



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

με θέμα:

«ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

της

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗΣ Δ. ΓΝΕΣΟΥΛΗ

(Α.Μ. 7115Μ080)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	iii
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
ABSTRACT	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	5
1.1. Έννοια του όρου Διοίκηση.....	5
1.2. Διακρίσεις Διοίκησης.....	6
1.3. Αρχές στις οποίες υπάγεται η δράση της Δημόσιας Διοίκησης.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΟΥ	11
2.1. Είδη ελέγχου.....	11
2.2. Κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	11
2.3. Δικαστικός έλεγχος	15
2.4. Ενδιάμεσος έλεγχος.....	16
2.5. Διοικητικός έλεγχος	17
2.6. Ιεραρχικός έλεγχος.....	17
2.6.1. Έννοια ιεραρχικού ελέγχου	17
2.6.2. Μορφές ιεραρχικού ελέγχου.....	19
Α. Προληπτικός έλεγχος	19
Β. Κατασταλτικός έλεγχος.....	20
Γ. Έλεγχος νομιμότητας.....	21
Δ. Έλεγχος σκοπιμότητας	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	24
3.1. Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές.....	24
3.2. Άτυπες διοικητικές προσφυγές.....	29
3.2.1. Έννοια άτυπης διοικητικής προσφυγής.....	29
3.2.2. Προϋποθέσεις άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής	30
Α. Υποκειμενικές προϋποθέσεις.....	31
1. Έννομο συμφέρον	31
2. Προθεσμία	32
3. Έγγραφη κατάθεση της προσφυγής	33

B. Αντικειμενικές προϋποθέσεις.....	34
1. Φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η προσφυγή.....	34
2. Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου υποβάλλεται η προσφυγή	36
3. Έλλειψη άλλης, προβλεπόμενης εκ του νόμου, διοικητικής προσφυγής..	37
3.2.3. Υποχρεώσεις της διοικητικής αρχής προς την οποία απευθύνεται η άτυπη προσφυγή.....	38
3.3. Ειδική διοικητική προσφυγή	40
3.4. Ενδικοφανής διοικητική προσφυγή.....	41
3.4.1. Έννοια ενδικοφανούς προσφυγής.....	41
3.4.2. Προϋποθέσεις παραδεκτής άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής.....	42
3.4.3. Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων.....	47
3.4.4. Υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ως προς τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής.....	48
3.4.5. Συνέπειες ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΩΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ	54
4.1. Βασικά στοιχεία για την έννοια της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	54
4.2. Περιπτώσεις ειδικής διοικητικής προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 - Νομολογιακές περιπτώσεις.....	55
4.3. Περιπτώσεις ενδικοφανών προσφυγών - Νομολογιακές περιπτώσεις.....	70
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	84
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ - ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	85
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ	87

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Κ.	Αστικός Κώδικας
Δ/νση	Διεύθυνση
Κ.Β.	Κανονισμός της Βουλής
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Κ.Δ.Δ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κ.Δ.Δικ.	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.	Νόμος
Ολομ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός/οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Περιφερειακή Ενότητα
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συν/τος	Συντάγματος
υπ' αριθμ.	υπ' αριθμόν
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Θέμα της παρούσας εργασίας αποτελεί ο ιεραρχικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης. Η έννοια του ελέγχου είναι στενά συνδεδεμένη με τη δημόσια διοίκηση, ως ασκούμενη εκτελεστική εξουσία, καθότι, όπου υπάρχει εξουσία, υπάρχει και έλεγχος.

Η εργασία δομείται ως εξής:

Αρχικά, στην *εισαγωγή* καταγράφονται οι λόγοι για τους οποίους πρέπει να ελέγχεται η δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης.

Εν συνεχεία, στο *κεφάλαιο 1*, προσδιορίζουμε την έννοια του όρου διοίκηση, προβαίνουμε και αναλύουμε τις μορφές και τα είδη της διοίκησης, καθώς και τις αρχές στις οποίες οφείλει να υπακούει και βάσει των οποίων οφείλει να λειτουργεί ώστε να είναι σύννομη και αποτελεσματική η δράση της.

Στο *κεφάλαιο 2* αναπτύσσονται οι τρόποι και οι δυνατότητες που παρέχει η έννομη τάξη, προκειμένου η δημόσια διοίκηση να ελέγχεται και να λογοδοτεί, εστιάζοντας κυρίως στο διοικητικό έλεγχο και τις διακρίσεις του, ο οποίος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν άσκησης διοικητικών προσφυγών. Ειδικότερα, αναλύεται ο ιεραρχικός έλεγχος, ως κατηγορία του διοικητικού ελέγχου, και οι μορφές του.

Στο *κεφάλαιο 3* γίνεται λόγος για τις διοικητικές προσφυγές, όπου διακρίνουμε αφενός τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, έρεισμα των οποίων αποτελεί το άρθρο 10 του Συν/τος («δικαίωμα αναφοράς») και αφετέρου τις τυπικές διοικητικές προσφυγές (ειδικές και ενδικοφανείς προσφυγές).

Στο *κεφάλαιο 4* αναφερόμαστε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση ως ελεγκτικό μηχανισμό και καταγράφουμε περιπτώσεις προσφυγών που έχουν υποβληθεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής είτε κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής (άρθρο 227 του Ν. 3852/2010) είτε κατόπιν άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Γίνεται μνεία πραγματικών περιστατικών και κείμενων διατάξεων με ταυτόχρονη καταγραφή της αιτιολογίας και του "διατακτικού" της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

Εν κατακλείδι, ακολουθούν συμπεράσματα και καταληκτικές σκέψεις επί του θέματος.

ABSTRACT

The objective of the present study is to introduce the importance of the hierarchical control of public administration. The concepts of structured control and public administration form an independent system, since the holder of executive power exerts simultaneously control.

The thesis, initially identifies the reasons for enforcing and monitoring public administration.

In a second stage, the concept of administration is identified and detailed in Chapter 1 and then elaborated into forms and types, as well as the principles it is responsible for maintaining and on the basis of which it should be affected in law-abiding terms.

Chapter 2, analyzes the exercise of rights by the legal system and its possibilities in order to undergo scrutiny procedures and render accounts. A focus is mainly made on administrative control and its distinctions, which is either exercised on its own will or by administrative appeals. Specifically, the hierarchical control and its forms are analysed as a category of administrative control.

In Chapter 3 special consideration is given to administrative appeals distinguishing between, on one hand, the formal ones on ground of Constitutional article No 10 right to petition and on the other, the informal appeals, in respect of specific requests.

In Chapter 4 reference is made to Decentralized governance as control mechanism and cases of appeals, submitted to Attica Decentralized Administration are retarded either as specific appeals (article 227 of Law 3852/2010) or as judicial appeals. Reference is made to factual findings and legal compliance whilst registering of the justification and "operative part" of the Attica Decentralized Administration Secretary General.

It can be concluded that on the basis of this research, support is provided for the initial thesis.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η άσκηση ελέγχου στη δράση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί στοιχείο ζωτικό για τη λειτουργία ενός κράτους δικαίου, όπου η διοίκηση οφείλει να ελέγχεται και να λειτουργεί με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου, όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος και όσο ισχυρότερη είναι η εξουσία, τόσο αναγκαιότερος καθίσταται ο έλεγχος¹.

Οι λόγοι που καθιστούν επιτακτική την ανάγκη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης εντοπίζονται σε πολλές παραμέτρους. Αρχικά, η μεγάλη επέκταση της κρατικής δραστηριότητας και η συνεχόμενη διεύρυνση της ανάμιξης της δημόσιας διοίκησης στους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής ενίοτε οδηγεί και σε παράνομη ή κακή χρήση ή κατάχρηση της κρατικής εξουσίας εις βάρος τόσο του δημοσίου όσο και των ιδιωτικών συμφερόντων. Η εξάρτηση μάλιστα του ιδιώτη από τη διοίκηση (π.χ. άδεια, έγκριση) όσο πιο έντονη και εκτεταμένη είναι τόσο περισσότερο αυξάνει τον κίνδυνο προσβολής των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των διοικουμένων με αποτέλεσμα η σύγκρουση να είναι αναπόφευκτη.

Επιπλέον, η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας οδήγησε με τη σειρά της και στη μεγάλη αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Σημειωτέον δε, ότι μεγάλα ποσοστά προσλήψεων οφείλονται είτε σε μη ορθολογική οργάνωση είτε σε ρουσφετολογικά κίνητρα. Αυτό με τη σειρά του οδηγεί στην επιλογή προσωπικού με κριτήρια όχι τόσο αυστηρά με συνέπεια να μειώνεται η μέση ποιοτική στάθμη του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών αφενός και αφετέρου να εκλείπει το αίσθημα της προσωπικής ευθύνης μέσα στη χαοτική και άτακτη μάζα των δημοσίων υπαλλήλων². Οι ανωτέρω παθογένειες πρέπει να καταγράφονται και να αντιμετωπίζονται δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες που ασκούν οι υπάλληλοι έχουν τεράστια σημασία για τον πολίτη.

Επιπροσθέτως, η σύγχρονη δημόσια διοίκηση δεν είναι μόνο ένας οργανισμός τεράστιος αριθμητικά σε προσωπικό, ταυτόχρονα είναι και πολυσύνθετος. Η πολυσύνθετη δομή που διακρίνει τη διοίκηση στην κατανομή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με την ασάφεια του νομοθετικού πλαισίου και την

¹ Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 4.

² Δαγτόγλου Π.Δ., *ό.π.*, σελ. 4.

πολυνομία που τη διακρίνει πολλαπλασιάζει τις πιθανότητες και τους κινδύνους της παρανομίας, της σπατάλης και της διαφθοράς³.

Ο κίνδυνος μάλιστα της διαφθοράς και της παρανομίας εμφανίζεται και είναι ιδιαίτερα έντονος όταν η δημόσια διοίκηση καλείται να λάβει αποφάσεις πρωταρχικής σημασίας για κολοσσιαία οικονομικά συμφέροντα και διαχειρίζεται τεράστια χρηματικά ποσά. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στον τομέα των δημοσίων έργων και των δημοσίων προμηθειών, στις αποκρατικοποιήσεις και ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων⁴.

Όλα τα ανωτέρω εξηγούν γιατί ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι σήμερα αναγκαιότερος από κάθε άλλη φορά.

³ Δαγτόγλου Π.Δ., ό.π., σελ. 4.

⁴ Δαγτόγλου Π.Δ., ό.π., σελ. 5.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1. Έννοια του όρου Διοίκηση

Η έννοια της διοίκησης συναντάται τόσο στο δημόσιο όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο. Αν θέλαμε να προσδιορίσουμε την έννοια της διοίκησης γενικά, θα λέγαμε ότι αυτή συνδέεται με την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας, η οποία αποβλέπει στη διαχείριση, τη φροντίδα και τη διευθέτηση ιδίων ή ξένων υποθέσεων δημόσιας ή ιδιωτικής φύσης⁵. Στην παρούσα εργασία μάς ενδιαφέρει η έννοια της δημόσιας διοίκησης, η οποία αποτελεί και αντικείμενο του διοικητικού και του εν γένει δημοσίου δικαίου.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση συνδέεται με τη φροντίδα, την προαγωγή και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων εν αντιθέσει με την ιδιωτική διοίκηση που εξυπηρετεί καθαρά ιδιωτικούς σκοπούς και αποβλέπει στην ικανοποίηση του ιδιωτικού συμφέροντος. Διαφοροποιείται, λοιπόν, η δημόσια διοίκηση από την ιδιωτική τόσο ως προς τους σκοπούς που αυτή επιδιώκει, καθώς είναι ταγμένη και προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου όσο και ως προς τα μέσα που αυτή χρησιμοποιεί, μέσα, δηλαδή, και μέθοδοι που αρμόζουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και στην εκδήλωση κυριαρχικής βούλησης της πολιτείας (*imperium*). Χρησιμοποιεί, δηλαδή, ως μέσο τον εξαναγκασμό σε αντιδιαστολή με τη συνδιαλλαγή και τις συμβατικές μεθόδους που χρησιμοποιεί η ιδιωτική διοίκηση.

Η δημόσια διοίκηση καλείται και εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 παρ. 2 Συν/τος) και διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία. Η εκτελεστική λειτουργία είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, ταυτόχρονα, όμως, προβλέπεται και η δυνατότητά της να θεσπίζει κανόνες δικαίου και ειδικότερα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης τυπικού νόμου (άρθρο 43 παρ. 2 Συν/τος).

⁵ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 55 καθώς και Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου: Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006, σελ. 1.

1.2. Διακρίσεις Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται κατά το οργανικό και κατά το λειτουργικό κριτήριο. Η διαφορά των δύο αυτών μορφών έγκειται στο διαφορετικό νομικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και τη δράση της, διότι ο σκοπός παραμένει πάντοτε η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος, και το μέσο που χρησιμοποιείται είναι πάντα η εξουσία⁶.

Η διοίκηση με βάση το οργανικό κριτήριο⁷ ταυτίζεται με έναν ιδιαίτερο οργανισμό που χαρακτηρίζεται από ορισμένη προσωπική διάρθρωση, μορφή και δραστηριότητα. Ουσιαστικά πρόκειται για ένα συγκρότημα πολιτειακών οργάνων τα οποία είναι αρμόδια να ασκούν τη διοικητική λειτουργία σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου. Στην οργανική έννοια της διοίκησης αναφέρονται τα άρθρα 101, 102, 103 και 104 του Συντάγματος.

Η διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο⁸ αναφέρεται στη λειτουργία του διοικείν, διακεκριμένη από τη λειτουργία του νομοθετείν και του δικάζειν. Συγκεκριμένα πρόκειται για τη διενέργεια νομικών και υλικών πράξεων που αποβλέπουν στην επιδίωξη ενός σκοπού. Συνίσταται συνεπώς η δράση της διοίκησης στην εκδήλωση βούλησης των διοικητικών οργάνων καθώς και στην έκδοση των διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Περαιτέρω, όμως συνίσταται και σε υλικές ενέργειες που επιφέρουν μεταβολή στον εξωτερικό κόσμο. Η διοίκηση λοιπόν, σχεδιάζει, πραγματοποιεί, υποδεικνύει, εφαρμόζει, επιβάλλεται. Στη λειτουργική έννοια της δημόσιας διοίκησης αναφέρονται τα άρθρα 56 παρ. 3, 57 παρ. 1 και 82 παρ. 1 του Συν/τος.

Περαιτέρω, βασική διάκριση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί εκείνη σε κυριαρχική και συναλλακτική⁹. Η κυριαρχική διοίκηση αποτελεί τη βασική εκδήλωση της κρατικής εξουσίας που λειτουργεί με το προνόμιο του *imperium*. Ενεργεί με μέσα εξουσιαστικά και με υπερκείμενη εξουσία βούλησης η οποία διαθέτει αυξημένη νομική ισχύ απέναντι στους διοικούμενους και η δράση της διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου. Στον αντίποδα της δράσης της δημόσιας διοίκησης έχουμε τη συναλλακτική διοίκηση, η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας, στη βάση, δηλαδή, των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου. Χρησιμοποιεί

⁶ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 56.

⁷ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 56.

⁸ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 57.

⁹ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 63.

μέσα και μορφώματα του ιδιωτικού δικαίου και εμφανίζεται ως φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου. Στο πλαίσιο, δηλαδή, της ιδιωτικής οικονομίας λειτουργεί η διοίκηση, όταν εμφανίζεται ως κοινός αγοραστής, μισθωτής, εκμισθωτής και η αντίστοιχη σχέση διέπεται από κανόνες του ιδιωτικού και όχι του δημοσίου δικαίου.

Η κυριαρχική δημόσια διοίκηση διακρίνεται στη συνέχεια σε τρεις βασικούς τύπους, ήτοι την περιοριστική, την παροχική και τη ρυθμιστική διοίκηση¹⁰. Η περιοριστική διοίκηση συνιστά τον παραδοσιακό τύπο της κυριαρχικής διοίκησης, της οποίας κύριο έργο αποτελεί η επιβολή και η συλλογή φόρων και δασμών, η τήρηση της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας των πολιτών. Μέσα δράσης της είναι η διαταγή και ο διοικητικός καταναγκασμός και οι σχέσεις της με τους διοικούμενους χαρακτηρίζονται ως σχέσεις νομικής υπεροχής, υποταγής και ανισότητας, καθότι επιβάλλει περιορισμούς και απαγορεύσεις.

Μορφή της κυριαρχικής διοίκησης αποτελεί η παροχική η οποία αποβλέπει στην άμεση παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους ιδιώτες, όπως η κατασκευή δημοσίων έργων, οδών, πλατειών, σχολείων, παιδικών σταθμών, νοσοκομείων. Παροχική είναι, επίσης η διοίκηση που συνδέεται με την εκμετάλλευση δημοσίων επιχειρήσεων, οι οποίες ιδρύονται και λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, λειτουργούν κυρίως με τη μορφή και τον τύπο της ανώνυμης εταιρείας και σκοπό έχουν την παροχή αγαθών κοινής ωφέλειας στους πολίτες (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΡΤ, ΕΥΔΑΠ). Παροχική είναι ακόμη και η διοίκηση διαφόρων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως μουσείων και πανεπιστημίων. Κριτήριο διάκρισης της παροχικής από τη συναλλακτική διοίκηση αποτελεί η αμεσότητα της παροχής. Ειδικότερα, παροχική εκλαμβάνεται μία δημόσια επιχείρηση όταν παρέχει στον ιδιώτη άμεσα αγαθά και υπηρεσίες, εν αντιθέσει με μία επιχείρηση του δημοσίου ή του δήμου η οποία επιδιώκει ιδιαίτερα οικονομικά οφέλη και ανήκει στη συναλλακτική διοίκηση¹¹.

Τέλος, έχουμε και τη ρυθμιστική διοίκηση, η οποία προγραμματίζει, κατευθύνει, διαμορφώνει και διαπλάθει τις έννομες σχέσεις των πολιτών. Προκειμένου να το επιτύχει αυτό, χρησιμοποιεί μεθόδους διοικητικού προγραμματισμού αφενός και σύμπραξης με την ιδιωτική πρωτοβουλία αφετέρου. Ρυθμιστική είναι η διοίκηση, όταν

¹⁰ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 64 καθώς και Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, *ό.π.*, σελ. 2.

¹¹ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 65.

λαμβάνει μέτρα για την καταπολέμηση της υπογεννητικότητας, μέτρα για την ενίσχυση και την προαγωγή της πολιτιστικής παράδοσης, μέτρα για τον περιορισμό των εισαγωγών και την ενίσχυση επένδυσης κεφαλαίων από το εξωτερικό. Πρόκειται για τα λεγόμενα μέτρα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που προβλέπονται στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συν/τος¹².

1.3. Αρχές στις οποίες υπάγεται η δράση της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση δεν είναι ανεξέλεγκτη, οφείλει να υπακούει και να λειτουργεί σύμφωνα με αρχές που εξασφαλίζουν τη νομιμότητα της δράσης της και που εγγυώνται αποτελεσματικά την απρόσκοπτη και συνεχή λειτουργία της, γεγονός που οδηγεί άμεσα στην εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος αλλά και στην εξυπηρέτηση του ίδιου του πολίτη. Στο σημείο αυτό θα αναπτύξουμε τις αρχές τις οποίες οφείλει να τηρεί και να εφαρμόζει απαρεγκλίτως η δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της δράσης της.

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου και θεμέλιο λίθο του κράτους δικαίου σύμφωνα με την οποία τα κρατικά όργανα δεν ενεργούν κατά βούληση αλλά εντός των ορίων που χαράσσει ο νόμος. Δηλαδή, η διοίκηση υποτάσσεται στο νόμο και οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με αυτόν. Πρόκειται για αρχή συνταγματικού επιπέδου που κατοχυρώνεται σε πλειάδα διατάξεων του Συν/τος και συγκεκριμένα στα άρθρα 1 παρ. 3, 5 παρ. 3, 26 παρ. 1 και 2, 43 παρ. 1, 78 παρ. 1, 81 παρ. 2, 94 και 95. Η αρχή της νομιμότητας χρησιμεύει ως εγγύηση για τον πολίτη από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της διοίκησης, έναντι των οποίων οι διοικούμενοι θα έμεναν απροστάτευτοι, αν η διοίκηση δε δεσμευόταν από κανόνες δικαίου και ταυτόχρονα προστατεύει την ίδια τη διοίκηση, διότι η δράση της υπαγορεύεται από κανόνες δικαίου και δεν εναπόκειται στην προσωπική πρωτοβουλία και εφευρετικότητα των διοικητικών οργάνων¹³.

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί κεντρική έννοια της δράσης της δημόσιας διοίκησης, γι' αυτό και ανάγεται σε θεμελιώδη αρχή της οργάνωσης και της λειτουργίας της. Αναφέρεται στο συμφέρον του λαού και συγκεκριμένα συνίσταται στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών των μελών της κοινωνίας, όπως είναι αυτές

¹² Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π., σελ. 3.

¹³ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 185.

που αφορούν την υγεία, την παιδεία, την ασφάλεια του κράτους, τη δημόσια τάξη, την οικονομία. Το δημόσιο συμφέρον είναι μία αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα (π.χ. άρθρα 4 παρ. 3, 17 παρ. 1, 33 παρ. 2, 106 παρ.1) το νόμο και τη διοίκηση με την έκδοση κανονιστικών πράξεων κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης ή ατομικών πράξεων και με την έννοια αυτή η δημόσια διοίκηση όταν έχει να επιλέξει μεταξύ περισσοτέρων εξίσου νόμιμων λύσεων οφείλει στην περίπτωση που δρα εντός ορίων διακριτικής ευχέρειας, όπως προχωρήσει σε εκείνη τη λύση που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

Άλλη θεμελιώδης αρχή αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, διαμορφώθηκε μέσα από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και σήμερα, μετά την αναθεώρηση του 2001 αναγνωρίζεται ρητά στο Σύνταγμα, στο άρθρο 25 παρ. 1, περ. δ. Η αρχή αυτή μιλάει για μία εύλογη σχέση, μία αναλογία μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού¹⁴. Η αρχή της αναλογικότητας υποδηλώνει το όριο των περιορισμών που δύναται να επιβάλει η δημόσια διοίκηση στην άσκηση και απόλαυση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λήψη ενός διοικητικού μέτρου είναι η καταλληλότητα, δηλαδή, το λαμβανόμενο μέτρο να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, η αναγκαιότητα δηλαδή η λήψη του μέτρου να συνεπάγεται τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη και η αναλογικότητα, τα μειονεκτήματα δηλαδή να μην υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα.

Από τις αρχές του κράτους δικαίου, της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 του Συν/τος) και της νομιμότητας συνάγεται η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία προστατεύει τον ενδιαφερόμενο από οποιαδήποτε αντιφατική και ασυνεπή διοικητική συμπεριφορά. Ειδικότερα, η αρχή αυτή έχει την έννοια ότι μία έννομη κατάσταση, που έχει διαμορφωθεί μετά από όμοια, μακρά και σταθερή πρακτική και τη διατήρηση της οποίας ο ιδιώτης εμπιστεύεται, ευλόγως δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως και με αιφνιδιαστικά διοικητικά μέτρα, εκτός αν η απρόοπτη μεταβολή δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος¹⁵. Προαπαιτούμενα για να λειτουργήσει η αρχή είναι αφενός να έχει δημιουργηθεί στο διοικούμενο εμπιστοσύνη με πράξη της δημόσιας εξουσίας, αφετέρου η εμπιστοσύνη να είναι άξια προστασίας, τουτέστιν ο πολίτης να

¹⁴ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π., σελ. 52.

¹⁵ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 198.

τελεί σε καλή πίστη ως προς τη νομιμότητα της πράξης και τέλος να μην υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί και να επιβάλλει μεταβολή της παρούσης, υφισταμένης κατάστασης. Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου λειτουργεί παράλληλα με την αρχή της νομιμότητας, καθώς και οι δύο αρχές θέτουν φραγμό έναντι οποιασδήποτε κρατικής αυθαιρεσίας εις βάρος των πολιτών και εξάλλου μόνο σε ένα πλαίσιο εννόμου τάξεως όπου ο νόμος δεσμεύει όχι μόνο τους διοικούμενους αλλά και την ίδια τη διοίκηση μπορούμε να μιλάμε για προστατευομένη εμπιστοσύνη του πολίτη¹⁶.

Σημαντική κατευθυντήρια αρχή της δράσης της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η αρχή της χρηστής διοίκησης ή αλλιώς αγαθής διοίκησης ή εύρυθμης διοίκησης σύμφωνα με την οποία η διοίκηση οφείλει να συμπεριφέρεται βάσει της καλής πίστης και των χρηστών ηθών και να συμβάλλει κατ' αυτόν τον τρόπο στην εξυπηρέτηση και στην ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών καθώς και στην προστασία των εννόμων συμφερόντων τους. Η συμπεριφορά της διοίκησης θα πρέπει να διέπεται από ευθύτητα και να ανταποκρίνεται στο κρατούν περί δικαίου αίσθημα. Θα πρέπει να αποφεύγονται οι τυπολατρικές, δογματικές και νομιμοφανείς ερμηνείες των διατάξεων, τα διάφορα τεχνάσματα που δε συμβαδίζουν με τις τρέχουσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες καθώς και οι αντιφατικές και επαμφοτερίζουσες δράσεις που πλήττουν την εμπιστοσύνη του διοικουμένου έναντι της διοίκησης¹⁷.

¹⁶ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 200.

¹⁷ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, *ό.π.*, σελ. 51.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

2.1. Είδη ελέγχου

Άμεση απόρροια των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου είναι η ανάγκη, η έννομη τάξη να προβλέπει δυνατότητες και τρόπους ελέγχου της συμμόρφωσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης στο δικαιοσύστημα που καθορίζει την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της. Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τέσσερις τρόπους ελέγχου, η ανάπτυξη και η ανάλυση των οποίων θα παρατεθεί παρακάτω και συγκεκριμένα¹⁸:

- α) τον κοινοβουλευτικό ή εξωτερικό ή εξωδιοικητικό έλεγχο
- β) τον δικαστικό έλεγχο
- γ) τον έλεγχο από ανεξάρτητες αρχές ή ενδιάμεσο έλεγχο
- δ) τον διοικητικό ή ενδοδιοικητικό ή εσωτερικό έλεγχο ή αυτοέλεγχο

2.2. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ή αλλιώς εξωτερικός ή εξωδιοικητικός αποτελεί μία μορφή ελέγχου που ασκείται από το Κοινοβούλιο (Ολομέλεια Βουλής, Τμήμα Διακοπών, αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή) προς την Κυβέρνηση συνολικά ή ατομικά προς τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, επομένως και τα υπουργεία των οποίων προϊστανται και τους δημόσιους οργανισμούς που εποπτεύουν, δηλαδή το σύνολο της δημόσιας διοίκησης¹⁹. Είναι άμεση απόρροια της στενής σύνδεσης της Κυβέρνησης με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, καθότι τα μέλη της Κυβέρνησης ανήκουν στο πλειοψηφούν κόμμα, με συνέπεια να καθίσταται επιτακτική η ανάγκη ελέγχου της Κυβέρνησης από τη Βουλή και ιδίως από την αντιπολίτευση²⁰. Τα μέσα με τα οποία ασκείται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προβλέπονται και κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής

¹⁸ Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 2, 15^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1.

¹⁹ Απόστολος Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 293.

²⁰ Σωτήριος Κ. Κύβελος, *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 36.

(άρθρα 124 και επόμενα του Κ.Β.) Ειδικότερα, η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου πραγματοποιείται με τα κάτωθι θεσμοποιημένα νομικά μέσα:

1) Αναφορές, 2) Ερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες, 3) Αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, 4) Επερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες, 5) Εξεταστικές Επιτροπές και 6) Πρόταση Εμπιστοσύνης ή Δυσπιστίας.

Γραπτές Αναφορές:

Η άσκηση αναφορών στη Βουλή αποτελεί ειδικότερη έκφραση του δικαιώματος της αναφοράς, ο τρόπος υποβολής της οποίας ρυθμίζεται στα άρθρο 69 Συν/τος και 125 Κ.Β.. Μέσω των αναφορών διατυπώνεται αίτημα ή παράπονο από οποιονδήποτε πολίτη και υποβάλλεται στη Βουλή είτε μέσω Βουλευτή είτε παραδίδεται στον Πρόεδρο της Βουλής. Οι αναφορές διαβιβάζονται στους αρμόδιους Υπουργούς, οι οποίοι οφείλουν να απαντήσουν και να δώσουν διευκρινήσεις εντός προθεσμίας είκοσι πέντε (25) ημερών.

Ερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες:

Οι ερωτήσεις (άρθρα 126 έως 132 Κ.Β.) διακρίνονται σε απλές και επίκαιρες. Οι απλές ερωτήσεις διατυπώνονται εγγράφως, υποβάλλονται από τους Βουλευτές προς τους αρμόδιους Υπουργούς και αφορούν οποιαδήποτε δημόσια υπόθεση. Αποβλέπουν δε στην ενημέρωση ή πληροφόρηση για το αν κάποιο περιστατικό αληθεύει ή για το ποια μέτρα προτίθεται να λάβει η Κυβέρνηση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου θέματος γενικού ή τοπικού ενδιαφέροντος. Οι Υπουργοί οφείλουν να απαντήσουν εγγράφως εντός προθεσμίας είκοσι πέντε (25) ημερών από την κατάθεσή τους. Όπως οι απλές έτσι και οι επίκαιρες ερωτήσεις υποβάλλονται από τους Βουλευτές και απευθύνονται στον Πρωθυπουργό ή τους αρμόδιους Υπουργούς, απαντώνται προφορικά από τους ίδιους και αφορούν θέματα άμεσης επικαιρότητας.

Αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων:

Οι βουλευτές έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν στη Βουλή αιτήσεις (άρθρο 133 Κ.Β.) μέσω των οποίων ζητούν από τους αρμόδιους Υπουργούς την κατάθεση εγγράφων σχετιζομένων με κάποια δημόσια υπόθεση. Ο αρμόδιος Υπουργός οφείλει να απαντήσει εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την παραλαβή της σχετικής αίτησης και είτε αποστέλλει στη Βουλή τα ζητούμενα έγγραφα είτε αναφέρει τους λόγους για τους οποίους η κατάθεση όλων ή ορισμένων δεν είναι εφικτή, ενώ υποχρεούται να μην καταθέσει έγγραφα που αφορούν διπλωματικό ή στρατιωτικό ή σχετικό με την ασφάλεια του κράτους μυστικό.

Επερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες:

Οι επερωτήσεις (άρθρα 134-138 Κ.Β.) διακρίνονται στις απλές και τις επίκαιρες. Απευθύνονται στους Υπουργούς και διατυπώνονται από τους Βουλευτές, αποσκοπούν δε στον έλεγχο της Κυβέρνησης με αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της. Στην περίπτωση που κάποιος Βουλευτής υπέβαλε ερώτηση ή αίτηση κατάθεσης εγγράφων, δικαιούται να καταθέσει επερώτηση, αν κρίνει ότι η απάντηση του Υπουργού δεν είναι επαρκής ή δεν του παραδόθηκαν εμπροθέσμως τα ζητούμενα έγγραφα. Για θέματα άμεσης επικαιρότητας οι Βουλευτές δικαιούνται να υποβάλουν επίκαιρες επερωτήσεις.

Εξεταστικές Επιτροπές:

Οι εξεταστικές επιτροπές (άρθρο 68 παρ. 2 και 3 Συν/τος και άρθρα 144-149 Κ.Β.), οι οποίες συστήνονται με απόφαση της Βουλής εξετάζουν ζητήματα δημοσίου ενδιαφέροντος. Έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών, καθώς και του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και ενεργούν κάθε αναγκαία κατά την κρίση τους έρευνα για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο συστάθηκαν. Έχουν το δικαίωμα να ζητούν προφορικές ή γραπτές πληροφορίες από δημόσιες αρχές, διοικήσεις νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου καθώς και από πολίτες, να ζητούν την προσκόμιση δημοσίων και άλλων εγγράφων που υπάρχουν στα αρχεία του κράτους. Επίσης, δύναται να καλούν και να εξετάζουν μάρτυρες, να ενεργούν αυτοψία ή να διατάσσουν πραγματογνωμοσύνη κατά τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας η Επιτροπή αξιολογεί τις αποδείξεις που συνέλεξε και συντάσσει αιτιολογημένο πόρισμα, το οποίο και υποβάλλεται στην Ολομέλεια της Βουλής.

Πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας:

Η Κυβέρνηση οφείλει να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής για να παραμείνει στην εξουσία (άρθρο 84 παρ. 1 Συν/τος και άρθρο 141 Κ.Β.). Η διαδικασία άρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής προβλέπεται και ρυθμίζεται στα άρθρα 84 παρ. 2 Συν/τος και 142 Κ.Β..

Μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν επίσης να θεωρηθούν και η ψήφιση από τη Βουλή του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους, η έγκριση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και η κύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους (άρθρο 79 παρ. 1, 7 και 8 Συν/τος). Αλλά και κατά τη συζήτηση των νομοσχεδίων που εισάγει προς ψήφιση η Κυβέρνηση παρέχεται η

ευκαιρία για άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου των ενεργειών και των παραλείψεων των οργάνων της Διοίκησης, σχετικών με τα θέματα που πρόκειται να ρυθμιστούν²¹. Κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να θεωρηθεί, επίσης, ο έλεγχος που πραγματοποιείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στους κανόνες που καθιερώνουν την ποινική ευθύνη των Υπουργών, καθότι το Σύνταγμα επιφυλάσσει στη Βουλή το δικαίωμα να κατηγορεί τα μέλη της Κυβέρνησης (άρθρο 84 Συν/τος και Ν. 3126/2003-ΦΕΚ 66/Τεύχος Α'/19-03-2003, «Ποινική ευθύνη των Υπουργών»).

Αν θέλαμε να καταγράψουμε τα πλεονεκτήματα²² του κοινοβουλευτικού ελέγχου θα λέγαμε πρωτίστως ότι ο έλεγχος που ασκεί το Κοινοβούλιο στην Κυβέρνηση δεν είναι απλώς έλεγχος νομιμότητας αλλά σχεδόν πάντοτε έλεγχος πολιτικός. Αξιολογείται η κυβερνητική δραστηριότητα με βάση πολιτικά κριτήρια και όχι συγκριτικά με ορισμένο κανόνα δικαίου και ακολουθούν πολιτικές συνέπειες. Και βέβαια ο φόβος των πολιτικών συνεπειών καθιστά την Κυβέρνηση περισσότερο αποτελεσματική και προσεκτική από οποιεσδήποτε νομικές συνέπειες. Επιπλέον, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει μεγαλύτερη δημοσιότητα και αμεσότητα, είναι επίκαιρος και μπορεί να είναι ταχύς πλήττοντας την παρανομία στην πρώτη της εμφάνιση. Τέλος, είναι απεριόριστος και εκδηλώνεται για κάθε ενέργεια ή παράλειψη των υπουργών.

Από την άλλη, όμως πλευρά, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δε στερείται μειονεκτημάτων²³. Πρώτα απ' όλα είναι έλεγχος προσώπων παρά πράξεων, καθότι στρέφεται περισσότερο κατά του ενεργήσαντος υπουργού και δεν τον ενδιαφέρει τόσο η παρανομία αυτή καθαυτή. Αλλά και στην περίπτωση περί ευθύνης υπουργών η διαδικασία του νόμου περί ευθύνης υπουργών είναι δυσκίνητη και κινείται σε σπάνιες περιπτώσεις. Συνεπώς, η αποκατάσταση της νομιμότητας και η προστασία του πολίτη τίθεται σε δεύτερη μοίρα, καθώς μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου διαπιστώνεται ή επισημαίνεται η διοικητική παρανομία και δεν καταλήγει αμέσως στην ακύρωση των παράνομων διοικητικών πράξεων. Ως προς το σημείο αυτό διαφέρει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος από τον δικαστικό και συγκεκριμένα στην εξαφάνιση των παράνομων κανόνων δικαίου και στη μη εφαρμογή αυτών.

²¹ Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 4.

²² Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της Διοικήσεως (Μηχανισμοί ελέγχου αυτής)*, Εφημερίς Ελλήνων Νομικών, 1989, σελ. 69.

²³ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 70.

2.3. Δικαστικός έλεγχος

Η ύπαρξη του δικαστικού ελέγχου της κρατικής διοίκησης καθίσταται απαραίτητη και αναγκαία και διαδραματίζει τον πλέον σημαντικό ρόλο. Η υπαγωγή της διοικητικής δράσης στο νόμο, η οποία αποτελεί ουσιώδη έκφραση της έννοιας του κράτους δικαίου θα έμενε απλώς θεωρητική σύλληψη και θα στερείτο της σοβαρής πρακτικής σημασίας της, αν η εφαρμογή της δεν ελεγχόταν από τα δικαστήρια²⁴. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα εκτός των κόλπων της Διοίκησης και ασκείται από όργανα που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία (άρθρο 87 παρ. 1 Συν/τος), ώστε να επιτελούν τα δικαιοδοτικά τους καθήκοντα κατ' εφαρμογή των κανόνων δικαίου, με δική τους ανεπηρέαστη κρίση, κατά τρόπο αμερόληπτο και κατά συνείδηση.

Σημαντικός θεσμός στα πλαίσια του δικαστικού ελέγχου της Διοίκησης αποτελεί το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης από το Σ.τ.Ε. των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου (άρθρο 95 παρ. 1 του Συν/τος). Το ένδικο αυτό βοήθημα διαμορφώθηκε για να επιτρέψει έναν αποτελεσματικό και ουσιαστικό έλεγχο τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Και τούτο, διότι η άσκηση της αίτησης ακύρωσης και η αποδοχή της έχει ως συνέπεια την κατάργηση της παράνομης διοικητικής πράξης έναντι πάντων και όχι μόνο έναντι των διαδίκων (λειτουργεί *erga omnes*), όπως συμβαίνει στις λοιπές δικαιοδοσίες αφενός και αφετέρου αποτελεί ισχυρό φραγμό σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της Διοίκησης, καθώς τις νομικώς πλημμελείς πράξεις ή παραλείψεις τις εξαφανίζει εξ' αρχής.

Εν τέλει, διαπιστώνουμε ότι ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί μία ασφαλή εγγύηση για την ύπαρξη του κράτους δικαίου, καθώς δημιουργεί ένα αίσθημα ασφάλειας στους διοικουμένους, τα συμφέροντα των οποίων βλάπτονται από πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης, περιορίζεται η αυθαίρετη άσκηση εξουσίας από τα κρατικά όργανα, εμπεδώνεται η αντίληψη ότι ο νόμος ισχύει για όλους είτε πρόκειται για διοικούντες είτε πρόκειται για διοικουμένους και έτσι δημιουργείται μία έννομη τάξη η οποία έχει ως γνώμονα και θεμελιώδη λίθο το δίκαιο. Τέλος, η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών και η ισοβιότητα αυτών, επιτρέπει την επίλυση των διαφορών που εγείρονται ενώπιον του με τις εγγυήσεις της απαιτούμενης

²⁴ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 72.

αμεροληψίας και αντικειμενικότητας όπως το απαιτεί ο συνταγματικός νομοθέτης κατά την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Ωστόσο, υπάρχουν και παράγοντες που μειώνουν την αξία του δικαστικού ελέγχου. Ειδικότερα, η έγερση μίας δίκης συνεπάγεται σημαντική ψυχολογική ταλαιπωρία για το διοικούμενο, ο οποίος επιδιώκει να μην αντιδικήσει με τη διοίκηση. Ιδιαίτερα, μάλιστα, όταν ο πολίτης έχει διαρκείς σχέσεις με τη διοίκηση στη διατήρηση των οποίων αποβλέπει, αναγκάζεται να αποφεύγει να στραφεί δικαστικώς κατά αυτής για να μη διαταραχθούν οι σχέσεις τους, καθόσον μερικά κρατικά όργανα αισθάνονται ότι θίγονται προσωπικά, όταν οι πράξεις τους προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων. Ένας άλλος παράγοντας που υποβιβάζει την αξία του δικαστικού ελέγχου συνιστά η βραδύτητα που τον χαρακτηρίζει. Και τούτο, διότι ο δικαστικός έλεγχος προϋποθέτει δίκη. Η δικαστική διαδικασία με τη σειρά της απαιτεί χρόνο, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να δίνεται η ευκαιρία στα συγκρουόμενα μέρη να υπερασπιστούν τα συμφέροντά τους κατά τρόπο άνετο και διεξοδικό. Ο συνεχώς, όμως, αυξανόμενος όγκος των υποθέσεων σε συνδυασμό με την έλλειψη επαρκούς βοηθητικού προσωπικού οδηγούν στη χρονοβόρα διεκπεραίωση των υποθέσεων με συνέπεια η εφαρμογή του νόμου να γίνεται ολοένα και πιο δύσκολη και ο πολίτης να είναι όλο και πιο απροστάτευτος. Οι ανωτέρω αδυναμίες είναι δυνατό να αντιμετωπιστούν με κατάλληλη οργάνωση, επιτάχυνση διαδικασιών και δημιουργία κατάλληλου κλίματος μεταξύ διοίκησης, διοικητικών δικαστηρίων και διοικουμένων²⁵.

2.4. Ενδιάμεσος έλεγχος

Ο ενδιάμεσος έλεγχος πραγματοποιείται από ανεξάρτητη διοικητική αρχή και συγκεκριμένα από το Συνήγορο του Πολίτη, θεσμό συνταγματικά κατοχυρωμένο (άρθρο 103 παρ. 9 του Συν/τος). Η εν λόγω αρχή συστάθηκε με το Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 66/Τεύχος Α' /17-04-1997, «*Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*») και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

²⁵ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 74.

Ταυτόχρονα στον ανωτέρω νόμο προβλέπεται η σύσταση (άρθρο 6 του Ν. 2477/1997) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης που έχει ως αρμοδιότητα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, προκειμένου να διασφαλιστεί η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης. Πρόκειται για όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και ελέγχει τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και επιχειρήσεών τους και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ..

2.5. Διοικητικός έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος ή αλλιώς ενδοδιοικητικός ή εσωτερικός έλεγχος ή αυτοέλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που ενεργείται από όργανα τα οποία ανήκουν στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τις εξής μορφές ελέγχου που υφίσταται η Διοίκηση κατά το στάδιο της δράσης της και ειδικότερα²⁶:

- 1) Ο ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται αυτεπαγγέλτως ή μετά από την άσκηση ιεραρχικής ή ειδικής διοικητικής προσφυγής από όργανα του ίδιου του νομικού προσώπου (Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων) και τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση των διοικητικών οργάνων και υπαλλήλων του νομικού προσώπου
- 2) Ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα μετά από την άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής
- 3) Η διοικητική εποπτεία ασκούμενη από τη Διοίκηση σε πράξεις που εκδίδονται από Ν.Π.Δ.Δ. και δημόσιες επιχειρήσεις.

2.6. Ιεραρχικός έλεγχος

2.6.1. Έννοια ιεραρχικού ελέγχου

Με τον όρο ιεραρχικό έλεγχο εννοούμε τον έλεγχο που ασκούν τα ανώτερα ιεραρχικά όργανα προς τα κατώτερα. Κρίσιμο στοιχείο για την κατανόηση της έννοιας

²⁶ Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 4.

του ιεραρχικού ελέγχου είναι ο όρος "ιεραρχία" και τούτο, διότι ο ιεραρχικός έλεγχος είναι απόρροια της ιεραρχίας, της ιεραρχικής, δηλαδή, οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης²⁷.

Ειδικότερα, η Διοίκηση του κράτους και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων είναι οργανωμένη σε περισσότερες οργανωτικές ενότητες που περιλαμβάνουν περισσότερες μονάδες, επάλληλες ή παράλληλες (υπουργείο, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα) και βαθμίδες. Τα όργανα που εντάσσονται στην ίδια οργανωτική ενότητα βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση, μία σχέση δηλαδή υπεροχής και υποταγής όπου από τη μία πλευρά έχουμε το προϊστάμενο όργανο και από την άλλη το υφιστάμενο²⁸.

Ως συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης έχουμε τον ιεραρχικό έλεγχο που συνίσταται στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να απευθύνει οδηγίες και διαταγές στο ιεραρχικά κατώτερο όργανο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, επιβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη βούλησή του και ταυτόχρονα στην αντίστοιχη υποχρέωση του υφιστάμενου οργάνου να υπακούει και να εκτελεί τις δοθείσες οδηγίες. Επίσης συνίσταται στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να ελέγχει τις πράξεις των κατώτερων οργάνων. Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, χωρίς να υπάρχει ανάγκη ρητής πρόβλεψης στο νόμο, σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. (απόφαση Ολομέλειας ΣτΕ 1678/1995). Μάλιστα το Σ.τ.Ε. δέχεται στην ανωτέρω απόφαση ότι τα όργανα που ασκούν τον ιεραρχικό έλεγχο είναι εκείνα που κατέχουν βαθμίδα ανώτερη στην ιεραρχία της διοίκησης από εκείνα που έχουν εκδώσει την υπό έλεγχο διοικητική πράξη²⁹.

²⁷ Σωτήριος Λύτρας, *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993, σελ. 64.

²⁸ Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 255.

²⁹ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, σελ. 118.

2.6.2. Μορφές ιεραρχικού ελέγχου

A. Προληπτικός έλεγχος

Προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος είναι εκείνος που ασκείται πριν εκδοθεί η διοικητική πράξη ή πριν εκείνη παράγει τα έννομα αποτελέσματά της. Μπορεί να λάβει τη μορφή οδηγιών με εξατομικευμένο χαρακτήρα που αφορούν μία ορισμένη διοικητική πράξη ή να λάβει τη μορφή οδηγιών με αφηρημένο και απρόσωπο χαρακτήρα, ήτοι εγκυκλίων με τις οποίες προσδιορίζεται ο τρόπος δράσης και ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων ή μέσω των οποίων αποδίδεται μία ορισμένη ερμηνεία στο περιεχόμενο των κείμενων νομοθετικών διατάξεων τις οποίες καλείται να εφαρμόσει η Διοίκηση³⁰.

Η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από το ιεραρχικά ανώτερο όργανο δε συνεπάγεται και δυνατότητα υποκατάστασης του υφιστάμενου οργάνου στη διενέργεια της πράξης. Κατ' επέκταση ο προληπτικός έλεγχος δεν οδηγεί στην ανατροπή των περι αρμοδιότητας κανόνων, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σχετικοί με την αρμοδιότητα κανόνες αποτελούν δίκαιο δημόσιας τάξης (ius cogens). Ωστόσο, δύναται ο προϊστάμενος να προβεί στην έκδοση της πράξης πρώτον σε περίπτωση ρητής νομοθετικής πρόβλεψης και δεύτερον σε περίπτωση επικείμενου κινδύνου πρόκλησης ζημίας στα συμφέροντα του κράτους. Περιπτώσεις ιεραρχικής υποκατάστασης προβλέπει το άρθρο 58 παρ. 2 καθώς και το άρθρο 159 παρ. 2 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'/07-06-2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*») όπου ορίζονται τα κάτωθι:

Άρθρο 58 παρ. 2 του Ν. 3852/2010:

«Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής κίνδυνος ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής. Στην περίπτωση αυτή οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της αντίστοιχης επιτροπής».

Άρθρο 159 παρ. 2 του Ν. 3852/2010:

«Ο περιφερειάρχης μπορεί, κατ' εξαίρεση, να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής επιτροπής όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των

³⁰ Δημήτριος Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος*, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 302.

συμφερόντων της περιφέρειας από την αναβολή λήψης απόφασης. Στην περίπτωση αυτή ο περιφερειάρχης οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της οικονομικής επιτροπής».

Η δυνατότητα άσκησης ιεραρχικού προληπτικού ελέγχου συνιστά σπουδαίο προτέρημα της όλης διοικητικής διαδικασίας. Και τούτο, διότι μέσω του προληπτικού ελέγχου είναι δυνατό να αποφευχθούν λάθη, παρατυπίες και παρανομίες από την πλευρά της Διοίκησης. Από την άλλη, όμως, εμφανίζει το μειονέκτημα επιμήκυνσης της διαδικασίας έκδοσης των διοικητικών πράξεων και δυσχέρειας της διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών-διοικουμένων, καθώς εισβάλλει στο διοικητικό μηχανισμό η γραφειοκρατία. Όσο, λοιπόν, πολυπληθέστερες είναι οι υπογραφές των ελεγκτών, τόσο περισσότερο τυπολατρική καθίσταται η Διοίκηση με αποτέλεσμα η Διοίκηση να μην μπορεί να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της³¹.

B. Κατασταλτικός έλεγχος

Κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος είναι εκείνος που ασκείται μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης ή μετά την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων αυτής. Ο κατασταλτικός έλεγχος πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο είτε κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής από την πλευρά του διοικουμένου που έχει έννομο συμφέρον³².

Στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου παρέχεται η δυνατότητα στο ιεραρχικά ανώτερο όργανο να επέμβει στη δραστηριότητα του υφισταμένου του και μετά την εκδήλωση της διοικητικής του ενέργειας και δύναται είτε να ακυρώσει είτε να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις του ιεραρχικά κατωτέρου του. Σημειωτέον δε, ότι ο κατασταλτικός έλεγχος τυγχάνει εφαρμογής μόνο επί διοικητικών πράξεων που εκδίδονται μέσα στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας και όχι κατά πράξεων εκδιδόμενων κατόπιν δέσμιας αρμοδιότητας³³.

Σαφέστατα, η άσκηση κατασταλτικού ελέγχου παρουσιάζει πλεονεκτήματα, καθώς παρέχει στη διοίκηση ελευθερία δράσης, καλλιεργεί το αίσθημα ευθύνης στα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώ παρέχει και άνεση χρόνου, διότι

³¹ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 120.

³² Επαμεινώδας Π. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σελ. 256.

³³ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 121.

δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να εξετάσει όλους τους παράγοντες και τα στοιχεία εκείνα που είναι κρίσιμα, προκειμένου να προχωρήσει στις απαραίτητες ενέργειες. Από την άλλη, όμως, πλευρά δε θα πρέπει να παραβλέψουμε και τις εγγενείς αδυναμίες που εμφανίζει ο κατασταλτικός έλεγχος, καθώς ελεγχόμενος και ασκών τον έλεγχο είναι μέρη που ανήκουν στο ίδιο οργανικό σύνολο, τη Διοίκηση. Αυτό σημαίνει ότι είναι έντονο το πνεύμα της κάλυψης των υφισταμένων λόγω συναδελφικής αλληλεγγύης με αποτέλεσμα να πάσχει η Διοίκηση κατά την άσκηση του ελέγχου από αντικειμενικότητα και αμεροληψία και τα παράπονα των πολιτών-διοικουμένων να απορρίπτονται και να καταλήγουν "στο καλάθι των αχρήστων"³⁴.

Γ. Έλεγχος νομιμότητας

Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα στα ιεραρχικά κατώτερα, προκειμένου να διαπιστωθεί η νομιμότητα της συμπεριφοράς τους και συγκεκριμένα αν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ενεργούν σύμφωνα με το νόμο. Κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας το ιεραρχικά ανώτερο όργανο, όταν δρα προληπτικά και διαπιστώσει μη τήρηση του νόμου, αρνείται να εγκρίνει την έκδοση της πράξης, ενώ, όταν λειτουργεί κατασταλτικά και εντοπίσει παραβίαση της νομιμότητας ακυρώνει, είτε ολικά είτε μερικά την πράξη του ιεραρχικά υφισταμένου του³⁵.

Σχετικά με τα χρονικά περιθώρια άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας δεν τίθεται κάποιος χρονικός περιορισμός. Παρά ταύτα, όταν μία διοικητική ενέργεια είναι παράνομη και εφαρμόζεται για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να προβάλλονται κατά αυτής λόγοι που αφορούν τη νομιμότητά της, δε δύναται να ακυρωθεί από την προϊστάμενη αρχή λόγω τήρησης της αρχής «του ευλόγου χρόνου». Σύμφωνα, εξάλλου, με τη νομολογία οι ύστερα από μακρά χρονικά διαστήματα δημιουργούμενες καταστάσεις για τις οποίες έχει δημιουργηθεί εμπιστοσύνη των πολιτών ως προς τη νομιμότητά τους, δεν ανατρέπονται και πρέπει να διατηρηθούν σε ισχύ, συνεχίζοντας να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους, εκτός και αν ο διοικούμενος είχε προκαλέσει δολίως και απατηλώς την έκδοση της πράξης ή υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ιεραρχική ακύρωση της πράξης. Χαρακτηριστική

³⁴ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 121.

³⁵ Σωτήριος Λύτρας, ό.π., σελ. 67.

περίπτωση αποτελεί η μετά από πολλά χρόνια νόμιμη ανάκληση της άδειας άσκησης ιατρικού επαγγέλματος, όταν διαπιστώνεται ότι ο κάτοχος της άδειας δεν έχει λάβει το απαιτούμενο πτυχίο της ιατρικής σχολής³⁶.

Δ. Έλεγχος σκοπιμότητας

Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκούν τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα προς τα ιεραρχικά κατώτερα δια μέσου του οποίου εξετάζεται κατά πόσο η ρύθμιση που θεσπίζεται με τις πράξεις των διοικητικών οργάνων είναι ή όχι σκόπιμη. Το ανώτερο ιεραρχικά όργανο μπορεί συνεπεία άσκησης του ελέγχου είτε να αποτρέψει την έκδοση της διοικητικής πράξης είτε να εκμηδενίσει μία πράξη που έχει ήδη εκδοθεί.

Η επέμβαση του προϊσταμένου οργάνου έχει ιδιαίτερη σημασία μόνο αν το κατώτατο όργανο δρα με διακριτική ευχέρεια. Και αυτό, διότι, αν το τελευταίο δρα με δέσμια αρμοδιότητα, η μόνη πράξη που μπορεί να εκδοθεί είναι η πράξη στην έκδοση της οποίας αυτός υποχρεώνεται και για την οποία έχει ήδη πραγματοποιηθεί ο έλεγχος από το νομοθέτη³⁷. Ειδικότερα, ο έλεγχος σκοπιμότητας, όταν το προϊστάμενο όργανο λειτουργεί προληπτικά, λαμβάνει τη μορφή οδηγιών, εγκυκλίων, διαταγών που απευθύνονται στο ιεραρχικά κατώτερο όργανο περί του σκοπιμότερου τρόπου ασκήσεως της εκ του νόμου ανατεθειμένης διακριτικής ευχέρειας. Και οι επιλογές που έχει το ανώτερο όργανο είναι δύο, είτε να εγκρίνει τη διοικητική πράξη ρητώς ή σιωπηρώς, είτε να αρνηθεί να την εγκρίνει εκθέτοντας τους λόγους της αρνήσεως, εφόσον διαπιστωθεί ότι η πράξη δεν είναι ουσιαστικά σωστή. Δεν έχει, όμως, η εγκρίνουσα αρχή το δικαίωμα τροποποίησης της ελεγχόμενης προληπτικής διοικητικής πράξης³⁸. Όταν η Διοίκηση λειτουργεί κατασταλτικά και θεωρεί μη ορθή την πράξη δύναται είτε να την ακυρώσει είτε να την τροποποιήσει.

Πολλές φορές στην πράξη η διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας δεν είναι τόσο απλή. Δυσχέρειες παρουσιάζει όταν οι νομοθετικές διατάξεις περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες, ήτοι αξιολογικές έννοιες. Σε τέτοιες περιπτώσεις συνήθως έχουμε άσκηση διακριτικής ευχέρειας και ο έλεγχος συνίσταται

³⁶ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 118.

³⁷ Σωτήριος Λύτρας, *ό.π.*, σελ. 67.

³⁸ Δημήτριος Κόρσος, *ό.π.*, σελ. 305.

σε έλεγχο σκοπιμότητας, ενώ όταν πρόκειται για εμπειρικές έννοιες έχουμε δέσμια αρμοδιότητα και έλεγχο νομιμότητας³⁹.

³⁹ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 119.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

3.1. Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές

Ο διοικητικός έλεγχος είναι δυνατόν να ασκηθεί είτε αυτεπαγγέλτως (οίκοθεν) είτε κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής εκ μέρους των ενδιαφερομένων. Οι διοικητικές προσφυγές που αποτελούν μέσον έννομης προστασίας του διοικουμένου και ταυτόχρονα συνιστούν τρόπο ελέγχου της διοικητικής δράσης διακρίνονται στις άτυπες ή απλές, οι οποίες στηρίζονται στο άρθρο 10 του Συν/τος όπου και κατοχυρώνεται το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, και θεμελιώνονται ρητώς στο άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ. και στις τυπικές που προβλέπονται και ρυθμίζονται από ειδική διάταξη νόμου (άρθρο 25 Κ.Δ.Δ.).

Στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε στο δικαίωμα της αναφοράς, η συνταγματική κατοχύρωση του οποίου την κατέστησε δικαίωμα συνταγματικής περιωπής, μη δυνάμενο να καταργηθεί από μεταγενέστερη νομοθετική διάταξη. Ειδικότερα το άρθρο 10 ορίζει τα κάτωθι:

«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, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου 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».

Το δικαίωμα αναφοράς είναι ένα παλιό παραδοσιακό δικαίωμα το οποίο περιλήφθηκε 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 τα ανωτέρω δύο επαναστατικά συνταγματικά κείμενα διαμορφώθηκε ο λεγόμενος «κλασικός

κατάλογος» των ατομικών δικαιωμάτων μεταξύ των οποίων συμπεριλήφθηκε το δικαίωμα της υποβολής της αναφοράς στις αρχές⁴⁰.

Ως προς τη νομική φύση του δικαιώματος, υποστηρίζεται ότι το εν λόγω δικαίωμα εντάσσεται στα δικαιώματα εκείνα του *status activus*, δηλαδή στα πολιτικά δικαιώματα. Και τούτο, διότι, το δικαίωμα άσκησης αναφορών διασφαλίζει σε ένα έστω και ελάχιστο βαθμό τη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης και ως εκ τούτου θα πρέπει να υπολογίζεται στα πολιτικά δικαιώματα. Τα επιχειρήματα που διατυπώνονται προς επίρρωση της πολιτικής λειτουργίας του δικαιώματος στηρίζονται κυρίως στη δυνατότητα που παρέχεται στον πολίτη μέσω της άσκησης αναφορών να προτείνει λύσεις και μέτρα για κάποια θέματα προς την αρμόδια εκτελεστική εξουσία. Η αποδοχή μάλιστα των απόψεων του αναφερόμενου πολίτη παρέχει τη δυνατότητα πολιτικής συμμετοχής στη διαδικασία διαμόρφωσης και λήψης των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας⁴¹. Υποστηρίζεται, όμως, και η άποψη⁴² ότι το δικαίωμα αναφοράς εντάσσεται σε εκείνα τα δικαιώματα που έχουν ως αντικείμενο ορισμένες παροχές, καθώς πρόκειται περί δικαιώματος που θεμελιώνει το καθήκον της αρμόδιας Αρχής να δεχτεί την αναφορά, να την εξετάσει ουσιαστικά και να τη διεκπεραιώσει (*status positivus*). Θεμελιώνει, δηλαδή, αξίωση για θετική ενέργεια ή για παροχή ορισμένων υπηρεσιών από την πλευρά της πολιτείας.

Η αναφορά συνιστά έννοια γένους στην οποία περιλαμβάνονται τόσο η έννοια της πολιτικής αναφοράς, η οποία ασκείται, προκειμένου να ικανοποιηθεί το γενικό συμφέρον, όσο και η έννοια της αναφοράς που ασκείται χάριν ικανοποίησης ιδιωτικών συμφερόντων. Με βάση το προστατευτέο έννομο συμφέρον οι αναφορές διακρίνονται στις απλές αναφορές και στις άτυπες διοικητικές προσφυγές. Κύριο διαφοροποιητικό σημείο αποτελεί το γεγονός ότι οι άτυπες προσφυγές στρέφονται κατά ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων και αποσκοπούν αποκλειστικά στην εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος, εν αντιθέσει με τις απλές αναφορές που στοχεύουν στην ικανοποίηση ατομικού ή γενικού συμφέροντος και έχουν ως αίτημα την έκδοση

⁴⁰ Αθανάσιος Γ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο: Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Μέρος Γ', 4^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 41.

⁴¹ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά, ό.π., σελ. 123 καθώς και Κώστα Σ. Ρέμελη, *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου)*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 1987, σελ. 56.

⁴² Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, *Ο έλεγχος της διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 91.

κάποιας πράξης ή τη λήψη μέτρου ή την άρση κάποιας παράλειψης, χωρίς να υφίσταται αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης⁴³.

Το δικαίωμα αναφοράς σύμφωνα με το Σύνταγμα ανήκει στον καθένα ή σε πολλούς μαζί και μάλιστα, βάσει της διατύπωσής του, δεν περιορίζεται μόνο στους Έλληνες πολίτες αλλά μπορεί να το ασκήσει έκαστος. Όλα τα φυσικά πρόσωπα κατά το Σύνταγμα είναι ικανά να είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να κρίνεται προαπαιτούμενο η συμπλήρωση μίας ορισμένης ηλικίας. Άρα, η ικανότητα των φυσικών προσώπων να είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων συμπίπτει με την ικανότητα δικαίου⁴⁴. Το Σύνταγμα δεν απαιτεί τη συμπλήρωση ορισμένης ηλικίας των φυσικών προσώπων ούτε και για την ικανότητα αυτοπρόσωπης άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, καθίσταται σαφές ότι ορισμένη ηλικία είναι απολύτως αναγκαία για την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κατ' επέκταση και του δικαιώματος αναφοράς.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται όχι μόνο για τα φυσικά πρόσωπα αλλά και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Το κράτος και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ανεξάρτητα από τη νομική μορφή δράσης τους, δεν μπορούν καταρχήν να θεωρηθούν φορείς ατομικών δικαιωμάτων, καθότι δεν μπορούν τα πρόσωπα αυτά να είναι ταυτόχρονα και φορείς και αποδέκτες των ιδίων δικαιωμάτων. Κατ' εξαίρεση τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, εξαιρούμενου του κράτους, δύναται να καταστούν υποκείμενα των ατομικών εκείνων δικαιωμάτων που είναι συναφή με το συνταγματικά κατοχυρωμένο κύκλο ενέργειάς τους. Για παράδειγμα τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα είναι υποκείμενα του δικαιώματος της ελευθερίας της τέχνης, επιστήμης, έρευνας και διδασκαλίας (άρθρο 16 παρ. 1 Συν/τος). Ο νόμος μπορεί να καθιερώνει τα ατομικά δικαιώματα και υπέρ των νομικών προσώπων, όπως προβλέπεται στο Ν.Δ. 796/1971 (ΦΕΚ 1/Τεύχος Α'/01-01-1971, «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι»), και στο Ν. 149/1914 (ΦΕΚ 34/Τεύχος Α'/10-02-1914, «Περί της εις απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυταίς αναφορών»), τα οποία αναπτύσσονται κατωτέρω. Εν τέλει, με την προσθήκη του εδαφίου γ' στην παράγραφο 1 του άρθρου 25 του αναθεωρημένου Συντάγματος

⁴³ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 51.

⁴⁴ άρθρο 34 Α.Κ.: «Κάθε άνθρωπος είναι ικανός να έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις».

εισάγεται πλέον ρητά η αρχή της τριτενέργειας, τουτέστιν ότι τα δικαιώματα ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν⁴⁵.

Αποδέκτες του δικαιώματος αναφοράς είναι, όπως προσδιορίζεται από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης, οι αρχές. Πρόκειται για τις δημόσιες αρχές, την κρατική εξουσία, αφού σε αυτήν απευθύνονται οι αναφορές του άρθρου 10 του Συν/τος.

Στο Σύνταγμα δεν ορίζεται ρητά η έννοια της «αναφοράς», ωστόσο θα μπορούσε να θεωρηθεί αναφορά κατά την έννοια του άρθρου 10 κάθε γραπτό αίτημα που υποβάλλεται στις δημόσιες αρχές και δεν περιορίζεται σε απλή παροχή πληροφοριών⁴⁶. Προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της αναφοράς αποτελεί ο έγγραφος τύπος, συνεπώς, η προφορική αναφορά δεν προστατεύεται από το Σύνταγμα. Ο λόγος που δεν κατοχυρώνεται, είναι γιατί θα δημιουργούσε πολλά προβλήματα λόγω των δυσχερειών ως προς την απόδειξή της. Επίσης, η αναφορά δεν επιτρέπεται να ασκηθεί μετά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος, και τούτο προκειμένου να διαφυλαχθεί η ήδη δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση και δύναται να ασκηθεί άπαξ⁴⁷. Τέλος, η αναφορά στρέφεται μόνο κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής, διότι η τελευταία συνιστά ουσιαστικό νόμο⁴⁸.

Ως προς τη νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς σχετικός είναι ο νόμος 149/1914 (ΦΕΚ 34/Τεύχος Α'/10-02-1914, «Περί της εις απάντησιν υποχρέωσης των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυταίς αναφορών»), το Ν.Δ. 796/1971 (ΦΕΚ 1/Τεύχος Α'/01-01-1971 «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20 του Συν/τος δικαιώματος του αναφέρεσθαι»), που κατήργησε τον προγενέστερο νόμο, καθώς και ο Κ.Δ.Δ..

Ειδικότερα στο Ν. 149/1914 ορίζεται ότι το δικαίωμα της αναφοράς ανήκει σε κάθε ιδιώτη ή νομικό πρόσωπο και περικλείει αιτίαση-παράπονο κατά ενέργειας ή παράλειψης δημόσιας αρχής. Ταυτόχρονα στο ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο δίδεται και αρνητικός ορισμός της αναφοράς και συγκεκριμένα αναφορές δεν αποτελούν οι αιτήσεις προς τις δικαστικές αρχές, καθώς και διαδικαστικές πράξεις της αστικής ή

⁴⁵ Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, ό.π., σελ. 95.

⁴⁶ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 390.

⁴⁷ Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, *Ο έλεγχος της διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 99.

⁴⁸ Α. Ι. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 6^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000, σελ. 697.

ποινικής δικαιοδοσίας. Η δημόσια αρχή οφείλει εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από λήψεως της αναφοράς όπως απαντήσει σχετικά με τα διαλαμβανόμενα στην αναφορά.

Το δικαίωμα της αναφοράς ρυθμίζεται λεπτομερέστατα στο Ν.Δ. 796/1971, που είναι σε ισχύ και κατήργησε το προγενέστερο ανωτέρω νομοθετικό καθεστώς, όπου ορίζεται ότι αναφορά αποτελεί έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεων αρχής ή οργάνου αυτής με αίτημα την επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης και ασκείται από όλα τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Η αναφορά δεν μπορεί να αφορά κυβερνητικές πράξεις, ενώ προσδιορίζεται ότι αναφορές δεν αποτελούν αιτήσεις περί παροχής απλών πληροφοριών, ένδικα μέσα ή διαδικαστικές πράξεις ενώπιον δικαστηρίου, καθώς και ενδικοφανείς προσφυγές προβλεπόμενες στο νόμο. Το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν.Δ. 796/1971 προβλέπει ότι η αναφορά απευθύνεται προς την αρμόδια αρχή που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και ονομάζεται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή, ή απευθύνεται στην προϊσταμένη αυτής που έχει εκδώσει την πράξη και λέγεται ιεραρχική προσφυγή, ή απευθύνεται στη νόμο εποπτεύουσα αρχή δηλαδή στη διοικητική αρχή που εποπτεύει το Ν.Π.Δ.Δ. που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και καλείται εποπτική αναφορά⁴⁹. Ο έλεγχος που προκαλείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν άσκησης αναφορών μπορεί να καταλήξει στην ανάκληση, την ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης και την έκδοση νέας.

Η παραδεκτή άσκηση της αναφοράς θεμελιώνει την υποχρέωση της Διοίκησης να ενεργήσει ταχέως και εγγράφως, απαγορεύεται, συνεπώς, η διοικητική αδράνεια. Οφείλει, λοιπόν, να τηρήσει τους ουσιώδεις τύπους της έγγραφης και αιτιολογημένης απάντησης προς αποφυγή διοικητικής αυθαιρεσίας και υποχρεούται να απαντήσει στον αναφερόμενο εντός χρονικού διαστήματος, το οποίο δε δύναται να υπερβεί τις τριάντα (30) ημέρες από την περιέλευση της αναφοράς στην αρμόδια αρχή.

⁴⁹ Α. Ι. Τάχος, ό.π., σελ. 699.

3.2. Άτυπες διοικητικές προσφυγές

3.2.1. Έννοια άτυπης διοικητικής προσφυγής

Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές (αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή) πηγάζουν από το άρθρο 10 του Συν/τος και ήδη θεμελιώνονται ρητώς στο άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ.⁵⁰. Ειδικότερα στο άρθρο 24 που φέρει τον τίτλο «Αίτηση θεραπείας – Ιεραρχική προσφυγή» ορίζονται τα κάτωθι:

«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 προϊστάμενης αρχής για την έκδοσή της».

⁵⁰<https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7/>

Δυνάμει του ανωτέρω νομοθετικού πλαισίου προκύπτει ότι η άτυπη διοικητική προσφυγή μπορεί να έχει είτε τη μορφή αιτήσεως θεραπείας ή χαριστικής προσφυγής είτε τη μορφή ιεραρχικής προσφυγής.

Η αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή απευθύνεται ενώπιον της διοικητικής αρχής που εξέδωσε τη διοικητική πράξη και έχει ως αίτημα την ανάκληση ή την τροποποίηση της πράξης. Ο όρος χαριστική προσφυγή υποδηλώνει το αίτημα της χάρης που εμπεριέχεται στην προσφυγή. Μάλιστα ο όρος αυτός αποτελεί δημιούργημα και κατάλοιπο της μοναρχικής εποχής, όπου η αναφορά λάμβανε τη μορφή της ικεσίας και ο αναφερόμενος προσέφευγε στην αγαθοβουλία και φιλευσπαγχνία του Ηγεμόνα και των αρχών που ελέγχονταν από αυτόν. Πολύ συχνό φαινόμενο ήταν η ταπείνωση του αναφερόμενου, ο οποίος συνήθως υποσημειώνονταν ως «ευπειθέστατος» ή «ταπεινώτατος»⁵¹.

Η ιεραρχική προσφυγή αποτελεί το δεύτερο είδος άτυπης διοικητικής προσφυγής και ασκείται ενώπιον της αρχής που προΐστατο εκείνης που εξέδωσε την πράξη. Βασικό προαπαιτούμενο αποτελεί η ύπαρξη αρμοδιότητας από την πλευρά της προϊσταμένης αρχής.

3.2.2. Προϋποθέσεις άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής

Οι προϋποθέσεις⁵² άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν σε υποκειμενικές και αντικειμενικές. Οι υποκειμενικές είναι εκείνες που αναφέρονται στο πρόσωπο εκείνου που ασκεί την προσφυγή και αφορούν: 1) στο έννομο συμφέρον, 2) στην προθεσμία, 3) στην έγγραφη κατάθεση της προσφυγής. Ως αντικειμενικές χαρακτηρίζονται οι προϋποθέσεις που αφορούν στην προσβαλλόμενη πράξη και την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και είναι: 1) η φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η προσφυγή, 2) η αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου υποβάλλεται η προσφυγή και 3) η έλλειψη άλλης διοικητικής προσφυγής που προβλέπεται από το νόμο είτε πρόκειται για ειδική διοικητική προσφυγή είτε για ενδικοφανή προσφυγή.

⁵¹ Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 70.

⁵² Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 91.

Α. Υποκειμενικές προϋποθέσεις

1. Έννομο συμφέρον

Προϋπόθεση άσκησης της άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι η ύπαρξη έννομου συμφέροντος. Τούτο προκύπτει τόσο από τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Ν.Δ. 796/1971 όσο και από το άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ., όπου η πρώτη μεν διάταξη κάνει λόγο «περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης», η δεύτερη δε «για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων». Απαιτεί, δηλαδή, ο νομοθέτης την ύπαρξη προηγούμενης υλικής ή ηθικής βλάβης στα συμφέροντα του ιδιώτη που ασκεί την προσφυγή. Συνεπώς, το στοιχείο της βλάβης καθορίζει σαφέστατα το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών⁵³.

Το ζήτημα της ύπαρξης έννομου συμφέροντος είναι ζήτημα πραγματικό και οπωσδήποτε δεκτικό εκτιμήσεως από το εκάστοτε αρμόδιο δικαστήριο. Στην περίπτωση, επομένως, που η Διοίκηση δεν προχωρήσει στην εξέταση μίας άτυπης προσφυγής, επειδή κρίνει αυτή ως απαράδεκτη λόγω έλλειψης εννόμου συμφέροντος, ο διοικούμενος έχει το δικαίωμα να προσβάλλει την άρνηση της διοίκησης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου.

Τα όσα ισχύουν περί του έννομου συμφέροντος ως προϋποθέσεως για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων θα πρέπει να γίνουν αναλογικά δεκτά και για την άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής. Θα πρέπει, δηλαδή, το έννομο συμφέρον να είναι προσωπικό, συγκεκριμένο, υπαρκτό, άμεσο και ενεστώς και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι ενδεχόμενο, μελλοντικό, γενικό και αόριστο ή απλώς προσδοκώμενο. Το έννομο συμφέρον, ως ενεστώς, θα πρέπει σωρευτικά να υφίσταται και κατά την έκδοση της επίμαχης πράξης και κατά την υποβολή της προσφυγής (αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής) και κατά την κρίση αυτής από τη διοίκηση. Το έννομο συμφέρον θα πρέπει, επίσης, να μην αντίκειται στο δίκαιο, την καλή πίστη και την ηθική, ενώ μπορεί να είναι είτε υλικό είτε ηθικό. Υλικό θεωρείται, όταν η βλάβη που επέρχεται στον ενδιαφερόμενο από τη διοίκηση αναφέρεται σε

⁵³ Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 60 καθώς και Κώστα Σ. Ρέμελη, *ό.π.*, σελ 93.

περιουσιακά θέματα και είναι δυνατό να αποτιμηθεί σε χρήμα, ενώ ηθικό είναι όταν η βλάβη αφορά καταστάσεις οι οποίες έχουν ηθική αξία για τον αναφερόμενο. Δεν υφίσταται έννομο συμφέρον, όταν η επίμαχη πράξη έχει εκδοθεί κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου και αποδοχής αυτής, ή αν συναίνεσε αυτός με οποιονδήποτε τρόπο στην έκδοση της πράξης. Επίσης, εκλείπει το έννομο συμφέρον, αν μετά την έκδοση της πράξης, ο ενδιαφερόμενος την αποδέχτηκε. Η αποδοχή, όμως, πρέπει να είναι σαφής, ανεπιφύλακτη και αυθόρμητη και να μην έγινε από νόμιμη υποχρέωση ή από οικονομική ανάγκη ή γιατί η παραλαβή της θα επέφερε δυσμενείς συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο⁵⁴.

Τα χαρακτηριστικά αυτά αναφέρονται και συνδέονται με το πρόσωπο αυτού που ασκεί την προσφυγή. Επομένως, η βλάβη που προκαλείται από την έκδοση της διοικητικής πράξης πρέπει να την υφίσταται ο ίδιος ο αναφερόμενος και όχι άλλο πρόσωπο. Βέβαια αυτό είναι σχετικό, διότι σύμφωνα με τα νομολογιακά δεδομένα, αναφορά δεν ασκεί μόνο ο διοικούμενος στον οποίο η διοίκηση απευθύνει την απάντησή της. Την ανάκληση ή την τροποποίηση μίας σημαντικής κατηγορίας ατομικών διοικητικών πράξεων μπορούν να ζητήσουν και τρίτοι που έχουν υποστεί ηθική ή υλική βλάβη από την έκδοση ή παράλειψη των πράξεων αυτών. Παρατηρείται μία τάση διεύρυνσης των νομιμοποιούμενων στη διοικητική δίκη προσώπων, η οποία ανεπιφύλακτα θα πρέπει να υιοθετηθεί και στη διοικητική διαδικασία. Έτσι, για παράδειγμα σε ζητήματα του περιβάλλοντος η έννοια του έννομου συμφέροντος από ατομική τείνει να γίνει συλλογική. Περίπτωση, όπου έχουμε συλλογικό έννομο συμφέρον αποτελεί εκείνη των περιοίκων και των κατοίκων γενικά μιας περιοχής όπου σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος⁵⁵.

2. Προθεσμία

Στοιχείο που χαρακτηρίζει τις άτυπες διοικητικές προσφυγές είναι η αποδέσμευση της άσκησής τους από οποιαδήποτε προθεσμία σε αντίθεση με τα ισχύοντα για την άσκηση των προβλεπόμενων εκ του νόμου διοικητικών προσφυγών

⁵⁴ Αναστ. Ι. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε), Τέταρτη Έκδοση-Νέα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 664.

⁵⁵ Κώστα Σ. Ρέμελη, *ό.π.*, σελ. 95.

και ενδίκων βοηθημάτων. Δεν υπάρχει, λοιπόν, συγκεκριμένη προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να υποβληθεί η άτυπη διοικητική προσφυγή για να επιφέρει τις συνέπειες που δύναται να επέλθουν από την άσκησή της, ήτοι ανάκληση, τροποποίηση, ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Αντίθετα, επί ενδίκων βοηθημάτων και διοικητικών προσφυγών που προβλέπονται από το νόμο, η προθεσμία άσκησής τους είναι πάντοτε προκαθορισμένη, με συνέπεια να κριθεί απαράδεκτη η άσκησή τους, αν γίνει μετά την παρέλευση της συγκεκριμένης οριζόμενης προθεσμίας. Οπότε μη προβλεπομένης προθεσμίας για τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, τυγχάνει μη εφαρμογής ο κανόνας της «άπαξ ασκήσεως», τουτέστιν δύναται να ασκηθεί εκ νέου αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, υπό την προϋπόθεση ότι τα νέα στοιχεία που προσκομίζει ο διοικούμενος τα επικαλείται για πρώτη φορά⁵⁶.

3. Έγγραφο κατάθεση της προσφυγής

Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές πρέπει να υποβάλλονται εγγράφως. Τούτο κατοχυρώνεται σε πλειάδα άρθρων και συγκεκριμένα στο άρθρο 10 του Συν/τος που ορίζει «[...] να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές.....[...]», στο άρθρο 2 του Ν.Δ. 796/1971 που αναφέρει «[...] έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις [...]» και στο άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ. που απαιτεί «[...] με αίτησή του να ζητήσει [...]».

Η υποχρέωση έγγραφης κατάθεσης της άτυπης προσφυγής δεν μπορεί να θεωρηθεί περιορισμός του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, καθότι η ανωτέρω συνταγματική διάταξη και οι λοιπές νομοθετικές επιβάλλουν την τήρηση του έγγραφου τύπου, προκειμένου να κατοχυρωθούν τόσο οι ενδιαφερόμενοι όσο και η διοίκηση στην οποία υποβάλλονται. Εξάλλου, η προφορική άσκηση της άτυπης προσφυγής θα λέγαμε ότι περισσότερο θα δημιουργούσε προβλήματα, παρά θα διευκόλυνε, καθώς θα ήταν δυσχερές να αποδειχθεί το περιεχόμενό της. Τούτο, βεβαίως, δε σημαίνει ότι ο διοικούμενος δεν μπορεί να διατυπώσει προφορικά τις απόψεις του εναντίον μίας διοικητικής πράξης ή παράλειψης και να ζητήσει με τον τρόπο αυτό την ανάκληση ή την τροποποίησή της. Διά του τρόπου αυτού η προφορική άσκηση της άτυπης προσφυγής δε δημιουργεί υποχρέωση εξέτασης και απάντησής της από την αρμόδια αρχή. Ενδεχομένως να προκύπτει κάποιου είδους ηθική υποχρέωση από την πλευρά

⁵⁶ Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 101 καθώς και Αναστ. Ι. Τάχος, ό.π., σελ. 665.

της διοίκησης να απαντήσει επί της προφορικής προσφυγής, σε καμία, όμως, περίπτωση δε δημιουργείται νομική υποχρέωση⁵⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.Δ. 796/1971 η άτυπη προσφυγή πρέπει να είναι συντεταγμένη στην ελληνική γλώσσα και να είναι νομίμως υπογεγραμμένη. Επίσης, πρέπει να περιέχει το όνομα, το επώνυμο, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, τη διεύθυνση κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητας ή σε περίπτωση έλλειψής της, τα στοιχεία του διαβατηρίου ή άλλου επίσημου εγγράφου παραστατικού της ταυτότητας του προσφεύγοντος. Όταν η άτυπη προσφυγή ασκείται από νομικό πρόσωπο, πρέπει να μνημονεύονται η νομική μορφή, η επωνυμία, η έδρα και η νόμιμη εκπροσώπηση. Τέλος, η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να φέρει κατά τις κείμενες διατάξεις τα τέλη χαρτοσήμου ή άλλα ένσημα.

B. Αντικειμενικές προϋποθέσεις

1. Φύση της πράξης κατά της οποίας ασκείται η προσφυγή

Ως προς το είδος και τη φύση των πράξεων κατά των οποίων επιτρέπεται η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής έχουμε να παρατηρήσουμε τα εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν.Δ. 796/1971 αναφορά επιτρέπεται κατά ενέργειας ή παράλειψης ορισμένης αρχής ή οργάνου αυτής. Με βάση το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο η άτυπη διοικητική προσφυγή είχε ως αντικείμενο όλες τις διοικητικές πράξεις ή υλικές ενέργειες ή παραλείψεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα και προσβάλλουν έννομα συμφέροντα του πολίτη, δηλαδή όλες τις διοικητικές πράξεις με εκτελεστό χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, ως προς τις παραλείψεις, προβλεπόταν η δυνατότητα άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής. Ειδικότερα, παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας, στοιχειοθετείται όταν ο νόμος επιβάλλει στη διοίκηση τη ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσης μέσω της έκδοσης εκτελεστής διοικητικής πράξης και η διοίκηση αρνείται την έκδοση της εν λόγω πράξης. Σωρευτικά θα πρέπει να πληρούνται τα εξής τέσσερα στοιχεία προκειμένου να υπάρξει παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας, εκ μέρους της διοίκησης: α) η έκδοση της πράξης να επιβάλλεται

⁵⁷ Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 104.

ρητά από το νόμο, β) να έχει υποβληθεί εκ μέρους του ιδιώτη αίτηση προς τη διοίκηση, γ) η αίτηση να περιέρχεται στο αρμόδιο όργανο και δ) η παρέλευση ορισμένης προθεσμίας εντός της οποίας όφειλε το διοικητικό όργανο να ενεργήσει ή αν δεν ορίζεται προθεσμία η παρέλευση τριμήνου.

Με βάση το νεότερο νομοθετικό καθεστώς και ειδικότερα το άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ. αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή χωρεί κατά ατομικής διοικητικής πράξης, άρα αντικείμενο της αποτελεί πράξη, και μάλιστα πράξη ατομική, και όχι παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας. Οι παραλείψεις της διοίκησης είναι προσβλητές δυνάμει των κατά το άρθρο 27 του Κ.Δ.Δ. αναφορών όπου ορίζονται τα εξής:

«Αν δεν είναι δυνατή η άσκησης, σύμφωνα με τα άρθρα 24-26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. [...]».

Προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής είναι το ανακλητό της προσβληθείσας πράξης. Πράξη συνεπώς, που για διάφορους λόγους δεν μπορεί να ανακληθεί (αμετάκλητη, τελεσίδικη, ανέκκλητη ή οριστική) δε δύναται να αποτελέσει αντικείμενο της άτυπης διοικητικής προσφυγής. Η διοίκηση δεν έχει καταρχήν απεριόριστη ελευθερία να ανακαλεί οποτεδήποτε και οποιαδήποτε διοικητική πράξη. Και τούτο, διότι υπάρχουν κανόνες και νομικοί περιορισμοί που αναφέρονται στη δυνατότητα της διοίκησης να ανακαλεί τις πράξεις της, τους οποίους είναι και υποχρεωμένη να τηρεί και να εφαρμόζει. Η παράβαση από την πλευρά της των θεσπισμένων κανόνων δικαίου συνιστά παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, καθιστώντας έτσι την ανακλητική πράξη προσβλητή επί ακυρώσει στο Σ.τ.Ε.. Σύμφωνα με τη νομολογία, εφόσον δεν υφίσταται αντίθετη διάταξη νόμου, η διοικητική πράξη είναι ελευθέρως ανακλητή. Οι κανόνες που αναφέρονται στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων αφορούν πάντοτε τις ατομικές διοικητικές πράξεις. Δεν υπόκεινται σε ανάκληση οι ευμενείς νόμιμες διοικητικές πράξεις, εκ των οποίων δημιουργήθηκαν έννομες καταστάσεις. Αντίθετα, ως προς τις παράνομες δυσμενείς διοικητικές πράξεις δεν τίθεται κανένας περιορισμός, καθότι δε θίγεται συμφέρον του ιδιώτη. Οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από την έκδοσή τους. Ο εύλογος χρόνος κρίνεται από τις περιστάσεις, αλλά δεν μπορεί να είναι συντομότερος της πενταετίας από την

έκδοση της πράξης σύμφωνα με τον Α.Ν. 261/1968 (ΦΕΚ 12/Τεύχος Α΄/23-01-1968 «Περί ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων»), εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε ειδική διάταξη⁵⁸. Επομένως, κατά διοικητικής πράξης, χαρακτηριζομένης ως οριστικής, αμετακλήτου ή ανεκκλήτου, είναι τυπικά απαράδεκτη η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής.

2. Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου υποβάλλεται η προσφυγή

Η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να υποβληθεί ενώπιον του οργάνου που είναι αρμόδιο να την εξετάσει. Τούτο προκύπτει τόσο από τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του Ν.Δ. 796/1971 που ορίζει «η αναφορά απευθύνεται προς την αρμόδιαν αρχήν ή την προϊσταμένην αυτής ή την νόμω εποπτεύουσαν ταύτην, [...]», όσο και από τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 4 του Ν.Δ. 796/1971 που ορίζουν αντίστοιχα «άμα τη λήψει της αναφοράς η προς ην αυτή απευθύνεται αρχή [...]», «εάν η αναφορά περιήλθεν εις αναρμόδιαν αρχήν, αυτή υποχρεούται [...]». Από την τελευταία μάλιστα διάταξη συνάγεται υποχρέωση της αναρμόδιας αρχής να διαβιβάσει την αναφορά στην αρμόδια αρχή εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών, και όχι συνεπώς υποχρέωση να εξετάσει αυτήν και να απαντήσει στον διοικούμενο σχετικά με τα αναφερόμενα.

Σε ό, τι αφορά την αίτηση θεραπείας ή τη χαριστική προσφυγή, αρμόδιο όργανο να την εξετάσει είναι η διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, όπως προκύπτει από το άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ. Το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι επί της ιεραρχικής προσφυγής αποφαινεται η αρχή που προϊσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη. Στο σημείο αυτό οφείλουμε να επισημάνουμε ότι στην αίτηση θεραπείας το όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη είναι το ίδιο αρμόδιο να την επανεξετάσει, κάτι που δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα και την αντικειμενικότητα της κρίσης του. Η περίπτωση αυτή αποτελεί εξαίρεση της αρχής «*nemo debet esse iudex in causa propria*», σύμφωνα με την οποία «κανείς δεν μπορεί να είναι κριτής των ιδίων αυτού πράξεων». Το γεγονός αυτό υποβαθμίζει το ρόλο και τη σημασία της άτυπης προσφυγής με τη μορφή της χαριστικής προσφυγής, δεν μπορεί να μειώσει, όμως, τη γενικότερη σημασία των διοικητικών προσφυγών, αφού οι

⁵⁸ Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, ό.π., σελ. 68 καθώς και Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 106.

περιπτώσεις που δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί ιεραρχική προσφυγή λόγω έλλειψης προϊστάμενου οργάνου είναι ελάχιστες⁵⁹.

3. Έλλειψη άλλης, προβλεπόμενης εκ του νόμου, διοικητικής προσφυγής

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Κ.Δ.Δ. που ορίζει ότι «αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς προσφυγής [...]» συνάγεται ως βασική αρνητική προϋπόθεση παραδεκτού της αίτησης θεραπείας ή της ιεραρχικής προσφυγής η μη πρόβλεψη στη συγκεκριμένη υπόθεση δυνατότητας άσκησης της κατά το άρθρο 25 του Κ.Δ.Δ. ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Εάν υπάρχει ρητή πρόβλεψη περί άσκησης ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής και παρά ταύτα υποβληθεί έγγραφο οριζόμενο ως αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, τότε η μεταχείρισή τους διαφοροποιείται και μπορούμε να διακρίνουμε τις κάτωθι περιπτώσεις⁶⁰:

Εάν η υποβολή του εγγράφου έγινε εντός της τασσόμενης για την άσκηση ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, τότε το κατά πόσο το κείμενο του εγγράφου μπορεί να λειτουργήσει ως ειδική διοικητική ή ενδικοφανής προσφυγή, θα κριθεί υπό αυτή την έννοια, ειδάλλως θα απορριφθεί το έγγραφο ως απαράδεκτο.

Εάν η υποβολή του εγγράφου έγινε μετά την παρέλευση του οριζομένου χρονικού διαστήματος για την άσκηση ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, τότε το έγγραφο αυτό είναι οπωσδήποτε απορριπτέο, και θα εκληφθεί είτε ως απαράδεκτη αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, είτε ως εκπρόθεσμη ειδική διοικητική προσφυγή ή ενδικοφανής προσφυγή.

Εάν δεν πληρούται η ανωτέρω αρνητική προϋπόθεση, δηλαδή δεν προβλέπεται εκ του νόμου η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής ή ενδικοφανούς στη συγκεκριμένη υπόθεση, τότε η υποβληθείσα αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή είναι παραδεκτή και απρόθεσμη.

⁵⁹ Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, ό.π., σελ. 74 καθώς και Κώστα Σ. Ρέμελη, ό.π., σελ. 139.

⁶⁰ Αναστ. Ι. Τάχος, ό.π., σελ. 665.

3.2.3. Υποχρεώσεις της διοικητικής αρχής προς την οποία απευθύνεται η άτυπη προσφυγή

Από το συνδυασμό των άρθρων 10 του Συν/τος και 4 του Ν.Δ. 796/1971 συνάγεται η υποχρέωση της αρμόδιας διοικητικής αρχής, όπως, αφού υποβληθεί παραδεκτώς η άτυπη διοικητική προσφυγή, απαντήσει ταχέως και εγγράφως. Διά της υποχρέωσης αυτής που βαρύνει τη διοίκηση, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι ανάγεται σε ιδιαίτερο και αυθύπαρκτο ατομικό δικαίωμα. Καθότι, αν δεν ήταν υποχρεωμένες οι διοικητικές αρχές να εξετάσουν και να απαντήσουν στην προσφυγή, τότε το δικαίωμα αναφοράς δε θα ήταν τίποτα περισσότερο από μία απλή διαμαρτυρία ή καταγγελία.

Το Σύνταγμα κάνει λόγο για «ταχεία ενέργεια» και «έγγραφο αιτιολογημένη απάντηση», η οποία αποτελεί και την τελική απόφαση επί της προσφυγής. Ταυτόχρονα το Ν.Δ. 796/1971 και συγκεκριμένα το άρθρο 4 παρ. 1 ορίζει ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να απαντήσει στον αναφερόμενο εντός του απολύτως αναγκαίου χρονικού διαστήματος το οποίο δε δύναται να υπερβαίνει τις τριάντα (30) ημέρες από την περιέλευση της αναφοράς σε αυτήν. Η παρ. 3 της ίδιας διάταξης μιλάει για παράταση της ανωτέρω προθεσμίας, και ειδικότερα η διοίκηση δύναται με απόφασή της που κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο να παρατείνει κατά τριάντα (30) ακόμη ημέρες την ανωτέρω προθεσμία, όταν πρόκειται για υποθέσεις στις οποίες είναι συναρμόδιες περισσότερες υπηρεσίες ή για υποθέσεις που απαιτούν ιδιαίτερη έρευνα και μελέτη καθώς και συγκέντρωση στοιχείων.

Επιπροσθέτως, η διοίκηση είναι επιφορτισμένη με την υποχρέωση που απορρέει τόσο συνταγματικά όσο και νομοθετικά να εκδώσει αιτιολογημένη απάντηση. Αιτιολογημένη είναι μία διοικητική πράξη, όταν παρατίθενται οι κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τη έκδοσή της, τα πραγματικά και νομικά περιστατικά που συντρέχουν στην υπό κρίση περίπτωση, καθώς και όταν διαπιστώνεται ότι τα πραγματικά αυτά περιστατικά ή οι νομικές καταστάσεις υπάγονται στον επιλεγέντα κανόνα δικαίου και οδηγούν τη διοίκηση στην έκδοση ή μη της πράξης⁶¹. Όταν η διοίκηση, λοιπόν, εξετάζοντας την ασκηθείσα άτυπη διοικητική προσφυγή κρίνει τους λόγους της προσφυγής απορριπτέους και εμμένει στην αρχική απόφαση, τότε η αιτιολογία της απόφασης δύναται να είναι ίδια. Όταν, όμως, η διοίκηση αποφανθεί ως προς τη βασιμότητα των λόγων της προσφυγής και την κάνει δεκτή, εν όλω ή εν μέρει, τότε η

⁶¹ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π., σελ. 124.

απόφασή της πρέπει να είναι ειδικώς και εμπειριστατωμένως αιτιολογημένη, ώστε να καθίστανται σαφείς οι λόγοι που την οδήγησαν σε διαφορετική κρίση στην ίδια υπόθεση⁶². Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να πεισθεί ευκολότερα ο προσφεύγων ως προς τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης και να αποτραπεί από την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και ό, τι αυτό συνεπάγεται, τουτέστιν οικονομική και χρονική επιβάρυνση αλλά και περιττό φόρτο εργασίας για τα διοικητικά δικαστήρια.

Η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου που είναι αρμόδιο να κρίνει τη διοικητική προσφυγή μπορεί να επανεξετάσει την υπόθεση τόσο από άποψη νομιμότητας όσο και από άποψη ουσίας και σκοπιμότητας. Δηλαδή, το διοικητικό όργανο έχει τη δυνατότητα να κρίνει εάν η περί ου ο λόγος πράξη υπήρξε ή όχι σκόπιμη και δικαιολογημένη. Για τούτο και κρίνει, ελέγχει και ερευνά εις βάθος τα πραγματικά περιστατικά.

Η διοίκηση εξετάζοντας μία άτυπη διοικητική προσφυγή μπορεί είτε να ανακαλέσει, είτε να τροποποιήσει την αρχική της πράξη ή να εμμένει σε αυτή, απορρίπτοντας και το σχετικό αίτημα του προσφεύγοντος. Στην περίπτωση, λοιπόν που η διοίκηση ανακαλεί ή τροποποιεί την αρχική της πράξη, είναι προφανές ότι πρόκειται για έκδοση νέας πράξης δυνάμει της οποίας επέρχεται μεταβολή στη νομική κατάσταση, που έχει δημιουργηθεί με την έκδοση της αρχικής πράξης. Συνεπώς, πρόκειται για πράξη με εκτελεστό χαρακτήρα, δυνάμενη να προσβληθεί αυτοτελώς ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Αντίθετα, αν το διοικητικό όργανο εμμένει στην αρχική απόφαση, τότε η πράξη που εκδίδεται επί της διοικητικής προσφυγής, συνιστά βεβαιωτική και όχι εκτελεστή πράξη, καθώς πρόκειται για απλή βεβαίωση, απλή πιστοποίηση της προτέρας κατάστασης, χωρίς να ιδρύεται νέα νομική κατάσταση⁶³. Αυτές οι πράξεις δεν μπορούν να προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, διότι στερούνται εκτελεστότητας. Κατά τη θεωρία και τη νομολογία θεωρείται ότι έχει εκτελεστό χαρακτήρα η διοικητική πράξη η οποία μολονότι ταυτίζεται με την προηγούμενη, εκδίδεται στηριζόμενη σε νέα πραγματικά στοιχεία. Επομένως, είναι ζήτημα πραγματικό, εκτιμώμενο κάθε φορά από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο το αν η πράξη αυτή στηρίζεται σε νέα έρευνα ή αποτελεί απλή βεβαίωση της προηγούμενης.

⁶² Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, *ό.π.*, σελ. 78.

⁶³ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *ό.π.*, σελ. 126.

3.3. Ειδική διοικητική προσφυγή

Η ειδική διοικητική προσφυγή ανήκει στην κατηγορία των τυπικών προσφυγών, καθότι προβλέπεται από νομοθετική διάταξη, η οποία προσδιορίζει τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για την άσκησή της. Συγκεκριμένη πρόβλεψη υπάρχει στο άρθρο 25 του Κ.Δ.Δ. το οποίο ορίζει τα κάτωθι:

«1. Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων 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.

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) [...]. 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, [...].»

Από το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο προκύπτει ότι η άσκηση της ειδικής προσφυγής προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τη διοικητική αρχή στην οποία και θα υποβληθεί, την ύπαρξη ορισμένης προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει αυτή να ασκηθεί και ενδεχομένως τυχόν άλλες προϋποθέσεις που αφορούν το παραδεκτό της άσκησής της. Αντικείμενο της προσφυγής αποτελεί διοικητική πράξη είτε ατομική, είτε κανονιστική από την οποία και έχει προκληθεί βλάβη υλική ή ηθική στα έννομα συμφέροντα του προσφεύγοντος. Η διοικητική αρχή εξετάζοντας την προσφυγή διενεργεί έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης, ήτοι ελέγχει τυχόν νομικές πλημμέλειες που άπτονται της μη σωστής εφαρμογής των κείμενων νομοθετικών διατάξεων. Η εξουσία της διοίκησης εκτείνεται είτε στην αποδοχή της προσφυγής, είτε στην ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης εν όλω ή εν μέρει, δε φτάνει, όμως, μέχρι τροποποίησης του περιεχομένου της πράξης. Οφείλει δε να αποφανθεί εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών αρχομένης της ημερομηνίας κατάθεσης της προσφυγής, εκτός αν ειδικότερες διατάξεις εισάγουν διαφορετική ρύθμιση. Παράδειγμα ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί η προβλεπόμενη από το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α' / 07-06-2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα

Καλλικράτης»), όπου δίνεται η δυνατότητα στον έχοντα έννομο συμφέρον να ασκήσει προσφυγή κατά των αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων, το οποίο όμως θα αναπτύξουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

3.4. Ενδικοφανής διοικητική προσφυγή

3.4.1. Έννοια ενδικοφανούς προσφυγής

Κεντρική θέση στη διαδικασία του διοικητικού αυτοελέγχου που εκκινεί με πρωτοβουλία των ενδιαφερομένων κατέχει η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται και εξετάζεται στο πλαίσιο διαδικασίας που ομοιάζει με εκείνη ενώπιον των δικαστηρίων. Γι' αυτό και ο όρος "ενδικοφανής" επικράτησε λόγω των δικονομικών χαρακτηριστικών της εν λόγω προσφυγής, καθότι το νομικό καθεστώς της περί ου ο λόγος προσφυγής σε αντίθεση με τις λοιπές προσφυγές διέπεται από κανόνες που ομοιάζουν με τη δικονομία που εφαρμόζεται ενώπιον των δικαστηρίων. Δίνοντας έναν ορισμό της ενδικοφανούς προσφυγής, θα λέγαμε ότι πρόκειται περί διοικητικής προσφυγής ασκηθείσας ενώπιον της εκδούσας ή της προϊσταμένης διοικητικής αρχής ή ειδικώς προβλεπόμενου διοικητικού οργάνου, ασκηθείσα εντός ορισμένης εκ του νόμου προθεσμίας και συνεπαγόμενη έλεγχο της πράξης όχι μόνο κατά νόμον (έλεγχος νομιμότητας) αλλά και κατ' ουσίαν (ουσιαστικός έλεγχος, έλεγχος σκοπιμότητας)⁶⁴. Παραπλήσιο ορισμό της έννοιας της ενδικοφανούς προσφυγής συναντάμε στο άρθρο 63 του Κ.Δ.Δικ. που αναφέρεται στο παραδεκτό του ενδίκου βοήθηματος της προσφυγής και ορίζει στην παράγραφο 3 ότι *«Στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή η οποία ασκείται, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον του ίδιου ή ιεραρχικώς προϊσταμένου ή άλλου ειδικώς κατεστημένου οργάνου, και συνεπάγεται τον έλεγχο της πράξης ή της παράλειψης κατά το νόμο και την ουσία (ενδικοφανής προσφυγή), το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή»*. Επίσης, στο άρθρο 25 του Κ.Δ.Δ. γίνεται αναφορά στην έννοια της ενδικοφανούς προσφυγής και συγκεκριμένα στην παρ. 2 ορίζεται *«Το διοικητικό*

⁶⁴ Π. Δ. Δαγτόγλου, ό.π., σελ. 482.

όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, [...], 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, [...], στην περίπτωση δε της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες».

Τέλος, να αναφέρουμε, ότι η ενδικοφανής προσφυγή, ως ανήκουσα στην κατηγορία των τυπικών διοικητικών προσφυγών, ασκείται κατά τα προβλεπόμενα στο εκάστοτε νομοθετικό πλαίσιο, στο οποίο περιγράφονται οι προϋποθέσεις και οι διαδικαστικοί τύποι που αφορούν το παραδεκτό της οικείας προσφυγής. Για όσα ζητήματα δε ρυθμίζονται από το κείμενο της διάταξης τυγχάνουν εφαρμογής οι γενικοί κανόνες του Κ.Δ.Δ., τα προβλεπόμενα στις ρυθμίσεις του διοικητικού δικονομικού δικαίου, καθώς και οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Συμπληρωματικά εφαρμόζονται και τα ισχύοντα περί ενδίκων βοηθημάτων⁶⁵.

3.4.2. Προϋποθέσεις παραδεκτής άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής

Οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να κριθεί από την αρμόδια αρχή το παραδεκτό της ενδικοφανούς προσφυγής διαφοροποιούνται κάθε φορά ανάλογα με την εφαρμοστέα νομοθετική διάταξη που τις προβλέπει. Εάν δεν ισχύει κάτι διαφορετικό, τότε για το παραδεκτό της ενδικοφανούς προσφυγής πρέπει να συντρέχουν ορισμένες υποκειμενικές προϋποθέσεις που αφορούν στο πρόσωπο του προσφεύγοντος και είναι η ικανότητα δικαίου, η ικανότητα για δικαιοπραξία και το έννομο συμφέρον και ταυτόχρονα ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις που αφορούν στη νομική φύση της υπό αμφισβήτηση πράξης, στην αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου θα ασκηθεί η προσφυγή, στην τήρηση συγκεκριμένης προθεσμίας υποβολής καθώς και οποιουδήποτε άλλου στοιχείου που απαιτείται από την κείμενη νομοθεσία⁶⁶.

⁶⁵ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 164.

⁶⁶ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 165.

Ειδικότερα, βασικό προαπαιτούμενο αποτελεί η ικανότητα άσκησης της⁶⁷ από το διοικούμενο. Την ικανότητα αυτή την έχουν όλα τα πρόσωπα, φυσικά και νομικά, τα οποία σύμφωνα με το ουσιαστικό δίκαιο έχουν την ικανότητα δικαίου, δηλαδή την ικανότητα να είναι φορείς, υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Παράλληλα με την ικανότητα δικαίου απαιτείται και ικανότητα για υποβολή της προσφυγής και για διενέργεια των απαιτούμενων διαδικαστικών πράξεων. Πρόκειται για τη λεγόμενη ικανότητα για δικαιοπραξία⁶⁸ ή αλλιώς τη δικαιοπρακτική ικανότητα, τη δυνατότητα, δηλαδή, να αποκτά κανείς δικαιώματα και υποχρεώσεις, όχι παθητικά αλλά από τις δικές του πράξεις και ενέργειες. Η δικαιοπρακτική ικανότητα προϋποθέτει ένα όριο πνευματικής ωριμότητας που ο νομοθέτης εκτιμά ότι συμπίπτει με τη συμπλήρωση ενός ορισμένου ορίου ηλικίας και την καλή σωματική και πνευματική υγεία, ώστε οι άνθρωποι να είναι σε θέση να διαχειρίζονται, χωρίς κίνδυνο, τα βιοτικά τους συμφέροντα. Κατ' επέκταση τα πρόσωπα που κρίνονται ως ανίκανα για δικαιοπραξία δύναται να υποβάλλουν προσφυγή ή να ενεργήσουν οποιαδήποτε διαδικαστική πράξη μέσω αντιπροσώπου. Ως προς τα νομικά πρόσωπα ή τις ενώσεις προσώπου η προσφυγή ασκείται από το νόμιμο εκπρόσωπο ή από ειδικά εξουσιοδοτημένο πρόσωπο.

Στοιχείο απαραίτητο αποτελεί η ύπαρξη έννομου συμφέροντος⁶⁹. Όπως ορίζεται και στο άρθρο 25 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ. «[...] ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, [...]» προκύπτει ότι το έννομο συμφέρον κρίνεται σε σχέση με την αμφισβητούμενη διοικητική πράξη και μπορεί να είναι είτε υλικό, με την έννοια ότι από την εκτέλεση της πράξης προκαλείται βλάβη χρηματικά αποτιμητή, είτε ηθικό, όταν συνεπάγεται καταστάσεις που έχουν ηθική αξία. Απαιτείται το συμφέρον του προσφεύγοντος να είναι έννομο, με την έννοια ότι το συγκεκριμένο συμφέρον δεν αντίκειται στο δίκαιο, προσωπικό, να αφορά δηλαδή προσωπικά τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο και όχι ένα γενικό κύκλο προσώπων, άμεσο, τουτέστιν το προβαλλόμενο προσωπικό συμφέρον να συνδέεται αιτιωδώς με το πρόσωπο του προσφεύγοντος, χωρίς να παρεμβάλλεται συμφέρον τρίτου και ενεστώς, δηλαδή, υπαρκτό και όχι μελλοντικό.

⁶⁷ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 166.

⁶⁸ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 168.

⁶⁹ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 168.

Ως προς τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης, και εν αντιθέσει με ό, τι ισχύει για τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, ενδικοφανής προσφυγή μπορεί να ασκηθεί όχι μόνο κατά εκτελεστών ατομικών διοικητικών πράξεων αλλά και κατά κανονιστικών, καθώς επίσης και κατά παραλείψεων οφειλομένης νομίμου ενεργείας⁷⁰. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τις κανονιστικές πράξεις, εφόσον υπάρχει πρόβλεψη στο νομοθετικό καθεστώς είναι δυνατή η άσκησή της κατά των εν λόγω πράξεων. Περίπτωση ενδικοφανούς προσφυγής στρεφόμενης κατά κανονιστικής πράξης αποτελεί το άρθρο 15 παρ. 1 του Π.Δ. 118/2007 [ΦΕΚ 150/Τεύχος Α'/10-07-2007, «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.)], όπου γίνεται αναφορά στη δυνατότητα υποβολής ένστασης για λόγους νομιμότητας και ουσίας (ενδικοφανής προσφυγή) κατά της διακήρυξης του διαγωνισμού, της συμμετοχής προμηθευτή σε αυτόν και της διενέργειάς του, έως και την κατακυρωτική απόφαση. Ανάλογη περίπτωση συναντάμε και στο Ν. 3886/2010 [ΦΕΚ 173/Τεύχος Α'/30-09-2010, «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων – Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)] όπου κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης είναι δυνατή η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής του άρθρου 4 του ανωτέρω νόμου κατά της διακήρυξης του διαγωνισμού.

Η προσβολή της παράλειψης οφειλομένης νομίμου ενεργείας δε φαίνεται ανεπίτρεπτη εν αντιθέσει με τις άτυπες προσφυγές. Όταν η διάταξη προβλέπει ρητά τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης, τότε δεν τίθεται θέμα. Πρόβλημα γεννάται στην περίπτωση που η διάταξη σιωπά, οπότε εν προκειμένω η επίλυση του ζητήματος εναπόκειται στον εφαρμοστή του δικαίου. Καταρχήν από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 25 του Κ.Δ.Δ. συνάγεται ότι ενδικοφανής προσφυγή χωρεί κατά διοικητικών πράξεων σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από ειδικές διατάξεις. Σε συνδυασμό και με το άρθρο 30 του Κ.Δ.Δ. όπου ως διοικητική πράξη νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη, προκύπτει ότι ενδικοφανής προσφυγή δεν είναι δυνατή κατά διοικητικών πράξεων που δεν είναι ρητές, δηλαδή κατά σιωπηρών αρνητικών πράξεων της διοίκησης δια των οποίων εκδηλώνεται παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας. Ταυτόχρονα στο άρθρο 27 του Κ.Δ.Δ. προσδιορίζεται

⁷⁰ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 172.

ότι κατά παραλείψεων ασκείται αναφορά, οπότε εξ αντιδιαστολής προκύπτει ότι οι παραλείψεις δε δύναται να προσβληθούν διά των προσφυγών των άρθρων 24 και 25 του Κ.Δ.Δ.. Από την άλλη πλευρά η διάταξη του άρθρου 63 παρ. 3 του Κ.Δ.Δικ. κάνει λόγο για δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά παραλείψεων της διοίκησης, οπότε φαίνεται να τίθεται θέμα σύγκρουσης των ανωτέρω διατάξεων. Στο ενδεχόμενο, λοιπόν σιωπής του νόμου ως προς τη δυνατότητα προσβολής παραλείψεων δεν είναι επιτρεπτή η συναγωγή σιωπηρού κανόνα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και κατά παραλείψεων. Υπέρ της ανωτέρω θέσης συνηγορεί και η στάση του ίδιου του νομοθέτη που επιτρέπει την προσβολή των παραλείψεων στις περιπτώσεις εκείνες που ο ίδιος το όρισε, ενώ σε όσες δεν έκρινε σκόπιμη και επιθυμητή μία τέτοια δυνατότητα σιώπησε. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η νομολογία του Σ.τ.Ε. αναφορικά με την αδυναμία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά σιωπηρών αρνητικών πράξεων που αποτελούν παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας, δεχόμενη την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης μόνο στις ρητά καθοριζόμενες εκ του νόμου περιπτώσεις⁷¹.

Αναφορικά με την αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου θα ασκηθεί η προσφυγή, αυτή ρυθμίζεται από το εκάστοτε νομοθετικό πλαίσιο. Έτσι, αρμόδιο μπορεί να είναι είτε το ίδιο το όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, είτε το ιεραρχικώς προϊστάμενο αυτού, είτε ένα ad hoc όργανο ειδικά συνεστημένο για την εξέταση των εν λόγω προσφυγών. Το σύνηθες που παρατηρείται στην ελληνική έννομη τάξη είναι να υπάρχουν ad hoc συνεστημένα όργανα ή επιτροπές που θα αποφανθούν επί των υποβληθεισών προσφυγών. Η ratio της ανωτέρω νομοθετικής επιλογής συνίσταται στη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της κρίσης του οργάνου και στην αποδέσμευσή του από τις εξαρτήσεις της διοικητικής ιεραρχίας. Και τούτο, διότι μία διοικητική προσφυγή εξεταζόμενη από όργανα που βρίσκονται εντός της διοικητικής ιεραρχίας είναι πιο πιθανό να την απορρίψουν παρά να την κάνουν δεκτή στην προσπάθειά τους να περισώσουν το κύρος της υπό αμφισβήτηση πράξης⁷². Σε περίπτωση που η προσφυγή υποβληθεί σε αναρμόδιο όργανο τότε δεν απορρίπτεται αυτή ως απαράδεκτη αλλά γεννάται υποχρέωση διαβίβασης στην αρμόδια αρχή. Κάτι τέτοιο προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 3 του Κ.Δ.Δ. που ορίζει τα εξής:

⁷¹ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, *ό.π.*, σελ. 177.

⁷² Σωτήριος Κ. Κυβέλος, *ό.π.*, σελ. 189.

«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».

Σχετικά με την προθεσμία άσκησης⁷³ της ενδικοφανούς προσφυγής έχουμε να παρατηρήσουμε ότι το άρθρο 25 του Κ.Δ.Δ. δε μνημονεύει κάποια γενική προθεσμία κατάθεσης της προσφυγής. Έτσι, λοιπόν την προθεσμία άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής την αναζητάμε στην εκάστοτε εφαρμοστέα νομοθετική διάταξη, η οποία προβλέπει και ρυθμίζει τα περί ασκήσεως της προσφυγής. Η προθεσμία που τάσσεται είναι αποκλειστική, τουτέστιν η άπρακτη πάροδος του οριζόμενου χρονικού διαστήματος επιφέρει την απώλεια του δικαιώματος άσκησης και από την άλλη η διοίκηση απολύει της δικαιοδοσίας της να επιληφθεί επί της απαραδέκτως κατατεθείσας προσφυγής.

Σε ό, τι αφορά τον τύπο⁷⁴ που πρέπει να περιβληθεί η ενδικοφανής προσφυγή, αν δεν προβλέπεται συγκεκριμένη ρύθμιση στο εκάστοτε νομοθετικό καθεστώς ισχύουν τα γενικά που εφαρμόζονται και στις άτυπες προσφυγές. Κατ' επέκταση η ενδικοφανής προσφυγή πρέπει να ασκείται εγγράφως, προκειμένου να κατοχυρωθεί τόσο ο διοικούμενος όσο και η διοίκηση αφενός και αφετέρου να καθίσταται ευχερέστερη η απόδειξη του περιεχομένου της, διότι στην αντίθετη περίπτωση, η προφορική άσκησης της θα δημιουργούσε προβλήματα λόγω του δυσαπόδεικτου. Αναφορά δεν κάνει ο νόμος και ως προς τα στοιχεία που πρέπει να φέρει το σώμα της προσφυγής. Κατ' αντιστοιχία με τα όσα ισχύουν στο Ν.Δ. 796/1971 η ενδικοφανής προσφυγή πρέπει να φέρει το όνομα, τη διεύθυνση, τα στοιχεία ταυτότητας του προσφεύγοντος, την ιδιόχειρη υπογραφή, ώστε να συνάγεται με σαφήνεια η βούλησή του περί αμφισβήτησης της επίμαχης διοικητικής πράξης και να είναι συνταγμένη στην ελληνική γλώσσα. Απαραίτητη, τέλος, κρίνεται η αναγραφή των γεγονότων που στηρίζουν το αίτημα της προσφυγής, η αναφορά της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και η προσκόμιση των αποδεικτικών στοιχείων που δικαιολογούν στο να γίνει δεκτό το αίτημα του προσφεύγοντος.

⁷³ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 196.

⁷⁴ Σωτήριος Κ. Κυβέλος, ό.π., σελ. 194.

3.4.3. Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων

Βασικός δικονομικός κανόνας που διέπει το θεσμό της ενδικοφανούς προσφυγής, αφορά το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων της αιτήσεως ακυρώσεως και της δικαστικής προσφυγής και συγκεκριμένα τόσο η αίτηση ακύρωσης όσο και η δικαστική προσφυγή είναι απαράδεκτες, εάν στρέφονται κατά εκτελεστής διοικητικής πράξης εναντίον της οποίας προβλέπεται εκ του νόμου η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η αίτηση ακύρωσης και η δικαστική προσφυγή στρέφονται κατά της απόφασης που εκδόθηκε επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Έτσι, η προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, όπου αυτή προβλέπεται, ανάγεται σε προϋπόθεση του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων. Τα ανωτέρω προβλέπονται στις κείμενες διατάξεις και ειδικότερα ορίζονται τα κάτωθι:

Άρθρο 45 παρ. 2 του Π.Δ. 18/1989 (ΦΕΚ 8/Τεύχος Α'/09-01-1989, «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας»):

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

Άρθρο 7 παρ. 3 του Ν. 702/1977 (ΦΕΚ 268/Τεύχος Α'/19-09-1977, «Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα διοικητικά δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του Ν.Δ. 170/1973 "περί του Συμβουλίου της Επικρατείας"»):

«Εάν εις την νομοθεσίαν, κατ' εφαρμογής της οποίας εξεδόθη η πράξις της διοικητικής αρχής προβλέπεται η δυνατότης ασκήσεως ενδικοφανούς μέσου, συνεπαγομένου έλεγχον της πράξεως νόμω τε και ουσία ενώπιον της αυτής ή ιεραρχικώς προϊσταμένης αρχής ή ειδικώς καταστημένου οργάνου, η ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου προσφυγή ασκείται μόνον κατά της εκδιδόμενης επί του ενδικοφανούς τούτου μέσου πράξεως».

Αντίστοιχη αναφορά της ρύθμισης του άρθρου 7 παρ. 3 του Ν. 702/1977 εμπεριέχει το άρθρο 19 παρ. 3 του Π.Δ. 341/1978 (ΦΕΚ 71/Τεύχος Α'/10-05-1978, «Περί της ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων διαδικασίας επί των υπαγομένων εις αυτά διοικητικών διαφορών δυνάμει του άρθρου 7 του Ν. 702/1977»).

Δυνάμει των ανωτέρω νομοθετικών προβλέψεων συνάγουμε το συμπέρασμα ότι εάν ο ενδιαφερόμενος πολίτης τα συμφέροντα του οποίου θίγονται από τη δράση της διοίκησης, δεν ασκήσει ή υποβάλλει εκπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, χάνει και το δικαίωμα ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων, γεγονός που συνιστά περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του διοικούμενου.

3.4.4. Υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ως προς τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής

Ένα ζήτημα που έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της άσκησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας σε σχέση με το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων στις περιπτώσεις που προβλέπεται η υποβολή ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί το κατά πόσο υφίσταται ή όχι υποχρέωση από την πλευρά της διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ως προς τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Το εν λόγω θέμα κλήθηκε να αντιμετωπίσει η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. με την υπ' αριθμ. 2892/1993 απόφασή της, αν και στο παρελθόν είχε ασχοληθεί με το συγκεκριμένο ζήτημα, στο πλαίσιο διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης.

Ενδεικτικά να αναφέρουμε την υπ' αριθμ. 2902/1989 απόφαση του Σ.τ.Ε. στην οποία γίνεται αναφορά περί υποχρεώσεως της διοικήσεως να ενημερώνει το διοικούμενο ως προς τη δυνατότητα υποβολής ενδικοφανούς προσφυγής και ως προς τις διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησής της σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης και του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και συγκεκριμένα μνημονεύονται τα εξής στην ανωτέρω απόφαση: *«Ωστόσο, ειδικά στο πεδίο των διαφορών που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας της κοινωνικής ασφάλισης, πρέπει να ληφθεί υπόψη η πολυμορφία των προβλεπομένων στους ασφαλιστικούς οργανισμούς διαδικαστικών διοικητικής επίλυσης των διαφορών αυτών και η εξ αιτίας αυτής εύλογη δυσχέρεια που εμφανίζει η ακριβής γνώση εκ μέρους των ασφαλισμένων της διαδικασίας που πρέπει να τηρήσουν για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων τους: πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η μη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, όπου αυτή προβλέπεται έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του κατοχυρούμενου από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συν/τος δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, δεδομένου ότι μοναδικό μέσο για την προστασία αυτή*

των ασφαλισμένων αποτελεί ουσιαστικά πλέον, η προσφυγή ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Γεννάται συνεπώς από τις αρχές της χρηστής διοίκησης υποχρέωση των ασφαλιστικών οργανισμών να ενημερώσουν τους ενδιαφερόμενους, είτε με το ίδιο έγγραφο στο οποίο είναι διατυπωμένη η πράξη που υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή, είτε με άλλο έγγραφο κοινοποιητικό της πράξης αυτής, τόσο για τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, προσδιορίζοντας ειδικότερα την τασσομένη προθεσμία και το αρμόδιο όργανο, στο οποίο πρέπει να απευθυνθούν, όσο και για τις συνέπειες που θα υποστούν αν παραλείψουν να ασκήσουν την ενδικοφανή προσφυγή». Αντίστοιχα, υπάρχουν αρκετές αποφάσεις του Σ.τ.Ε. που αντιμετωπίζουν κατά τον ίδιο τρόπο την ανωτέρω προβληματική⁷⁵.

Η νομολογία του Σ.τ.Ε. όμως αναφερόταν ειδικά στις ενδικοφανείς προσφυγές που προβλέπονται στο πεδίο του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και δε θεμελιώναν μία γενική υποχρέωση ενημέρωσης του πολίτη σχετικά με την πρόβλεψη ενδικοφανούς προσφυγής. Μάλιστα, η σταθερά επαναλαμβανόμενη διατύπωση στις σχετικές αποφάσεις του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου «ειδικά στο πεδίο των διαφορών που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της κοινωνικής ασφάλισης» δίνει την εντύπωση ότι στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές υφίσταται μία υποχρέωση ενημέρωσης σε αντίθεση με τις λοιπές όπου δε θεμελιώνεται υποχρέωση ενημέρωσης από την πλευρά της διοίκησης. Στις περιπτώσεις δε που η διοίκηση παρέλειπε να ενημερώσει τον διοικούμενο ως προς την ενδικοφανή προσφυγή στο πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων, και παρά ταύτα ο πολίτης ασκούσε το ένδικο βοήθημα χωρίς να ασκήσει προηγουμένως την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή, τότε το ένδικο βοήθημα έπρεπε να απορριφθεί ως απαράδεκτο. Ο πολίτης, όμως αποκτούσε το δικαίωμα να υποβάλει εκ νέου ενδικοφανή προσφυγή εντός νόμιμης προθεσμίας αρχομένης της κοινοποιήσεως της απόφασης του δικαστηρίου ή γνώσης αυτής και στη συνέχεια μπορούσε να ασκήσει το ένδικο βοήθημα κατά της ρητής ή σιωπηρής απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. η παράλειψη της προηγούμενης ενημέρωσης του διοικουμένου ως προς την ύπαρξη της ενδικοφανούς προσφυγής δεν μπορούσε να άρει το απαράδεκτο της απευθείας άσκησης του ενδίκου βοηθήματος, μπορούσε, όμως, να αναβιώσει την προθεσμία για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής⁷⁶.

⁷⁵ Σ.τ.Ε. 1045/1988, Σ.τ.Ε. 1306/1990 και Σ.τ.Ε. 2133/1990.

⁷⁶ Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος, *Η υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής (Μια πρόσφατη*

Η συγκεκριμένη νομολογιακή θέση σαφέστατα ήταν σύμφωνη με το γράμμα του νόμου που επιτάσσει την προηγούμενη άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος. Εντούτοις, η παροχή της δικαστικής προστασίας καθυστερούσε κατ' αυτόν τον τρόπο για μεγάλο χρονικό διάστημα, φτάνοντας μέχρι τα όρια της ουσιαστικής αρνησιδικίας. Και τούτο, διότι θα έπρεπε ο διοικούμενος να ασκήσει για δεύτερη φορά το ίδιο ένδικο βοήθημα, αφού προηγουμένως είχε υποβάλει την ενδικοφανή προσφυγή και αφού ακόμη πιο πριν περίμενε για μεγάλο χρονικό διάστημα μέχρι απορρίψεως από το δικαστήριο του αρχικού ενδίκου βοηθήματος ως απαράδεκτου. Ουσιαστικά όλα τα ανωτέρω σε συνδυασμό με την εμμονή της διοίκησης στην τήρηση διαδικαστικού τύπου οδηγούν στην αναίρεση του κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συν/τος δικαιώματος δικαστικής προστασίας αλλά και στην επιβάρυνση του δικαιοδοτικού έργου των διοικητικών δικαστηρίων⁷⁷.

Η παραπάνω θέση του Σ.τ.Ε. ενισχύθηκε και με την υπ' αριθμ. 233/1992 απόφαση του Σ.τ.Ε., όπου το δικαστήριο αρνήθηκε μία «γενική υποχρέωση» της διοίκησης να ενημερώνει το διοικούμενο ως προς τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, λόγω όμως της σπουδαιότητας του θέματος το δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει το ζήτημα να παραπεμφθεί στην Ολομέλεια προς επίλυση. Η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. με την υπ' αριθμ. 2892/1993 απόφασή της δέχτηκε σε αντίθεση με την παραπεμπτική απόφαση, ότι υφίσταται γενική υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώνει τους πολίτες ως προς την ύπαρξη και τις προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής. Σε περίπτωση, λοιπόν, που η διοίκηση δεν ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και υποβάλει απευθείας το ένδικο βοήθημα, η παράλειψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής δε συνεπάγεται το απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος. Βέβαια, και η λύση αυτή δεν είναι άμοιρη μειονεκτημάτων, καθώς η μη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής οδηγεί την υπόθεση απευθείας στο δικαστήριο με αποτέλεσμα να χάνονται τα οφέλη που έχει η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Οφέλη που σχετίζονται με την επανεξέταση της υπόθεσης στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, με τη διάκριση των καίριων και σημαντικότερων πτυχών της υπόθεσης, η οποία καταλήγει στη δικαιοσύνη πλήρως διερευνημένη και απαλλαγμένη από επουσιώδη στοιχεία. Από

νομολογιακή εξέλιξη-συμβολή στην αρχή της χρηστής διοίκησης και την προστασία θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων), Διοικητική Δίκη, 1995, σελ. 557.

⁷⁷ Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος, ό.π., σελ. 557.

την άλλη, όμως πλευρά, η άρση του απαραδέκτου της απευθείας άσκησης του ενδίκου βοηθήματος σε περίπτωση μη ενημέρωσης του ενδιαφερομένου πολίτη είναι ο μόνος τρόπος για να αποφευχθεί η διπλή προσφυγή στα δικαστήρια και να διασφαλιστεί το δικαίωμα του πολίτη για άμεση και αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Κατ' εξαίρεση κρίθηκε προσφάτως από την Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. ότι δεν απαιτείται ενημέρωση σε υποθέσεις συμβάσεων και, επομένως, δεν μπορεί να θεραπευτεί το απαράδεκτο του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος. Και τούτο, διότι οι σχετικές 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 που παρουσιάζει το συγκεκριμένο αντικείμενο⁷⁸.

3.4.5. Συνέπειες ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής

Οι συνέπειες ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής σχετίζονται με τις ενέργειες της διοίκησης και τις εξουσίες της αρχής που είναι αρμόδια να επιληφθεί και να εξετάσει το θέμα. Ειδικότερα, ως προς τις ενέργειες της διοίκησης τα αποτελέσματα που επέρχονται είναι το μεταβιβαστικό και το ανασταλτικό.

Το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα είναι ένα από τα σημαντικότερα αποτελέσματα που επιφέρει η άσκησή της και συνίσταται στη μεταβίβαση της υπόθεσης στο σύνολο

⁷⁸ Ολομ. Σ.τ.Ε. 876/2013: «Επειδή, όπως προκύπτει από τις ανωτέρω ειδικές διατάξεις, η τήρηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 12 του ν. 1418/1984 ενδικοφανούς διαδικασίας (άσκηση ένστασης και εν συνεχεία αίτησης θεραπείας), ορίζεται ρητώς ως προϋπόθεση του παραδεκτού της, κατά το άρθρο 13 του ίδιου νόμου, προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου επί διαφορών που ανακύπτουν μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, χωρίς να επιβάλλεται από τις εν λόγω διατάξεις η υποχρέωση στη Διοίκηση να προβαίνει σε ενημέρωση του αναδόχου για την ενδικοφανή αυτή διαδικασία.[...]. Επομένως, υποχρέωση ενημέρωσης δεν μπορεί να θεωρηθεί επιβαλλομένη και για τις, κατ' άρθρο 12 του ν. 1418/84, ένσταση και αίτηση θεραπείας, η άσκηση των οποίων τάσσεται ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής του άρθρου 13 του νόμου αυτού, δεδομένου ότι η ενδικοφανής αυτή διαδικασία δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη, διαδικαστικού χαρακτήρα, άλλου διοικητικού νόμου, αλλά από τις ίδιες διατάξεις του αυτού νόμου (άρθρα 12 και 13 ν. 1418/84), για την έννοια των οποίων δεν καταλείπεται καμία εύλογη αμφιβολία. Άλλωστε, δεν μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι μια εργοληπτική επιχείρηση εγγεγραμμένη στο μητρώο εργοληπτικών επιχειρήσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 του ν. 1418/1984, με σκοπό την κατασκευή δημοσίων έργων, η οποία, κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων, μετέχει σε διαγωνισμούς για την ανάθεση της κατασκευής δημοσίων έργων και η οποία έχει ανακηρυχθεί ανάδοχος με βάση τις διατάξεις του ανωτέρω ν. 1418/1984, αγνοεί τις διατάξεις των άρθρων 12 και 13 του ισχύοντος από το 1984 νόμου αυτού, οι οποίες αφορούν τη δικαστική της προστασία επί διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο της εκτέλεσης του δημοσίου έργου. Με αυτά τα δεδομένα, τυχόν αποδοχή της αντιθέτου απόψεως θα υπερακόντιζε το σκοπό της ενημέρωσης και θα επέτρεπε την καταστρατήγηση των ανωτέρω διατάξεων του ν. 1418/1984, οι οποίες, λόγω της σοβαρότητας του αντικείμενου των δημοσίων έργων, προβλέπουν την υποχρεωτική τήρηση ενδικοφανούς διαδικασίας σε δυο μάλιστα στάδια».

της, δηλαδή, και κατά το ουσιαστικό και κατά το νομικό μέρος στην αρμόδια κατά το νόμο αρχή. Η υπόθεση, επομένως, αφαιρείται από το όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση και αρμόδια καθίσταται η αρχή που ορίζει ο νόμος. Συνέπεια του μεταβιβαστικού αποτελέσματος είναι ότι η αρχική διοικητική πράξη χάνει την αυτοτέλειά της και τον εκτελεστό της χαρακτήρα με την έκδοση της αποφάσεως επί της προσφυγής και ενσωματώνεται στην τελευταία.

Ο προβληματισμός που τίθεται σχετικά με το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα είναι το κατά πόσο τυγχάνει εφαρμογής και στην ενδικοφανή προσφυγή η αρχή που ισχύει στα ένδικα μέσα «τόσον μεταβιβάζεται όσον εκκαλείται», σύμφωνα με την οποία η διοικητική αρχή είναι αρμόδια να εξετάζει μόνο τους προβαλλόμενους στην εκάστοτε προσφυγή, στο εκάστοτε ένδικο βοήθημα λόγους. Εν προκειμένω, η διοικητική αρχή λόγω της αρμοδιότητάς της να εξετάζει και το νόμο και το ουσία βάσιμο της προσφυγής, προβαίνει σε πλήρη έλεγχο της υπόθεσης και δε δεσμεύεται από τους προβαλλόμενους ισχυρισμούς⁷⁹.

Πέρα από το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής έχει και ανασταλτικό αποτέλεσμα⁸⁰. Αυτό σημαίνει ότι η αρμόδια εκ του νόμου αρχή δύναται να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλόμενης πράξης, χωρίς ωστόσο να θεμελιώνεται υποχρέωση προς τούτο.

Το θέμα του εύρους των εξουσιών της αρμόδιας διοικητικής αρχής σχετίζεται με το κατά πόσο είναι επιτρεπτή ή όχι η χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντος. Πρόκειται για την λεγόμενη «*reformatio in pejus*». Καταρχήν η ratio των διοικητικών προσφυγών εντοπίζεται στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων τόσο του διοικούμενου όσο και της διοίκησης, όπου δυνάμει μίας συνοπτικής διοικητικής διαδικασίας επιδιώκεται η καλλιέργεια κλίματος συνεργασίας και όχι ανταγωνισμού, ώστε τα μέρη να προσπαθήσουν να επιλύσουν τις διαφορές τους. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ο ενδιαφερόμενος πολίτης να επιδιώκει μέσω της άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής να βελτιώσει τη θέση του παρά να την καταστήσει χειρότερη. Από την άλλη, όμως, πλευρά η αρχή της νομιμότητας και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που πρέπει να διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης δεν επιτρέπουν τον αποκλεισμό της «*reformatio in pejus*». Καθότι η αρχή της νομιμότητας θα έμοιαζε κενή περιεχομένου, στην περίπτωση που το διοικητικό όργανο θα έπρεπε να σεβασθεί την

⁷⁹ Ευγενία Πρεβεδούρου, *Η προβληματική των ενδικοφανών προσφυγών ενόψει της συνταγματικής κατοχυρώσεως της αιτήσεως ακυρώσεως*, Δίκη, 1990, σελ. 648.

⁸⁰ Ευγενία Πρεβεδούρου, *ό.π.*, σελ. 649.

παράνομη διοικητική πράξη για να μην καταστήσει χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντος, μία πράξη που θα παρήγε τα αποτελέσματά της εσαεί, εάν δεν επρόκειτο να προσβληθεί και να ακυρωθεί από το Σ.τ.Ε.⁸¹. Ουσιαστικά, δηλαδή θα οδηγούμασταν στη διαίωνιση παράνομων καταστάσεων.

Πάρα ταύτα, η νομολογία στο θέμα αυτό υιοθέτησε ευνοϊκή στάση για το διοικούμενο αποτρέποντας τη χειροτέρευσή του κατά την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ενδεικτικά ορισμένες αποφάσεις του Σ.τ.Ε. που καθιερώνουν ως γενική αρχή του δικαίου το ανεπίτρεπτο της χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος, όπως η υπ' αριθμ. 1067/1979 απόφαση του Σ.τ.Ε., η υπ' αριθμ. 3424/2006 απόφαση του Σ.τ.Ε. η οποία μεταξύ άλλων αναφέρει «*Τέλος, κατά γενική αρχή του δικαίου, εφ' όσον στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, το δευτεροβάθμιο όργανο, επιλαμβανόμενο βάσει προβλεπομένης από το νόμο ενδικοφανούς προσφυγής, δεν μπορεί να χειροτερεύσει τη θέση του προσφεύγοντος (βλ. Σ.τ.Ε. 4202/1986, 2340/1987)*», αλλά και η πρόσφατη με αριθμό 236/2016 απόφαση του Σ.τ.Ε. στην οποία αναφέρονται τα εξής: «*Επειδή, εξάλλου, σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου, όταν δευτεροβάθμιο όργανο κρίνει επί ενδικοφανούς προσφυγής του διοικουμένου, δεν δύναται να καταστήσει χειρότερη τη θέση του, εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση (Σ.τ.Ε. 4202/1986, 2340/1987). Συνεπώς, όταν η δευτεροβάθμια υγειονομική επιτροπή κρίνει επί προσφυγής ασφαλισμένου του αναιρεσειόντος Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. κατά αποφάσεως της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, η οποία (προσφυγή) - όπως προκύπτει από τα εκθέντα στην προηγούμενη σκέψη - οργανώνεται διαδικαστικά ως ενδικοφανής προσφυγή (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2182/2015), δεν δύναται να καταστήσει χειρότερη τη θέση αυτού, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση στη νομοθεσία του ως άνω Ιδρύματος, ούτε προκύπτει από τη νομοθεσία αυτή η δυνατότητα της δευτεροβάθμιας υγειονομικής επιτροπής να καταστήσει χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντος ασφαλισμένου, ενόψει, άλλωστε, και του ότι, κατά τα προεκτεθέντα στην σκέψη 5, προβλέπεται πάντως η δυνατότητα του ασφαλιστικού αυτού οργανισμού (Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.) να ασκήσει προσφυγή κατά της γνωματεύσεως της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, προκειμένου να μειωθεί το ποσοστό της ιατρικής αναπηρίας του ασφαλισμένου (Σ.τ.Ε. 4202/1986)*».

⁸¹ Ευγενία Πρεβεδούρου, ό.π., σελ. 649.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΩΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ

4.1. Βασικά στοιχεία για την έννοια της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση αποτελεί βαθμίδα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία συστάθηκε το 2011, όταν τέθηκε σε ισχύ η νέα διοικητική διαίρεση του Προγράμματος "Καλλικράτης", με το Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'/07-06-2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*»), όπου έχουμε τον επανασχεδιασμό των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν μια ολοκληρωμένη εξέλιξη των κρατικών-διοικητικών Περιφερειών και ασκούν τις αρμοδιότητές τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό νόμο 2503/1997 (ΦΕΚ 107/Τεύχος Α'/30-05-1997, «*Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*»). Παράλληλα πρόσθετες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με το άρθρο 280 του Ν. 3852/2010.

Η συγκρότηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνιστά συνταγματική επιταγή (άρθρο 101 του Συν/τος) που ορίζει τη διοίκηση του κράτους βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι αυτοτελής διοικητική μονάδα αρμόδια για τις επιχειρησιακές και ελεγκτικές δραστηριότητες του κράτους στην περιοχή ευθύνης της. Ειδικότερα, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανήκουν κρατικές υποθέσεις που για συνταγματικούς λόγους δεν μπορούν να ασκηθούν από την αυτοδιοίκηση, κρατικές υποθέσεις που σταδιακά αποκεντρώνονται από την κεντρική διοίκηση, με στόχο τη δημιουργία ενός επιτελικού και ευέλικτου κράτους, καθώς και κρατικές υποθέσεις που αποβλέπουν στην άμεση και ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη.⁸²

Οι τομείς δημοσίων πολιτικών που δραστηριοποιείται η Αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση είναι:

- Νομιμότητα: Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της Αυτοδιοίκησης
- Αστική Κατάσταση: Διαχείριση θεμάτων κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας και πολιτογράφησης

⁸² <http://www.apdattikis.gov.gr/apokentromeni-dioikisi-attikis/%cf%80%ce%bf%ce%b9%ce%bf%ce%b9-%ce%b5%ce%af%ce%bc%ce%b1%cf%83%cf%84%ce%b5/>

- Μετανάστευση: Διαχείριση θεμάτων χορήγησης, ανανέωσης, απόρριψης, ανάκλησης αδειών διαμονής
- Δημόσια Περιουσία – Κρατικός Πλούτος:
 - Κοινωφελείς Περιουσίες: διαχείριση, εποπτεία και εκκαθάριση ιδρυμάτων, κληροδοτημάτων και σχολαζουσών κληρονομιών
 - Χωροταξία / Πολεοδομία και Περιβάλλον: εξειδίκευση γενικών κατευθύνσεων και εφαρμογή οδηγιών περιβαλλοντικής, χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής, προστασία και αξιοποίηση υδάτινων πόρων, ορυκτών πόρων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, εργαστηριακός έλεγχος υλικών δημοσίων έργων και εκτέλεση ποιοτικών ελέγχων
 - Δασικά – Αγροτικά Θέματα: εποπτεία, προστασία και εκμετάλλευση δασών και δασικών εκτάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και εξάλειψης πυρκαγιών, σύνταξη δασικών χαρτών, θέματα αναδασμού, εποικισμού, αλιείας και γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Αντικείμενο έρευνας του συγκεκριμένου κεφαλαίου θα αποτελέσει ο ρόλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως ελεγκτικού μηχανισμού εστιάζοντας στην αρμοδιότητα τη σχετική με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της αυτοδιοίκησης. Θα γίνει μία προσπάθεια από την πλευρά μου, ως υπαλλήλου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και ασχολούμενη με το αντικείμενο του ελέγχου νομιμότητας, να σας παρουσιάσω περιπτώσεις προσφυγών που έχουν υποβληθεί στην εν λόγω υπηρεσία κατόπιν άσκησης της κατά το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 ειδικής διοικητικής προσφυγής αφενός και αφετέρου προσφυγών που έχουν κατατεθεί κατόπιν άσκησης της κατά το εκάστοτε προβλεπόμενο νομοθετικό πλαίσιο ενδικοφανούς προσφυγής.

4.2. Περιπτώσεις ειδικής διοικητικής προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 - Νομολογιακές περιπτώσεις

Στο σημείο αυτό χρήσιμο είναι να αναφέρουμε τα βασικά σημεία του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010 καθώς και της υπ' αριθμ. 60/2010 εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ειδικότερα το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010 ορίζει τα εξής:

«1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί».

Επίσης, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 60/2010 (ΑΔΑ: 4ΠΚΚ-Υ2) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, κατά το μεταβατικό διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 23 του «Καλλικράτη» ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των περιφερειών σύμφωνα με τα άρθρα 225, 226 και 227 του «Καλλικράτη».

Περιπτώσεις προσφυγών:

- Στη συγκεκριμένη περίπτωση υποβλήθηκε στην Υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής προσφυγή ανώνυμης τεχνικής εταιρείας που διέθετε αυτοτελές στεγασμένο λιπαντήριο επιβατικών αυτοκινήτων στρεφόμενης κατά απόφασης του Αντιπεριφερειάρχη Περιφέρειας Αττικής (Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών) δυνάμει της οποίας αποφασίστηκε η σφράγιση του αυτοτελούς στεγασμένου λιπαντηρίου επιβατικών αυτοκινήτων της ανωτέρω εταιρείας κατ' εφαρμογή των διατάξεων της Υ.Α. 32279/1990/10-06-2009 (ΦΕΚ 1189/Τεύχος Β'/18-06-2009, «Καθορισμός λεπτομερειών τρόπου σφράγισης για εγκαταστάσεις σταθμών υπεραστικών λεωφορείων, σταθμών φορτηγών αυτοκινήτων για φορτοεκφόρτωση εμπορευμάτων και σταθμών αυτοκινήτων και πλυντηρίων-λιπαντηρίων») και των διατάξεων των παρ. 2, 3 και 5 του άρθρου 11 του Ν. 803/1978 (ΦΕΚ 123/Τεύχος Α'/09-08-1978, «Περί επιβαλλομένων κυρώσεων εις κατόχους οδηγών αυτοκινήτων και φορτηγών μοτοσυκλετών ιδιωτικής χρήσεως διά παραβάσεις τινάς της περί των οχημάτων τούτων κειμένης νομοθεσίας και άλλων τινών διατάξεων»), όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν μεταγενέστερα. Ειδικότερα στο άρθρο 11 παρ. 2 του Ν. 803/1978 ως τροποποιήθηκε και ισχύει ορίζονται τα κάτωθι: «Εγκαταστάσεις σταθμών αυτοκινήτων που διέπονται από την προηγούμενη παράγραφο και το, κατ' εφαρμογής αυτής, προεδρικό διάταγμα, καθώς και τις εκδοθείσες, κατ' εφαρμογή του

άρθρου 10 παρ. 1 του ν. δ/τος 3990/1959 (ΦΕΚ 199/Α'), κανονιστικές αποφάσεις του Υπουργού Συγκοινωνιών και λειτουργούν είτε χωρίς την προβλεπόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις άδεια είτε μετά τη λήξη της ισχύος της άδειας αυτής είτε μετά από προσωρινή ή οριστική αφαίρεσή της σφραγίζονται, μετά από προειδοποίηση ενός μηνός, με απόφαση της αρμόδιας για τη χορήγηση της άδειας λειτουργίας αρχής».

Η Υπηρεσία, αφού εξέτασε το εμπρόθεσμο της άσκησής της, ήτοι την άσκηση της προσφυγής εντός της δεκαπενθήμερης προθεσμίας που τάσσει ο νόμος αρχομένης από της επίδοσης της απόφασης στον ενδιαφερόμενο και αφού έκρινε το παραδεκτό της άσκησής της, προχώρησε στην εξέταση των λόγων της προσφυγής λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης καθώς και τις απόψεις της επιβάλλουσας το πρόστιμο αρχής από τα οποία προέκυψαν τα εξής:

- i) Με αφορμή το υπ' αριθμ. πρωτ. έγγραφο της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος Αττικής με θέμα «Αποστολή φακέλου υπόθεσης με ID Αναφοράς, το οποίο διαβιβάστηκε στην εκδούσα την προσβαλλόμενη απόφαση Υπηρεσία, πραγματοποιήθηκε έλεγχος – αυτοψία από τη Δ/ση Μεταφορών και Επικοινωνιών στον χώρο των εγκαταστάσεων της προσφεύγουσας εταιρείας, όπου διαπιστώθηκε η λειτουργία αυτοτελούς στεγασμένου λιπαντηρίου αυτοκινήτων, χωρίς την προβλεπόμενη από τις κείμενες διατάξεις άδεια λειτουργίας.
- ii) Με το υπ' αριθμ. πρωτ. έγγραφο της καθ' ης η προσφυγή Υπηρεσίας, ζητήθηκε από την προσφεύγουσα, όπως υποβάλει τις απόψεις της ως προς τα διαπιστωθέντα την ημέρα του πραγματοποιηθέντος ελέγχου, το οποίο και παρελήφθη από την εταιρεία σύμφωνα με αποδεικτικό επίδοσης των ΕΛΤΑ.
- iii) Με το υπ' αριθμ. πρωτ. έγγραφο κατάθεσης απόψεων, η προσφεύγουσα επικαλέστηκε ότι η δεξαμενή καυσίμου που βρίσκεται στις εγκαταστάσεις της επιχείρησης δε χρησιμοποιούνταν και έχει απομακρυνθεί, καθώς και το ότι θα προχωρούσε άμεσα στην έκδοση της άδειας λειτουργίας του συνεργείου επισκευής οχημάτων. Ωστόσο, δεν γινόταν καμία αναφορά ως προς τον χώρο του λιπαντηρίου.

Στην περί ου ο λόγος προσφυγή που κατέθεσε η εταιρεία αναφέρονταν τα εξής:

- α) Η επιχείρηση δραστηριοποιούνταν στο χώρο των Δημοσίων Έργων και διέθετε ιδιόκτητο μηχανολογικό εξειδικευμένο εξοπλισμό και φορτηγά μεταφοράς των υλικών για έργα, κυρίως οδοποιίας, που αναλάμβανε, τα μηχανήματα και τα φορτηγά της οποίας απαιτούσαν παρακολούθηση και ρυθμίσεις σε ημερήσια βάση, έτσι ώστε η κυκλοφορία και η εν γένει λειτουργία τους να καθίστατο ασφαλής μη προκαλώντας

ρύπανση στο περιβάλλον. Για το λόγο αυτό στις εγκαταστάσεις της εταιρείας υπήρχε στεγασμένος χώρος, όπου γίνονταν αυτού του είδους οι διαδικασίες. Επειδή ο εν λόγω χώρος ήταν απαραίτητος για τη λειτουργία της εταιρείας, η σφράγιση του θα δημιουργούσε τεράστια προβλήματα στις συμβάσεις που είχε αναλάβει. β) Η εταιρεία είχε δηλώσει ότι θα προέβαινε άμεσα στην έκδοση άδειας λειτουργίας του λιπαντηρίου.

Η επιβάλλουσα το μέτρο της σφράγισης Υπηρεσία τήρησε τη νόμιμη διαδικασία, ήτοι ενήργησε, αφού έλαβε γνώση της παραβατικής συμπεριφοράς της εταιρείας, όπως προσδιοριζόταν στο έγγραφο της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, προχώρησε στη διενέργεια ελέγχου, όπου διαπιστώθηκε η παράβαση, και ειδικότερα η λειτουργία του λιπαντηρίου της εν λόγω εταιρείας χωρίς την προβλεπόμενη από τις κείμενες διατάξεις άδεια λειτουργίας, κάλεσε την προσφεύγουσα όπως υποβάλει εγγράφως τις απόψεις της και κατόπιν της έγγραφης κατάθεσης των απόψεών της, προχώρησε στην έκδοση της υπ' αριθμ. πρωτ. απόφασης περί επιβολής του μέτρου της σφράγισης κατ' εφαρμογή των κείμενων νομοθετικών διατάξεων, ενεργώντας σύννομα. Ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι θα προβεί άμεσα στην έκδοση της άδειας λειτουργίας του λιπαντηρίου αποτελεί και λόγο απόρριψης της προσφυγής καθώς αποδέχεται την παράβαση που διέπραξε.

Με βάση τα ανωτέρα και στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης κατά την οποία η Αποκεντρωμένη Διοίκηση δεν υπεισέρχεται σε θέματα ουσίας που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ελεγχόμενων Υπηρεσιών, συνάγεται ότι η προσφεύγουσα υπέπεσε σε παράβαση και νομίμως επιβλήθηκε το διοικητικό μέτρο της σφράγισης του αυτοτελούς στεγασμένου λιπαντηρίου επιβατικών αυτοκινήτων της προσφεύγουσας εταιρείας. Συνεπώς, η Υπηρεσία απέρριψε την προσφυγή της ανωτέρω εταιρείας, ενημερώνοντας ταυτόχρονα τον προσφεύγοντα ότι κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής ενώπιον των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων.

- Στην περίπτωση αυτή υποβλήθηκε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής η προσφυγή του κ. Λ.Φ. στρεφόμενη κατά της απόφασης του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Μεταφορών-Επικοινωνιών Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού Τομέα Αθηνών (Τμήμα Χορήγησης Αδειών Οδήγησης) βάσει της οποίας αποφασίστηκε στον κ. Λ.Φ. η οριστική ανάκληση της υπ' αριθμ. ειδικής άδειας ΕΔΧ αυτοκινήτου κατ'

εφαρμογή των άρθρων 95 παρ. 2 περ. γ, 100 παρ. α και 101 παρ. γ. του Ν. 4070/2012 (ΦΕΚ 82/Τεύχος Α'/10-04-2012, «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις») καθώς σύμφωνα με το υπ' αριθμ. αντίγραφο ποινικού μητρώου του κ. Λ.Φ. από την Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών πρόεκυψε ότι: α) με την αριθμ. απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Ανηλίκων Αθηνών καταδικάστηκε σε ποινικό σωφρονισμό τεσσάρων ετών και έντεκα μηνών για το αδίκημα της κλοπής, απόπειρας κλοπής, διακεκριμένες περιπτώσεις κλοπής, διακεκριμένες κλοπές και β) με την υπ' αριθμ. απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης πέντε μηνών μετατραπέισα για το αδίκημα της κλοπής, κλοπής κατά συναυτουργίας.

Η προσφυγή στρεφόταν κατά της προαναφερόμενης απόφασης, και συνεπώς με προφανές έννομο συμφέρον ασκήθηκε. Από τα στοιχεία του φακέλου που απέστειλε η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών δεν πρόεκυψε το χρονικό σημείο παραλαβής της προσβαλλόμενης απόφασης, προκειμένου να κριθεί το εμπρόθεσμο της υπό κρίση προσφυγής, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 227 του Ν.3852/2010 προθεσμία των δεκαπέντε (15) ημερών («Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφοτου έλαβε γνώση αυτής»). Κατά συνέπεια, θεωρήθηκε ότι παραδεκτώς ασκήθηκε η ανωτέρω προσφυγή, κρίθηκε εμπρόθεσμη (Σ.τ.Ε. 2841/1984 Νο Β 1988) και εξετάστηκε περαιτέρω.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. έγγραφο της Διεύθυνσης Μεταφορών-Επικοινωνιών Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού Τομέα Αθηνών (Τμήμα Χορήγησης Αδειών Οδήγησης) προέκυψαν τα εξής:

α) Η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού Τομέα Αθηνών-Τμήμα Χορήγησης Αδειών Οδήγησης είχε προχωρήσει στην οριστική ανάκληση της υπ'αριθμ. ειδικής άδειας Ε.Δ.Χ. του κ. Λ.Φ. σε εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 95 παρ. 2γ, 100 παρ. α και 101 παρ. γ του Ν. 4070/2012 τα οποία ορίζουν:

Άρθρο 95 παρ. 2γ:

«Για να χορηγηθεί ή ανανεωθεί η ειδική άδεια οδήγησης Ε.Δ.Χ. αυτοκινήτου απαιτείται ο υποψήφιος:

γ. να μην έχει καταδικαστεί αμετάκλητα για ένα από τα αδικήματα του άρθρου 100 της περίπτωσης α' του παρόντος»

Άρθρο 100 παρ. α:

«Η άδεια κυκλοφορίας Ε.Δ.Χ. αυτοκινήτου ανακαλείται με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη:

α) Όταν ο ιδιοκτήτης του Ε.Δ.Χ. αυτοκινήτου καταδικαστεί αμετάκλητα για ένα από τα αδικήματα της συγκρότησης ή ένταξης ως μέλος σε εγκληματική οργάνωση, [...], κλοπής, υπεξαίρεσης, εκβίασης, απάτης, απιστίας, [...].

Άρθρο 101 παρ. γ:

«Η ειδική άδεια οδήγησης Ε.Δ.Χ. ανακαλείται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη:

[..]. Ακόμη ανακαλείται οριστικά σε περίπτωση οδήγησης Ε.Δ.Χ. αυτοκινήτου κατά το χρονικό διάστημα που του έχει ανακληθεί προσωρινά η ειδική άδεια οδήγησης, όπως και σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης του οδηγού για ένα από τα αδικήματα του εδαφίου α' του άρθρου 100».

β) Με το υπ' αριθμ. έγγραφό της, η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού Τομέα Αθηνών είχε ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο προκειμένου να εκφράσει εντός πέντε (5) ημερών τις απόψεις του προφορικά ή γραπτά σχετικά με την πρόθεση της Υπηρεσίας να ανακαλέσει οριστικά την υπ' αριθμ. ειδική άδεια Ε.Δ.Χ.. Συνάγεται δε ότι είχε τηρηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως προβλέπει το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Ο ενδιαφερόμενος, όπως προέκυψε και από το σώμα της προσβαλλόμενης πράξης, δεν είχε καταθέσει τις απόψεις του.

Στην υπό κρίση προσφυγή ο προσφεύγων ζητούσε την ανάκληση και την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, καθώς είχε καταθέσει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων την υπ' αριθμ. πρωτ. αίτηση χάριτος περί διαγραφής των δύο καταδικαστικών αποφάσεων για τους λόγους που μνημονεύονταν σε αυτήν και αφορούσαν λόγους προσωπικούς, οικονομικούς, επαγγελματικούς και κοινωνικούς.

Από τα ανωτέρω προέκυψε ότι τα όσα ισχυρίστηκε ο προσφεύγων ήταν ανίσχυρα να προκαλέσουν την ανάκληση της προσβαλλόμενης πράξης, διότι δεν έρχονταν σε αντίθεση με τον κανόνα δικαίου βάσει του οποίου είχε εκδοθεί η

προσβαλλόμενη πράξη και κατ' επέκταση στα πλαίσια ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης δε διαπιστώθηκε παράβαση νόμου κατά την έκδοσή της. Οπότε και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής απέρριψε την προσφυγή, ενημερώνοντας ταυτόχρονα τον προσφεύγοντα ότι κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής ενώπιον των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων.

Ταυτόχρονα στην προκειμένη προσφυγή περιλαμβανόταν και αίτημα αναστολής εκτέλεσης της ανωτέρω απόφασης. Η Υπηρεσία, όμως, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν έχει την αρμοδιότητα να εξετάζει αιτήματα αναστολής βάσει της υπ' αριθμ. 15 Εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (αριθμ. πρωτ. 5370/02-02-2011, ΑΔΑ 4ΑΛ9Κ-Κ) στην οποία αναφέρεται ότι: *«Επίσης κατά τη μεταβατική περίοδο ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση προσβαλλόμενης πράξης των Δήμων και Περιφερειών, αφού στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 238 του "Καλλικράτη" δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 αυτού».*

- Άλλη περίπτωση αποτελεί η προσφυγή του κ. Θ.Μ. ασκηθείσα κατά της υπ' αριθμ. πρωτ. απόφασης της Αντιπεριφερειάρχη Π.Ε. Δυτικής Αττικής (Δ/ση Ανάπτυξης-Τμήμα Χορήγησης Αδειών) με την οποία είχε επιβληθεί διοικητικό πρόστιμο ύψους χιλίων ευρώ (1.000,00 €) στον κ. Θ.Μ., κάτοχο αρτοποιείου επί της οδού στην Αττική για παράβαση του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α του Ν. 3526/2007 (ΦΕΚ 24/Τεύχος Α' /09-02-2007, *«Παραγωγή και διάθεση προϊόντων αρτοποιίας και συναφείς διατάξεις»*). Η προσφυγή κρίθηκε εμπρόθεσμη, ως προέκυψε από το αποδεικτικό επίδοσης της καθότι μετά την κοινοποίηση της απόφασης η προσφυγή κατατέθηκε εντός της προβλεπόμενης από το άρθρο 227 παρ.1^α του Ν.3852/2010 προθεσμίας των δεκαπέντε (15) ημερών.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης που διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία με το αριθμ. πρωτ. έγγραφο της Δ/σης Ανάπτυξης Π.Ε. Δυτικής Αττικής-Τμήμα Χορήγησης Αδειών προέκυψαν τα εξής:

i) Την 05-05-2014 υπάλληλοι της αρμόδιας Υπηρεσίας της Π.Ε. Δυτικής Αττικής είχαν διενεργήσει έλεγχο στα πρατήρια αρτοποιίας του κ. Γ.Ε. επί της οδού και της κ. Κ.Κ. επί της οδού όπου και διαπίστωσαν τα κάτωθι:

- Το πρατήριο άρτου ιδιοκτησίας του κ. Γ.Ε. εξέθετε τα πωλούμενα προϊόντα αρτοποιίας στην προθήκη χωρίς συσκευασία, ενώ κατά την πώληση τα πωλούμενα

ασυσκευάστα προϊόντα αρτοποιίας παραδίδονταν σε απλή χάρτινη ή διαφανή σακούλα, χωρίς τις απαραίτητες ενδείξεις και παραδίδονταν στον πελάτη. Σημειωτέον δε, ότι τα πωλούμενα προϊόντα αρτοποιίας που διέθετε το πρατήριο παραδόθηκαν σε αυτό με το υπ' αριθμ. πρωτ. xxxx τιμολόγιο που εκδόθηκε από τον προσφεύγοντα, αρτοποιό με έδραστην Αττική. Εντός του πρατηρίου ανευρέθηκαν κενές διάφανες συσκευασίες άρτου με τις απαραίτητες ενδείξεις, όπως απαιτείται από τη νομοθεσία.

- Το πρατήριο άρτου ιδιοκτησίας της κ. Κ.Κ. εξέθετε τα πωλούμενα προϊόντα αρτοποιίας στην προθήκη χωρίς συσκευασία ή σε διάφανη συσκευασία χωρίς τις απαραίτητες ενδείξεις, ενώ κατά την πώληση τα πωλούμενα ασυσκευάστα προϊόντα αρτοποιίας παραδίδονταν σε απλή χάρτινη σακούλα, χωρίς τις απαραίτητες ενδείξεις ή απλά τυλίγονταν στο λεγόμενο χαρτί αφής και παραδίδονταν στον πελάτη. Επισημαίνεται ότι τα πωλούμενα προϊόντα αρτοποιίας που διέθετε το πρατήριο παραδόθηκαν σε αυτό με το υπ' αριθμ. πρωτ. xxxx τιμολόγιο της επιχείρησης αρτοποιίας του προσφεύγοντα, καθώς και από την επιχείρηση αρτοποιίας του κ. Σ.Σ.. Όπως προέκυψε από τον έλεγχο, τα πωλούμενα προϊόντα αρτοποιίας παραδίδονταν είτε σε κιβώτια αντί της κατάλληλης μεμονωμένης συσκευασίας ή σε διάφανη σακούλα, χωρίς τις απαραίτητες ενδείξεις.

ii) Η ανωτέρω συμπεριφορά του προσφεύγοντος, η παράλειψη, δηλαδή της συσκευασίας των πωλούμενων προϊόντων αρτοποιίας στον τόπο παραγωγής τους (αρτοποιείο ιδιοκτησίας του προσφεύγοντος) συνιστά παράβαση της αρτοποιητικής νομοθεσίας από τον προσφεύγοντα και ειδικότερα του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α του Ν. 3526/2007, καθώς πρόκειται για παράβαση όρου και περιορισμού που απορρέει από την άδεια λειτουργίας του αρτοποιείου.

Ειδικότερα το άρθρο 14 παρ. 2 περ. α και β του Ν. 3526/2007 ορίζει:

«Η πώληση προϊόντων αρτοποιίας από τα καταστήματα που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο (παρ. 1: η διάθεση των προϊόντων αρτοποιίας, δηλαδή η πώληση και διανομή άρτου και αρτοπαρασκευασμάτων, επιτρέπεται από όλα τα καταστήματα τροφίμων και ποτών [...] εφόσον χορηγηθεί για τα καταστήματα αυτά άδεια ίδρυσης και λειτουργίας πρατηρίου άρτου) και τα πρατήρια άρτου, γίνεται με τους ακόλουθους όρους και προϋποθέσεις:

α) Τα προϊόντα αρτοποιίας πρέπει να συσκευάζονται στο χώρο παραγωγής τους, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 13. Αρτοσκευάσματα με χαμηλό ποσοστό υγρασίας, όπως παξιμάδια, φρυγανιές, μπορεί να συσκευάζονται και σε σακίδια από

πλαστική ύλη, κλεισμένα με συνδετική μηχανή, εφόσον τα σακίδια αυτά πληρούν τους όρους που καθορίζονται από τις διατάξεις του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών».

Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 14 του Ν. 3526/2007 τα υφιστάμενα αρτοποιεία θα έπρεπε να προσαρμοστούν υποχρεωτικά στις απαιτήσεις του εν λόγω νόμου έως την 31^η-12-2007.

iii) Κατόπιν των διενεργηθέντων αγορανομικών ελέγχων, κλήθηκε με το υπ' αριθμ. πρωτ. έγγραφο της Δ/σης Ανάπτυξης Π.Ε. Δυτικής Αττικής-Τμήμα Χορήγησης αδειών ο κ. Θ.Μ. (προσφεύγων) προκειμένου να καταθέσει εγγράφως τις απόψεις του σχετικά με την διαπιστωθείσα από τα ελεγκτικά όργανα παράβαση των διατάξεων του Ν. 3526/2007. Τις απόψεις του ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε με έγγραφη απολογία.

iv) Κατόπιν των ανωτέρω εκδόθηκε η υπ' αριθμ. πρωτ. απόφαση του Αντιπεριφερειάρχη Π.Ε. Δυτικής Αττικής (Δ/ση Ανάπτυξης-Τμήμα Χορήγησης Αδειών) περί επιβολής προστίμου στον κ. Θ.Μ. λόγω παράβασης του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α του Ν. 3526/2007.

v) Ο προσφεύγων στην υπό κρίση προσφυγή του ισχυρίστηκε ότι η παράδοση των παραγγελλθέντων προϊόντων στα εν λόγω πρατήρια ήταν σύμφωνη με τις κείμενες υγειονομικές διατάξεις, τηρουμένων όλων των απαραίτητων και νομίμων προϋποθέσεων. Επίσης, επικαλέστηκε ότι αρτοσκευάσματα είχαν παραδοθεί και από άλλους αρτοποιούς, οι οποίοι ενδεχομένως διέπραξαν την παραβατική συμπεριφορά, ωστόσο κατά τα ισχυριζόμενά του το πρόστιμο ύψους χιλίων ευρώ (1.000,00 €) καταλογίσθηκε μόνο εις βάρος του.

Η Υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης όμως δεν εξετάζει ισχυρισμούς ουσίας, λαμβανομένου υπόψη ότι ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης έχει αρμοδιότητα να ασκεί έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, χωρίς να υπεισέρχεται στην κρίση των ουσιαστικών στοιχείων της εκάστοτε υπόθεσης. Ο ουσιαστικός έλεγχος εκπίπτει του πεδίου αρμοδιότητας του Γενικού Γραμματέα καθώς για την κρίση θεμάτων που συνιστούν διαφορές ουσίας απαιτείται έρευνα περιστατικών και στοιχείων που, όμως, δεν είναι επιτρεπτή κατά την άσκηση αποκλειστικού ελέγχου νομιμότητας από το Γενικό Γραμματέα.

Βάσει των ανωτέρω παρατιθέμενων και στα πλαίσια ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης, η Υπηρεσία διαπίστωσε ότι ο προσφεύγων υπέπεσε σε

παράβαση, νομίμως επιβλήθηκε το διοικητικό πρόστιμο, ενώ δε διαπιστώθηκε παράβαση νόμου κατά την έκδοση της ελεγχόμενης απόφασης, συνεπώς απέρριψε την προσφυγή, ενημερώνοντας ταυτόχρονα τον προσφεύγοντα ότι κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής ενώπιον των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων.

- Εν προκειμένω η Αντιπεριφερειάρχης Π.Ε. Δυτικής Αττικής (Δ/ση Μεταφορών και Επικοινωνιών-Τεχνικό Τμήμα) επέβαλε πρόστιμο ύψους τριών χιλιάδων ευρώ (3.000,00 €) στο ΙΚΤΕΟ ιδιοκτησίας της εταιρείας με την επωνυμία «Ε.Γ. ΚΑΙ ΣΙΑ Ο.Ε., με τον διακριτικό τίτλο «Χ.Α» και με αριθμό εξουσιοδότησης ..., που βρίσκεται επί της οδού στην Αττική.

Το πρόστιμο επιβλήθηκε, διότι δεν απέδωσε το προβλεπόμενο από το άρθρο 39 του Ν. 2963/2001 (ΦΕΚ 268/Τεύχος Α' /23-11-2001, «*Οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων επιβατικών μεταφορών με λεωφορεία, τεχνικός έλεγχος οχημάτων και ασφάλεια χερσαίων μεταφορών και άλλες διατάξεις*»), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με την αριθμ. Φ50/34524/4444/09-06-2008 Κ.Υ.Α., (ΦΕΚ 1280/Τεύχος Β' /02-07-2008, Κ.Υ.Α. περί «*Καθορισμού αντιτίμου για τη διενέργεια του περιοδικού τεχνικού ελέγχου από τα Ιδιωτικά Κέντρα Τεχνικού Ελέγχου*») ποσοστό 10% από το καταβαλλόμενο από τους ιδιοκτήτες των οχημάτων τους καθαρό ποσό (μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) για τον περιοδικό τεχνικό έλεγχο των οχημάτων τους υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου, κατά το Γ' Τρίμηνο 2013, ως όφειλε και στο χρονικό διάστημα που ορίζει η Κ.Υ.Α. Φ50/34524/4444.

Το προαναφερθέν πρόστιμο προβλέπεται από το άρθρο 3 παρ. 3 περ. β και παρ. 6 της Κ.Υ.Α. 48680/5032/12-11-2012 (ΦΕΚ 3153/Τεύχος Β' /27-11-2012, Κ.Υ.Α. περί «*Καθορισμού των οργάνων ελέγχου των Δημοσίων και Ιδιωτικών ΚΤΕΟ, της διαδικασίας επιβολής των κυρώσεων που επιβάλλονται στους φορείς ιδιωτικών ΚΤΕΟ, καθώς και των κριτηρίων επιμέτρησης των κυρώσεων για παραβάσεις που αφορούν ελλείψεις οχημάτων ή παραβάσεις που αφορούν διοικητικής ή οικονομικής φύσης υποχρεώσεις των ιδιωτικών ΚΤΕΟ των οργάνων και της διαδικασίας είσπραξης των προστίμων και κάθε άλλου σχετικού θέματος*») που ορίζει τα κάτωθι:

«3. Πρόστιμο χιλίων (1.000) ευρώ στα ΙΚΤΕΟ, επισύρουν:

α. [...]

β. Η μη καταβολή, εντός του καθορισμένου χρονικού διαστήματος, των πλέον του Φ.Π.Α. προβλεπόμενων από τις ισχύουσες διατάξεις κρατήσεων, υπέρ Δημοσίου, επί του

καταβαλλόμενου από τους ιδιοκτήτες των οχημάτων καθαρού ποσού (μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.) για τον περιοδικό τεχνικό έλεγχο.

6. Τα κατά τα ανωτέρω οριζόμενα πρόστιμα διπλασιάζονται σε περίπτωση υποτροπής, ήτοι διαπίστωσης μέσα σε ένα έτος της ίδιας παράβασης συνεπεία της οποίας επιβλήθηκε πρόστιμο και σε νέα υποτροπή, εντός του έτους από την προηγούμενη παράβαση, τριπλασιάζονται».

Η εταιρεία προσέφυγε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής κατά της προαναφερόμενης απόφασης. Η Υπηρεσία εξέτασε το εμπρόθεσμο αυτής και έκρινε αυτήν παραδεκτή, καθώς το χρονικό διάστημα μεταξύ επίδοσης της απόφασης στον ενδιαφερόμενο και κατάθεσης της προσφυγής δεν υπερέβαινε τις δεκαπέντε (15) ημέρες που τάσσει ο νόμος στο άρθρο 227 παρ.1^α του Ν. 3852/2010.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάσθηκαν στην Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. έγγραφο της Περιφέρειας Αττικής (Δ/νση Μεταφορών και Επικοινωνιών Περιφερειακής Ενότητας Δυτικής Αττικής-Τμήμα Τεχνικό) προέκυψαν τα εξής:

α) Με το υπ' αριθμ. έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών – Γενική Διεύθυνση Οδικής Ασφάλειας – Δ/νση Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων – Τμήμα Τεχνικής Υποστήριξης και Εποπτείας ΚΤΕΟ είχε γνωστοποιηθεί στην Περιφέρεια Αττικής η μη απόδοση, από την προσφεύγουσα εταιρεία, του οφειλόμενου προβλεπόμενου ποσοστού 10% από το καταβαλλόμενο από τους ιδιοκτήτες των οχημάτων καθαρό ποσό για την παραχώρηση του δικαιώματος διενέργειας του περιοδικού ελέγχου για τη χρονική περίοδο Γ' Τρίμηνο 2013 (Ιούλιος – Σεπτέμβριος). Ειδικότερα το άρθρο 39 του Ν. 2963/2001 (ΦΕΚ 268/Τεύχος Α'/23-11-2011), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 16 παρ. 5 του Ν. 3534/2007 (ΦΕΚ 40/Τεύχος Α'/23-02-2007) αναφέρει ότι:

«1. Τα ιδιωτικά Κ.Τ.Ε.Ο. υποχρεούνται να υποβάλλουν στη Διεύθυνση Ασφάλειας Χερσαίων Μεταφορών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών το τιμολόγιο παροχής υπηρεσιών τους, που κάθε φορά ισχύει. Ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) από το καταβαλλόμενο, από τους ιδιοκτήτες των οχημάτων, καθαρό ποσό (μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.) για τον περιοδικό τεχνικό έλεγχο, αποδίδεται στο Ελληνικό Δημόσιο για την παραχώρηση σε αυτά του δικαιώματος διενέργειας του ελέγχου αυτού».

Επιπροσθέτως, αναφορά γίνεται στο άρθρο 1 παρ. 3 της Φ50/34524/4444/09-06-2008 (ΦΕΚ 1280/Τεύχος Β΄/02-07-2008) Κοινής Υπουργικής Απόφασης σύμφωνα με το οποίο:

«3. Το προβλεπόμενο από το άρθρο 39 του Ν. 2963/2001, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) από το καταβαλλόμενο, από τους ιδιοκτήτες των οχημάτων, καθαρό ποσό (μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.) για τον περιοδικό τεχνικό έλεγχο, υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου αποδίδεται από τα ΙΚΤΕΟ στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ. ανά ημερολογιακό τρίμηνο στον Κωδικό Αριθμό Εσόδου (Κ.Α.Ε.) 3829 «Λοιπά ειδικά έσοδα». Η απόδοση πραγματοποιείται εντός του επομένου μηνός που ακολουθεί τη λήξη του τριμήνου. Αντίγραφο του παραστατικού πληρωμής υποβάλλεται από τα ΙΚΤΕΟ στη ΔΑΧΜ σε αποκλειστική προθεσμία 15 ημερών από την έκδοσή του».

β) Με το υπ' αριθμ. έγγραφο της Δ/σης Μεταφορών και Επικοινωνιών Π.Ε. Δυτικής Αττικής-Τεχνικό Τμήμα, είχε ενημερωθεί η ενδιαφερόμενη εταιρεία, προκειμένου να εκφράσει εγγράφως τις απόψεις της για τη διαπιστωθείσα παράβαση όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 8 παρ. 2 της υπ' αριθμ. 48680/5032/12-11-2012 (ΦΕΚ 3153/Β΄/27-11-2012) Κ.Υ.Α.. Η εταιρεία κατέθεσε τις έγγραφες απόψεις, οι οποίες, αφού λήφθηκαν υπόψη από την αρμόδια υπηρεσία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση.

γ) Η προσφεύγουσα εταιρεία στην υπό κρίση προσφυγή της ισχυρίστηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε βάσει νομοθετικών διατάξεων που έρχονταν σε αντίθεση και στην ουσία παραβίαζαν το Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 5 παρ. 1, το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 και το άρθρο 25 παρ. 1 αυτού, καθώς επίσης παραβίαζαν τις διατάξεις Κοινοτικού Δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων και το άρθρο 63 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι ανωτέρω ισχυρισμοί που προέβαλε η προσφεύγουσα εταιρεία, δεν εξετάστηκαν από την Υπηρεσία και απορρίφθηκαν ως τυπικά απαράδεκτοι, δεδομένου ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, το κατά πόσο, δηλαδή, ένας νόμος εναρμονίζεται ή όχι με το Σύνταγμα, δεν αποτελεί αντικείμενο ελέγχου της Υπηρεσίας αλλά των αρμόδιων δικαστηρίων. Νομιμοποιητική βάση του ανωτέρω αποτελεί το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι: *«Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα»*. Από τη διάταξη αυτή συνάγεται ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στο ισχύον ελληνικό σύστημα είναι διάχυτος, ήτοι αρμόδια για την άσκησή του είναι όλα τα δικαστήρια, παρεμπίπτων, ήτοι το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας ενός νόμου δεν

είναι το κύριο αντικείμενο μίας ειδικής δίκης περί αντισυνταγματικότητας, αλλά τίθεται παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο μιας οποιασδήποτε δίκης ανοιχτής σε οποιοδήποτε δικαστήριο και συγκεκριμένος, ήτοι το κατά περίπτωση αρμόδιο δικαστήριο κρίνει τη συνταγματικότητα της κρίσιμης και μόνο διάταξης του νόμου, χωρίς να επεκτείνεται στο σύνολο του νόμου. Κατ' επέκταση, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκώντας μόνο έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης, δεν είναι καθ' ύλην αρμόδιος να αποφανθεί περί αντισυνταγματικότητας του νόμου, ούτε δύναται να κρίνει το κατά πόσο οι διατάξεις βάσει των οποίων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση εναρμονίζονται ή όχι με το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο.

δ) Τέλος, η προσφεύγουσα εταιρεία επικαλέστηκε ακυρότητα της υπ' αριθμ. απόφασης του Διευθυντή της Δ/σης Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων της Γενικής Διεύθυνσης Οδικής Ασφάλειας της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και συγκεκριμένα λόγω παράβασης του άρθρου 6 του Κ.Δ.Δ. που αφορά στην κλήση προς ακρόαση. Ο εν λόγω ισχυρισμός απορρίφθηκε ως τυπικά απαράδεκτος, δεδομένου ότι η Υπηρεσία ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 227 παρ. 1 του Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'/07-06-2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης*») και όχι στις αποφάσεις των οργάνων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Βάσει των ανωτέρω παρατιθέμενων και στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης η Υπηρεσία δε διαπίστωσε παράβαση νόμου κατά την έκδοσή της, συνεπώς απέρριψε την προσφυγή της εταιρείας, ενημερώνοντας ταυτόχρονα την προσφεύγουσα εταιρεία ότι κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής ενώπιον των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων.

- Στην εν λόγω περίπτωση δυνάμει της υπ' αριθμ. πρωτ. απόφασης του Αντιπεριφερειάρχη Π.Ε. Δυτικού Τομέα Αθηνών (Δ/ση Μεταφορών και Επικοινωνιών – Τμήμα Χορήγησης Αδειών Οδήγησης) επιβλήθηκε διοικητικό πρόστιμο ύψους τριακοσίων ευρώ (300,00 €) στον κ. Ν.Δ. κατ' εφαρμογή του άρθρου 95 παρ. 5 του Ν.4070/2012 (ΦΕΚ 82/Τεύχος Α'/10-04-2012, «*Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις*»), διότι κατελήφθη

να οδηγεί – χρησιμοποιεί το με αριθμ.. κυκλοφ. Ε.Δ.Χ. όχημα, ενώ η υπ' αριθμ. ειδική άδεια οδήγησης ΕΔΧ, είχε λήξει.

Ο κ. Ν.Δ. στράφηκε κατά της προαναφερόμενης απόφασης, ασκώντας προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

Η Υπηρεσία έκρινε την προσφυγή εμπρόθεσμη, καθότι το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ κοινοποίησης της απόφασης και άσκησης της προσφυγής δεν υπερέβαινε το προβλεπόμενο από το άρθρο 227 παρ. 1^α του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α' /07-06-2010) χρονικό διάστημα των δεκαπέντε (15) ημερών.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. έγγραφο της Δ/σης Μεταφορών και Επικοινωνιών Π.Ε. Δυτικού Τομέα Αθηνών–Τμήμα Χορήγησης Αδειών Οδήγησης, προέκυψαν τα κάτωθι:

α) Σύμφωνα με την σχετική Πράξη Βεβαίωσης Παράβασης της Υποδιεύθυνσης Τροχαίας Αθηνών, την 05^η-05-2014 ο κ. Ν.Δ. οδηγούσε το με αρ. κυκλοφ. XXX 0000 Ε.Δ.Χ. όχημα, ενώ η υπ' αριθμ. ειδική άδεια οδήγησης που του είχε χορηγηθεί, είχε λήξει.

Το προαναφερόμενο γεγονός συνιστά παράβαση για την οποία επιβάλλεται πρόστιμο ύψους 300,00 € σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Ν.4070/2012 (ΦΕΚ 82/Τεύχος Α' /10-04-2012, «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» που ορίζει ότι:

«Αν διαπιστωθεί από τα όργανα του άρθρου 104 ότι η ειδική άδεια οδήγησης οδηγού Ε.Δ.Χ. αυτοκινήτου έχει λήξει, επιβάλλεται στον οδηγό, με απόφαση του αρμόδιου Περιφερειάρχη, διοικητικό πρόστιμο τριακοσίων (300) ευρώ».

β) Με έγγραφό της η Δ/ση Μεταφορών και Επικοινωνιών Π.Ε. Δυτικού Τομέα Αθηνών είχε ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο, προκειμένου να εκφράσει, εντός δέκα (10) ημερών εγγράφως τις απόψεις του σχετικά με την ανωτέρω παράβαση. Συνάγεται δε ότι τηρήθηκε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως προβλέπεται από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

γ) Στην υπό κρίση προσφυγή ο προσφεύγων ανέφερε ότι «...χωρίς να έχω δόλο ή κάποια άλλη κακή πρόθεση αμέλησα να καταθέσω ή να παραδώσω την ειδική άδεια ταξί και το επαγγελματικό μου δίπλωμα για ελάχιστες ημέρες.».

Από τα ανωτέρω προέκυψε σαφώς ότι και ο ίδιος ο προσφεύγων αποδέχτηκε την παράβαση που είχε διαπράξει. Η αποδοχή της παράβασης από πλευράς του προσφεύγοντος αποτελούσε και λόγο απόρριψης της προσφυγής.

Επιπροσθέτως ο ανωτέρω ισχυρισμός ήταν ανίσχυρος να προκαλέσει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, αφενός διότι δεν ερχόταν σε αντίθεση με τον κανόνα δικαίου βάσει του οποίου αυτή εκδόθηκε, αφετέρου διότι ήταν λόγος ουσίας και δεν εξετάστηκε από την Υπηρεσία. Ο Γενικός Γραμματέας ασκεί έλεγχο νομιμότητας χωρίς να υπεισέρχεται στην κρίση των ουσιαστικών στοιχείων κάθε υπόθεσης. Ο ουσιαστικός έλεγχος εκπίπτει του πεδίου αρμοδιότητας του Γενικού Γραμματέα, καθώς για την κρίση θεμάτων που συνιστούν διαφορές ουσίας απαιτείται έρευνα περιστατικών και στοιχείων που, όμως, δεν είναι επιτρεπτή κατά την άσκηση αποκλειστικού ελέγχου νομιμότητας από το Γενικό Γραμματέα.

Βάσει των ανωτέρω παρατιθέμενων και στα πλαίσια ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης δε διαπιστώθηκε παράβαση νόμου κατά την έκδοσή της και κατ' επέκταση η Υπηρεσία απέρριψε την προσφυγή, ενημερώνοντας ταυτόχρονα τον προσφεύγοντα ότι κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής ενώπιον των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων.

- Στην περίπτωση αυτή με απόφαση της Περιφέρειας Αττικής-Δ/νσης Ανάπτυξης, Π.Ε. Κεντρικού Τομέα, Τμήμα Χορήγησης Αδειών Ανάπτυξης, Ενέργειας & Φυσικών Πόρων επιβλήθηκε διοικητικό πρόστιμο ύψους χιλίων ευρώ (1.000,00 €) στον κ. Κ.Δ. λόγω παραβάσεων των ισχυουσών διατάξεων του Ν. 3325/2005 (ΦΕΚ 68/Τεύχος Α'/11-03-2005 «*Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών-βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις*» και συγκεκριμένα λόγω προσθήκης δραστηριότητας (βαφή επίπλων) και πραγματοποίησης μηχανολογικού εκσυγχρονισμού χωρίς ενημέρωση της Υπηρεσίας, καθώς και μη ανανέωσης πιστοποιητικού πυροπροστασίας μετά τη λήξη του, για το επαγγελματικό ξυλουργικό εργαστήριο κατασκευής και βαφής επίπλων του προσφεύγοντος επί της οδού στην Αττική.

Ο κ. Κ.Δ. στράφηκε κατά της ανωτέρω απόφασης υποβάλλοντας προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

Επειδή σε περίπτωση υποβολής προσφυγής ο έλεγχος του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφορά καταρχάς το παραδεκτό αυτής, και εφόσον κριθεί ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, τότε ελέγχεται το βάσιμο αυτής, διαφορετικά απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Επειδή προϋποθέσεις του παραδεκτού της προσφυγής είναι: (i) το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος, (ii) η προθεσμία και (iii) η φύση της προσβαλλόμενης πράξης.

Επειδή οι διατάξεις του άρθρου 227 παρ. 1^α του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'/07-06-2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*») ορίζουν ότι: «*Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής*».

Επειδή από την ημερομηνία επίδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης μέχρι την ημερομηνία υποβολής της ανωτέρω προσφυγής παρήλθε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δεκαπέντε (15) ημερών που ορίζουν οι διατάξεις του άρθρου 227 παρ. 1 περ. α του Ν. 3852/2010 και κατά συνέπεια η κρινόμενη προσφυγή ασκήθηκε εκπρόθεσμα και άρα δεν ήταν τυπικά παραδεκτή, η Υπηρεσία απέρριψε την προσφυγή του κ. Κ.Δ. ως απαράδεκτη λόγω της εκπρόθεσμης υποβολής της, ενημερώνοντας ταυτόχρονα τον προσφεύγοντα ότι η απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής είναι δυνατόν να προσβληθεί με το ένδικο βοήθημα, που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία (άρθρα 230 παρ. 3 και 238 παρ. 1 του Ν. 3852/2010).

4.3. Περιπτώσεις ενδικοφανών προσφυγών - Νομολογιακές περιπτώσεις

Στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε σε ενδικοφανείς προσφυγές, οι οποίες προβλέπονται σε διαφορετικό νομικό πλαίσιο και ασκούνται ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Θα γίνει και εδώ μία προσπάθεια καταγραφής περιπτώσεων ενδικοφανών προσφυγών και θα παρουσιαστεί ο τρόπος εξέτασης τους από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής καθώς και η τελική κρίση επ' αυτών από την πλευρά της Υπηρεσίας.

Ειδικότερα:

- Εν προκειμένω η Διεύθυνση Αστυνομίας Αερολιμένα Αθηνών-Τμήμα Τροχαίας με απόφασή της επέβαλε στον κ. Μ.Κ. εκμεταλλευτή του οχήματος ΤΑΞΙ με αριθμό κυκλοφορίας XXX – 0000 Δ.Χ.Ε., διοικητικό πρόστιμο ύψους πέντε χιλιάδων ευρώ

(5.000,00 €), κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 3 και 4 της Α.Δ. 03/2013 (ΦΕΚ 1399/Τεύχος Β' /07-06-2013, «Ρυθμίσεις σχετικά με τη λειτουργία των ταξιμέτρων»), ως ίσχυε κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου από τα αρμόδια αστυνομικά όργανα, τα οποία συνέταζαν την υπ' αριθμ. xxxxxxxxxxxx Πράξη Βεβαίωσης Παράβασης, καθώς κατέλαβαν τον κ. Σ.Φ. να έχει επέμβει σκόπιμα με ακροφύσιο τηλεφώνου στην ταμιακή μηχανή του ταξιμέτρου, με αποτέλεσμα να μην αποστέλλονται τα δεδομένα (στοιχεία) από το ταξίμετρο στην ταμιακή μηχανή.

Ο κ. Μ.Κ. υπέβαλε στην Υπηρεσία προσφυγή κατά της απόφασης επιβολής προστίμου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3668/2008 (ΦΕΚ 115/Τεύχος Α' /18-06-2008, «Αναθεώρηση των διατάξεων περί κυρώσεων του ν.δ. 136/1946 «Περί Αγορανομικού Κώδικα» και άλλες διατάξεις») ως αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 236 του Ν. 4072/2012 (ΦΕΚ 86/Τεύχος Α' /11-04-2012, «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος – Νέα εταιρική μορφή – Σήματα – Μεσίτες Ακινήτων – Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις») και πλέον καταργηθείσες με τις διατάξεις του Ν. 4177/2013 (ΦΕΚ 173/Α' /08-08-2013, «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών και άλλες διατάξεις»).

Το γεγονός ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προέκυψε η ακριβής ημερομηνία κοινοποίησης της προσβαλλόμενης απόφασης, προκειμένου να κριθεί το εμπρόθεσμο ή μη της περί ου ο λόγος προσφυγής, θεωρήθηκε ότι η υπό κρίση προσφυγή κατατέθηκε εμπρόθεσμα (Σ.τ.Ε. 2841/1984 Νο Β 1988) και επειδή ασκήθηκε και με προφανές έννομο συμφέρον, κρίθηκε τυπικά παραδεκτή και εξετάστηκε περαιτέρω.

Επειδή κατά το χρόνο διενέργειας του ελέγχου (Ιούνιος 2013), όπου και διαπιστώθηκε η παράβαση, συντάχθηκε η υπ' αριθμ. xxxxxxxxxxxx Πράξη Βεβαίωσης Παράβασης και εν συνεχεία εκδόθηκε η υπ' αριθμ. x απόφαση επιβολής προστίμου, η οποία στηρίχθηκε στο διενεργηθέντα έλεγχο ήταν σε ισχύ οι κάτωθι νομοθετικές ρυθμίσεις:

- Οι διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 4 της υπ' αριθμ. 3/2013 Αγορανομικής Διάταξης οι οποίες αντίστοιχα ορίζουν ότι:

«Για την αποδεδειγμένη, καθ' οιονδήποτε τρόπο, αλλοίωση των δεδομένων που δέχονται τα ταξίμετρα, ή την καταδολίευση των ίδιων των ταξιμέτρων, ή την αλλοίωση των ενδείξεων των ταξιμέτρων ή την αλλοίωση των παραγομένων από τα ταξίμετρα στοιχείων, τα οποία αποστέλλονται προς τα συνοδευτικά συστήματα, πέραν των λοιπών ποινικών κυρώσεων, επιβάλλεται στους εκμεταλλευτές των οχημάτων, στα οποία αυτά

είναι τοποθετημένα, διοικητικό πρόστιμο ύψους πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000,00 €). Το ίδιο πρόστιμο επιβάλλεται και στην περίπτωση εντοπισμού σφάλματος, πέραν του διπλασίου του μέγιστου επιτρεπόμενου».

«Η παραπάνω κύρωση επιβάλλεται και σε περιπτώσεις εντοπισμού ιχνών επέμβασης στις καλωδιώσεις, στις συνδεσμολογίες και στις διατάξεις που δύνανται να επηρεάζουν την ορθή και νόμιμη λειτουργία του ταξιμέτρου».

- Η υπ' αριθμ. Α2-5900 Υπουργική Απόφαση [ΦΕΚ 1857/Τεύχος/Β'12-09-2008, «Ρυθμίσεις ειδικότερων λεπτομερειών σχετικά με τον τρόπο επιβολής των χρηματικών προστίμων, που επιβάλλονται από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, κατά τη διαπίστωση της παράβασης, κατά τις επιταγές του ν. 3668/2008, (ΦΕΚ 115/Α/18.6.2008)»].

Ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος ότι η προσβαλλόμενη πράξη βεβαίωσης παράβασης της Δ/σης Αστυνομίας Αερολιμένα Αθηνών – Τμήμα Τροχαίας στερείτο αιτιολογίας, απορρίφθηκε ως αβάσιμος, δεδομένου ότι στην εν λόγω πράξη περιγραφόταν με σαφήνεια ο λόγος που οδήγησε το διοικητικό όργανο στην έκδοσή της «να επεμβαίνει σκόπιμα με ακροφύσιο τηλεφώνου στην ταμιακή μηχανή του ταξιμέτρου, με αποτέλεσμα να μην αποστέλλονται τα δεδομένα (στοιχεία) από το ταξίμετρο στην ταμιακή μηχανή» με ταυτόχρονη αναφορά του νομιμοποιητικού θεμελίου, ήτοι των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 3 και 4 της Α.Δ. 3/2013».

Επειδή η ως άνω παράβαση που διαπιστώθηκε από το αρμόδιο αστυνομικό όργανο επισύρει την επιβολή διοικητικού προστίμου ύψους πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000,00 €), αρμοδιότητα η οποία σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3668/2008 (ΦΕΚ 115/Α'18.6.2008), ως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 236 του Ν. 4072/2012 (ΦΕΚ 86/Α'11-04-2012), ασκείται αποκλειστικά από τον Διευθυντή της υπηρεσίας στην οποία υπάγονται τα ελεγκτικά όργανα που διαπίστωσαν την παράβαση αφενός και αφετέρου η υποχρέωση των ελεγκτικών οργάνων, όπως υποβάλουν εντός πέντε (5) εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία διαπίστωσης τέλεσης της παράβασης, τις σχετικές εκθέσεις στα όργανα που είναι αρμόδια για την επιβολή του προστίμου, τα οποία οφείλουν μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από την υποβολή της σχετικής έκθεσης να εκδώσουν απόφαση περί επιβολής προστίμου και να την κοινοποιήσουν αμελλητί στον παραβάτη.

Επειδή, στην υπό κρίση υπόθεση, ως προέκυψε από τα πραγματικά περιστατικά, το αστυνομικό όργανο εξέδωσε την 27η-06-2013 την υπ' αριθμ. xxxxxxxxx Πράξη Βεβαίωσης Παράβασης λόγω παραβατικής συμπεριφοράς του

προσφεύγοντος και εν συνεχεία εκδόθηκε η υπ' αριθμ. x/10-09-2013 απόφαση επιβολής διοικητικού προστίμου από την Τμηματάρχη του Τμήματος Τροχαίας Αερολιμένα Αθηνών, κατά παρέκκλιση της αποκλειστικής προθεσμίας των δεκαπέντε (15) αθροιστικά ημερών που τάσσει ο νόμος για την έκδοση της εν λόγω απόφασης αφενός, και αφετέρου η απόφαση εκδόθηκε από την Τμηματάρχη του Τμήματος και όχι από το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο, ήτοι το Διευθυντή της Υπηρεσίας, καθώς δεν προκύπτει από το σώμα της προσβαλλόμενης πράξης να έχει γίνει μεταβίβαση αρμοδιότητας ή εξουσιοδότηση υπογραφής (άρθρο 9 παρ. 4 του Κ.Δ.Δ.).

Επειδή το ελεγκτικό όργανο της Ελληνικής Αστυνομίας κατά τη διενέργεια του αγορανομικού ελέγχου την 27η-06-2013 δε χρησιμοποίησε το προβλεπόμενο από την υπ' αριθμ. Α2-5900/12-09-2008 (ΦΕΚ 1857/Τεύχος Β'/12-09-2008) έντυπο «ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ», προκειμένου να καταγράψει τα αποτελέσματα του ελέγχου, αλλά χρησιμοποιήθηκε έντυπο βεβαίωσης παράβασης του Κ.Ο.Κ..

Επειδή, κατά γενική αρχή του δικαίου, η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, καθώς και η πάροδος της αποκλειστικής νόμιμης προθεσμίας εντός της οποίας το αρμόδιο όργανο όφειλε να ενεργήσει συνιστά λόγο ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης, καθώς και η μη τήρηση της εκ του νόμου προβλεπόμενης διαδικασίας την καθιστά ακυρωτέα, λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.

Επειδή, κατά ακολουθία των παραπάνω, κρίθηκαν βάσιμοι οι ισχυρισμοί που προβλήθηκαν στην εξεταζόμενη ενδικοφανή προσφυγή, έγινε αποδεκτή η προσφυγή του κ. Μ.Κ. και ακυρώθηκε η απόφαση περί επιβολής προστίμου της Διεύθυνσης Αστυνομίας Αερολιμένα Αθηνών – Τμήμα Τροχαίας, ως μη νόμιμη, ενημερώνοντας ταυτόχρονα η Υπηρεσία ότι η απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι δυνατόν να προσβληθεί με προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 26 παρ. 3 του Ν. 4177/2013.

- Στην εν λόγω περίπτωση η Διεύθυνση Ανάπτυξης Π.Ε. Ανατολικής Αττικής-Τμήμα Εμπορίου με απόφασή της επέβαλε στην επιχείρηση «ΠΡΑΤΗΡΙΟ ΥΓΡΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ Τ.Α.» συνολικό πρόστιμο ύψους δέκα χιλιάδων ευρώ (10.000,00 €) για παράβαση του άρθρου 20 παρ. 3 του Ν. 4177/2013 (ΦΕΚ 173 Α'/08-08-2013, «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών και άλλες

διατάξεις»), διότι από τον έλεγχο που έγινε στο συγκεκριμένο πρατήριο υγρών καυσίμων, διαπιστώθηκε σφάλμα μετρητή – 0,65% σε αντλία με καύσιμο πετρέλαιο κίνησης (ελλειποβαρής μέτρηση), δηλαδή υπέρβαση του νομίμου ορίου.

Ο κ. Τ.Α. κατέθεσε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής κατά της ανωτέρω απόφασης. Το εμπρόθεσμο της υπό εξέταση προσφυγής αποδεικνύεται από το ότι υποβλήθηκε στην Υπηρεσία εντός της προβλεπόμενης από το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 4177/2013 (ΦΕΚ 173/Τεύχος Α΄/08-08-2013) προθεσμίας των τριάντα ημερών (30).

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάσθηκαν στην Υπηρεσία με έγγραφο της Περιφέρειας Αττικής-Διεύθυνση Ανάπτυξης Π.Ε. Ανατολικής Αττικής – Τμήμα Εμπορίου προέκυψε ότι:

Οι υπάλληλοι της αρμόδιας Υπηρεσίας είχαν διενεργήσει έλεγχο στο «ΠΡΑΤΗΡΙΟ ΥΓΡΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ Τ.Α.» που βρίσκεται στην περιοχή στην Αττική και συνέταξαν το υπ' αριθμ. xxx *Πρωτόκολλο ελέγχου Κανονικότητας και Ακρίβειας Μετρητών Αντλιών Υγρών Καυσίμων* καθώς και την υπ' αριθμ. πρωτ. xxx *Έκθεση Ελέγχου για την εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 4177/2013*, όπου διαπιστώθηκε με βάση τα αναγραφέντα ότι η αντλία με καύσιμο πετρέλαιο κίνησης είχε σφάλμα μετρητή -0,65% (ελλειποβαρής μέτρηση), δηλαδή υπέρβαση του νομίμου ορίου, το οποίο είναι 0,5%. Το αποτέλεσμα προέκυψε μετά από τρεις (3) μετρήσεις με πρότυπο λιτρόμετρο 20 L που διέθετε η υπηρεσία και έγινε αποδεκτό χωρίς επιφύλαξη από τον πρατηριούχο που υπέγραψε και τη σχετική έκθεση ελέγχου και το αντίστοιχο πρωτόκολλο.

Στην υπό κρίση προσφυγή ο κ. Τ.Α. ισχυρίστηκε τα κάτωθι:

i) Στις xx-xx-xxxx έγινε έλεγχος των μετρητών του συνόλου των αντλιών του πρατηρίου από συνεργείο της εταιρείας «ΟΜΙΛΟΣ Σ.Π.Τ Α.Ε.», όπου οι μετρητές των αντλιών ρυθμίστηκαν ακριβώς χωρίς καμία απόκλιση (στο 0%) και στη συνέχεια οι αντλίες σφραγίστηκαν από το προσωπικό του ίδιου συνεργείου στις διατάξεις ρύθμισης και όγκου, όπως προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία (ΥΑ Α2-861/13 - ΦΕΚ 2044/Τεύχος Β΄/22-08-2013, «Κανόνες Διακίνησης και Εμπορίας Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών (ΔΙ.Ε.Π.Π.Υ).») και έκτοτε ουδείς επενέβη καθ' οιονδήποτε τρόπο στις αντλίες μέχρι τον διενεργηθέντα από τα αρμόδια όργανα έλεγχο.

ii) Το γεγονός των ελλειποβαρών μετρήσεων κατά τον πραγματοποιηθέντα έλεγχο μπορούσε να αποδοθεί μόνο σε βλάβη – απορρύθμιση του μετρητή της αντλίας ελάχιστα πριν από το χρόνο του ελέγχου, ενώ, όπως υποστήριξε ο προσφεύγων οι

ογκομετρήσεις καυσίμων σε διαφορετικές χρονικές στιγμές υπό διαφορετικές περιβαλλοντικές και θερμοκρασιακές συνθήκες δεν ήταν δυνατό να είναι όμοιες, καθώς ο όγκος του καυσίμου επηρεάζεται άμεσα και αισθητά από τις μεταβολές στη θερμοκρασία, τον αφρισμό.

iii) Τη μη τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου από την αρμόδια ελεγκτική αρχή, καθώς στο σώμα της προσβαλλόμενης πράξης δεν γινόταν αναφορά του λόγου για τον οποίο οι χορηγηθείσες εξηγήσεις από την πλευρά του προσφεύγοντος δεν ετέθησαν υπόψη, ενώ δεν αναφέρονταν και περιληπτικά οι απόψεις του.

iv) Η απόφαση επιβολής προστίμου στερείτο νόμιμης αιτιολογίας και ήταν αόριστη, καθώς κατά τα προβαλλόμενα από τον προσφεύγοντα δε γινόταν μνεία των λόγων για τους οποίους απερρίφθησαν οι έγγραφες εξηγήσεις του.

Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 3 του Ν. 4177/2013:

«Ειδικά εάν, κατά τη διενέργεια ελέγχου από τα αρμόδια όργανα, διαπιστωθεί σφάλμα μετρητή καυσίμων που κατά τις κατωτέρω διακρίσεις βρίσκεται εντός ή υπερβαίνει τα κατώτερα όρια, επιβάλλονται οι ακόλουθες κυρώσεις:

Σφάλμα μετρητή:	Κύρωση
<i>1^α. Βενζίνες – πετρέλαια -0,5% < σφάλμα ≤ -1,0%</i>	<i>Διοικητικό πρόστιμο δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ για κάθε ελεγχόμενο μετρητή</i>

διαπιστώθηκε κατά τη διενέργεια του ελέγχου η ύπαρξη σφάλματος μετρητή -0,65% σε αντλία με καύσιμο πετρελαίου κίνησης (ελλειποβαρής μέτρηση), δηλαδή υπέρβαση του νομίμου ορίου, το οποίο είναι 0,5%. Σημειωτέον, ότι το ποσοστό – 0,5% ως νόμιμο όριο για την επιβολή κυρώσεων περιλαμβάνει όλους τους παράγοντες που επιδρούν στη μέτρηση της ποσότητας των καυσίμων (πεδίο τιμών θερμοκρασίας, πίεσης, πυκνότητας και ιξώδους), δηλαδή όλων των ουσιωδών χαρακτηριστικών του μετρούμενου υγρού καυσίμου καθώς επίσης και μια σειρά άλλων παραγόντων όπως το πεδίο μεταξύ ελάχιστης τιμής παροχής και μέγιστης τιμής παροχής, την ελάχιστη μετρούμενη ποσότητα σε συνδυασμό με την κλάση ακρίβειας της αντλίας και τέλος τις αβεβαιότητες των οργάνων.

Οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος περί βλαβών, απορρύθμισης, αφρισμού καυσίμου, διαφορετικής χημικής σύστασης, έλλειψης "σταθερότητας", εξωγενών δηλαδή παραγόντων δεν έγιναν αποδεκτοί, καθώς δεν συνάδουν με το νομοθετικό πλαίσιο επί του οποίου στηρίζεται η διαδικασία ελέγχου. [Τεχνικές Οδηγίες: 1) OIML R 117-1:2007 (E): Σύσταση του Παγκόσμιου Οργανισμού Νόμιμης Μετρολογίας OIML, 2) WG 10.1-10.9 του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Νόμιμης Μετρολογίας WELMEC, 3) Ευρωπαϊκή Οδηγία 2004/22/EK (MID)].

Επειδή με τα υπομνήματα που κατατέθηκαν στη Διεύθυνση Ανάπτυξης – Π.Ε. Ανατολικής Αττικής – Τμήμα Εμπορίου, χορηγήθηκαν εξηγήσεις και διατυπώθηκαν οι απόψεις του προσφεύγοντος σχετικά με την προσβαλλόμενη πράξη, καθώς και του ότι δεν έγιναν δεκτοί οι ισχυρισμοί του, δεν σημαίνει μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, απορρίφθηκε ο προβαλλόμενος λόγος ακυρότητας της απόφασης περί μη τήρησης της αρχής της προηγούμενης ακρόασης ως αβάσιμος.

Επειδή η εν λόγω απόφαση περιείχε επαρκή αιτιολογία, καθώς γινόταν αναφορά των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούσαν την παραβατική συμπεριφορά αλλά και των υπομνημάτων με τα οποία είχαν χορηγηθεί οι έγγραφες εξηγήσεις με ταυτόχρονη αναφορά του νομιμοποιητικού θεμελίου, ήτοι των διατάξεων εκείνων, στις οποίες υπάγονται τα πραγματικά γεγονότα που συγκροτούν τη νομική υπόσταση του κανόνα δικαίου, απορρίφθηκε ο ισχυρισμός του κ. Τ.Α. περί ελλιπούς αιτιολογίας.

Η Υπηρεσία ενόψει των προαναφερθέντων λόγων απέρριψε την προσφυγή.

- Εν προκειμένω η Προϊσταμένη της Δ/σης Ανάπτυξης Π.Ε. Ανατολικής Αττικής – Τμήμα Εμπορίου με απόφασή της επέβαλε στην εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» συνολικό πρόστιμο ύψους δύο χιλιάδων ευρώ (2.000,00 €) για παράβαση του άρθρου 8 παρ. 2 της ΥΑ Α2-861/13 (ΦΕΚ 2044/Τεύχος Β'/22-08-2013, «Κανόνες Διακίνησης και Εμπορίας Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών (ΔΙ.Ε.Π.Π.Υ).»), διότι από τον έλεγχο που έγινε στο κατάστημα «Ψ. ΕΛΛΑΣ & ΣΙΑ Ο.Ε.» επί της οδού στην Αττική διαπιστώθηκε ότι το προσυσκευασμένο προϊόν "ΠΑΤΑΤΑ ΠΟΙΚΙΛΙΑ MARANCA" που συσκευάσθηκε από την εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» ήταν ελλειποβαρές.

Η εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» προσέφυγε κατά της προαναφερόμενης απόφασης, η οποία κατατέθηκε στην Υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Η προσφυγή κατατέθηκε εμπροθέσμως, καθότι υποβλήθηκε στην Υπηρεσία εντός της

προβλεπόμενης από το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 4177/2013 (ΦΕΚ 173/Τεύχος Α΄/08-08-2013, «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών και άλλες διατάξεις») προθεσμίας των τριάντα ημερών (30), ως προέκυψε από το αποδεικτικό επίδοσης με το οποίο έλαβε γνώση της προσβαλλόμενης απόφασης η ενδιαφερόμενη εταιρεία και η υπόψη προσφυγή κατατέθηκε μέσα στο χρονικό διάστημα των τριάντα (30) ημερών.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία με έγγραφο της Περιφέρειας Αττικής – Διεύθυνση Ανάπτυξης Π.Ε. Ανατολικής Αττικής – Τμήμα Εμπορίου προέκυψαν τα κάτωθι:

i) Οι υπάλληλοι της αρμόδιας Υπηρεσίας διενήργησαν έλεγχο στο κατάστημα «Ψ. ΕΛΛΑΣ & ΣΙΑ Ο.Ε.» που βρίσκεται στην περιοχή στην Αττική και συνέταξαν το υπ' αριθμ. xxx Πρωτόκολλο Ελέγχου Βάρους Προσσκευασιών χωρίς σήμα «e» σε σημεία πώλησης, την υπ' αριθμ. πρωτ. xxx1 Έκθεση Ελέγχου για την εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 4177/2013 καθώς και την υπ' αριθμ. πρωτ. xxx2 Έκθεση Δέσμευσης/Κατάσχεσης για την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφ. Α΄ του Ν. 4177/2013, όπου διαπιστώθηκε, ως προκύπτει από τα αναγραφέντα, ότι το είδος "ΠΑΤΑΤΑ ΠΟΙΚΙΛΙΑ MARANCA " ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΕΛΛΑΔΑ Ν. ΗΛΕΙΑΣ παρτίδα GR που συσκευάστηκε από την εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» ήταν ελλειποβαρές.

Ειδικότερα από αριθμό πενήντα τριών (53) διαθέσιμων δειγμάτων (σακιδίων ονομαστικής ποσότητας 5.000 gr) λήφθηκε και εξετάστηκε – ζυγίστηκε δείγμα οκτώ (8) σακιδίων στον ζυγό του καταστήματος BIZERBA CS 200 υποδιαίρεσης 2 gr, ο οποίος προηγουμένως ελέγχθηκε από τα ελεγκτικά όργανα της Υπηρεσίας. Το Μέγιστο Ανεκτό Σφάλμα ήταν για το παραπάνω δείγμα 1,5% δηλαδή εβδομήντα πέντε (75) gr, σύμφωνα με την Οδηγία 76/211/ΕΟΚ. Επίσης, η μέση τιμή του μικτού βάρους του δείγματος ήταν 4916 gr και η μέση τιμή του καθαρού βάρους 4902 gr. Δηλαδή, η μέση τιμή ήταν μικρότερη της ονομαστικής κατά ενενήντα οκτώ (98) gr. Επιπλέον, τέσσερις (4) συσκευασίες είχαν καθαρή ποσότητα περιεχομένου που παρουσίαζε αρνητικό σφάλμα ανώτερο του μέγιστου ανεκτού αρνητικού σφάλματος, ήτοι 4856 gr., 4912 gr., 4902 gr., 4898 gr..

Κατόπιν των ανωτέρω, η παρτίδα κρίθηκε μη αποδεκτή και δεσμεύτηκε στα χέρια του κατόχου « Ψ. ΕΛΛΑΣ & ΣΙΑ Ο.Ε. ».

ii) Η ως άνω περιγραφόμενη συμπεριφορά που καταγράφηκε από τα αρμόδια όργανα συνιστούσε παράβαση του άρθρου 8 της Υ.Α. Α2-861/13 που ορίζει:

1. «Κάθε παρτίδα προσσκευασμένων προϊόντων σταθερής ονομαστικής ποσότητας περιεχομένου, που δεν φέρουν σήμανση «e», πρέπει να έχει, κατά μέσο όρο, καθαρό περιεχόμενο, τουλάχιστον ίσο με την ονομαστική ποσότητα, δηλαδή την ποσότητα που αναγράφεται επί της συσκευασίας».

2. «Καμία συσκευασία δεν επιτρέπεται να έχει καθαρή ποσότητα περιεχομένου που να παρουσιάζει αρνητικό σφάλμα ανώτερο του μεγίστου ανεκτού αρνητικού σφάλματος που προβλέπουν οι Πίνακες της παραγράφου 3».

3. «Το μέγιστο ανεκτό αρνητικό σφάλμα, στο καθαρό περιεχόμενο προσσκευασμένων προϊόντων χωρίς «e» καθορίζονται στους παρακάτω πίνακες:

Πίνακας 1

Ονομαστική ποσότητα (Qn) σε γραμμάρια (g) ή χιλιοστόλιτρα (mL)			Μέγιστο ανεκτό αρνητικό σφάλμα
			% του Qn
1000	έως	10000	1,5

7. «Παρτίδες που δεν πληρούν τις απαιτήσεις των ως άνω παρ. 1 και 2 του παρόντος άρθρου, θεωρούνται ελλιποβαρείς, δεσμεύονται στα χέρια των κατόχων τους μέχρις ότου γίνουν οι απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες».

Στην υπό κρίση προσφυγή η εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» ισχυρίστηκε τα κάτωθι:

i) Επικαλέστηκε ως λόγο ακυρότητας της προσβαλλόμενης απόφασης τη μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης καθώς δεν της δόθηκε η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις της και τις αντιρρήσεις της επ' αυτής.

Ωστόσο, η μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης δε συνεπάγεται ακυρότητα της προσβαλλόμενης απόφασης, όταν η δυσμενής για το διοικούμενο διοικητική πράξη εκδίδεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων ή κατ' άλλη έκφραση για αντικειμενικούς λόγους νομιμότητας που δεν συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου (Ολ. Σ.τ.Ε. 2403/1997, 3949/1998 κ.α.) και δεν υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου η έκδοσή της αλλά αποτελεί δέσμια ενέργειά του, εφόσον συντρέχουν οι απαιτούμενες από το νόμο προϋποθέσεις. Στην προκειμένη περίπτωση ο έλεγχος καθώς και ο υπολογισμός του προστίμου έγινε βάσει των τεχνικών προδιαγραφών που επιτάσσει το άρθρο 8 της Υ.Α. Α2-861/13 (ΦΕΚ 2044/Τεύχος Β'/22-08-2013) και στηρίχθηκε σε καθαρά αντικειμενικά δεδομένα. Συνεπώς, ο ανωτέρω ισχυρισμός της προσφεύγουσας απορρίφθηκε.

ii) Ταυτόχρονα η εταιρεία «Τ.Α. Α.Ε.» στην υπό εξέταση προσφυγή θεμελίωσε την ύπαρξη της ευθύνης της μόνο στις παρ. 1 και 10 του άρθρου 5 της Υ.Α. Α2-861/13 που αναφέρουν:

«1. Η ονομαστική ποσότητα του καθαρού περιεχομένου, εκτός αν άλλως προβλέπεται από ειδική νομοθεσία εναρμονισμένου τομέα, αναγράφεται: α) επί της συσκευασίας σε μονάδα μέτρησης βάρους (κιλό, kg, γραμμάριο, g) εάν πρόκειται για προϊόντα που διατίθενται σε στερεή μορφή και β) σε μονάδα μέτρησης όγκου (λίτρο, L, χιλιοστόλιτρο, mL) για προϊόντα που διατίθενται σε υγρή μορφή».

«10. Υπεύθυνος για την αναγραφή της περιεχόμενης ποσότητας είναι ο παρασκευαστής/συσκευαστής ή εισαγωγέας/διανομέας κατά περίπτωση», ενώ αποκλείει την ύπαρξη ευθύνης του άρθρου 5 παρ. 12 της Υ.Α. Α2-861/13:

«Οι παρασκευαστές/συσκευαστές ή εισαγωγείς/διανομείς ή πωλητές, κατά περίπτωση είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της συμφωνίας των αναγραφόμενων ονομαστικών ποσοτήτων με την πραγματική ποσότητα περιεχομένου μέχρι την ημερομηνία λήξης του προϊόντος ή/και καθ' όλη τη διάρκεια έκθεσης των προϊόντων προς πώληση και μέχρι την πώλησή τους».

Όπως υποστήριξε η εν λόγω εταιρεία, ευθύνη δική της ως προς την απώλεια βάρους του προϊόντος υφίστατο μόνο κατά το χρόνο της αγοραπωλησίας με τον έμπορα – πωλητή και όχι για το διάστημα που θα μεσολαβούσε μέχρι να πωληθεί το προϊόν που είχε εκθέσει προς πώληση ο έμπορος – πωλητής.

Επειδή η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 12 της Υ.Α. Α2-861/13 είναι σαφής και ρητή, καθώς προβλέπει ευθύνη ως προς τους παρασκευαστές/συσκευαστές ή εισαγωγείς/διανομείς ή πωλητές, χωρίς να εξαιρεί τους ανωτέρω, ως προς τη συμφωνία των αναγραφόμενων ονομαστικών ποσοτήτων με την πραγματική ποσότητα περιεχομένου μέχρι την ημερομηνία λήξης του προϊόντος ή/και καθ' όλη τη διάρκεια έκθεσης των προϊόντων προς πώληση και μέχρι την πώλησή τους. Η ίδια, λοιπόν, η διατύπωση του νόμου οδήγησε την Υπηρεσία στην απόρριψη του ανωτέρω προβαλλόμενου ισχυρισμού.

iii) Επιπλέον, κατά τα προβαλλόμενά της, το προϊόν παραδόθηκε στον πωλητή με καθαρό βάρος όχι μόνο με το αναγραφόμενο στις ετικέτες, αλλά με περισσότερο βάρος κατά 1-2% περίπου, καθώς κατά το διάστημα που παραμένει, χάνει βάρος αυξανόμενο, σε σημείο να υπερβαίνει του ποσοστού που προβλέπει η νομοθεσία, δηλαδή 1,5%. Αυτό, κατά τους ισχυρισμούς της, οφειλόταν στην ιδιαιτερότητα της πατάτας ως προς την απώλεια βάρους, η οποία μεταβάλλεται καθ' όλη τη διάρκεια έκθεσής της ανάλογα

με τις συνθήκες του περιβάλλοντος χώρου και ανάλογα με την υπάρχουσα θερμοκρασία στο χώρο αφενός και αφετέρου στην απώλεια βάρους σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ. 9 της Α2-861/13 που αναφέρει: «Στις συσκευασίες πατάτας επιτρέπεται η ύπαρξη ξένων υλών (χώμα κ.λ.π.) μέχρι ποσοστό 1,5% στο καθαρό βάρος τους».

Εν προκειμένω, ο νομοθέτης κατά τη θέσπιση του συγκεκριμένου νόμου και ειδικότερα της διάταξης του άρθρου 8 παρ. 3 της Υ.Α. Α2-861/13 (ΦΕΚ 2044 Β΄-22-08-2013) είχε υπόψη του τις περιπτώσεις απώλειας βάρους, και για τούτο προέβλεψε το συγκεκριμένο μέγιστο ανεκτό αρνητικό σφάλμα ανάλογα με την ονομαστική ποσότητα του προϊόντος. Συνεπώς, ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος απορρίφθηκε ως αβάσιμος.

Από τα προαναφερθέντα προέκυψε, κατά την κρίση της Υπηρεσίας, ότι η εταιρεία «Γ.Α. Α.Ε.» υπέπεσε σε παράβαση του άρθρου 8 παρ. 2 της ΥΑ Α2-861/13 και ότι νομίμως της επιβλήθηκε το προβλεπόμενο από την ανωτέρω διάταξη διοικητικό πρόστιμο. Ως εκ τούτου, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής απέρριψε την προσφυγή, ενημερώνοντας ταυτόχρονα ως προς τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, εντός της οριζόμενης από το άρθρο 66 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

- Στη συγκεκριμένη περίπτωση με απόφαση της Διεύθυνσης Ανάπτυξης Π.Ε. Δυτικού Τομέα Αθηνών – Τμήμα Εμπορίου επιβλήθηκε στην εταιρεία «Σ.Λ.Π. Α.Ε. ΠΕΤΡΕΛΑΙΟΕΙΔΩΝ & ΣΥΝΑΦΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ» συνολικό πρόστιμο ύψους έξι χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ (6.500,00 €) για παράβαση των άρθρων 125 παρ. 3 και 126 παρ. 1 περ. η της Υπουργικής Απόφασης Α2-861/2013 (ΦΕΚ 2044/Τεύχος Β΄/22-08-20, «Κανόνες Διακίνησης και Εμπορίας Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών (ΔΙ.Ε.Π.Π.Υ)»), διότι από τον έλεγχο που έγινε στην εν λόγω επιχείρηση, διαπιστώθηκε η μη έκδοση Συγκεντρωτικού Δελτίου Αποστολής αφενός και αφετέρου η μη αναγραφή του ύψους του πετρελαίου στην δεξαμενή, προ και μετά την παράδοση του πετρελαίου για θέρμανση στις αποδείξεις λιανικής πώλησης.

Η εταιρεία προσέφυγε κατά της ανωτέρω απόφασης ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Η προσφυγή κατατέθηκε εμπροθέσμως, καθότι υποβλήθηκε στην Υπηρεσία εντός της προβλεπόμενης από το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 4177/2013 (ΦΕΚ 173/Τεύχος Α΄/08-08-2013, «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών και άλλες διατάξεις»)

προθεσμίας των τριάντα ημερών (30), ως προέκυψε από το αποδεικτικό επίδοσης με το οποίο έλαβε γνώση της προσβαλλόμενης απόφασης η ενδιαφερόμενη εταιρεία και η υπόψη προσφυγή κατατέθηκε μέσα στο χρονικό διάστημα των τριάντα (30) ημερών.

Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης τα οποία διαβιβάστηκαν στην Υπηρεσία με έγγραφο της Περιφέρειας Αττικής – Δ/ση Ανάπτυξης Π.Ε. Δυτικού Τομέα Αθηνών – Τμήμα Εμπορίου, προέκυψαν τα εξής:

Υπάλληλοι της αρμόδιας Υπηρεσίας είχαν διενεργήσει έλεγχο στην επιχείρηση «Σ.Λ.Π. Α.Ε. ΠΕΤΡΕΛΑΙΟΕΙΔΩΝ & ΣΥΝΑΦΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ» στην έδρα της επί της οδού στην Αττική λόγω έγγραφης καταγγελίας της πολίτου κ. Β.Ζ. για υποτιθέμενη ελλιπή παράδοση πετρελαίου θέρμανσης την 20η-03-2014. Ειδικότερα κατά τη διενέργεια του ελέγχου διαπιστώθηκαν τα κάτωθι:

i) Η εν λόγω επιχείρηση την 20^η-03-2014 είχε εκδώσει επτά Αποδείξεις Πώλησης και Παράδοσης πετρελαίου θέρμανσης που αφορούσαν παραδόσεις του βυτιοφόρου με αρ. κυκλ. XXX-0000, τρεις εκ των οποίων δεν έφεραν αναγραφή του ύψους του πετρελαίου στην δεξαμενή, προ και μετά την παράδοση.

ii) Η επιχείρηση για το δρομολόγιο του βυτιοφόρου με αριθμ. κυκλ. XXX-0000 που πραγματοποιήθηκε την 20^η-03-2014 δεν εξέδωσε Συγκεντρωτικό Δελτίο Αποστολής, ενώ αναζητήθηκε το Δελτίο Διακίνησης Πετρελαίου για θέρμανση για το ανωτέρω δρομολόγιο, το οποίο εκδίδεται υποχρεωτικά οσάκις δεν εκδίδεται Συγκεντρωτικό Δελτίο Αποστολής. Κατά τους ισχυρισμούς της, η εταιρεία εξέδωσε το συγκεκριμένο Δελτίο, το οποίο όμως τηρείτο στο χώρο στάθμευσης των βυτιοφόρων της στην περιοχή της Αττικής και όχι στην έδρα της.

Σημαντική κρίθηκε η αναφορά των κάτωθι διατάξεων:

Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 125 παρ. 3 και 9 της Υ.Α. Α2-861/13 ορίζονται τα εξής:

i) «Στην περίπτωση που, για τη διακίνηση του πετρελαίου για θέρμανση, δεν έχει εκδοθεί Συγκεντρωτικό Δελτίο Αποστολής, τότε εκδίδεται, από το διακινητή, υποχρεωτικά κατά την έναρξη του δρομολογίου, «Δελτίο Διακίνησης Πετρελαίου για Θέρμανση» στο οποίο αναγράφονται: [...]» (παρ. 3).

ii) «Σε περίπτωση που δεν έχει εκδοθεί «Δελτίο Διακίνησης Πετρελαίου για Θέρμανση» ενώ προβλέπεται, ή όταν το Δελτίο αυτό είναι μη συμπληρωμένο, αλλοιωμένο, διορθωμένο ή παραποιημένο, επιβάλλεται στο διακινητή διοικητικό πρόστιμο πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000 €), το δε βυτίο επιστρέφει συνοδευόμενο στο χώρο φόρτωσης

προκειμένου να επαναληφθεί η διακίνηση του πετρελαίου θέρμανσης με τα νόμιμα παραστατικά» (παρ. 9).

Επίσης οι διατάξεις του άρθρου 126 παρ. 1 περ. η και παρ. 3 της Υ.Α. Α2-861/13 αναφέρουν τα εξής:

i) «Οι αποδείξεις λιανικής πώλησης, ή όποιο άλλο έγκυρο φορολογικό παραστατικό συνοδεύει την παράδοση πετρελαίου για θέρμανση με βυτιοφόρα αυτοκίνητα σε τελικούς καταναλωτές, πρέπει να περιέχουν ευκρινώς τα κάτωθι:

α....., β....., γ....., δ....., ε....., στ....., ζ....., η. Ύψος (σε εκατοστά του μέτρου) της στάθμης του πετρελαίου για θέρμανση στη δεξαμενή του παραλήπτη, πριν και μετά την παράδοση του πετρελαίου για θέρμανση, ανεξαρτήτως του σχήματος ή του υλικού κατασκευής της δεξαμενής» (παρ. 1).

ii) «Σε περίπτωση ελλιπούς συμπλήρωσης των παραστατικών στοιχείων επιβάλλεται στο διακινητή πρόστιμο πεντακοσίων ευρώ (500 €) ανά παραστατικό» (παρ. 3).

Στην υπό κρίση προσφυγή η εν λόγω εταιρεία υποστήριξε ότι την 20^η-03-2014 παρέδωσε στην καταγγέλλουσα κ. Β.Ζ. εξακόσια (600) λίτρα πετρελαίου θέρμανσης και όχι πεντακόσια είκοσι (520) λίτρα, όπως ισχυρίζεται η καταγγέλλουσα. Η εταιρεία, προκειμένου να λήξει η ως άνω διαφορά, έστειλε εκ νέου στην κ. Β.Ζ. επιπλέον εβδομήντα (70) λίτρα πετρελαίου θέρμανσης. Επιπροσθέτως, η προσφεύγουσα επικαλέστηκε, ως λόγο ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης, την έλλειψη επαρκούς αιτιολόγησης της πράξης κατά παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου.

Η Υπηρεσία έκρινε:

α) ότι η ικανοποίηση των αιτημάτων της καταγγέλλουσας από την προσφεύγουσα εταιρεία δεν αίρει τον παραβατικό χαρακτήρα της ανωτέρω περιγραφόμενης συμπεριφοράς της και κατ' επέκταση δεν απαλλάσσεται από την ευθύνη της ως προς την τέλεση των λοιπών παραβάσεων που διαπιστώθηκαν από τα ελεγκτικά όργανα της αρμόδιας Υπηρεσίας, απορρίπτοντας τον ισχυρισμό ως αβάσιμο

β) ότι η εν λόγω απόφαση περιείχε επαρκή αιτιολογία, καθώς γινόταν αναφορά των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την παραβατική συμπεριφορά με ταυτόχρονη αναφορά του νομιμοποιητικού θεμελίου, ήτοι των διατάξεων εκείνων, στις οποίες υπάγονται τα πραγματικά γεγονότα που συγκροτούν την νομική υπόσταση του κανόνα δικαίου, απορρίπτοντας τον ισχυρισμό της εταιρείας περί ελλιπούς αιτιολογίας.

Συνεπεία των ανωτέρω απέρριψε την προσφυγή της εταιρείας, γνωστοποιώντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής ενώπιον του Διοικητικού

Πρωτοδικείου Αθηνών, εντός της οριζόμενης από το άρθρο 66 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο διοικητικός έλεγχος εν γένει και ο ιεραρχικός έλεγχος ως ειδικότερη μορφή του αποτελεί στοιχείο εγγυητικό της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η οποία οφείλει να ενεργεί πάντα βάσει νόμου, να στηρίζεται σε αυτόν και να αποφασίζει σύμφωνα με τις επιταγές του ⁸³.

Η άσκηση της διοίκησης, όμως, προκαλεί και πάντοτε θα προκαλεί δυσαρέσκεις, καθώς η δράση της έχει αντίκτυπο στα δικαιώματα και τα συμφέροντα των διοικουμένων, τα οποία ουκ ολίγες φορές θίγονται από τις ενέργειες ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων. Η διοίκηση, εξάλλου, δεν είναι αναμάρτητη. Δεδομένου ότι ενδιαφέρεται λιγότερο για τη νομιμότητα και περισσότερο για την αποτελεσματικότητα της δράσης της συχνά δε συμμορφώνεται στους κανόνες δικαίου ή τους ερμηνεύει, όπως την εξυπηρετεί⁸⁴.

Για τούτο και η έννομη τάξη έχει κατοχυρώσει τρόπους και μέσα ελέγχου της διοικητικής αυθαιρεσίας μεταξύ των οποίων και το διοικητικό έλεγχο ή αυτοέλεγχο, ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα φιλικής επίλυσης της διαφοράς και οικειοθελούς συμμόρφωσης της διοίκησης στους κανόνες δικαίου χωρίς τον εξαναγκασμό της από εξωγενείς παράγοντες (δικαστική απόφαση)⁸⁵. Γιατί σε μία έννομη τάξη, όπου η διοίκηση ελέγχεται για τη δράση της και δίνεται το δικαίωμα στο διοικούμενο να προσφεύγει ενώπιον της προσβάλλοντας τις πράξεις ή παραλείψεις της, γίνεται λόγος για κράτος δικαίου στο οποίο η εξουσία είναι κανονιστικά περιορισμένη και δεσμεύεται από ένα σύστημα εγγυήσεων που αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

⁸³ Αντώνης Μανιτάκης, *Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, I, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 128.

⁸⁴ Ευγενία Πρεβεδούρου, *ό.π.*, σελ. 642.

⁸⁵ Ευγενία Πρεβεδούρου, *ό.π.*, σελ. 642.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ - ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος, *Η υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ενδικοφανούς προσφυγής (Μια πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη-συμβολή στην αρχή της χρηστής διοίκησης και την προστασία θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων)*, Διοικητική Δίκη, 1995, σελ. 547.
- Απόστολος Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Π.Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Δημήτριος Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος*, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.
- Σωτήριος Κ. Κύβελος, *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
- Σωτήριος Λύτρας, *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993.
- Αντώνης Μανιτάκης, *Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, I, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1994.
- Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της Διοικήσεως (Μηχανισμοί ελέγχου αυτής)*, Εφημερίς Ελλήνων Νομικών, 1989, σελ. 67.
- Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες*, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999.
- Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, *Ο έλεγχος της διοίκησης: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος I, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.
- Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000.

- Ευγενία Πρεβεδούρου, *Η προβληματική των ενδικοφανών προσφυγών ενόψει της συνταγματικής κατοχυρώσεως της αιτήσεως ακυρώσεως*, Δίκη, 1990, σελ. 641.
- Αθανάσιος Γ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο: Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Μέρος Γ', 4η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Κώστα Σ. Ρέμελη, *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου)*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 1987.
- Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 2, 15^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015.
- Α. Ι. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 6η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.
- Αναστ. Ι. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε)*, Τέταρτη Έκδοση-Νέα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009.
- Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου: Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006.
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7/>
- <http://http://www.apdattikis.gov.gr/apokentromeni-dioikisi-attikis/%cf%80%ce%bf%ce%b9%ce%bf%ce%b9-%ce%b5%ce%af%ce%bc%ce%b1%cf%83%cf%84%ce%b5/>