αρμόδιο για την εξέταση της προσφυγής όργανο.
- β. Την προθεσμία, προφανώς αποκλειστική, εντός της οποίας δύναται να ασκηθούν οι τυπικές προσφυγές.
- γ. Το αίτημα και το αποτέλεσμα άσκησης τους, δηλ. την «ακύρωση ή την τροποποίηση» της πράξης⁹⁵.

Όλες οι τυπικές προσφυγές, καταρχάς μπορούν να ασκηθούν **μόνο άπαξ** και εντός της προβλεπόμενης αποκλειστικής προθεσμίας.

3.1 Το άρθρο 25 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας.

Άρθρο 25

Ειδική διοικητική προσφυγή - Ενδικοφανής προσφυγή

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

⁹⁵ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 797.

2. Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, είτε εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή (ειδική διοικητική προσφυγή), είτε εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή (ενδικοφανής προσφυγή). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση μεν της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, στην περίπτωση δε της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες.

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

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση⁹⁶ για το άρθρο 25 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσιας, στο άρθρο αυτό περιλαμβάνονται ισχύουσες διατάξεις και γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, με κατάλληλη προσαρμογή.

Όπως είναι γνωστό, προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί μια διοικητική προσφυγή ως ειδική ή ενδικοφανής είναι η δυνατότητα άσκησης της να προβλέπεται από σχετική διάταξη, η οποία καθορίζει και το διοικητικό όργανο προς το οποίο θα ασκηθεί, καθώς και την προθεσμία άσκησης της. Η διαφορά μεταξύ των προσφυγών αυτών συνίσταται στο ότι, κατά τη διάταξη που τις προβλέπει, το αρμόδιο όργανο, στην περίπτωση της ειδικής διοικητικής προσφυγής εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή, ενώ στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την

⁹⁶ <http://www.hellenicparliament.gr/>

ουσία της υπόθεσης και μπορεί να ακυρώσει ολικώς ή μερικώς ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή.

Οι προσφυγές αυτές χωρούν κατά των ατομικών ή και κανονιστικών πράξεων που καθορίζουν οι διατάξεις οι οποίες τις προβλέπουν ή σαφώς προκύπτει από αυτές.

Η προθεσμία των τριάντα (30) ημερών προς έκδοση της απόφασης για την ειδική διοικητική προσφυγή, αν οι σχετικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, εναρμονίζεται επίσης προς τις διατάξεις για τη διακοπή της προθεσμίας άσκησης της αίτησης ακυρώσεως.

3.2 Προϋποθέσεις άσκησης τυπικής προσφυγής.

Όπως προκύπτει από την παράγραφο 1 του άρθρου 25, υφίστανται τρεις (3) προϋποθέσεις για την άσκηση των τυπικών προσφυγών (ειδικής και ενδικοφανούς) :

α. έχουν ως αντικείμενο την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του προσφεύγοντα

β. η υλική ή ηθική βλάβη των έννομων συμφερόντων του προσφεύγοντα έχει συμβεί εξ αφορμής διοικητικής πράξεως. Η διάταξη χρησιμοποιεί τον γενικό χαρακτηρισμό «διοικητική πράξη» και όχι όπως το άρθρο 24§1 που χρησιμοποιεί τον ειδικό όρο ατομική διοικητική πράξη», συνεπώς συνάγεται ότι η «διοικητική πράξη» μπορεί να είναι ατομική ή και κανονιστική, και μόνο εάν προβλέπει ο νόμος και από παράλειψη⁹⁷.

γ. η πράξη που προσβάλλεται πρέπει να είναι εκτελεστή, όπως έχει προαναφερθεί, πράξη που δεν είναι εκτελεστή π.χ γνωμοδότηση, δεν υπόκειται σε προσφυγή (ΣτΕ 147/2002).

⁹⁷ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 798. Αντίθετη άποψη Καράκωστας Βελισάριος-Παυλάκη Σοφία, (2009), *Κώδικας διοικητικής διαδικασίας: Ερμηνεία- σχόλια- νομοθεσία- νομολογία*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 686.

3.2.1 Η έκταση του ελέγχου και η φύση της απόφασης επί τυπικής προσφυγής

Ο έλεγχος τον οποίο προκαλούν οι τυπικές διοικητικές προσφυγές, περιλαμβάνει μόνο τον έλεγχο νομιμότητας για την ειδική διοικητική προσφυγή, δηλ τον έλεγχο των νομικών πλημμελειών της διοικητικής πράξεως, ή, έλεγχο όχι μόνο νομιμότητος αλλά και ουσιαστικό έλεγχο.

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσεως που επιφέρει ή άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής διαφέρει ουσιωδώς από τον έλεγχο που προκαλεί με δικιά της πρωτοβουλία η διοίκηση, καθόσον για π.χ η ανάκληση μιας διοικητικής πράξεως, η πρωτοβουλία καθώς και η έκταση του ελέγχου καθορίζεται, εφόσον δεν υφίσταται αντίθετη διάταξη νόμου, από το διοικητικό όργανο που προξενεί τον έλεγχο. Αντίθετα, η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί μέσον, με το οποίο ο διοικούμενος προκειμένου να προστατεύσει τα έννομα συμφέροντά του, προκαλεί τον έλεγχο της διοικητικής δραστηριότητας, της οποίας όχι μόνο τη νομιμότητα αμφισβητεί, αλλά και την ουσιαστική εκτίμηση⁹⁸. Έτσι η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής συνεπάγεται όχι μόνο έλεγχο νομιμότητας, αλλά και έλεγχο ουσίας και σκοπιμότητας της διοικητικής πράξης, δηλ. περιλαμβάνει, την κρίση του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη, τον τρόπο ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας καθώς και το σκόπιμο ή μη της εκδόσεως της συγκεκριμένης διοικητικής πράξεως⁹⁹.

Έτσι, η ενδικοφανής προσφυγή, συνεπάγεται εξέταση τόσο της νομιμότητας όσο και της ουσίας της υπόθεσης και συνεπώς δικαιούται είτε να την ακυρώσει ολικώς ή μερικώς ή να την τροποποιήσει, είτε να απορρίψει την προσφυγή. Η τροποποίηση όμως κανονιστικής πράξης, συνιστά νομοθετική υπεξουσιοδότηση και συνεπώς είναι επιτρεπτή μόνο εφόσον την προβλέπει ρητά ο νόμος¹⁰⁰.

⁹⁸ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 40.

⁹⁹ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 82.

¹⁰⁰ Πρβλ, Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 798.

Και για την ειδική διοικητική προσφυγή και για την ενδικοφανή ισχύει ο κανόνας της «άπαξ» ασκήσεως(ΣΤΕ 3259/1998).

Οι αποφάσεις που εκδίδονται μετά την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και επομένως είναι αυτοτελώς προσβλητή επί ακυρώσει, ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου¹⁰¹. Η αρχική πράξη δεν ενσωματώνεται στην απόφαση επί της ειδικής προσφυγής, δεδομένου ότι η προσφυγή προκαλεί μόνο έλεγχο νομιμότητας, οπότε η αρχική πράξη δεν χάνει την εκτελεστότητά της¹⁰².

Η ενδικοφανής προσφυγή έχει το ιδιάζον ότι εφόσον ασκηθεί παράγεται οπωσδήποτε εκτελεστή διοικητική πράξη, που προσβάλλεται αυτοτελώς επί ακυρώσει¹⁰³. Ασχέτως της εκβάσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, η αρχική πράξη αποβάλλει την αυτοτέλεια της και τον εκτελεστό της χαρακτήρα και ενσωματώνεται στη νέα πράξη που εκδίδεται κατόπιν εξετάσεως της ενδικοφανούς προσφυγής, έστω και αν η τελευταία είναι απορριπτική. Αυτή είναι εφεξής και η μόνη εκτελεστή πράξη και αυτοτελώς προσβλητή επί ακυρώσει¹⁰⁴.

3.3 Η ενδικοφανής προσφυγή.

Ενδικοφανής προσφυγή είναι σύμφωνα με τα άρθρα 45§2 του Π.Δ 18/1989, 63§3 του ν. 2717/1999 ΚΔΔμιας και 25 του ν.2690/1999 ΚΔΔσιας, η διοικητική εκείνη προσφυγή που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις νόμου, οι οποίες προσδιορίζουν το διοικητικό όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται, ορισμένη προθεσμία και τυχόν άλλες διαδικαστικές προϋποθέσεις ασκήσεώς της και επιτρέπουν την επανεξέταση της υποθέσεως όχι μόνον από άποψη νομιμότητος

¹⁰¹ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 44.

¹⁰² Πρβλ, ΣΤΕ 3678/2007,1323/2011,428/2008

¹⁰³ Πρβλ, Καρακωστας Βελισάριος-Παυλάκη Σοφία, (2009), *Κώδικας διοικητικής διαδικασίας: Ερμηνεία- σχόλια- νομοθεσία- νομολογία*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 687.

¹⁰⁴ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (2005), *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 310.

αλλά και ουσίας¹⁰⁵. Ονομάζεται ενδικοφανής διότι ο νόμος την έχει διαμορφώσει με παρόμοιο τρόπο όπως ένα ένδικο μέσο, με τη διαφορά ότι στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως και όχι κατά δικαστικής αποφάσεως και εγείρεται ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι ενώπιον δικαστηρίου. Διαφέρει από την ειδική διοικητική προσφυγή ως προς την έκταση του ελέγχου στον οποίο προβαίνει η διοικητική αρχή. Ουσιωδέστερο στοιχείο της είναι η προθεσμία, η οποία έχει σχέση με τις συνέπειες της μη ασκήσεως ή της εκπρόθεσμης ασκήσεως από τον ενδιαφερόμενο της ενδικοφανούς προσφυγής, το οποίο αποτελεί και προϋπόθεση του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως.

Χαρακτηριστικά της ενδικοφανούς προσφυγής είναι:

- α. Προβλέπεται από ειδικές διατάξεις
- β. Ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων (ΣτΕ 3502/2011, 835/2010, 3693/2008, 3785/2006, 577/2004)
- γ. Ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις οικείες διατάξεις διοικητικού οργάνου (ΣτΕ 3388/2009)
- δ. Ασκείται μέσα στην οριζόμενη από τις οικείες διατάξεις αποκλειστική προθεσμία (ΣτΕ 287/1993)
- ε. Η άσκηση της συνεπάγεται έλεγχο νομιμότητας και ουσίας (ΣτΕ 4571/1987, 3834/1999)

τα παραπάνω χαρακτηριστικά πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, εάν λείπει οποιοδήποτε από τα παραπάνω, η προσφυγή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενδικοφανής(ΣτΕ 5021/2012)

Το αρμόδιο διοικητικό όργανο που εξετάζει την ενδικοφανή προσφυγή, μπορεί να είναι το ίδιο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, προϊστάμενο του οργάνου που την εξέδωσε ή ειδικά από τον νόμο κατεστημένο όργανο για την εξέταση της. Το αρμόδιο αυτό όργανο εξετάζει την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου και επιπλέον ελέγχει και το πραγματικό μέρος της υποθέσεως.

¹⁰⁵ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 110.

Περιλαμβάνει δηλαδή συνολικά την κρίση του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη, τον τρόπο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας και το σκόπιμο ή μη έκδοσης της συγκεκριμένης πράξης¹⁰⁶.

Η ενδικοφανής προσφυγή, οδηγεί πάντοτε σε νέα κρίση της υποθέσεως (σ' αυτό δεν διαφέρει από την αίτηση θεραπείας) και η άσκηση της έχει μεταβιβαστικό αποτέλεσμα, δηλ. η αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, μεταβιβάζεται στο όργανο που προβλέπεται από το νόμο¹⁰⁷.

Η προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, όπου αυτή προβλέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 45§2 του Π.Δ 18/1989 (Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας) και του άρθρου 63§3 του Ν. 2717/1999 (Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας) αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως και της δικαστικής προσφυγής. Εάν ο πολίτης δεν υποβάλλει ή υποβάλλει εκπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, χάνει το δικαίωμα ασκήσεως των ένδικων βοηθημάτων.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ με την 2892/1993 απόφαση της δέχθηκε ότι υφίσταται γενική υποχρέωση της διοικήσεως (σύμφωνα με το άρθρο 16§1 του ΚΔΔσίας) να ενημερώνει τους πολίτες για την ύπαρξη και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής. Η υποχρέωση των διοικητικών αρχών να ενημερώνουν τον διοικούμενο για την ενδικοφανή προσφυγή θεμελιώνεται και στην αρχή της χρηστής διοικήσεως, διότι η αρχή αυτή επιτάσσει τη διοίκηση να διαφυλάσσει τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και να τους διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων τους. Παράλειψη ενημέρωσης των προϋποθέσεων άσκησης της, δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης (άρθρο 16§1 του ΚΔΔσίας), αλλά τη θεραπεία του απαραδέκτου του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος (ΣτΕ 2090/1999, 1992/2003, 1269/2004, 2756/2008).

¹⁰⁶ Πρβλ, Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), ό.π, σελ. 82, επίσης πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 40.

¹⁰⁷ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 41 επίσης πρβλ, Τάχος Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία ΚΔΔσίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 809.

Κατ'εξαίρεση των ανωτέρω, κρίθηκε ότι δεν απαιτείται ενημέρωση σε υποθέσεις συμβάσεων και, επομένως, δεν θεραπεύεται το अपαράδεκτο του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος, δεδομένου ότι οι διατάξεις που προβλέπουν την ενδικοφανή προσφυγή, αφενός, χαρακτηρίζονται ως δικονομικές και, αφετέρου, απευθύνονται σε μικρό κύκλο αποδεκτών που οφείλουν να τις γνωρίζουν ενόψει της ιδιαιτερότητας του αντικειμένου (ΣτΕ Ολομ 876/2013).

Σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ οι πράξεις που εκδίδονται επί ενδικοφανών προσφυγών δεν επιτρέπεται να χειροτερεύουν τη θέση του διοικούμενου που άσκησε την προσφυγή εκτός αν προβλέπεται το αντίθετο (ΣτΕ 19/62).

Η άσκηση οποιασδήποτε διοικητικής προσφυγής πλην της ενδικοφανούς, διακόπτει την προθεσμία άσκησης της αιτήσεως ακυρώσεως ή δικαστικής προσφυγής¹⁰⁸.

3.4 Ομοιότητες και διαφορές μεταξύ άτυπων και τυπικών διοικητικών προσφυγών.

Μεταξύ των άτυπων και των τυπικών διαφορών υφίστανται αρκετές σημαντικές διαφορές αλλά και κάποιες ομοιότητες:

Όλες οι διοικητικές προσφυγές, άτυπες και τυπικές έχουν απώτερο στήριγμα το άρθρο 10 του ισχύοντος συντάγματος περί του ατομικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι στις Αρχές.

Νομοθετικό στήριγμα, οι μεν άτυπες προσφυγές έχουν το άρθρο 24 του ΚΔΔσας, οι δε τυπικές προσφυγές το άρθρο 25 του ΚΔΔσας καθώς και την εκάστοτε ειδική διάταξη νόμου.

Όταν δεν προβλέπεται από το νόμο άσκηση προσφυγής τότε επιτρέπεται η άσκηση μόνο των άτυπων διοικητικών προσφυγών δηλ. της αιτήσεως θεραπείας και της ιεραρχικής προσφυγής, δηλ. δύναται να ασκηθούν έστω και όταν ο νόμος

¹⁰⁸ Άρθρο 67 Ν. 2717/1999, ΦΕΚ Α' 97 (ΚΔΔμίας), επίσης άρθρο 46§2 Π.Δ 18/1989, ΦΕΚ Α' 8

σιωπά και ουδέν ορίζει. Η άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών δεν δύναται να περιορισθεί από το νόμο, λόγω της συνταγματικής τους στήριξης. Οι τυπικές διοικητικές προσφυγές όμως, δεν δύναται να ασκηθούν αν δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη.

Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές δύναται να ασκηθούν περισσότερες τις μια φορές, δηλ. όχι μόνο άπαξ που ασκούνται οι τυπικές. Αν όμως για την αυτή κατηγορία διοικητικών πράξεων έχει θεσπιστεί τυπική ή ενδικοφανή προσφυγή, τότε η άτυπη διοικητική προσφυγή δεν ασκείται ως αλυσιτελής¹⁰⁹.

Η εκδιδόμενη απόφαση κατόπιν ασκήσεως άτυπης προσφυγής, δεν έχει ισχύ δεδικασμένου, η Διοίκηση δύναται ή να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει την αρχική της πράξη, οπότε εκδίδεται νέα πράξη που έχει εκτελεστό χαρακτήρα, ή απορρίπτει το αίτημα του προσφεύγοντος εμμένοντας στην αρχική της πράξη. Στην περίπτωση αυτή, εφόσον δεν διενεργείται νέα, ουσιαστική έρευνα της υποθέσεως, η νέα πράξη που εκδίδεται είναι βεβαιωτική, στερούμενη εκτελεστού χαρακτήρα. Αντίθετα όμως, η εκδιδόμενη πράξη κατόπιν ασκήσεως τυπικής προσφυγής (ειδικής ή ενδικοφανούς) έχει πάντοτε εκτελεστό χαρακτήρα¹¹⁰.

Η άτυπη διοικητική προσφυγή (αίτηση θεραπείας- ιεραρχική) δεν έχει προθεσμία προς άσκηση της. Αντίθετα οι τυπικές διοικητικές προσφυγές, τελούν πάντοτε υπό προθεσμία για την άσκηση τους. Εκπροθέσμως υποβαλλόμενες είναι τύποις απαράδεκτες.

Επί της αιτήσεως θεραπείας και της ενδικοφανούς προσφυγής, ο έλεγχος που ασκεί το αρμόδιο για την εξέταση τους όργανο, είναι έλεγχος νομιμότητας και ουσίας, ενώ επί της ιεραρχικής προσφυγής και της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ο διενεργούμενος έλεγχος είναι μόνο νομιμότητας.

¹⁰⁹ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 43 επίσης πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (2005), *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 309.

¹¹⁰ Πρβλ, Κόρσος Δημήτριος, (2005), *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 309.

Σε γενικές γραμμές, αυτές είναι οι διαφορές και οι ομοιότητες των άτυπων (αίτηση θεραπείας και ιεραρχική) και τυπικών διοικητικών προσφυγών (ειδική διοικητική και ενδικοφανής). Παρακάτω γίνεται μια πρώτη προσπάθεια τυποποίησης των διαφορών και ομοιοτήτων των διοικητικών προσφυγών:

Πίνακας Νο 5 :Τυποποίηση διαφορών και ομοιοτήτων μεταξύ των διοικητικών προσφυγών

	ΑΤΥΠΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ		ΤΥΠΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	
	Αίτηση Θεραπείας	Ιεραρχική Προσφυγή	Ειδική Διοικητική Προσφυγή	Ενδικοφανής Προσφυγή
Έχει συνταγματικό έρεισμα;	Ναι, άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος	Ναι, άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος	Ναι, άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος	Ναι, άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος
Ποιο το νομοθετικό έρεισμα;	Ν.2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45) Άρθρο 24	Ν.2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45) Άρθρο 24	Ν.2690/1999 Άρθρο 25 και η εκάστοτε ειδική διάταξη νόμου	Ν.2690/1999 Άρθρο 25 και η εκάστοτε ειδική διάταξη νόμου
Επιτρέπεται η άσκηση της εάν ο νόμος σιωπά;	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ
Πόσες φορές δύναται να ασκηθεί;	Περισσότερες της μία φορές ¹¹¹	Περισσότερες της μία φορές	Άπαξ	Άπαξ ¹¹²
Σε ποια διοικητική Αρχή υποβάλλεται;	Στην εκδούσα την διοικητική πράξη Αρχή	Στην ιεραρχικώς προϊστάμενη της Αρχής η οποία εξέδωσε την πράξη	Στην ιεραρχικώς προϊστάμενη της Αρχής η οποία εξέδωσε την πράξη	Στην εκδούσα Αρχή ή στην ιεραρχικώς προϊστάμενη ή σε ειδικά κατεστημένο όργανο
Ποια η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής;	Απρόθεσμη ¹¹³ .	Απρόθεσμη.	Η προθεσμία που ορίζει ο εκάστοτε νόμος.	Η προθεσμία που ορίζει ο εκάστοτε νόμος. ¹¹⁴

¹¹¹ Υπό την προϋπόθεση ότι κάθε φορά γίνεται επίκληση νέων στοιχείων.

¹¹² Εκτός εάν από το νόμο προβλέπονται περισσότερες από μία διαδοχικές ενδικοφανείς προσφυγές.

¹¹³ Υπό την προϋπόθεση ότι ασκείται εντός των χρονικών ορίων που η Διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει την πράξη της.

¹¹⁴ Η άσκηση της ειδικής και της ενδικοφανούς προσφυγής τελεί πάντοτε υπό αποκλειστική προθεσμία για τον διοικούμενο, που σημαίνει ότι εάν ασκηθούν εκπροθέσμως δεν γίνονται παραδεκτές.

Σε απόρριψη της προσφυγής, τι χαρακτήρα έχει η πράξη της Διοικήσεως;	Βεβαιωτική ¹¹⁵	Βεβαιωτική ¹¹⁶	Εκτελεστή	Εκτελεστή
Τι έλεγχο επί της πράξεως επιφέρουν;	Νομιμότητας και ουσίας	Νομιμότητας	Νομιμότητας	Νομιμότητας και ουσίας
Ποιο το αντικείμενό τους;	Αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης από ατομική διοικητική πράξη ¹¹⁷	Αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης από ατομική διοικητική πράξη	Αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης από διοικητική πράξη ατομική ή κανονιστική ¹¹⁸	Αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης από διοικητική πράξη ατομική ή κανονιστική
Η υποβολή των προσφυγών διακόπτει την προθεσμία των ενδίκων βοηθημάτων;	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	ΟΧΙ ¹¹⁹
Ποιο το αίτημά τους;	Ανάκληση ή τροποποίηση	Ακύρωση	Ακύρωση ή τροποποίηση	Ακύρωση ή τροποποίηση
Επιτρέπεται η άσκηση τους να καταστήσει χειρότερη τη θέση του διοικούμενου;	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ ¹²⁰
Η άσκηση τους είναι προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων;	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΟΧΙ	ΝΑΙ

¹¹⁵ Εκτός και εάν το διοικητικό όργανο που εξετάζει την προσφυγή, την απορρίψει μετά από νέα έρευνα και μετά από εξέταση νέων δεδομένων, οπότε η πράξη αυτή είναι εκτελεστή.

¹¹⁶ Συνεπώς, ως βεβαιωτικού χαρακτήρα πράξη, διαφεύγει τον ακυρωτικό έλεγχο του ΣΤΕ.

¹¹⁷ Δεν χωρεί κατά παραλείψεων ή κατά κανονιστικών πράξεων (ΣΤΕ3046/2003).

¹¹⁸ Τάχος Αναστάσιος, (2006), *Ερμηνεία ΚΔΔσίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 636.

¹¹⁹ Άρθρο 67 Ν. 2717/1999, ΦΕΚ Α' 97 (ΚΔΔμίας), επ' αλλαγής άρθρο 46§2 Π.Δ 18/1989, ΦΕΚ Α' 8

¹²⁰ Εκτός και αν το προβλέπει ρητά ο νόμος.

3.5 Ενδικοφανής προσφυγή και αίτηση ακυρώσεως.

Εάν η Διοίκηση, ούτε μετά την άσκηση των διοικητικών προσφυγών στέργει στην ικανοποίηση των αιτημάτων του διοικούμενου, δεν απομένει σ'αυτόν παρά να ακολουθήσει την δικαστική οδό. Αυτό συνίσταται στην προσβολή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, της βλαπτικής γι' αυτόν πράξεως με τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα βοηθήματα¹²¹. Τα ένδικα βοηθήματα που έχει στη διάθεση του ο διοικούμενος, ανάλογα με την περίπτωση είναι (3) τρία: η αίτηση ακυρώσεως, η δικαστική προσφυγή (ουσίας), και η αγωγή αποζημιώσεως. Αναφορικά με την αίτηση ακυρώσεως, αρμοδιότητα εκδικάσεως έχουν μόνο τα ακυρωτικά δικαστήρια (ΣτΕ, ΔΕΑ). Μόνο αίτημα που μπορεί να υποβληθεί είναι η ολική ή μερική ακύρωση της πράξεως ή παραλείψεως της διοίκησης. Αίτημα μεταρρυθμίσεως της ώστε το περιεχόμενο της διοικητικής πράξεως να καταστεί νόμιμο και ορθό, είναι απαράδεκτο. Με την αίτηση ακυρώσεως μπορεί να προσβληθεί τόσο ατομική, όσο και κανονιστική πράξη.

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως. Συνεπώς, εάν προβλέπεται από τις διατάξεις νόμου η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών πράξεων, τότε, η άσκηση της είναι υποχρεωτική για τον διοικούμενο πριν ο ίδιος προσφύγει στην δικαιοσύνη για την επίλυση της διαφοράς του με την διοίκηση. Αντίθετα κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει με την ειδική διοικητική προσφυγή. Εάν ο διοικούμενος δεν ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή (όπου προβλέπεται) και στη συνέχεια καταθέσει αίτηση ακυρώσεως επιδιώκοντας την ακύρωση της πράξεως που τον πλήττει, τότε θεωρείται ότι ασκεί απαραδέκτως το ένδικο βοήθημα και γι'αυτό το λόγο απορρίπτεται.

Δικαιολογητικός λόγος που θεσπίστηκε η ενδικοφανή προσφυγή είναι η αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων από τον υπερβολικά μεγάλο όγκο υποθέσεων, με τη λογική ότι αρκετές υποθέσεις θα επιλυθούν μ'αυτό τον τρόπο εντός των κόλπων της διοικήσεως. Σε περίπτωση μη επίλυσης της διαφοράς, μέσω της άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής η υπόθεση φθάνει στο

¹²¹ Πρβλ, Παπαγρηγορίου Βλάσιος, (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος Α', δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 125 επ.

δικαστήριο διερευνημένη, απαλλαγμένη από επουσιώδη στοιχεία και έτσι διευκολύνεται το έργο του δικαστή¹²².

Αρχικά, δεν αποτελούσε προϋπόθεση για την διαδικασία ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Το ΣΤΕ το 1971 με την απόφαση ορόσημο 3596/1971, νομολογήθηκε ότι όχι μόνο η υποβληθείσα ενδικοφανής προσφυγή, αλλά και η απλή πρόβλεψη της από το νόμο καθώς και η προθεσμία για την άσκησή της, κωλύει την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως¹²³. Με το ν.δ 170/1973 «περί του Συμβουλίου της Επικρατείας», κατέστη υποχρεωτική με το άρθρο 45§§2,3 (διάταξη που εισήγαγε σημαντική καινοτομία) η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, στις ειδικώς από του νόμου προβλεπόμενες περιπτώσεις.

Το καθεστώς της λειτουργίας της ενδικοφανούς προσφυγής μέσα στα όρια συντέλεσης των προϋποθέσεων του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, δημιούργησαν αμφιβολίες για την συνταγματικότητά του¹²⁴. Οι αμφιβολίες προέκυπταν τόσο από το άρθρο 95§1 του Συντάγματος, κατά το οποίο:

1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωσης των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου. β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.

όσο και από το άρθρο 20§1 του Συντάγματος, κατά το οποίο:

¹²² Πρβλ, Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, (2000), *Η Προστασία του Διοικούμενου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 129.

¹²³ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 125.

¹²⁴ Πρβλ, Παυλόπουλος Προκόπης, (1982), *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως: μια σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 149.

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

Τίθεται λοιπόν ένα ζήτημα, εάν τα επιχειρήματα για την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων και η δυνατότητα που παρέχεται με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής για την εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών, δικαιολογούν τη θέσπιση ενός περιορισμού του δικαιώματος στην παροχή έννομης προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 20 του Συντάγματος.

Η θέσπιση δικονομικών προϋποθέσεων για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων θεωρείται επιτρεπτή εφόσον οι προϋποθέσεις αυτές:

α. τελούν σε άμεση σχέση με τον σκοπό των συνταγματικών διατάξεων, αποβλέπουν δηλαδή στην διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας

β. δεν υπερβαίνουν ορισμένα όρια, που η υπέρβαση τους θα ισοδυναμούσε με την κατάλυση του δικαιώματος για παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια.

Συμπερασματικά, για το ζήτημα της συνταγματικότητας της υποχρεωτική άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, θα λέγαμε ότι οι διατάξεις είναι συνταγματικές υπό την προϋπόθεση, να μην οδηγούν στον αποκλεισμό ή στην υπέρμετρη παρεμπόδιση της αιτήσεως ακυρώσεως¹²⁵. Δηλαδή, η εξάντληση της διοικητικής διαδικασίας είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνο στην περίπτωση που δεν καθιστά εξ αντικειμένου δυσχερή την άσκηση της και κατ'επέκταση δεν οδηγεί στον αποκλεισμό ή στην υπέρμετρη παρεμπόδιση άσκησης του ενδίκου βοηθήματος¹²⁶.

¹²⁵ ΣΤΕ 1071/2008, 2756/2008

¹²⁶ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), ό.π. σελ. 146.

3.6 Ενδεικτική νομολογία.

ΣΤΕ 2712/2005: Η υπόθεση αφορά έναν δυσμενώς κριθέντα Αξιωματικό κατά της ετήσιες τακτικές κρίσεις που γίνονται σε κάθε Σώμα και αφορούν την σταδιοδρομική εξέλιξη των στελεχών τους. Σύμφωνα με το ν. 2439/1996 που αφορά την ιεραρχία και σταδιοδρομική εξέλιξη των Αξιωματικών των Ενόπλων δυνάμεων, σε περίπτωση δυσμενώς κριθέντος Αξιωματικού, ο ενδιαφερόμενος δύναται με αναφορά του να ζητήσει την επανάκρισή του από το αρμόδιο κάθε φορά Συμβούλιο Επανακρίσεων. Στην συγκεκριμένη περίπτωση αρμόδιο συμβούλιο ήταν το Συμβούλιο Αρχηγών Γενικών Επιτελείων (ΣΑΓΕ) καθόσον ο Αξιωματικός είχε ανώτατο βαθμό. Η προσφυγή αυτή δεν χαρακτηρίζεται από το συγκεκριμένο νόμο ως ενδικοφανής, έχει όμως τον χαρακτήρα ενδικοφανούς και έτσι αντιμετωπίζεται διότι: α) προβλέπεται από ειδική διάταξη η οποία καθορίζει το όργανο στο οποίο ασκείται και την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί και β) ελέγχει τόσο την νομιμότητα της εκδοθείσας αποφάσεως όσο και την ουσία της υπόθεσης και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την απόφαση.

Ειρήσθω εν παρόδω, ο νέος νόμος που διέπει την υπηρεσιακή εξέλιξη και ιεραρχία των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων Ν. 3883/2010, καθιερώνει ρητά την προσφυγή επανάκρισης κατά δυσμενών κρίσεων, ως ενδικοφανή προσφυγή και επιπλέον διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της και σε άλλες πράξεις πέραν των δυσμενών κρίσεων, όπως για παράδειγμα τις μεταθέσεις και τις μετατάξεις.

Σε περίπτωση λοιπόν, που το ΣΑΓΕ απορρίψει την προσφυγή ως Αβάσιμη, ο διοικούμενος μπορεί να προσφύγει στην δικαιοσύνη και να αξιώσει την ακύρωση της αποφάσεως. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, το ΣΤΕ επαναλαμβάνει την πάγια θέση της νομολογίας του, ότι η Διοίκηση οφείλει να ενημερώνει το διοικούμενο για την δυνατότητα ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής, για την προθεσμία άσκησής της αλλά και το αρμόδιο όργανο που θα την εξετάσει (ΣΤΕ ολομ. 2892/1993). Η ενημέρωση του διοικούμενου γίνεται με κάθε πρόσφορο τρόπο, σύμφωνα με το άρθρο 19 του ΚΔΔσιας. Στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής, ως πρόσφορος τρόπος ενημέρωσης του διοικούμενου στην άσκησή της θεωρείται η κοινοποίηση, πέρα από την πράξη που υπόκειται σ'αυτήν, και κάθε εγγράφου που συνκοινοποιείται με την πράξη.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης, επειδή ο προσφεύγων Αξιωματικός δεν είχε ενημερωθεί για το όργανο που ήταν αρμόδιο για την αίτηση επανακρίσεως του (εν προκειμένω το ΣΑΓΕ), το ΣΤΕ έκρινε ότι παραδεκτώσ ασκήθηκε η αίτηση ακυρώσεως, χωρίς προηγουμένως να ασκηθεί ενώπιον της Διοικήσεως ενδικοφανής προσφυγή, καθόσον ο διοικούμενος αγνοούσε την διαδικασία και η Διοίκηση παρέλειψε να τον ενημερώσει.

Το ρηξικέλευθο της Απόφασης αυτής είναι ότι δίνει έμφαση στο ότι, η μη τήρηση της ενδικοφανούς διαδικασίας ως προϋπόθεση παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, αίρεται στην περίπτωση που η Διοίκηση δεν τηρεί τις διαδικαστικές της υποχρεώσεις προς ενημέρωση του διοικούμενου, χωρίς να ερευνάται από το Δικαστήριο το ζήτημα, εάν δηλ. ο διοικούμενος έχει με άλλο τρόπο λάβει γνώση της υποχρέωσης του προς άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής καθώς και των όρων ασκήσεως αυτής.

ΣΤΕ 1787/2010 : Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 2690/1999 ΚΔΔσας, η ενδικοφανής προσφυγή τεκμαίρετε ότι απορρίφθηκε μετά την παρέλευση τριών μηνών. Με την ανωτέρω απόφαση όμως κρίθηκε ότι:

«...οι διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 2643/1998 (ΦΕΚ Α' 220) («Μέριμνα για την απασχόληση προσώπων ειδικών κατηγοριών και άλλες διατάξεις»), δεν καθορίζουν μεν προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλει να αποφανθεί επί της ενδικοφανούς προσφυγής¹²⁷ η δευτεροβάθμια επιτροπή και, ως εκ τούτου, εφαρμόζεται στην παρούσα περίπτωση η διάταξη του άρθρου 25§2 του ΚΔΔσας, κατά την οποία, σε περίπτωση ενδικοφανούς προσφυγής και εφόσον οι ειδικότερες διατάξεις δεν θέτουν συγκεκριμένη προθεσμία, το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες, όμως δεν αποκλείεται η έκδοση αποφάσεως και μετά την πάροδο του τριμήνου αυτού, υπό την προϋπόθεση ότι το χρονικό διάστημα που παρήλθε για την έκδοση αποφάσεως δεν μπορεί, πάντως, να υπερβαίνει τον

¹²⁷ Που προβλέπεται από το άρθρο 9 του εν λόγω νόμου, κατά των αποφάσεων των Πρωτοβάθμιων πενταμελών Επιτροπών.

εύλογο χρόνο (πρβλ ΣτΕ 4190/1976, 3366/1990, 1216/1992, 155, 1723, 2815, 4695/1996, 805, 1775, 2771/1997, 2492/2000, 2456/2002, 247, 477/2004). Εν προκειμένω δε, η πάροδος δύο περίπου ετών από την υποβολή της ενδικοφανούς προσφυγής τηςκατά της αποφάσεως της πρωτοβάθμιας Επιτροπής του άρθρου 9 του ν.2643/1998 μέχρι την έκδοση αποφάσεως της δευτεροβάθμιας Επιτροπής του άρθρου 10 του νόμου αυτού δεν υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, εν όψει του μεγάλου αριθμού των εκκρεμουσών υποθέσεων στη δευτεροβάθμια Επιτροπή, η αρμοδιότητα της οποίας εκτείνεται σε όλη τη χώρα (βλ. ΣτΕ 4190/1976, 2815/1996, 477/2004).»

ΣτΕ 1190/2006 : «...Επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 18 του ν.2218/1994 («Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 90) θεσπίζεται ειδική διοικητική διαδικασία, σύμφωνα με την οποία ο Γενικός Γραμματέας της περιφέρειας ελέγχει τη νομιμότητα (και μόνον) των νομαρχιακών αποφάσεων εν γένει, κατόπιν ασκήσεως προσφυγής από τον διοικούμενο. Η εμπρόθεσμη κατάθεση της προσφυγής αυτής, η οποία δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα, διακόπτει σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 46§2 του Π.Δ 18/1989 (ΦΕΚ Α' 8) την προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως κατά της νομαρχιακής αποφάσεως. Η εν λόγω προθεσμία, σε περίπτωση καταθέσεως της προσφυγής στην Περιφέρεια, αρχίζει εκ νέου μετά την πάροδο της 60ήμερου προθεσμίας που τάσσεται από το άρθρο 8§3 του ν.3200/1955 («Περί διοικητικής αποκεντρώσεως» ΦΕΚ Α' 97) στον Γενικό Γραμματέα για να αποφανθεί, εκτός εάν εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση του Γ.Γ επί της προσφυγής, ή εάν ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση της απορριπτικής αποφάσεως πριν από την πάροδο της προθεσμίας αυτής αποφάνσεως του Γεν. Γραμματέα. Σε περίπτωση δε σιωπής του Γ.Γ ή κοινοποιήσεως στον ενδιαφερόμενο ή γνώσεως εκ μέρους του, αποφάσεως απορριπτικής της προσφυγής του σε χρόνο μεταγενέστερο της 60ήμερου προθεσμίας αποφάνσεως, η προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως τόσο κατά της ρητής ή σιωπηρής απορρίψεως της προσφυγής από τον Γενικό Γραμματέα όσο και της νομαρχιακής αποφάσεως,

αρχίζει από την επομένη της 60ήμερης προθεσμίας του άρθρου 8§3 του ν.3200/1955 (βλ. ΣΤΕ 308/2006).»

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εκπόνηση της εργασίας αυτής, αποσκοπεί στην συνεκτική και απλοεπτή θεώρηση των διοικητικών προσφυγών, ως μέσα του εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης. Οι διοικητικές προσφυγές και ιδιαίτερα οι άτυπες, που αποτελούν τη σημαντικότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς, έχουν πέραν του λόγου του εσωτερικού ελέγχου της διοικήσεως που αποσκοπούν, και έναν ακόμα πρόσθετο λόγο χρησιμότητας. Ότι δηλαδή, ο διοικούμενος, εκτός από την διερεύνηση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που ενεργεί με την άσκηση διοικητικής προσφυγής, είναι επιπλέον δυνατόν να πεισθεί για την νομιμότητα των πράξεων της διοικήσεως και να παραιτηθεί από την προσπάθεια να τις ανατρέψει μέσω της δικαστικής οδού, πράγμα βέβαια, που συμβάλλει στην εύρυθμη απόδοση της δικαιοσύνης¹²⁸.

Βέβαια, στην περίπτωση που το ίδιο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη με διοικητική προσφυγή πράξη, εξετάζει και την προσφυγή, τότε συνεχίζει να υπάρχει η αμφιβολία για τη νομιμότητά της και μετά την έκδοση της αποφάσεως. Το πρόβλημα αυτό είναι γνωστό και εύκολα κανείς μπορεί να διακρίνει και να το διαπιστώσει. Όμως, το πρώτο αυτό στάδιο προστασίας του πολίτη, συμμετέχει με τρόπο ενεργητικό στην διαφύλαξη της νομιμότητας των πράξεων των διοικητικών αρχών.

Η υποβολή διοικητικών προσφυγών, δεν έχει οικονομικό κόστος για τον διοικούμενο, δεν απαιτεί ούτε προϋποθέτει νομικές γνώσεις και στην περίπτωση που η άσκηση τους επιφέρει δικαίωση για τον διοικούμενο, αυτή είναι πάντοτε ταχύτερη από αυτή που θα επέλθει εκ του αγώνος ενώπιον των δικαστικών αρχών.

Η άσκηση άτυπων διοικητικών προσφυγών, κατά κοινή και εμπειρική ομολογία, δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη. Αυτό, πιθανότατα οφείλεται στην μη επαρκή ενημέρωση των πολιτών και στη μη μνημόνευσή τους από ειδικούς νόμους, γεγονός βέβαια που δεν υποβαθμίζει την αξία των άτυπων προσφυγών,

¹²⁸ Πρβλ, Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), *Οι Προσφυγές Κατά Πράξεων της Διοικήσεως Ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 29.

αφού ο έλεγχος που επιφέρουν δεν διαφέρει από αυτόν των τυπικών διοικητικών προσφυγών.

Σε αντίθεση με τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, η άσκηση των τυπικών διοικητικών προσφυγών είναι ευρέως γνωστή. Σε αυτό βέβαια συμβάλλει και η πρόβλεψη τους από το νόμο καθώς και η υποχρέωση της Διοικήσεως να ενημερώνει τους διοικούμενους για την δυνατότητα ασκήσεως τους.

Το δικαίωμα της αναφοράς, καθώς και η άσκηση άτυπων και τυπικών προσφυγών, εξασφαλίζει ως ένα βαθμό την συμμετοχή του πολίτη στον σχηματισμό της κρατικής βουλήσεως, αφού με αυτόν τον τρόπο δίνεται η ευκαιρία στον πολίτη, να προτείνει λύσεις και τις απαραίτητες ενέργειες για την καλύτερη επίλυση θεμάτων που τον αφορούν, προς τις αρμόδιες διοικητικές αρχές, συμμετέχοντας μ'αυτόν τον τρόπο στην διαδικασία παραγωγής αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.

Η παρούσα εργασία, σίγουρα δεν εξαντλεί το θέμα. Δεν είναι όμως και αυτός ο σκοπός της. Όπως έχει αναφερθεί, σκοπός της είναι η απλοποίηση του έντονα διαδικαστικού χαρακτήρα του δικαιώματος της αναφοράς και των σ' αυτό στηριζόμενων διοικητικών προσφυγών, καθώς και της σύγχυσης των έννοιων στο χώρο της διοικητικής προστασίας. Εκτιμώ, ότι η παράθεση των πινάκων τυποποίησης των χαρακτηριστικών τους, θα συνεισφέρει έστω και ελάχιστα στην σωστή διάκριση των ανωτέρω εννοιών και στη προστασία του πολίτη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βλαχόπουλος Σπύρος, (1998), *Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο: Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.
- Δαγτόγλου Πρόδρομος, (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση δ', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.
- Καράκωστας Βελισάριος-Παυλάκη Σοφία, (2009), *Κώδικας διοικητικής διαδικασίας: Ερμηνεία- σχόλια- νομοθεσία- νομολογία*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Κόρσος Δημήτριος, (2005), *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, γ' έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Του ιδίου, (1984), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, τόμος Β', τεύχος Α', χ.ε, Αθήνα.
- Μαρκαντωνάτου-Σκάλτσα Ανδρομάχη, (2000), *Η Προστασία του Διοικούμενου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.
- Της ίδιας, (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, (1998), *Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη.
- Της ίδιας, (2004), *Έλεγχος Διοίκησης*, τ. Α', εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Παπαχατζής Γεώργιος, (1991), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, ζ' έκδοση, Τόμοι Α' & Β', χ.ε.
- Παναγοπούλου-Κόρσου Μαρία Ελένη, (2000), *Οι Προσφυγές Κατά Πράξεων της Διοικήσεως Ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.
- Παπαρηγορίου Βλάσιος, (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος Α', δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Παυλόπουλος Προκόπης, (1982), *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως: μια σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ράϊκος Αθανάσιος, (2008), *Συνταγματικό Δίκαιο-Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τόμος Β', έκδοση γ', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ρέμελης Κωνσταντίνος, (1987), *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές-Συνταγματική Θεμελίωση, Προϋποθέσεις Άσκησης, Έκταση Ελέγχου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή.

Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώνδα, (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.

Τάχος Ι. Αναστάσιος, (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, θ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Του Ιδίου, (2006), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

ΠΗΓΕΣ

Το Σύνταγμα της Ελλάδος

<http://www.hellenicparliament.gr/>

<http://www.et.gr>

<http://www.ste.gr>