



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
ΠΜΣ Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση

Διπλωματική εργασία με θέμα: Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τους κανόνες του δημοσίου
δικαίου

Φάκα Ευαγγελία

A.M. 7116M009

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Κόρσου-Παναγοπούλου Μαρία-Ελένη

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

1. Η εξελικτική πορεία του θεσμού της αστικής ευθύνης.
 - i) Η ευθύνη των νομικών προσώπων και της πολιτείας σύμφωνα με τα προ του αστικού κώδικα ισχύοντα
 - ii) Η ισχύουσα νομοθετική ρύθμιση
2. Η συνταγματική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

A. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1ο: Η Πράξη

- 1.1. Γενικά
- 1.2. Η πράξη
- 1.3. Η παράλειψη
- 1.4. Η υλική ενέργεια

Κεφάλαιο 2ο: Τα Όργανα

- 2.1. Γενικά
- 2.2. Τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας
 - 2.2.1. Αστική ευθύνη από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας
 - 2.2.2. Αστική ευθύνη από τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης

- 2.2.3. Αστική ευθύνη από τις κυβερνητικές πράξεις
- 2.3. Τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας
 - 2.3.1. Οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας
 - 2.3.2. Η νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας
- 2.4. Τα όργανα της δικαστικής εξουσίας
- 2.5. Τα βοηθητικά πρόσωπα της δικαιοσύνης

Κεφάλαιο 3ο: Η δημόσια εξουσία

- 3.1. Γενικά
- 3.2. Δημόσια εξουσία
 - 3.2.1. Έννοια-Περιεχόμενο
 - 3.2.2. Η έκταση εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ
 - 3.2.2.1. Η μονομερής διοικητική δραστηριότητα
 - 3.2.2.2. Η συμβατική διοικητική δραστηριότητα
- 3.3. Η συνάφεια μεταξύ παράνομης και ζημιογόνου δραστηριότητας και άσκησης δημοσίας εξουσίας
 - 3.3.1. Έννοια - Χαρακτηριστικά
 - 3.3.2. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την ιδιωτική δραστηριότητα των οργάνων του
 - 3.3. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς τη δραστηριότητα των οργάνων τους επ' ευκαιρία της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί
- 3.4. Η αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων τους κατά την άσκηση δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί

Κεφάλαιο 4ο: Το Παράνομο

- 4.1. Γενικά
- 4.2. Έννοια του παρανόμου
- 4.3. Μορφές του παρανόμου

- 4.3.1. Η παράβαση κανόνων εξωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης
 - 4.3.1.1. Η Αναρμοδιότητα
 - 4.3.1.2. Η παράβαση ουσιώδους τύπου
- 4.3.2. Η παράβαση κανόνων της εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης
 - 4.3.2.1. Η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου
 - 4.3.2.2. Η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη πραγματικών περιστατικών
 - 4.3.2.3. Η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης
 - 4.3.2.4. Η κατάχρηση εξουσίας
- 4.4. Η αστική ευθύνη από σύννομες πράξεις
- 4.5. Η αστική ευθύνη από διακινδύνευση
- 4.6. Ο αντικειμενικός χαρακτήρας της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και η ευθύνη του οργάνου

Κεφάλαιο 5ο: Παραβίαση διατάξεων μη κείμενων χάριν του γενικού συμφέροντος

- 5.1. Γενικά
- 5.2. Σκοπός
- 5.3. Διατάξεις χάριν του γενικού συμφέροντος
- 5.4. Διατάξεις χάριν ιδιωτικών συμφερόντων

Κεφάλαιο 6ο: Η ζημία

- 6.1. Γενικά
- 6.2. Η ζημία
 - 6.2.1. Έννοια – Μορφές

6.2.2. Αστική ευθύνη του δημοσίου και ν.π.δ.δ. λόγω ζημίας

6.3. Αιτιώδης συνάφεια

6.4 Αποζημίωση

6.4.1. Τα είδη της αποζημίωσης

6.4.2. Λόγοι αποκλεισμού ή περιορισμού της αποζημίωσης

Κεφάλαιο 7ο: Η αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων

B. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1ο: Το αρμόδιο δικαστήριο

Κεφάλαιο 2ο: Το ένδικο βοήθημα

2.1. Η αγωγή αποζημίωσης

2.2. Διαδικασία εκδίκασης των διαφορών ουσίας των σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ.

Κεφάλαιο 3ο: Η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής

3.1. Έκταση του δικαστικού ελέγχου

3.2. Συνέπειες της δικαστικής απόφασης επί της αγωγής αποζημίωσης

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Κεφάλαιο 1ο: Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης κατά το ιδιωτικό δίκαιο

Κεφάλαιο 2ο: Διαφορές μεταξύ της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας και κατά το ιδιωτικό δίκαιο

2.1. Όργανα

2.2. Πεδίο εφαρμογής

2.3. Δικαιοδοσία

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΞΙΩΣΗ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Κεφάλαιο 1ο: Θεμελίωση της αρχής της ευθύνης

1.1. Ιστορική εξέλιξη

1.2. Έκταση εφαρμογής

Κεφάλαιο 2ο: Δικαστική προστασία και θεμελίωση της αξίωσης της ευθύνης του Κράτους

2.1. Γενικά

2.2. Απόφαση Francovich

2.3. Απόφαση Brasserie du Pêcheur

2.4. Απόφαση Köbler

Κεφάλαιο 3ο: Οι προϋποθέσεις της αξίωσης

3.1. Προϋποθέσεις της αξίωσης

3.1.1. Η από τον παραβιαζόμενο ενωσιακό κανόνα αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες

3.1.2. Ο κατάφωρος χαρακτήρας της παράβασης

3.1.3. Ο αιτιώδης σύνδεσμος

3.2. Στοιχεία που δεν αποτελούν προϋποθέσεις της αξίωσης

3.3. Ο επικουρικός χαρακτήρας της αξίωσης

Κεφάλαιο 4ο: Η ενωσιακού δικαίου αξίωση στο εσωτερικό δίκαιο

Κεφάλαιο 5ο: Σχέση ελληνικού-ενωσιακού δικαίου αστικής ευθύνης

Κεφάλαιο 6ο: Ευθύνη για νόμο αντικείμενο σε κανόνες του διεθνούς δικαίου

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Συντομογραφίες:

ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός νόμος Αστικού Κώδικα
ΥπΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού δικαίου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΣΤΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΟΛΣΤΕ	Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ν.δ.	Νομοθετικό διάταγμα
ΚπολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Εισαγωγή

Η όλο και μεγαλύτερη επέκταση της κρατικής δραστηριότητας στα πλαίσια του σύγχρονου κράτους δικαίου και η αυξανόμενη παρεμβατικότητα του κράτους στη ζωή των πολιτών, με σκοπό να προαχθεί τόσο το κοινωνικό σύνολο όσο και ο άνθρωπος ως μονάδα, δεν συντελείται πάντοτε χωρίς επιπτώσεις. Μάλιστα, διευρύνει τις δυνατότητες παρανομίας των κρατικών οργάνων και το μέγεθος της ζημιάς που αυτά μπορούν να προξενήσουν. Σε αυτή την προσπάθεια του κράτους και των κρατικών φορέων ο πολίτης συχνά βάλλεται από αυτές ακριβώς τις πράξεις των οργάνων, με αποτέλεσμα αντί να επωφελείται, να βλάπτεται.

Σε αυτό το σημείο λοιπόν, γεννάται θέμα επίκλησης ενδεχόμενης ευθύνης των οργάνων αυτών που δρουν για λογαριασμό του κράτους και ζημιώνουν κατ' επέκταση τους πολίτες. Μία, λοιπόν, από τις συνέπειες της παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα είναι η υποχρέωση αποζημίωσης του ζημιούμενου ιδιώτη. Η ευθύνη αυτή του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων τους, η οποία ονομάζεται αστική ευθύνη, κατοχυρώνεται στην ελληνική έννομη τάξη και προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση στοιχειοθέτησής της, θα αποτελέσει το αντικείμενο του παρόντος πονήματος.

Ο όρος αστική ευθύνη του Δημοσίου παραπέμπει σχεδόν αυτόματα στη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Ωστόσο, αν και είναι αναμφισβήτητο ότι στη διάταξη αυτή θεμελιώνεται η συντριπτική πλειοψηφία των αγωγών που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αντίστοιχα οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις, δεν πρέπει να παραβλέψει κανείς ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου ισοδυναμεί με την υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση ή κατά άλλη διατύπωση προς αποκατάσταση της ζημιάς που έχει προκληθεί και τέτοια προβλέπεται τόσο σε διατάξεις του Συντάγματος όσο και σε άλλες – πέραν του άρθρου 105 - διατάξεις νόμων. Επίσης, όπως θα αναπτυχθεί εν συντομία στο τέλος της παρούσας εργασίας, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση δημιουργείται και λόγω παραβίασεως του ενωσιακού δικαίου. Προκειμένου να εξετασθούν οι ποικίλες αυτές νομικές βάσεις θα γίνει προσπάθεια συστηματοποίησης τους με κριτήρια αφενός, το όργανο από τη δράση του οποίου γεννάται η υποχρέωση αποζημίωσης και αφετέρου, αν η δράση αυτή είναι παράνομη ή σύννομη. Σημειώνουμε πάντως εκ των προτέρων ότι η παρούσα εργασία δεν θα ασχοληθεί με την συμβατική ευθύνη του Δημοσίου και την ευθύνη αυτού από διαπραγματεύσεις που προηγούνται

της σύναψης σύμβασης, αλλά μόνο με την εξωσυμβατική αστική ευθύνη. Την εξωσυμβατική ευθύνη θα προσεγγίσουμε ξεκινώντας από την κεντρικής σημασίας διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, η οποία διέπει την ευθύνη του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί.

Σκοπός της νομοθετικής αυτής πρόβλεψης είναι η φειδώ εκ μέρους των οργάνων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αλλά και η υλική και ηθική αποκατάσταση των πολιτών που ζημιώθηκαν κατά την άσκηση του κρατικού έργου. Πιο συγκεκριμένα, νομοθετική πρόβλεψη υπάρχει στον Εισαγωγικό Νόμο του Αστικού Κώδικα, στα άρθρα 104-106.

Το πρώτο μέρος του εγχειρήματος αυτού είναι αφιερωμένο στην ανάλυση των προϋποθέσεων της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, καθώς και στα δικονομικά μέσα που έχουν οργανωθεί στην εσωτερική έννομη τάξη για την ικανοποίηση των ζημιούμενων ιδιωτών. Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε συγκριτικά την αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά το ιδιωτικό δίκαιο και τέλος, θα κλείσουμε την παρούσα ανάπτυξη με την παρουσίαση του τρόπου δημιουργίας της ενωσιακού δικαίου αξίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΠΡΟΛΕΓΜΕΝΑ

1. Η εξελικτική πορεία του θεσμού της αστικής ευθύνης

Κατά τον περασμένο αιώνα, η νομολογία δεχόταν περιορισμένη ευθύνη του κράτους. Ο δημόσιος υπάλληλος αντιπροσωπεύει το κράτος μόνο όταν δρα νόμιμα, ενώ όταν παρανομεί, δρα ως ιδιώτης και επομένως ευθύνεται αναλόγως. Η άποψη αυτή απέδιδε την ευθύνη για την αποκατάσταση της ζημίας στον παρανομήσαντα υπάλληλο¹.

Η εξέλιξη προς την τελική επικράτηση της ευθύνης του κράτους πέρασε από διάφορα στάδια. Αρχικά, αναγνωρίστηκε η αστική ευθύνη του κράτους και των διοικητικών οργάνων βάσει των αρχών της πρόστησης, του αδικαιολόγητου πλουτισμού και της συνδρομής δόλου ή ασύγγνωστης αμέλειας των οργάνων². Στη συνέχεια, στο τέλος του περασμένου αιώνα, η οργανική θεωρία διέπλασε την έννοια του «οργάνου», ενώ παραιτέρω βήμα αποτελεί η εισαγωγή της λεγόμενης «αντικειμενικής ευθύνης» του κράτους. Επομένως, η θεμελίωση της ευθύνης αποζημιώσεως βλέπουμε ότι περνάει από το πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου και την αρχή της πρόστησης, στο πλαίσιο του δημοσίου δικαίου.

i) η ευθύνη των νομικών προσώπων και της πολιτείας σύμφωνα με τα προ του αστικού κώδικα ισχύοντα

Το ζήτημα της ευθύνης του κράτους και των ΝΠΔΔ για τις ζημίες που προκαλούνται από τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών δεν είχε τύχει ειδικής νομοθετικής ρύθμισης μέχρι την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα. Γι' αυτό η θεωρία και η νομολογία χρησιμοποιούσαν τις πηγές του αστικού δικαίου οι οποίες σχετίζονταν με την ευθύνη των νομικών προσώπων εν γένει³. Συγκεκριμένα, στηρίζονταν στις περί προστήσεως αρχές του αστικού δικαίου και μάλιστα αδιακρίτως αν το κράτος ενεργούσε σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού ή του δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή το κράτος ευθυνόταν για τις πράξεις των οργάνων του

1. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 811

2. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 962.

3. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 67.

(προστηθέντων) είτε η συμπεριφορά τους οφειλόταν σε πρόθεση (δόλο) είτε σε αμέλεια⁴. Ειδικότερα, η νομολογία κατέληγε στις εξής λύσεις: α) εάν η ζημία επήλθε από δόλο του οργάνου του κράτους, αυτό υπείχε προσωπική ευθύνη ενώ το κράτος ευθυνόταν μόνο κατά το μέτρο που γινόταν ευπορώτερο και προς απόδοση του αδίκου πλουτισμού (εφαρμόζονταν δηλαδή οι διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό), ενώ β) εάν η ζημία επήλθε από αμέλεια του οργάνου, το κράτος ευθύνεται ως προστήσαν το όργανο⁵.

Η λύση όμως αυτή άρχισε να κλωνίζεται και σιγά σιγά έκαναν την εμφάνισή τους νεότερες αντιλήψεις και πιο ώριμες νομικές ιδέες. Η επόμενη εξέλιξη, λοιπόν, που στηρίζεται στις νέες αυτές αντιλήψεις και αφορά την αστική ευθύνη του κράτους, σημειώθηκε με την διατύπωση της οργανικής θεωρίας του Otto von Gierke. Κατά την θεωρία αυτή, τα κρατικά όργανα, ενεργώντας νόμιμα ή παράνομα, εκφράζουν τη βούληση του κράτους, ως όργανά του, και όχι την δική τους βούληση⁶. Έτσι, οι πράξεις των οργάνων του δημοσίου είναι κατά πλάσμα δικαίου πράξεις του ίδιου του δημοσίου και επομένως αυτό ευθύνεται ανεξάρτητα από το βαθμό του πταίσματος του οργάνου⁷. Επομένως, βάσει αυτής της θεωρίας, το κράτος ευθύνεται έναντι ζημιωθέντων τρίτων και από τις αδικοπραξίες των οργάνων του, τις γενόμενες με δόλο⁸. Η ανάπτυξη αυτής της θεωρίας αξίωσε όπως ο χειρισμός του ζητήματος της αστικής ευθύνης να συντελείται εφεξής στο πλαίσιο του δημοσίου δικαίου.

Εν τούτοις, η θεωρία αυτή δεν είχε την προσδοκώμενη στη νομολογία απήχηση, με αποτέλεσμα ο ΑΠ να επανέλθει στις γνώριμες περί προστήσεως αρχές λόγω της προσκόλλησης ενός μεγάλου τμήματός του στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου καθώς και στην αρχή περί του ανεύθυνου του κράτους για τις ζημίες που προκαλούνται με δόλο των οργάνων του. Είναι σημαντικό ωστόσο να σημειώσουμε ότι τόσο η οργανική θεωρία όσο και άλλες ώριμες νομικές σκέψεις που διατυπώθηκαν⁹, όπως α) ότι το κράτος θα πρέπει να υπέχει ευθύνη και από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του γενόμενες με δόλο, β) ότι ο χειρισμός του ζητήματος της

4. Καλογήρου, Η ποινική και η αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του δημοσίου στην Ελλάδα, σελ. 207.

5. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 517.

6. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 962.

7. Καλογήρου, Η ποινική και η αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του δημοσίου στην Ελλάδα, σελ. 208.

8. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 519.

9. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 518.

αστικής ευθύνης θα πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο όχι του αστικού, αλλά του δημοσίου δικαίου, και γ) ότι οι περί προστήσεως αρχές του αστικού δικαίου αφήναν απροστάτευτο από το κράτος τον πολίτη, τον τρίτο, τον ζημιούμενο από δόλιες ενέργειες του κρατικού οργάνου, πράγμα που αντιτίθεται στο κοινό περί δικαίου αίσθημα, επηρέασαν σε σημαντικό βαθμό τη θεωρία και προετοίμασαν το έδαφος για την επόμενη νομοθετική ρύθμιση, η οποία συντελέστηκε με την ψήφιση του ΕισΝΑΚ, άρθρα 104-106.

ii) Η ισχύουσα νομοθετική ρύθμιση

Το ζήτημα της θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου σε συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη λύθηκε τελικά με τη σχετική ρύθμιση του ΑΚ. Αρχικά, πρέπει να αναφέρουμε ότι ο ΑΚ στο άρθρο 71 ορίζει πως «Το νομικό πρόσωπο ευθύνεται για τις πράξεις ή τις παραλείψεις των οργάνων που το αντιπροσωπεύουν, εφόσον η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους είχαν ανατεθεί και δημιουργεί υποχρέωση αποζημίωσης. Το υπαίτιο πρόσωπο ευθύνεται επιπλέον εις ολόκληρον». Το άρθρο αυτό αποδέχεται την οργανική θεωρία και εισάγει την ευθύνη του νομικού προσώπου εκ των πράξεων των οργάνων του. Ήταν, μάλιστα, αναγκαίο να λάβει τη θέση αυτή ο ΑΚ στο κεφάλαιο περί νομικών προσώπων, διότι το ζήτημα δεν επιλύεται με τα άρθρα 334 και 922 ΑΚ, τα οποία προϋποθέτουν μεν πρόσωπο με ικανότητα βουλήσεως, χωρίς όμως να λαμβάνουν θέση επί του προβλήματος εάν το νομικό πρόσωπο έχει ή όχι ικανότητα βουλήσεως. Η παραδοχή, ωστόσο, από το άρθρο 71 της οργανικής θεωρίας επιλύει το ζήτημα αυτό¹⁰.

Εν τούτοις, η διάταξη του άρθρου 71 ΑΚ που διέπει την ευθύνη των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου δεν ισχύει αυτούσια και επί των ΝΠΔΔ. Το ζήτημα της ευθύνης των ΝΠΔΔ θεωρήθηκε ότι χρήζει ιδιαίτερης ρύθμισης, η οποία περιελήφθη εντός του ΑΚ. Έτσι, το σύστημα της έναντι των τρίτων αστικής ευθύνης του κράτους και των ΝΠΔΔ από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους καθώς και η αστική ευθύνη των τελευταίων ρυθμίζονται σήμερα με τα άρθρα 104-106 του ΕισΝΑΚ και το άρθρο 38 του ΥπΚ.

Τα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ διακρίνουν μεταξύ ασκήσεως δημόσιας εξουσίας αφενός και έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου και ιδιωτικής περιουσίας του κράτους και των

10. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 82.

άλλων νπδδ αφετέρου. Την τελευταία κατηγορία αφορά το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ: «Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα». Η διάταξη αυτή αναφέρεται στην ευθύνη του κράτους και των νπδδ από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, συναφείς προς έννομες σχέσεις Ιδιωτικού δικαίου και ορίζει ότι η σχετική ευθύνη ρυθμίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΚ, τις σχετικές με την ευθύνη των ΝΠΔ, δηλαδή κατά το άρθρο ΑΚ 71¹¹.

Το άρθρο 105 ορίζει ότι: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το Δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Το άρθρο 105 αναφέρεται στις υπολειπόμενες πράξεις των οργάνων της Πολιτείας μέσω των οποίων ασκείται δημόσια εξουσία. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι η Πολιτεία ευθύνεται για τις πράξεις αυτές εφόσον είναι παράνομες εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η παρανομία συνίσταται στην παράβαση διάταξης νόμου, τεθειμένης υπέρ του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το κράτος όμως ευθύνεται εις ολόκληρο (ΑΚ 480) και το υπαίτιο όργανο, εκτός αν πρόκειται για υπουργό, η ευθύνη του οποίου ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 106: «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους». Με την διάταξη αυτή ορίζεται ότι το κατατεθειμένο στα άρθρα 104 και 105 του ΕισΝΑΚ σύστημα ευθύνης του κράτους ενεργούντος με τα όργανά του είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (ΕισΝΑΚ 104), είτε ως φορέας δημόσιας εξουσίας, δηλαδή κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου (ΕισΝΑΚ 105), το σύστημα αυτό έχει ανάλογη εφαρμογή και επί του κύκλου των νπδδ¹².

Κατόπιν των ανωτέρω, παρατηρούμε ότι το σύστημα αυτό της κρατικής ευθύνης στηρίζεται σε τρία κύρια θεμέλια¹³: α) στην διάκριση μεταξύ δημόσιας εξουσίας και ιδιωτικής

11. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 520.

12. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 521.

13. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 813.

δραστηριότητας, που σημαίνει την διάκριση μεταξύ κυριαρχικής και συναλλακτικής διοικήσεως, β) στην κοινή θεμελίωση της κρατικής ευθύνης και στις δυο περιοχές κρατικής δραστηριότητας κατά την οργανική θεωρία και γ) στην δημοσιολογική και όχι αστυνομολογική διαμόρφωση της κρατικής ευθύνης κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

2. Η συνταγματική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης

Η υποχρέωση του Δημοσίου να αποζημιώνει τους διοικούμενους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δεν περιέχεται σε ρητή διάταξη του Συντάγματος, δεν αμφισβητείται όμως ότι είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη. Η υποχρέωση αυτή του Δημοσίου πηγάζει καταρχήν από την αρχή του Κράτους δικαίου ιδιαίτερη έκφανση του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας, η τελευταία δε διέπει τη δράση και λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου¹⁴. Από την υποταγή της δράσης της Πολιτείας στο νόμο συνάγεται η στενή σχέση της κρατικής ευθύνης και του Κράτους Δικαίου. Σε περίπτωση δηλαδή που πράξη ή παράλειψη διοικητικού οργάνου αντιτίθεται στον νόμο, πέρα της δυνατότητας ακύρωσης της πράξης αυτής, υφίσταται και η υποχρέωση της πολιτείας να ανορθώσει την επελθούσα ζημιά, επιτελώντας έτσι ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου μια επανορθωτική λειτουργία¹⁵. Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης στην αρχή του Κράτους δικαίου και στην αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι απαγορεύεται κάθε υπέρμετρος νομοθετικός περιορισμός της ευθύνης αυτής, κάθε περιορισμός δηλαδή που καθιστά ανενεργές τις συνταγματικές αυτές αρχές και που καθιερώνει το ανεύθυνο της δημόσιας διοίκησης¹⁶.

Στη θεωρία έχει υποστηριχθεί επίσης η συνταγματική θεμελίωση της κρατικής αστικής ευθύνης στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Σ) ή στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της νομιμότητας¹⁷. Κατά την άποψη που θεμελιώνει την αστική ευθύνη στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η αποκατάσταση των ζημιών που έχει προκαλέσει μια διοικητική πράξη αποτελεί τη φυσική συνέχεια της ακύρωσης της πράξης αυτής, η δε δικαστική προστασία είναι πλήρης μόνο όταν θεραπεύει όλες τις συνέπειες της πράξης που προσέβαλε τα προστατευτέα έννομα αγαθά. Περαιτέρω, έχει

14. Αθανασοπούλου, Η αστική ευθύνη του κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του ΕΕΝ, σελ. 457.

15. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 323.

16. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 227.

17. Αθανασοπούλου, Η αστική ευθύνη του κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του ΕΕΝ, σελ. 457.

υποστηριχθεί ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου είναι απαραίτητος μηχανισμός για την εξασφάλιση πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αφού σε πολλές περιπτώσεις (παράνομες υλικές ενέργειες, μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις, κυβερνητικές πράξεις) δε χωρεί αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή και συνεπώς η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί το μόνο μέσο δικαστικής προστασίας¹⁸.

Συνταγματικό θεμέλιο της ευθύνης της δημόσιας διοίκησης συνιστά και το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Η συνταγματική αυτή διάταξη, στην οποία ρητά προβλέπεται η κατανομή των δημοσίων βαρών μεταξύ όλων των Ελλήνων πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους, ισχύει όχι μόνο για την αρχή της ισότητας των πολιτών στα γενικά δημόσια βάρη, αλλά και για την έννοια της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη ως γενικού κανόνα δικαίου αντικειμενικής εξωσυμβατικής αστικής ευθύνης της κρατικής εξουσίας, δηλαδή και για την επιβάρυνση των πολιτών με ειδικά και εξαιρετικής φύσης δημόσια βάρη¹⁹. Το άρθρο αυτό ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι από τις παράνομες και ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του κράτους προκαλείται ζημία σε βάρος ορισμένων προσώπων, τα οποία επιβαρύνονται περισσότερο και επομένως άνισα σε σχέση με το υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο²⁰. Με την αποζημίωση που υποχρεούται να καταβάλει το κράτος στους θιγέντες, το εξαιρετικό δημόσιο βάρος μοιράζεται και στους υπόλοιπους πολίτες, δεδομένου ότι τα έσοδα από τα οποία αντλείται η αποζημίωση αποτελούν δημόσια βάρη στα οποία συμμετέχουν όλοι ανάλογα με τις δυνάμεις τους.

Κεφαλαιώδους σημασίας είναι το άρθρο 17 του Συντάγματος που ρυθμίζει τα σχετικά με την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή στέρηση της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος μπορεί να συντελεσθεί μόνο με την καταβολή πλήρους αποζημίωσης. Οι διατάξεις περί αναγκαστικής απαλλοτρίωσης αποτελούν ουσιαστικά αναγνώριση υποχρέωσης αποκατάστασης της ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος από νόμιμη πράξη της Διοίκησης, ήτοι με τη στέρηση της ιδιοκτησίας του για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Όσον αφορά την έννοια της ιδιοκτησίας στην ελληνική νομολογία ακολουθείται

18. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 323.

19. Θεοχαρόπουλος, Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 387.

20. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 154.

σταθερά η άποψη ότι περιλαμβάνει μόνον τα εμπράγματα δικαιώματα και όχι τα ενοχικά²¹. Πρέπει βέβαια να τονισθεί ότι το άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκε με το ν.δ 53/1974, ορίζει ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ως περιουσία δε νοείται το σύνολο των δικαιωμάτων, στα οποία αναγνωρίζεται από το δίκαιο οικονομική αξία²². Το ΕΔΔΑ έχει κρίνει σχετικά ότι στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσης και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα²³ και ειδικότερα, απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο Δικαστήριο, δίκαιο ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά. Το δικαίωμα δε των Κρατών να θεσπίζουν νόμους (κατά την παρ. 2 του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου) τους οποίους κρίνουν αναγκαίους περιορίζεται στη ρύθμιση της χρήσης των αγαθών για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ή για την καταβολή φόρων, προστίμων και άλλων εισφορών και δεν αναιρεί την υποχρέωση σεβασμού της περιουσίας. Σημειωτέον ότι το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν εξασφαλίζει στον στερούμενο την περιουσία του πλήρη αποζημίωση (όπως προβλέπει το Σύνταγμα), αλλά τη δίκαιη ικανοποίηση του άρθρου 41 της ΕΣΔΑ²⁴.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

Α. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

21. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, σ. 371.

22. Χορομίδης, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, σελ. 2008.

23. ΟΛΑΠ 40/1998, 10/2004 και 31/2005 στην οποία έγινε δεκτό ότι: « Το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της από 4-11-1950 Ευρωπαϊκής σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.), που κυρώθηκε, μαζί με τη σύμβαση, αρχικά με το ν. 2329/1953 και εκ νέου με το ν.δ. 53/1974 και έχει αυξημένη ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος, έναντι των κοινών νόμων, ορίζει ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του και κανένας δεν μπορεί να στερηθεί της ιδιοκτησίας του παρά μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας, και υπό τους όρους που προβλέπονται από το νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου. Με τη διάταξη προστατεύονται και τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα του προσώπου, όπως και το δικαίωμα αποζημίωσης για την προσγενόμενη ζημία, στην περιουσία του. Έλλειψη δε σεβασμού της περιουσίας στην περίπτωση αυτή υπάρχει όταν η συνεπεία του λόγου της αποζημίωσης μείωση της περιουσιακής δυναμικότητας του προσώπου δεν αποκαθίσταται πλήρως.....»

24. Χορομίδης, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, σελ. 118 επ.

Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την άσκηση, από την πλευρά τους, δημόσιας εξουσίας ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ αντίστοιχα. Με βάση την ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, οι θετικές προϋποθέσεις²⁵ οι οποίες πρέπει να συντρέχουν για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. είναι οι ακόλουθες:

1. Να υπάρχει δραστηριότητα που να συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.
2. Η δραστηριότητα αυτή να προέρχεται από όργανο του δημοσίου ή ν.π.δ.δ.
3. Η δραστηριότητα να αναπτύσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στο αρμόδιο όργανο.
4. Να υφίσταται παρανομία, δηλαδή παράβαση της αρχής της νομιμότητας.
5. Η παρανομία να μη συνίσταται σε παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος .
6. Να προκαλείται ζημία.
7. Να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας που έχει προκληθεί.

Πέρα από αυτές τις θετικές προϋποθέσεις, αξίζει στο σημείο αυτό να σημειώσουμε και ορισμένες άλλες αρνητικού περιεχομένου. Στην κατηγορία λοιπόν των προϋποθέσεων αυτών οι οποίες δεν πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου εντάσσονται: α) οι λόγοι περιορισμού και αποκλεισμού της ευθύνης (π.χ. το συντρέχον πταίσμα ή η συναίνεση του ζημιωθέντος αντιστοίχως²⁶), καθώς και οι λόγοι άρσης του παράνομου χαρακτήρα της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας, β) η εξασθένιση της αξίωσης του ζημιωθέντος (π.χ. λόγω παραγραφής).

Κεφάλαιο 1ο: Η Πράξη

Η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

25. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 230 κ. επ.

26. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 340.

1.1. Γενικά

Σύμφωνα με τις σύγχρονες απαιτήσεις του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, η ρύθμιση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ καλύπτει όχι μόνο παράνομες εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις αλλά και παράνομες μη εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις καθώς και παράνομες υλικές ενέργειες.

1.2. Η πράξη

Η πράξη από την οποία μπορεί να προκύψει υποχρέωση του Δημοσίου ή των νπδδ προς αποζημίωση μπορεί να είναι:

α) ατομική διοικητική που είναι δυσμενής για τον διοικούμενο τον οποίο αφορά είτε επειδή είναι ρητή αρνητική και απορρίπτει κάποιο αίτημά του ή αρνείται την έγκριση μιας επωφελούς για τον διοικούμενο πράξης ή επιβάλλει στον διοικούμενο μια υποχρέωση ή περιορίζει ή καταργεί ένα δικαίωμά του²⁷, (πχ αρνητική πράξη συνταξιοδότησεως χήρας μόνιμου υπαλλήλου από το ΓΛΚ η οποία ακυρώθηκε με απόφαση του ΕΣ²⁸),

β) ατομική διοικητική πράξη που είναι επωφελής για τον διοικούμενο τον οποίο αφορά, εφόσον η πράξη αυτή εκδόθηκε παράνομα, χωρίς υπαιτιότητα του διοικουμένου και εν συνεχεία ακυρώθηκε ή ανακλήθηκε (ΣΤΕ 980/2002, ανάκληση πράξης διορισμού καθηγητή λόγω παραβίασης της επετηρίδας κατά την πρόσληψή του),

γ) ατομική διοικητική πράξη που είναι επωφελής για τον διοικούμενο αλλά ζημιογόνος για ένα τρίτο,

δ) μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις²⁹, όπως γνωμοδοτήσεις (σύμφωνες και απλές), μέτρα εσωτερικής τάξης, πράξεις εκτελέσεως και πράξεις παροχής πληροφοριών,

ε) κυβερνητικές πράξεις, το απαράδεκτο του ακυρωτικού ελέγχου των οποίων δεν μπορεί να αποκλείσει την αστική ευθύνη του Δημοσίου, διότι η αγωγή θα οδηγήσει σε επιδίκαση αποζημίωσης χωρίς να ακυρωθεί η οικεία κυβερνητική πράξη. Το δικαστήριο θα κρίνει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της κυβερνητικής πράξης και δεν θα την ακυρώσει³⁰. Η

27. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 230.

28. Παπαευαγγέλου, Θωμάς. κ.ά., Αστική ευθύνη του δημοσίου: Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 117.

29. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 326.

30. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 972.

αποστέρηση του δικαιώματος αποζημίωσης θα ήταν αντίθετη στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος που διασφαλίζει την δικαστική προστασία.

στ) διοικητική σύμβαση, στο πλαίσιο λειτουργίας της οποίας συντελείται παράνομη ενέργεια ή παράλειψη, μπορεί να θεμελιώσει αστική ευθύνη, εκτός αν υπάρχει διαφορετική ειδική ρύθμιση³¹,

ζ) πράξη κανονιστική, η οποία δεν απαιτεί την έκδοση εκτελεστικών ατομικών πράξεων ή αντίκειται σε διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος³².

1.3. Η παράλειψη

Υποχρέωση προς αποζημίωση ως συνέπεια της θέσης σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι δυνατό να γεννηθεί τόσο από παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, υπό την έννοια της μη έκδοσης της οφειλόμενης διοικητικής πράξης όσο και από κάθε άλλη παράνομη παράλειψη που μπορεί να εκδηλώνεται είτε κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων είτε κατά την επιχείρηση άλλων διοικητικών ενεργειών. Η παράλειψη μπορεί να συνίσταται α) στην παράλειψη έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, (ΣΤΕ 2724/06, μη καταβολή της πρόσθετης αμοιβής άρθρ. 2 παρ. 3 Ν. 201/75 στο προσωπικό των νοσηλευτικών ιδρυμάτων που απασχολούνται επί δωρο μετά την καθιέρωση του 7ωρου εργασίας), β) στην παράλειψη εσωτερικών ενεργειών, γ) στην παράλειψη άσκησης κανονιστικής νομοθετικής αρμοδιότητας (αν υπήρχε δέσμια νομοθετική εξουσιοδότηση), δ) στην παράλειψη διενέργειας υλικών ενεργειών οποιασδήποτε φύσης.

1.4. Η υλική ενέργεια

Αναφερόμενοι στη δημιουργία αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, οφείλουμε καταρχήν να διευκρινίσουμε τι εννοούμε όταν κάνουμε λόγο για υλική ενέργεια και να την αντιδιαστείλουμε από την έννοια της διοικητικής πράξης. Η υλική ενέργεια λοιπόν διαφέρει από τη διοικητική πράξη κατά το ότι δεν αποτελεί κατά νομική ακρίβεια την προς τα έξω δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, αλλά τη συμπεριφορά με την οποία πραγματώνεται η βούληση αυτή. Και στην περίπτωση των υλικών ενεργειών (όπως άλλωστε και στις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις) η αναγνώριση της δυνατότητας διαμόρφωσης αστικής ευθύνης του δημοσίου κρίνεται πολύ σημαντική αφού άλλο

31. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 973.

32. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 155.

ένδικο βοήθημα για την προστασία του πολίτη δεν υπάρχει. Τέλος, γίνεται δεκτό πως η δημιουργία αστικής ευθύνης και συνεπώς υποχρέωσης αποζημίωσης μπορεί να πηγάζει τόσο από παράνομες υλικές ενέργειες (ΣΤΕ 2233/93, σύγκρουση ΙΧ αυτοκινήτου με στρατιωτικό όχημα οδηγούμενο από σμηνίτη³³) όσο και από παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών.

Κεφάλαιο 2ο: Τα Όργανα

2.1. Γενικά

Από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προκύπτει ότι το δημόσιο και τα ν.π.δ.δ. ευθύνονται για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των «οργάνων» τους, περιλαμβανομένων υπό τον όρο αυτό εκτός των δημοσίων υπαλλήλων και όλων των προσώπων στα οποία έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας εξουσίας, έστω και αν δεν έχουν δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί- είναι άλλο το ζήτημα αν η ευθύνη τους ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις- περιφερειάρχες και δήμαρχοι³⁴. Συνεπώς, ενδείκνυται η εφαρμογή του ορισμού της ευρύτατης έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου κατά το άρθρο 13 α' του ΠΚ³⁵, σύμφωνα με το οποίο «υπάλληλος είναι εκείνος στον οποίο νόμιμα έχει ανατεθεί έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου». Από αυτό τον ορισμό συμπεραίνουμε ότι στην έννοια του οργάνου του κράτους υπάγεται κάθε φυσικό πρόσωπο που συνδέεται με αυτό με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Για την ιδιότητα του οργάνου σημασία έχει μόνο το είδος των αρμοδιοτήτων και όχι ο τύπος της αναθέσεως³⁶. Επομένως, πρόσωπα στα οποία έχει ανατεθεί δημόσια εξουσία είναι «όργανα» έστω και αν συνδέονται με το κράτος με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου³⁷. Ευθύνη του κράτους και των νπδδ κατά τον ΕισΝΑΚ 105 γεννάται και από ζημιολύγες πράξεις ή παραλείψεις των de facto οργάνων αυτού. Η θεμελίωση της ευθύνης αυτής στηρίζεται στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της εύλογης εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς τη διοίκηση³⁸. Επίσης, δεν

33. Παπαευαγγέλου, Θωμάς, κ.ά., Αστική ευθύνη του δημοσίου: Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 130.

34. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 156.

35. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 968.

36. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 816.

37. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 816.

38. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 531.

ενδιαφέρει αν το όργανο είναι μονοπρόσωπο ή συλλογικό ή αν έδρασε ως σφετεριστής της δημόσιας εξουσίας³⁹. Τέλος, και οι προστηθέντες, οι βοηθοί εκπλήρωσης και εν γένει το βοηθητικό προσωπικό του κράτους υπάγονται στην κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ έννοια του οργάνου.

2.2. Τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας

Όργανα της εκτελεστικής εξουσίας είναι εκείνα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, στα ν.π.δ.δ, καθώς και στα ν.π.ι.δ. όταν τα τελευταία ενεργούν ασκώντας δημόσια εξουσία (διφυή νομικά πρόσωπα).

2.2.1. Αστική ευθύνη από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας

Προϋπόθεση για τη θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ από παράνομη και ζημιογόνο δράση των εν λόγω οργάνων εκτελεστικής εξουσίας είναι η νόμιμη υπόσταση⁴⁰ αυτών. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου εξαρτάται από την ύπαρξη υποστατικής πράξεως διορισμού, άλλης ανάθεσης καθηκόντων⁴¹ ή συγκρότησης. Ο διοικούμενος είναι δυνατό να αποζημιωθεί μόνο εφόσον κατά την κρίση του μέσου κοινωνικού ανθρώπου δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει το ανυπόστατο. Διάκριση πρέπει να γίνει στο σημείο αυτό ως προς τα de facto διοικητικά όργανα⁴² για τα οποία υπάρχει μεν πράξη διορισμού ή συγκρότησης, η πράξη αυτή όμως είναι παράνομη. Τα de facto διοικητικά όργανα, παρ' όλη την ιδιομορφία τους, εμπίπτουν στην έννοια του όρου όργανα κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και για το λόγο αυτό οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές τους ενέργειες γεννούν την αστική ευθύνη του δημοσίου⁴³. Συνοπτικά, θα μπορούσαμε να πούμε πως αστική ευθύνη είναι δυνατό να προκύψει από την παράνομη δραστηριότητα: α) όλων των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, μονοπρόσωπων και συλλογικών, συμπεριλαμβανομένων και του Προέδρου της Δημοκρατίας,

39. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 968.

40. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 143 επ.

41. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 217.

42. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 134-135.

43. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 601-602.

της Κυβέρνησης, των Υπουργών, του Πρωθυπουργού κ.ο.κ.⁴⁴ β) των οργάνων που έπονται στην ιεραρχία. γ) των λοιπών διοικητικών οργάνων των οποίων οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα περιορίζονται στην εκτέλεση απλών υλικών ενεργειών.

2.2.2. Αστική ευθύνη από τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης

Ως όργανα που με τις πράξεις, παραλείψεις και υλικές τους ενέργειες γεννούν την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. θεωρούνται και τα διοικητικά όργανα εκείνα που είναι κατά το Σύνταγμα ή το νόμο εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις⁴⁵. Ευθέως από το Σύνταγμα παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε δύο περιπτώσεις κατά τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ.1 Σ και 54 παρ.2 Σ, στον Πρωθυπουργό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 παρ.1 Σ, καθώς και από κοινού στον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο Υπουργό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 παρ.2 Σ. Εκτός από την άμεση αυτή εξουσιοδότηση που παρέχεται απευθείας από τον συντακτικό νομοθέτη, υπάρχει και η λεγόμενη έμμεση ή νομοθετική εξουσιοδότηση⁴⁶ η οποία προέρχεται από τον κοινό νομοθέτη και αποσκοπεί να καταστήσει ορισμένο διοικητικό όργανο αρμόδιο για την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Κατά κανόνα τέτοια αρμοδιότητα ανατίθεται είτε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 43 παρ.2 εδ. α και 43 παρ.4 του Συντάγματος είτε σε άλλα όργανα της Διοίκησης για τη ρύθμιση θεμάτων με χαρακτήρα τοπικό, τεχνικό ή λεπτομερειακό κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ.2 εδ. β' Σ. Για τη θέση λοιπόν σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ γίνεται δεκτό πως αυτή προκύπτει τόσο από την παράνομη και ζημιογόνο άσκηση όσο επίσης και από την παράνομη και ζημιογόνο μη άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας, μόνο όμως όταν και όπου ιδρύεται από τις ισχύουσες διατάξεις υποχρέωση άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας και όχι όταν αυτή εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του εξουσιοδοτούμενου οργάνου⁴⁷.

44. Παυλόπουλος, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου II, σελ. 89-91.

45. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 56 επ.

46. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου I, σελ. 67-68.

47. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου I, σελ. 64.

2.2.3. Αστική ευθύνη από τις κυβερνητικές πράξεις

Επιβάλλεται η αποδοχή της άποψης ότι, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές κατά νόμο οριζόμενες υποχρεώσεις, αστική ευθύνη δημιουργείται και από τη δραστηριότητα οργάνων του δημοσίου που προβαίνουν στην έκδοση ή παραλείπουν την έκδοση καθώς και από την εφαρμογή κυβερνητικών πράξεων. Με τον όρο «κυβερνητικές πράξεις», στο πλαίσιο της ελληνικής θεωρίας και νομολογίας⁴⁸, νοούνται πράξεις που εντάσσονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

- πράξεις που αναφέρονται στις διεθνείς σχέσεις του κράτους.
- πράξεις που αναφέρονται στις σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας.
- πράξεις που αναφέρονται σε ορισμένες πτυχές της άσκησης και διαχείρισης της δικαστικής λειτουργίας.

Από δε μόνο το γεγονός ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και επομένως δεν ασκείται κατά αυτών παραδεκτός το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης δεν προκύπτει ότι επί αυτών δεν έχει εφαρμογή η αρχή της νομιμότητας. Η έκδοση λοιπόν κυβερνητικών πράξεων κατά παράβαση του Συντάγματος και των νομοθετικών πράξεων μπορεί να θεμελιώσει ευθύνη του ΠτΔ και των Υπουργών που τις συνυπέγραψαν, καθώς επίσης και ευθύνη του Κράτους προς αποζημίωση⁴⁹.

2.3. Τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 26 παρ.1 του Συντάγματος, όργανα άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας είναι η Βουλή και ο Πρόεδρος της δημοκρατίας. Σε αυτά μπορεί να προστεθεί και η Κυβέρνηση όταν η τελευταία συμμετέχει στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, δηλαδή κατά τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ.1 του Συντάγματος και 84 παρ.1 του Κανονισμού της Βουλής (Άσκηση αρμοδιότητας της νομοθετικής πρωτοβουλίας) και 44 παρ.1 και 48 παρ.5 του Συντάγματος (έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου).

48. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου II, σελ. 118.

49. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου I, σελ. 96.

2.3.1. Οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας

Η δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν εξαντλείται στην *stricto sensu* άσκηση του νομοθετικού έργου, αλλά εμφανίζεται και υπό άλλες μορφές μέσα στα πλαίσια του ευρύτερου διοικητικού και κοινοβουλευτικού χώρου. Συνεπώς, μεταξύ των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των νομοθετικών οργάνων περιλαμβάνονται και εκείνες που αναφέρονται στη διοικητική οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών της Βουλής⁵⁰. Το γεγονός ότι οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακύρωσης ούτε εδώ μπορεί να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για την αστική ευθύνη του δημοσίου.

2.3.2. Η νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας

Από την αυτονόητη δυνατότητα διαμόρφωσης αστικής ευθύνης για τους φορείς της - με εξαίρεση ασφαλώς την άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας⁵¹ - δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί αυτή η πλευρά της κρατικής δράσης η οποία αφορά την παραγωγή νομοθετικών πράξεων από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας.

Χωρίς να αμφισβητηθεί η ορθότητα της σύλληψης του νόμου ως φύσει πράξεως άσκησης κυριαρχίας, οφείλουμε από τη μια μεριά να αναγνωρίσουμε πως η κυριαρχία αυτή δεν είναι απεριόριστη. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων αφενός οφείλουν να μην παραβιάζουν τις υπερκείμενες στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου διατάξεις - και ιδίως το Σύνταγμα - και αφετέρου πρέπει να λειτουργούν μηχανισμοί κύρωσης μιας τέτοιας παράβασης. Άλλωστε, έχει πλέον γενικευθεί η αρχή του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων⁵². Από την άλλη μεριά, επί μακρῶ επικρατούσε η αντίληψη ότι «η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα», που σημαίνει ότι απέκλειε εκ των προτέρων την παροχή δικαιώματος αποζημίωσης από πράξη του νομοθέτη αφού εξέλειπε το στοιχείο της παρανομίας⁵³.

50. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 107-108.

51. Παυλόπουλος, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου II, σελ. 142.

52. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου I, σελ. 397-398.

53. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 156.

Η παλιά αυτή άποψη είναι απότοκη της σκέψης ότι ο τυπικός νόμος είναι πράξη κυριαρχίας, γνώρισμα δε της κυριαρχίας είναι η επί πάντων επιβολή άνευ ευθύνης προς αποζημίωση⁵⁴. Εφόσον, όμως, υφίσταται το ενδεχόμενο έκδοσης αντισυνταγματικού νόμου, όπως προβλέπουν και τα άρθρα 93 παρ. 4, 100 παρ. 1(ε) και 5 του Συντάγματος, δεν μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη σχετικής νομοθετικής διάταξης, η οποία προξενεί ζημία δια της άμεσης προσβολής συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, οπότε θα πρέπει να γίνει δεκτή και η εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ⁵⁵.

Τέτοια ευθύνη μπορεί καταρχήν να προκύψει από κάθε είδους τυπικό νόμο, από διεθνή σύμβαση που έχει επικυρωθεί κατά τις διατάξεις του άρθρου 28 του Συντάγματος, με τυπικό νόμο, από τυπικό νόμο που εκδίδεται εφάπαξ, από τυπικό νόμο που προσαρμόζει το ελληνικό δίκαιο σε διατάξεις του Ευρωπαϊκού δικαίου, καθώς και από τη θέσπιση και εφαρμογή του Κανονισμού της Βουλής. Απεναντίας, δεν δημιουργείται σε καμία περίπτωση αστική ευθύνη του δημοσίου από πράξεις που αφορούν την άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας ή από την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων. Είναι όμως νοητή η διαμόρφωση αστικής ευθύνης από πράξεις που αφορούν την άσκηση της αναθεωρητικής λειτουργίας - αν και συντεταγμένης, όταν αυτές δεν συμβαδίζουν με το συνταγματικό διαδικαστικό - ρυθμιστικό πλαίσιο.

Εκτός από τις πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας που προκαλούν την αστική ευθύνη του δημοσίου, ανάλογο αποτέλεσμα μπορεί να προκύψει και από ενδεχόμενη παράλειψη άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας όταν αυτή είναι υποχρεωτική (δέσμια νομοθετική αρμοδιότητα). Ο μηχανισμός των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι δυνατό να τεθεί σε εφαρμογή:

α) μόνο όταν οι νομοθετικές πράξεις αυτές είναι άμεσης εφαρμογής, δηλαδή για την εφαρμογή τους δεν είναι αναγκαία η έκδοση διοικητικών πράξεων κανονιστικού ή ατομικού περιεχομένου. Στην αντίθετη περίπτωση, η κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ενεργοποιείται με την έκδοση των διοικητικών πράξεων (ατομικών ή κανονιστικών) που εκδίδονται προς εφαρμογή του νόμου, αφού τότε μπορεί να προκληθεί για πρώτη φορά ζημία⁵⁶.

β) μόνο εφόσον είναι αντίθετες προς την υπό ευρεία έννοια αρχή της νομιμότητας και

54. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 531.

55. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 156.

56. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 330.

προκαλούν συνεπώς, παραβίαση των περί αναθεωρήσεως διατάξεων του άρθρου 110 του Συντάγματος, παραβίαση των διατάξεων του Συντάγματος καθώς και άλλων κανόνων με υπέρτερη τυπική ισχύ⁵⁷.

γ) μόνο εφόσον οι πράξεις αυτές παραβιάζουν διατάξεις που υπάρχουν για χάρη του γενικού συμφέροντος.

Ωστόσο, ακόμα και σήμερα η νομολογία παραμένει ιδιαίτερα επιφυλακτική ως προς την αποδοχή της άποψης ότι ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου μπορεί να τεθεί σε κίνηση και από νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας. Ο κανόνας παραμένει μεν το «Αστικώς Ανεύθυνο του δημοσίου» από τις κάθε είδους νομοθετικές πράξεις και παραλείψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, εισάγονται δε δύο εξαιρέσεις: α) η περίπτωση όπου ο ίδιος ο νόμος αναγνωρίζει τη δυνατότητα διαμόρφωσης αξίωσης προς αποζημίωση, β) η περίπτωση κατά την οποία θίγονται δικαιώματα που προστατεύονται από το ίδιο το Σύνταγμα, κατά κύριο λόγο τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των άρθρων 4 επ. του Συντάγματος.

2.4. Τα όργανα της δικαστικής εξουσίας

Το ερώτημα αν δύναται να προκύψει ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών οργάνων είχε προκύψει και πριν την εισαγωγή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και είχε δοθεί αρνητική απάντηση από τη νομολογία και τη θεωρία. Μέχρι πριν λίγα χρόνια, η νομολογία εξακολουθούσε να μη δέχεται ευθύνη του Κράτους λόγω παρανομίας των δικαστών. Η άποψη αυτή επικαλείται⁵⁸: 1) τις διατάξεις του Συντάγματος για την λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών (άρθρο 87 παρ. 1 και επόμενα άρθρα), 2) τις διατάξεις του Συντάγματος που ρητά προβλέπουν ότι σε περίπτωση στέρησης της προσωπικής ελευθερίας ένεκα παρανόμης ενέργειας δικαστών, αναγνωρίζεται αστική ευθύνη του κράτους (άρθρο 7 παρ. 4 Σ), 3) τις διατάξεις του Συντάγματος όσο και του νόμου που προβλέπουν την προσωπική ευθύνη των δικαστών ενόψει του θεσμού της κακοδικίας (άρθρο 6 παρ. 3 εδάφιο β' Σ, άρθρο 99 Σ, άρθρο 533 ΚΠΔ και Ν 693/1977 «περί εκδικάσεως αγωγών κακοδικίας».)

57. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 72 επ.

58. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 969.

Τα επιχειρήματα όμως αυτά αντικρούστηκαν με τις εξής σκέψεις: α) η ευθύνη του κράτους στηρίζεται στην υφιστάμενη μεταξύ αυτού και των οργάνων του οργανική σχέση, επί τη βάση της οποίας οι πράξεις των οργάνων του κράτους, ασχέτως αν πρόκειται για διοικητικά ή δικαστικά όργανα, είναι ανεξάρτητη της τυχόν ευθύνης του κράτους⁵⁹ και β) ο μηχανισμός της προσωπικής ευθύνης του δικαστή από κακόδικες αποφάσεις του δεν κλονίζει, αλλά συμβάλλει στη σκέψη ότι δύναται να υπάρξει και επικουρική ευθύνη του κράτους από κακόδικες αποφάσεις των δικαστικών λειτουργιών⁶⁰.

Οι σκέψεις αυτές για πολλά χρόνια δεν υπονόμευσαν το κύρος των υπέρ της κρατούσας αρνητικής γνώμης αναπτυχθέντων επιχειρημάτων. Ωστόσο, αναμφισβήτητη παρέμενε η αστική ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας όταν αυτά δεν ασκούν δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, όταν δηλαδή δεν επιλύουν διαφορές που άγονται ενώπιόν τους με ένδικα βοηθήματα ή κατόπιν άσκησης ποινικής δίωξης, αλλά ασκούν διοικητικής φύσης αρμοδιότητες στο πλαίσιο της διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας της δικαιοσύνης⁶¹ που τους ανατίθενται κατά τις διατάξεις του άρθρου 89 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.

Παρόλα αυτά, σύμφωνα με τις πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και συγκεκριμένα με την απόφαση ΟΛΣΤΕ 1501/2014, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνώρισε την αρχή της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες αποφάσεις των δικαστικών οργάνων και έθεσε τις προϋποθέσεις θεμελίωσής της. Η θεμελίωση της ευθύνης στις επιταγές του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος καταλήγει στην υποχρέωση του Κράτους να αποκαταστήσει τη ζημία ακόμη και όταν αυτή οφείλεται σε ζημιογόνο δράση των οργάνων που είναι ενταγμένα στη δικαστική εξουσία. Η Ολομέλεια αναφέρεται στην προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργιών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους που καθιερώνει το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 99 και εντοπίζει τον σκοπό της στην προστασία του κύρους της δικαιοσύνης με ανάθεση σε ειδικό δικαστήριο του έργου διάγνωσης της ευθύνης αυτής. Στη συνέχεια, όμως, αποσυνδέει την προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργιών από το διαφορετικό ζήτημα της στοιχειοθέτησης αντικειμενικής ευθύνης του ίδιου του Δημοσίου στην περίπτωση ζημιογόνων πράξεων των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, λαμβανομένης βεβαίως υπόψη της ιδιαίτερης φύσης των καθηκόντων και της αποστολής που το

59. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 535.

60. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του κράτους II, σελ. 174.

61. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 331.

Σύνταγμα αναθέτει στα όργανα αυτά.

Η Ολομέλεια αναγνωρίζει ότι η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση από ζημιογόνες πράξεις δικαστικών οργάνων λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου ή εσφαλμένης εκτίμησης των πραγμάτων από τον δικαστικό λειτουργό δεν είναι συμβατή με τη φύση του δικαστικού έργου, ως εκ της οποίας το Σύνταγμα εγγυάται στον δικαστή την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία του. Λόγω ακριβώς της ιδιαίτερης φύσης του δικαστικού έργου, μόνο το πρόδηλο σφάλμα του δικαστικού λειτουργού επισύρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Κατά την πάγια μέχρι τώρα νομολογία, η διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, παρά την ευρεία διατύπωσή της και τη γενική αναφορά σε όργανα του Δημοσίου, δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις ζημίας από πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας. Το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, όμως, δεν ανέχεται να παραμένουν αναποζημιώτες ζημίες που υφίστανται οι ιδιώτες από ενέργειες οποιουδήποτε κρατικού οργάνου. Επομένως, μέχρις ότου ο νομοθέτης ρυθμίσει ειδικά την ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις δικαστικών οργάνων, θα πρέπει να εφαρμόζεται αναλόγως η διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ σε περίπτωση πρόκλησης ζημίας από πράξεις των οργάνων αυτών η οποία μπορεί να αποδοθεί σε πρόδηλο σφάλμα τους⁶². Ο πρόδηλος χαρακτήρας του σφάλματος της δικανικής κρίσης προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περίπτωσης βάσει των οποίων η δικαστική πλάνη καθίσταται συγγνωστή ή ασύγγνωστη⁶³. Κατά την ενωσιακή νομολογία, μεταξύ των στοιχείων που λαμβάνονται υπόψη για τη διαπίστωση της συνδρομής πρόδηλου σφάλματος του δικαστικού οργάνου είναι ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα, ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασης, ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης, η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης ενός ενωσιακού οργάνου, καθώς και η μη συμμόρφωση του συγκεκριμένου δικαστηρίου προς την υποχρέωση του να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα. Τα κριτήρια αυτά θα μπορούσαν, τηρουμένων των αναλογιών, να εφαρμοσθούν και για τον εντοπισμό προδήλου σφάλματος του δικαστικού λειτουργού κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του εθνικού δικαίου. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Leger στις προτάσεις του στην υπόθεση Traghetti (σημεία 72 και 73), το κεντρικό κριτήριο γύρω από το οποίο συσπειρώνονται τα λοιπά κριτήρια είναι ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της πλάνης σε συνδυασμό με

62. έτσι και η μειοψηφία του Αντιπροέδρου κ. Ράντου στην παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 2852/2012, σκέψη 5.

63. σκέψη 6 της απόφασης ΣτΕ Ολ 1501/2014.

τη στάση που ακολουθεί το δικαστήριο ως προς την υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής που υπέχει, η οποία συνάπτεται επίσης με τον βαθμό σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα. Πάντως, μόνη η προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργών δεν αρκεί για να ικανοποιήσει ούτε τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου ούτε αυτές του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος⁶⁴.

2.5. Τα βοηθητικά Πρόσωπα της Δικαιοσύνης

Με τον όρο βοηθητικά της δικαιοσύνης πρόσωπα νοούνται:

α) οι δικηγόροι, για τις πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οποίων δεν ευθύνεται το δημόσιο - ασκούν επάγγελμα ελεύθερο - πλην όσων έχουν προσληφθεί και υπηρετούν ως όργανά του.

β) οι συμβολαιογράφοι, για τους οποίους ισχύουν ακριβώς τα ίδια.

γ) οι υποθηκοφύλακες, για τους οποίους καθιερώθηκε με το άρθρο 13 του ν.δ. 4201/1961 η διάκριση μεταξύ έμμισθων (για τις πράξεις των οποίων το δημόσιο ευθύνεται) και άμισθων (για τους οποίους εξακολουθεί να ισχύει το ανεύθυνο του δημοσίου).

δ) οι ληξιαρχοί, οι οποίοι θεωρούνται πλέον⁶⁵ ότι αποτελούν όργανα του δημοσίου με συνέπεια την αστική ευθύνη τους από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις τους.

ε) οι δικαστικοί επιμελητές, οι οποίοι είναι άμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι⁶⁶ και για το λόγο αυτό καθιερώνεται ένα καθεστώς προσωπικής τους ευθύνης το οποίο αποκλείει την αστική ευθύνη του δημοσίου.

Κεφάλαιο 3ο: Η δημόσια εξουσία

3.1. Γενικά

Κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο μηχανισμός της αστικής

64. Πρεβεδούρου, Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ ΟΛ 1501/2014 ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, www.prevedourou.gr

65. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 143.

66. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 140.

ευθύνης του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να τεθεί σε κίνηση μόνο αν η παράνομη και ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους διαμορφώνεται και εμφανίζεται «κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί». Η προϋπόθεση αυτή περιορίζει αισθητά το πεδίο της αστικής ευθύνης, αφού αφενός αποκλείει την εφαρμογή της όταν η δραστηριότητα του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και αφετέρου απαιτεί για την εφαρμογή της την ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου και της δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί σε αυτό.

3.2. Δημόσια Εξουσία

3.2.1. Έννοια – Περιεχόμενο

Ως άσκηση δημόσιας εξουσίας νοείται η άσκηση κυριαρχικής εξουσίας του Κράτους και όχι διαχείρισης των ιδιωτικών υποθέσεων του Δημοσίου. Στην τελευταία περίπτωση το Κράτος ευθύνεται κατά τις διατάξεις των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου. Η έννοια της ενάσκησης δημόσιας εξουσίας αναφέρεται στην οργάνωση και λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας. Με άλλες λέξεις, η δημόσια εξουσία σημαίνει αρμοδιότητα ή αλλιώς δημόσια υπηρεσία⁶⁷. Επομένως, οι ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου θα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, δηλαδή να πρόκειται για μονομερή ή συμβατική δραστηριότητα υπό εξαιρετικό νομοθετικό καθεστώς που χαρακτηρίζεται από την αναγνώριση ή την επιβάρυνση των οργάνων του Δημοσίου με ιδιαίτερα προνόμια ή υποχρεώσεις αντίστοιχα⁶⁸.

Θεωρείται, ωστόσο, ορθότερο η γραμματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ που έγινε παραπάνω να συμπληρωθεί και να διορθωθεί από την τελολογική ερμηνεία, έτσι ώστε από το πλαίσιο εφαρμογής τους να εκφεύγουν και να εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ μόνο οι περιπτώσεις ζημίας από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. που εκδηλώνονται στο χώρο έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου. Αρκεί δηλαδή, προκειμένου να εμπίπτει στο πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, η παραπάνω

67. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 980.

68. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 332.

δραστηριότητα να συνδέεται και να αφορά τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας⁶⁹.

3.2.2. Η έκταση εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ

3.2.2.1. Η μονομερής διοικητική δραστηριότητα.

Οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ εφαρμόζονται: α) στις περιπτώσεις όπου όργανα του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. αναπτύσσουν μονομερώς παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα, υπό τον όρο ότι αυτή δεν δημιουργεί έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου, β) σε περιπτώσεις παράνομης και ζημιογόνου δραστηριότητας των λεγόμενων «διφυών ή μικτών» νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου στα οποία κατ' εξαίρεση έχει αναγνωριστεί η δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας ως προς συγκεκριμένους τομείς της δραστηριότητάς τους.

Πράξεις ή παραλείψεις του οργάνου αναγόμενες στην άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι κατεξοχήν οι ατομικές εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης και των νπδδ, οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται επί τη βάση νομοθετικής εξουσιοδότησης με την προϋπόθεση όμως να μεσολαβήσει εκτέλεση αυτών με ατομική εκτελεστή πράξη, οι υλικές ενέργειες των οργάνων του κράτους, οι πράξεις που εκδίδονται καθ' υπέρβαση εξουσίας ή καθ' υπέρβαση του οικείου υπηρεσιακού κλάδου (δηλαδή πράξεις άκυρες), οι πράξεις που εκδίδονται καθ' υπέρβαση κοινής αρμοδιότητας (ακυρώσιμες πράξεις). Ωστόσο, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις δεν γεννούν την κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση ούτε και οι νομικά ανύπαρκτες πράξεις που εκδόθηκαν κατά νόσφιση εξουσίας που γεννούν την ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση ενεργοποιώντας την εφαρμογή του άρθρου ΑΚ 914 για την αποκλειστική ευθύνη του υπαίτιου προσώπου⁷⁰.

3.2.2.2. Η συμβατική διοικητική δραστηριότητα.

Έχει επικρατήσει η άποψη πως η άσκηση δημόσιας εξουσίας δεν χαρακτηρίζει την ανάπτυξη μόνο της μονομερούς διοικητικής δράσης αλλά, σε πολλές τουλάχιστον περιπτώσεις, και τη συμβατική δράση του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. Πραγματικά στο χώρο των διοικητικών συμβάσεων η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο του όλου

69. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 602.

70. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 537-538.

συμβατικού δεσμού⁷¹.

Έπειτα, πρέπει να αντιδιαστείλουμε προς τις διοικητικές συμβάσεις τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Γίνεται δεκτό πως όταν η παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. εντάσσεται στο πλαίσιο συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου⁷², η αστική ευθύνη διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ.

Από την άλλη μεριά, όταν οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. εντάσσονται σε ένα από τα στάδια προπαρασκευής, σύναψης, εκτέλεσης ή λύσης μιας διοικητικής σύμβασης, τότε η αστική ευθύνη που γεννάται ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Ειδικά ως προς το στάδιο εκτέλεσης των όρων και του περιεχομένου των ανωτέρω συμβάσεων πρέπει να σημειωθεί ότι αστική ευθύνη του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να προκύψει μόνο εφόσον δεν υπάρχουν άλλες ειδικές διατάξεις ή γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου⁷³ που να εισάγουν διαφορετική ρύθμιση της ευθύνης αυτής. Μόνο τότε η συμβατική αστική ευθύνη διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

3.3. Η συνάφεια μεταξύ παράνομης και ζημιογόνου δραστηριότητας και άσκησης δημοσίας εξουσίας

3.3.1. Έννοια – Χαρακτηριστικά

Η διατύπωση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ τάσσει ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. την ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των οργάνων τους και της δημόσιας εξουσίας που τους έχει κατά νόμο ανατεθεί. Η συνάφεια αυτή πρέπει να είναι κατά πρώτο λόγο εσωτερική⁷⁴, δηλαδή να μην ανάγεται στη δραστηριότητα των οργάνων ως ιδιωτών αλλά να προκύπτει από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο υπάλληλος ενεργεί υπό την ιδιότητά του ως δημόσιο όργανο και εξαιτίας της ιδιότητάς του αυτής. Κατά δεύτερο λόγο, η συνάφεια πρέπει να είναι άμεση⁷⁵ προκειμένου να γεννηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. κατά τις

71. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 253 επ.

72. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 93.

73. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 198-199.

74. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 172.

75. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 219.

διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Αυτό σημαίνει πως η παράνομη ή ζημιογόνος δραστηριότητα του οργάνου τότε μόνο δημιουργεί ευθύνη όταν εμφανίζεται ως μέσο ευθείας άσκησης του τμήματος της δημοσίας εξουσίας που του έχει ανατεθεί.

Υπάρχει συνάφεια μεταξύ πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας και της άσκησης δημόσιας εξουσίας όταν αυτή σχετίζεται με την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών του νομικού προσώπου ή με την υπηρεσία που έχει ανατεθεί στο όργανο και με γεγονότα που μπορούν να συμβούν κατά την εκτέλεση ή επ' ευκαιρία αυτής κατά τη φυσική πορεία των πραγμάτων⁷⁶. Τέτοια συνάφεια υπάρχει ακόμη και όταν το όργανο ενήργησε κατά κατάχρηση των εντολών των προϊσταμένων του οργάνων. Δεν αποκλείεται η στοιχειοθέτηση ευθύνης όταν το όργανο ενήργησε κατά τη διάρκεια άδειας ή εκτός υπηρεσίας.

3.3.2. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την ιδιωτική δραστηριότητα των οργάνων του

Το δημόσιο ή το ν.π.δ.δ. δεν ευθύνεται για την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων του η οποία λαμβάνει χώρα εκτός της υπηρεσιακής τους δράσης και δεν παρουσιάζει κανένα σύνδεσμο με την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί.

Σε ό,τι αφορά την εκτός υπηρεσίας χρησιμοποίηση μέσου που παρέχει στο όργανο η υπηρεσία του για διάπραξη παρανομίας⁷⁷, πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ζημία θεμελιώνεται αφενός σε βαρύ πταίσμα του οργάνου (δηλαδή σε δόλο ή σε βαρεία αμέλεια) και αφετέρου σε ελαφρύ πταίσμα (δηλαδή σε ελαφρά αμέλεια ή σε τυχηρό γεγονός). Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει έλλειψη εσωτερικής συνάφειας για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για τη γένεση αστικής ευθύνης του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. στο οποίο ανήκει το όργανο. Ευθύνη θα μπορούσε να τους καταλογιστεί μόνο για παρανομία ως προς την επιλογή του παρανομούντος οργάνου κατά την πρόσληψή του ή για μη άσκηση ή πλημμελή άσκηση ελέγχου και εποπτείας της δραστηριότητας του παρανομούντος οργάνου. Στη δεύτερη περίπτωση, γίνεται δεκτό ότι το δημόσιο ή το ν.π.δ.δ. ευθύνεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ υπό την επιρροή των αρχών της «ευθύνης από

76. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 157.

77. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 604.

διακινδύνευση» και του «κοινωνικού κινδύνου»⁷⁸, πρόκειται δηλαδή για ευθύνη λόγω κοινωνικής αλληλεγγύης η οποία πρέπει να βαρύνει το σύνολο και είναι ανεξάρτητη παντός πταίσματος.

3.4. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς τη δραστηριότητα των οργάνων τους επ' ευκαιρία της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί

Μια ενέργεια θεωρείται ότι λαμβάνει χώρα «επ' ευκαιρία» της άσκησης δημοσίας εξουσίας μόνο όταν η παρανομία και η ζημία που αυτή προκαλεί θα μπορούσε να είχε διαμορφωθεί ακόμα και ανεξάρτητα από την άσκηση αυτή, ήτοι πέρα και έξω από αυτή. Στις περιπτώσεις λοιπόν όπου το όργανο του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. πράττει ή παραλείπει παράνομα επ' ευκαιρία της άσκησης της δημοσίας εξουσίας που του έχει ανατεθεί δεν γεννάται καταρχήν αστική ευθύνη κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, εκτός αν διαπιστώνεται παρανομία ως προς την επιλογή των οργάνων αυτών ή ως προς την επίβλεψή τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους⁷⁹.

3.5. Η αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων τους κατά την άσκηση δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί

Αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ δημιουργείται όχι μόνο από την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων τους στο πλαίσιο άσκησης της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, αλλά και από το γεγονός ότι αυτή τους η δραστηριότητα έλαβε χώρα κατά κατάχρηση της εξουσίας αυτής. Τέτοια κατάχρηση γίνεται δεκτό πως υπάρχει όταν η παράνομη και ζημιογόνος δραστηριότητα των οργάνων εμφανίζει βεβαίως εσωτερική συνάφεια με τη δημόσια εξουσία, εκδηλώνεται όμως είτε καθ' υπέρβασή της είτε κατά παράβαση των οδηγιών που διέπουν την άσκηση αυτή και οι οποίες καθορίζονται από τις κείμενες διατάξεις ή το αρμόδιο ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο⁸⁰.

Προκειμένου όμως να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ακόμα και κάτω από τις ανωτέρω περιστάσεις της κατάχρησης της άσκησης εξουσίας από την μεριά των οργάνων στα οποία είχε αυτή ανατεθεί, πρέπει προηγουμένως να έχουμε εξασφαλίσει

78. Κυριακόπουλος, Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον, σελ. 500.

79. Παυλόπουλος, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου ΙΙ, σελ. 236.

80. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του δημοσίου ΙΙ, σελ. 240.

ότι δεν υπάρχει έλλειψη της εσωτερικής συνάφειας, η οποία είναι απαραίτητη για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Για το λόγο αυτό γίνεται δεκτό ότι δεν υπάρχει δημιουργία αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ αλλά μόνο προσωπικής ευθύνης του οργάνου: α) σε περίπτωση αναρμοδιότητας, η οποία μπορεί να συνίσταται είτε σε υπέρβαση καθηκόντων, σε υπέρβαση των ορίων των υπηρεσιακών κλάδων των οποίων τα όρια διακρίνονται με απόλυτη σαφήνεια και δεν συγχέονται ή σε προφανή υπέρβαση των ορίων της κατά τόπο αρμοδιότητας, β) σε περίπτωση πταίσματος εκ μέρους οργάνου, το οποίο πταίσμα υπερβαίνει έναν ορισμένο βαθμό βαρύτητας και έλαβε χώρα για την εξυπηρέτηση σκοπών που κείνται εκτός πλαισίου του δημοσίου συμφέροντος⁸¹.

Κεφάλαιο 4ο : ΠΑΡΑΝΟΜΟ

4.1. Γενικά

Από τη διατύπωση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προκύπτει ότι τότε μόνο είναι δυνατό να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. όταν η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους είναι παράνομη. Και μόνο από το γεγονός ότι η ύπαρξη παρανόμου αρκεί για να θέσει σε κίνηση τον μηχανισμό αυτό της αστικής ευθύνης, διαπιστώνεται ότι η αστική ευθύνη που καθιερώνουν οι εν λόγω διατάξεις είναι αντικειμενική. Αυτό σημαίνει πως η υπαιτιότητα καθώς και οποιαδήποτε μορφή πταίσματος του οργάνου ή της υπηρεσίας δεν αποτελούν κύριο ή επιπλέον όρο για τη γένεση της ευθύνης του Δημοσίου⁸². Με άλλα λόγια για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αντικειμενικής ευθύνης από παρανομία δεν χρειάζεται να εξεταστεί αν συντρέχει πταίσμα του υπαλλήλου ή της υπηρεσίας, αλλά ούτε και να αποδειχθεί ή να τεκμαρθεί κάποιο ενδοδιοικητικό σφάλμα. Αρκεί η κρατική πράξη ή παράλειψη να παραβιάζει κανόνα δικαίου.

4.2. Έννοια του παρανόμου

Οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ενώ επιτάσσουν ότι το δημόσιο ή το

81. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 180 επ.

82. Κιουπτσίδης, Κρατική ευθύνη από παράλειψη, σελ. 87-88.

ν.π.δ.δ. είναι υποχρεωμένο να ανορθώσει τη ζημία από ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του που είναι παράνομες, από την άλλη δεν προσδιορίζουν πότε οι πράξεις, παραλείψεις και υλικές αυτές ενέργειες είναι παράνομες. Αποτελούν με άλλα λόγια «λευκούς» κανόνες δικαίου⁸³, οι οποίοι παραπέμπουν εν λευκώ στο σύνολο των διατάξεων που συνθέτουν το πλέγμα της υπό ευρεία έννοια αρχής της νομιμότητας.

Παράνομη είναι η πράξη ή η παράλειψη, η αντίθετη σε κανόνα δικαίου και κυρίως αναγκαστικού δικαίου. Η έννοια της παρανομίας αναφέρεται σε παράβαση όλων των κανόνων δικαίου που συνθέτουν την αρχή της νομιμότητας⁸⁴ και συνεπώς αναφέρεται σε παραβίαση του Συντάγματος και του Διεθνούς δικαίου, του ενωσιακού δικαίου, του νόμου υπό τυπική και ουσιαστική έννοια, των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, άρνηση της διοικήσεως να συμμορφωθεί προς απόφαση του ΣΤΕ ή άλλου διοικητικού δικαστηρίου, στην άρνηση της διοικήσεως να συμμορφωθεί προς απόφαση του ΔΕΕ και στην άρνηση εφαρμογής απόφασης του ΕΔΔΑ. Παρανομία αποτελεί επίσης η εκτέλεση αντισυνταγματικού νόμου ή παράνομης κανονιστικής πράξης της διοίκησης⁸⁵, αλλά και η παράλειψη του κράτους να νομοθετήσει κατ' αντίθεση προς το Σύνταγμα ή τις Διεθνείς Συμβάσεις και ειδικότερα της Διοίκησης να εκδώσει κανονιστική πράξη.

4.3. Μορφές του παρανόμου

Οι επιμέρους μορφές του παρανόμου, στο πλαίσιο ερμηνείας και εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, προσδιορίζονται σήμερα από τις διατάξεις του άρθρου 48 του π.δ. 18/1989. Οι διατάξεις αυτές, αν και καθορίζουν τους λόγους ακύρωσης της διοικητικής πράξης, επί του παρόντος έχουν εφαρμογή και ως μορφές παρανόμου, και μάλιστα παρανόμου των πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που ανάγονται στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. Έτσι, παρατηρούμε ότι η θεμελίωση της αστικής ευθύνης προϋποθέτει τόσο ουσιαστική παρανομία, δηλαδή παράβαση κανόνα δικαίου με ουσιαστικό περιεχόμενο, όσο και τυπικές πλημμέλειες που οδηγούν σε ακύρωση της διοικητικής πράξης⁸⁶.

83. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 37 επ.

84. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 973.

85. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 821.

86. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 975.

4.3.1. Η παράβαση κανόνων εξωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Οι μορφές του παρανόμου που ανάγονται στην εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής δράσης είναι η αναρμοδιότητα και η παράβαση ουσιώδους τύπου.

4.3.1.1. Η Αναρμοδιότητα

Κάθε μορφή αναρμοδιότητας διοικητικού οργάνου αποτελεί παρανομία κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Τόσο η καθ' ύλην, η κατά τόπο και κατά χρόνο αναρμοδιότητα⁸⁷ όσο και η νόσφιση εξουσίας, οι πράξεις που έχουν εκδοθεί από κατά κλάδο αναρμόδιο όργανο και η υπέρβαση καθηκόντων οι οποίες οδηγούν στο ανυπόστατο της διοικητικής πράξης, παράλειψης, υλικής ενέργειας.

4.3.1.2. Η παράβαση ουσιώδους τύπου

Κάθε μορφής παράβαση ουσιώδους τύπου μπορεί να οδηγήσει επίσης στη δημιουργία αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ⁸⁸. Το ουσιώδες ή μη του τύπου που παραβιάστηκε από τη ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. κρίνεται από τον δικαστή της αγωγής αποζημίωσης με τα ίδια κριτήρια τα οποία οδηγούν σε ανάλογη κρίση τον δικαστή της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής⁸⁹. Τέτοια μορφή παρανόμου συνθέτουν οι παραβάσεις ουσιώδους τύπου που αναφέρονται είτε στο σώμα (έγγραφος τύπος, δημοσίευση διοικητικής πράξης, αιτιολογία) είτε στη διαδικασία έκδοσης της ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας (γνωμοδότηση, συγκρότηση, σύνθεση, λειτουργία συλλογικών διοικητικών οργάνων, τήρηση του δικαιώματος ακρόασης).

87. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 245-246.

88. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 246 επ.

89. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 465.

4.3.2. Η παράβαση κανόνων της εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Οι μορφές του παρανόμου που ανάγονται στην εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής δράσης είναι η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου, η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη των πραγματικών περιστατικών, η κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας και η κατάχρηση εξουσίας.

4.3.2.1. Η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου

Η διαμόρφωση αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προκύπτει και όταν το περιεχόμενο των πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων τους παραβιάζουν κανόνες δικαίου οι οποίοι έχουν υπέρτερη τυπική δύναμη. Περαιτέρω, η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου μπορεί να αφορά οποιοδήποτε τμήμα του συλλογισμού στον οποίο προβαίνει το διοικητικό όργανο πριν από τη διαμόρφωση της ζημιολογούσας πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας, δηλαδή τόσο τη μείζονα και την ελάσσονα πρόταση όσο και το συμπέρασμα.

4.3.2.2. Η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη πραγματικών περιστατικών.

Εδώ παρατηρείται πως η διατύπωση δεν είναι σαφής, αφού η εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών διακρίνεται και μάλιστα έπεται λογικώς και χρονικώς της εκτίμησης ως προς την ύπαρξη ή μη των περιστατικών αυτών⁹⁰. Συνεπώς, η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη πραγματικών περιστατικών ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ θα πρέπει να ερμηνευτεί σύμφωνα με την έννοια και το περιεχόμενο του λόγου ακύρωσης που αφορά την πλάνη περί τα πράγματα. Αυτή η πλάνη περί τα πράγματα προκειμένου να θεμελιώσει το νόμο βάσιμο της αγωγής κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ πρέπει να είναι ουσιώδης και να αποδεικνύεται από τα στοιχεία του φακέλου ή από επαρκή στοιχεία⁹¹.

90. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 466-467.

91. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 477.

4.3.2.3. Η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 52 παρ.2 περ. ε του π.δ. 341/1978, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, και συγκεκριμένα η υπέρβαση των άκρων ορίων της, αποτελεί μορφή παρανόμου της διοικητικής δράσης η οποία είναι δυνατό να θεμελιώσει την αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Πάντως, το νομικό ζήτημα της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας τίθεται από τη στιγμή που έχει ήδη διαπιστωθεί ότι το διοικητικό όργανο που ενεργεί διαθέτει πράγματι κατά νόμο τη διακριτική αυτή ευχέρεια. Ο δικαστής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ κατά τον παρεμπίπτοντα έλεγχο της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας από τα διοικητικά όργανα χρησιμοποιεί τα ίδια εκείνα κριτήρια ελέγχου που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο εκδίκασης της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής⁹².

4.3.2.4. Η κατάχρηση εξουσίας

Η κατάχρηση εξουσίας, ως λόγος που θεμελιώνει και το νόμω βάσιμο της αγωγής αποζημίωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, υφίσταται κάθε φορά που η διοικητική δράση είτε δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος είτε εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος διαφορετικό από εκείνο για την επιδίωξη του οποίου έχει ταχθεί.

4.4. Η αστική ευθύνη από σύννομες πράξεις

Τα όσα αναφέρθηκαν ως τώρα αφορούν τη θεμελίωση της υποχρέωσης του Δημοσίου προς αποζημίωση στη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και συνεπώς εφαρμόζονται μόνον σε περίπτωση που η ζημία προκαλείται από πράξη ή παράλειψη που αντίκειται σε κανόνα δικαίου. Υπάρχουν ωστόσο περιπτώσεις, στις οποίες ειδική διάταξη του Συντάγματος ή νόμου προβλέπει την καταβολή αποζημίωσης και όταν τα όργανα του Δημοσίου έχουν ενεργήσει κατά νόμιμο τρόπο.

Κεφαλαιώδους σημασίας είναι το άρθρο 17 του Συντάγματος που ρυθμίζει τα σχετικά με την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή στέρηση της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος μπορεί να συντελεσθεί μόνο με την καταβολή πλήρους

⁹² Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 131 επ.

αποζημίωσης. Οι διατάξεις περί αναγκαστικής απαλλοτρίωσης αποτελούν ουσιαστικά αναγνώριση υποχρέωσης αποκατάστασης της ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος από νόμιμη πράξη της Διοίκησης, ήτοι με τη στέρηση της ιδιοκτησίας του για λόγους δημοσίου συμφέροντος⁹³.

Επιπλέον, το Σύνταγμα στο άρθρο 24⁹⁴ προβλέπει την προστασία ορισμένων ακινήτων είτε χάριν της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος είτε χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Εάν λοιπόν ένα ακίνητο (είτε εντός είτε εκτός οικιστικής περιοχής) υπαχθεί σε ιδιαίτερους περιορισμούς της χρήσης του για λόγους προστασίας του φυσικού ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος, η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών⁹⁵ επιβάλλει να καταβληθεί στον ιδιοκτήτη του αποζημίωση η οποία θα είναι ανάλογη με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της προσβολής της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της. Επιτρέπεται δηλαδή από το Σύνταγμα όχι μόνο η απαλλοτρίωση του άρθρου 17, αλλά και η de facto απαλλοτρίωση (που συνίσταται στην αναίρεση μεγάλου μέρους ή όλων των δυνατών χρήσεων ενός ακινήτου σε σχέση με τον προορισμό του ή στη χειροτέρευση του προορισμού του), πάντοτε όμως υπό τον όρο της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη του.

Άλλες συνταγματικές διατάξεις που προβλέπουν υποχρέωση αποζημίωσης προς αποκατάσταση της ζημίας του διοικουμένου από νόμιμη πράξη είναι το άρθρο 18 παρ. 3 και 5 του Συντάγματος, σε περίπτωση επίταξης και προσωρινής στέρησης της χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, καθώς και η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 3, 4 και 5 του Συντάγματος περί εξαγοράς επιχειρήσεων από το κράτος υπό την προϋπόθεση καταβολής πλήρους αποζημίωσης.

Η επίταξη αποτελεί θεσμό ηπιότερο από την απαλλοτρίωση διότι πρόσκαιρα μόνο εμποδίζει την άσκηση των εξουσιών που πηγάζουν από την ιδιοκτησία. Η απόκτηση της χρήσης του ακινήτου για μη έκτακτη και πρόσκαιρη, αλλά για μόνιμη ανάγκη μπορεί να επιτευχθεί μόνον μέσω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επιβολή επίταξης για την ικανοποίηση μόνιμης ανάγκης, όταν είναι επείγουσα και επιτακτική η άμεση αντιμετώπισή της. Σε καμιά περίπτωση όμως δεν μπορεί να διατηρηθεί πέραν του ευλόγου χρόνου⁹⁶.

Πέραν των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, υπάρχουν και διατάξεις νόμου οι οποίες προβλέπουν την υποχρέωση του Δημοσίου σε καταβολή αποζημίωσης για την αποκατάσταση

93. Γέροντας, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 361.

94. Παναγιωτόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, σ. 301-304.

95. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου II, σελ. 136, 156, 160 επ.

96. Χορομίδης, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, σ. 218.

των ζημιών από νόμιμες πράξεις. Τέτοιες είναι καταρχήν οι διατάξεις των άρθρων 285 και 286 ΑΚ όπου αποτυπώνεται η αρχή της κατάστασης ανάγκης. Δεν αποτελεί παράνομη πράξη η καταστροφή αλλοτρίου πράγματος, εφόσον καθίσταται αναγκαία για την αποτροπή επικειμένου κινδύνου που απειλεί δυσαναλόγως μεγαλύτερη ζημία στον επιχειρήσαντα την καταστροφή ή σε άλλον⁹⁷. Στο άρθρο 286 ορίζεται ότι αυτός που επιχείρησε την καταστροφή ευθύνεται σε αποζημίωση αν ο κίνδυνος προκλήθηκε από υπαιτιότητά του, σε κάθε δε άλλη περίπτωση μπορεί να καταδικαστεί σε εύλογη αποζημίωση. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, αφενός μεν δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί ως παράνομη πράξη των οργάνων του Δημοσίου, με την οποία καταστρέφεται αλλότριο πράγμα, αν η πράξη αυτή είναι αναγκαία για την αποτροπή επικειμένου κινδύνου που απειλεί να προκαλέσει δυσαναλόγως μεγαλύτερη ζημία στο κοινωνικό σύνολο και, κατά συνέπεια, ελλειπούσης της προϋποθέσεως του παρανόμου, δεν είναι δυνατόν να ενεργοποιηθεί η διάταξη του άρθρου 105 του Εισ.Ν.Α.Κ. Αφετέρου όμως είναι δυνατόν, στην περίπτωση αυτή, να καταδικασθεί το Δημόσιο να αποζημιώσει τον παθόντα σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 286 του Α.Κ.

4.5. Η αστική ευθύνη από διακινδύνευση

Ορισμένα πράγματα, καταστάσεις ή δραστηριότητες προκαλούν ασυνήθιστους κινδύνους και έχουν ως αποτέλεσμα την πρόκληση ζημίας, η οποία δεν μπορεί να ανατραπεί με τη λήψη σχετικών μέτρων. Πρόκειται για τις λεγόμενες «πηγές κινδύνου» οι οποίες προκαλούν ζημίες εγγενείς προς τη λειτουργία τους και όχι οφειλόμενες σε παράνομη ανθρώπινη συμπεριφορά. Ωστόσο οι ζημίες που προέρχονται από τις πηγές αυτές, μολοντί δεν συνδέονται με συγκεκριμένη παράνομη ενέργεια του κατόχου της πηγής, θα πρέπει πάντως να αποκαθίστανται και δεν δύναται να βαρύνουν τον τρίτο που τις υφίσταται. Τούτο επιτυγχάνεται με την αναγνώριση της ευθύνης από διακινδύνευση, η οποία αποτελεί ιδιαίτερο είδος εξωσυμβατικής ευθύνης, που δεν προϋποθέτει την ύπαρξη υπαιτιότητας, ούτε την ύπαρξη παρανομίας, αφού απορρέει από τους εγγενείς κινδύνους λειτουργίας της πηγής κινδύνου⁹⁸.

Το ελληνικό δίκαιο δεν περιέχει μία γενική ρύθμιση με τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης

97. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 291.

98. Μαυρίκας, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης», σ. 415 επ.

της ευθύνης από διακινδύνευση, αλλά θεσπίζει ειδικούς νόμους για διάφορες σημαντικές πηγές κινδύνων. Έτσι, η ευθύνη της δημόσιας διοίκησης από τυχαίο γεγονός ή συμβάν εμφανίζεται ως εξαιρετική και υφίσταται μόνο δυνάμει ειδικού ορισμού του νομοθέτη. Πρόκειται για μια πλήρη αντικειμενική ευθύνη από ζημία οφειλόμενη σε απρόβλεπτα και αιφνίδια γεγονότα. Η σπουδαιότητα αυτής έγκειται στο ότι αφενός εξασφαλίζει αποζημίωση για τα ατυχήματα, των οποίων ο αυτουργός δεν θα ήταν δυνατό να ανακαλυφθεί, αφετέρου αποτρέπει το ενδεχόμενο της μη αποζημιώσεως του παθόντος λόγω αφερεγγυότητας του υπαιτίου⁹⁹.

Αυτή η κρατική ευθύνη στηρίζεται στην αρχή της ισότητας των διοικουμένων στις παροχές (άρθρο 16 Σ) και στα βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Σ) που παρέχει ή επιβάλλει αντίστοιχα το κράτος σε αυτούς. Αυτό συμβαίνει γιατί η άσκηση επικίνδυνων δραστηριοτήτων οι οποίες είναι αναγκαίες για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να προκαλέσει ιδιαίτερα οικονομικά βάρη (δηλαδή ζημίες) σε ορισμένους μόνο Έλληνες πολίτες. Ακόμη στηρίζεται και στην εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης όλων των πολιτών, όπως ορίζει το άρθρο 25 παρ. 4 Σ.

Ένα απρόβλεπτο και αιφνίδιο γεγονός λοιπόν μπορεί να αποτελέσει την αιτία της πραγματοποίησης των παραπάνω κινδύνων και να θεμελιώσει αστική ευθύνη του κράτους όταν για παράδειγμα ένας στρατιώτης δολοφονηθεί κατά τη διάρκεια σκοπιάς του σε στρατιωτική μονάδα από ένοπλη ομάδα εγκληματιών του κοινού ποινικού κώδικα (Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 4943/1197). Επίσης, στην αστική ευθύνη από διακινδύνευση στηρίζεται και ο νόμος 1863/1989, ο οποίος αναφέρεται στο δικαίωμα σύνταξης από Δημόσιο Ταμείο όσων κατέστησαν διαρκώς ανίκανοι από έκρηξη βλημάτων ή εκρηκτικών μηχανημάτων κατά ή μετά τον εμφύλιο πόλεμο.

4.4. Ο αντικειμενικός χαρακτήρας της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και η ευθύνη του οργάνου

Η ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. που θεμελιώνουν οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ έχει χαρακτήρα αντικειμενικό, πράγμα που σημαίνει πως για τη στοιχειοθέτησή της δεν απαιτείται υπαιτιότητα του οργάνου που προκάλεσε την παράνομη και ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια¹⁰⁰. Επιπλέον, δεν απαιτείται παράβαση

99. Κυριακόπουλος, Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιο, σελ. 502.

100. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 604.

καθήκοντος, ούτε πταίσμα του υπαλλήλου, αλλά παράνομη πράξη ή παράλειψη, δηλαδή παρανομία αντικειμενική¹⁰¹. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι η υπαιτιότητα του ενεργήσαντος την πράξη ή παράλειψη οργάνου δεν είναι απαραίτητο στοιχείο για την ύπαρξη ευθύνης της Πολιτείας κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ¹⁰².

Από την άλλη, η ύπαρξη τυχόν πταίσματος του οργάνου του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να αποτελέσει έρεισμα για τη διαμόρφωση προσωπικής αστικής ευθύνης του οργάνου αυτού κατά τις διατάξεις του άρθρου 105 εδ. β ΕισΝΑΚ όπου ορίζεται ότι «μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιον πρόσωπο». Με άλλα λόγια η ευθύνη του οργάνου είναι υποκειμενική, εν αντιθέσει με αυτής του δημοσίου, και υφίσταται τόσο έναντι του ζημιωθέντος όσο και έναντι του δημοσίου, εφόσον το τελευταίο κατέβαλε αποζημίωση και στρέφεται αναγωγικά κατά του υπαιτίου οργάνου. Με αυτή τη διάταξη καθιερώνεται εις ολόκληρον ενοχή του Δημοσίου και του οργάνου προσωπικά έναντι του ζημιωθέντος ιδιώτη, με τη βασικά διαφορά ότι, σε αντίθεση με την αντικειμενική αστική ευθύνη του Δημοσίου, η προσωπική ευθύνη του οργάνου που προξένησε τη ζημία προϋποθέτει υπαιτιότητα, δόλο ή αμέλεια.

Κεφάλαιο 5ο: Παραβίαση διατάξεων μη κείμενων χάριν του γενικού συμφέροντος

5.1. Γενικά

Μεταξύ των προϋποθέσεων για την αποδοχή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου υπάρχει και μια αρνητική προϋπόθεση. Δεν υφίσταται υποχρέωση αποζημίωσης εκ μέρους του Δημοσίου «αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος». Πρόκειται για μια προϋπόθεση αμφίβολης συνταγματικότητας αφού η επιβάρυνση ορισμένου ή ορισμένων μόνο προσώπων με τις ζημιογόνες συνέπειες της παράνομης κρατικής δραστηριότητας, κατά την εφαρμογή διατάξεων που τέθηκαν χάριν του γενικού συμφέροντος, προσβάλλει την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, που αποτελεί το συνταγματικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου¹⁰³.

Η νομολογία ωστόσο έχει υιοθετήσει μια ιδιαίτερη συσταλτική ερμηνεία της διάταξης

101. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 281.

102. Κυριακόπουλος, Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον, σελ. 433.

103. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 336.

αυτής περιορίζοντας σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της. Έτσι, το κράτος ή το νπδδ ευθύνεται σε κάθε περίπτωση κατά την οποία η πράξη ή η παράλειψη προσβάλλει δικαίωμα τρίτου προστατευόμενο από την παραβιασθείσα διάταξη, ασχέτως αν η τελευταία έχει θεσπισθεί και υπέρ του γενικού συμφέροντος¹⁰⁴. Αντιθέτως, γίνεται δεκτό ότι δεν θεμελιώνεται ευθύνη της διοίκησης όταν η διάταξη έχει τεθεί αποκλειστικά για χάρη του δημοσίου συμφέροντος¹⁰⁵. Γίνεται δηλαδή δεκτό ότι διάταξη κείμενη χάριν του γενικού συμφέροντος είναι μόνο εκείνη που θεραπεύει αμέσως και αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον. Όχι όμως και εκείνη που έχει μεν τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, θεμελιώνει όμως παράλληλα και δικαίωμα υπέρ ορισμένου προσώπου ή γενικότερα αποβλέπει στην προστασία του ζημιωθέντος ιδιώτη¹⁰⁶.

Επίσης, γίνεται δεκτό ότι η προϋπόθεση αφορά μεν τις διατάξεις που υπηρετούν το γενικό μόνο συμφέρον, αλλά ότι η ιδιότητα αυτή δεν αίρεται από την «αντανακλαστική» προστασία ιδιωτικών συμφερόντων¹⁰⁷. Έτσι, οι διατάξεις περί δημόσιου λογιστικού αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου, αλλά αντανακλαστικά προστατεύουν και τους έντιμους δημοσίου υπαλλήλους.

5.2. Σκοπός

Ο περιορισμός αυτός είναι παρόμοιος με τον δικονομικό περιορισμό στην άσκηση της αίτησης ακύρωσης¹⁰⁸ η οποία μπορεί να ασκηθεί μόνο από αυτόν που έχει έννομο συμφέρον. Σκοπός του περιορισμού αυτού είναι η αποφυγή της λαϊκής αγωγής (actio popularis)¹⁰⁹ με την οποία θα καταλήγαμε σε πλήθος αξιώσεων προς αποζημίωση και στην υπερβολική επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Αποτελεί πράγματι βασικό χαρακτηριστικό του δικαίου μας ότι η έννομη δικαστική προστασία προσφέρεται μόνο σε αυτόν που μπορεί να θεμελιώσει ειδική σχέση (έννομο συμφέρον) προς το αντικείμενο της δίκης, μια σχέση που τον διακρίνει από τους άλλους πολίτες¹¹⁰.

Ο περιορισμός της ευθύνης του κράτους στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ γίνεται με αναφορά στον προστατευτικό σκοπό του κανόνα δικαίου¹¹¹. Η ευθύνη του κράτους περιορίζεται δηλαδή

104. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 542.

105. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 159.

106. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 336-337.

107. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 823.

108. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 240.

109. Στασινόπουλος, Η αστική ευθύνη του κράτους, σελ. Σελ. 298.

110. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 823.

111. Σταθόπουλος, Γενικό ενοχικό δίκαιο, σελ. 274 επ.

στις περιπτώσεις παραβίασεως κανόνα δικαίου που αποσκοπεί να προστατεύσει το προσβληθέν ιδιωτικό συμφέρον του ενάγοντος και όχι μόνο το δημόσιο συμφέρον.

5.3. Διατάξεις χάριν του γενικού συμφέροντος

Θεωρούνται ότι σκοπούν στην προστασία του γενικού συμφέροντος¹¹² με συνέπεια παραβίασή τους να μη γεννά την αστική ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ: α) οι οδηγίες, οι εγκύκλιοι και οι υπηρεσιακοί κανονισμοί, β) οι συνταγματικές διατάξεις που αναφέρονται στην προστασία της εθνικής άμυνας και της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας και εν γένει της εσωτερικής ασφάλειας, γ) οι διατάξεις για την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, με εξαίρεση εκείνες που αναφέρονται στην αποστολή της αστυνομικής τάξης η οποία δεν περιορίζεται στην προστασία της «απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των πολιτών» αλλά περιλαμβάνει και την προστασία των ατομικών ελευθεριών του πολίτη, δ) οι διατάξεις που σκοπό έχουν την προστασία της δημόσιας περιουσίας, ε) η λήψη μέτρων που επιβάλλονται για την προστασία της δημόσιας υγείας ή για την προστασία των δασών σε περίπτωση πυρκαγιάς¹¹³.

5.4. Διατάξεις χάριν ιδιωτικών συμφερόντων

Από την άλλη, διατάξεις των οποίων η παραβίαση δημιουργεί για τους ζημιωθέντες διοικουμένους προσωπικό και άμεσο συμφέρον να ασκήσουν αγωγή αποζημίωσης κατά του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι σε γενικές γραμμές οι ακόλουθες¹¹⁴:

α) οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα προνόμια τα οποία απορρέουν από την κτήση της ιθαγένειας, β) οι διατάξεις περί παροχής ειδικής προστασίας σε πρόσωπα ορισμένων κατηγοριών (π.χ. άπορων, θυμάτων πολέμου, αναπήρων πολέμου, παλαιών πολεμιστών, ανέργων κ.ο.κ.), περί προστασίας των ασφαλισμένων, καθώς και περί προστασίας της εργασίας για ορισμένες κατηγορίες προσώπων (γυναίκες, ανηλίκους), γ) οι διατάξεις που κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα και ιδίως την προσωπική ελευθερία και την ελευθερία κινήσεως, το άσυλο της κατοικίας, την

112. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 313-316.

113. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 977.

114. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 316-326.

ελευθερία του τύπου και το απαραβίαστο του απορρήτου των επιστολών, την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, δ) οι φορολογικές διατάξεις, οι οποίες πέραν του γενικού συμφέροντος κρίνεται πως αποβλέπουν και στην προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων π.χ. από ιδιαίτερα επαχθή φορολογική επιβάρυνση.

Κεφάλαιο 6ο: Η ζημία

6.1. Γενικά

Κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ ανάμεσα στις προϋποθέσεις για τη γένεση αστικής ευθύνης αναφέρεται και η ζημία που υφίσταται ο διοικούμενος από την παράνομη δράση των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. Πρέπει ωστόσο να διευκρινιστεί πως η ζημία, για την οποία γίνεται λόγος επί του παρόντος, είναι απαραίτητο να αποτελεί άμεση συνέπεια της παράνομης αυτής δραστηριότητας των οργάνων, να υπάρχει δηλαδή αιτιώδης συνάφεια μεταξύ πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και ζημίας.

6.2. Η ζημία

6.2.1. Έννοια – Μορφές

Με τον όρο «ζημία» νοείται κάθε βλάβη των έννομων αγαθών του διοικουμένου, τόσο των υλικών όσο και άυλων. Η κρατική ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όταν η παράνομη πράξη ή παράλειψη έχει προκαλέσει ζημία του ενάγοντος, δηλαδή μια δυσμενή μεταβολή έννομου αγαθού που του ανήκει¹¹⁵. Η ζημία διακρίνεται¹¹⁶: α) σε περιουσιακή, όταν βλάπτονται εμπράγματα ή ενοχικά δικαιώματα (ιδιωτικού δικαίου) καθώς και πραγματικές καταστάσεις που του παρέχουν τη δυνατότητα να αποκτήσει τέτοια δικαιώματα αλλά ακόμα και δημόσια δικαιώματα που είναι δυνατό να αποτιμηθούν σε χρήμα και β) σε μη περιουσιακή ζημία, δηλαδή ηθική βλάβη, όταν βλάπτονται αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητα του δράστη και ψυχική οδύνη σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου (ΑΚ 932). Για ζημία όμως μη περιουσιακή οφείλεται χρηματική ικανοποίηση μόνο στις από το νόμο οριζόμενες περιπτώσεις (ΑΚ 299 και

115. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 824.

116. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 625.

ΑΚ 300).¹¹⁷ Περαιτέρω, η περιουσιακή ζημία μπορεί να είναι από τη μια μεριά θετική, η οποία συνίσταται στην πραγματική μείωση της περιουσίας και από την άλλη μεριά αποθετική, όταν η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια έχει ως συνέπεια τη ματαίωση της αύξησης της περιουσίας (διαφυγόντα κέρδη).

6.2.2. Αστική ευθύνη του δημοσίου και ν.π.δ.δ. λόγω ζημίας

Η ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. καλύπτει κάθε θετική και αποθετική ζημία (διαφυγόν κέρδος) του ζημιωθέντος από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων τους, όπως επίσης και τη χρηματική του ικανοποίηση για κάθε ηθική βλάβη καθώς και για ψυχική οδύνη.

Η αποζημίωση περιλαμβάνει την αποκατάσταση της θετικής και αποθετικής ζημίας του ζημιωθέντος, δηλαδή τόσο την αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη η υπάρχουσα, πριν από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου, περιουσία του ζημιωθέντος, όσο και την αποκατάσταση της ζημίας, την οποία ο τελευταίος υπέστη από τη στέρηση, λόγω της παράνομης δραστηριότητας, κάποιων παροχών τις οποίες με πιθανότητα, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις θα αποκόμιζε, εάν δεν είχε χωρήσει η παρανομία αυτή των οργάνων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ.¹¹⁸.

Εντούτοις, από τη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ συνάγεται ότι δεν καταβάλλεται αποζημίωση εκ μόνου του λόγου ότι υφίσταται πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του δημοσίου χωρίς την απόδειξη συγκεκριμένης ζημίας. Η επίκληση και απόδειξη συγκεκριμένης ζημίας εκ μέρους του διοικουμένου αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να του επιδικασθεί αποζημίωση. Στην περίπτωση όμως του διαφυγόντος κέρδους δεν απαιτείται βεβαιότητα (πλήρης απόδειξη), αλλά αρκεί η κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων πιθανολόγηση του προσδοκώμενου κέρδους. Άλλωστε, το διαφυγόν κέρδος από τη φύση του δεν είναι κάτι το βέβαιο, αλλά είναι εκείνο που προσδοκά κανείς με πιθανότητα, σύμφωνα με τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις και ιδίως τα προπαρασκευαστικά μέτρα που έχουν ληφθεί.

Σε ό,τι αφορά την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης του ζημιωθέντος από την

117. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 243.

118. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 339.

παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου, γίνεται δεκτό ότι τα δικαστήρια της ουσίας μπορούν («δύνανται») να επιδικάσουν σε βάρος του δημοσίου εύλογη χρηματική ικανοποίηση σε εκείνον που υπέστη προσβολή μεταξύ άλλων της υγείας, της τιμής ή της προσωπικότητάς του, κατ' ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Αστικού Κώδικα (59 Α.Κ.).

6.3 Αιτιώδης συνάφεια

Κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και ν.π.δ.δ. τίθεται σε κίνηση μόνο εφόσον υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αφενός της παρανομίας της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των οργάνων του Δημοσίου και αφετέρου, του ζημιογόνου αποτελέσματος¹¹⁹. Τέτοια αιτιώδης συνάφεια συντρέχει όταν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου είναι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, εξ αντικειμένου και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, ενόψει και των ειδικών συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης, ικανές να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα (θεωρία της πρόσφορης αιτίας)¹²⁰. Αιτιώδης συνάφεια ή αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει όταν η πράξη ή η παράλειψη βρίσκεται με την επελθούσα ζημία σε σχέση αίτιου προς αιτιατό. Δηλαδή η ζημία πρέπει να είναι το αιτιατό, δηλαδή το αποτέλεσμα της παράνομης πράξης ή παράλειψης, η οποία (πράξη ή παράλειψη) πρέπει να αποτελεί το αίτιο¹²¹. Επομένως, αποζημίωση δεν οφείλεται άμα δεν υπάρχει ή άμα διακοπεί η αιτιώδης αυτή σχέση αίτιου (πράξεως ή παραλείψεως) προς αιτιατό (ζημία). Για την κρίση λοιπόν περί ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ παράνομης πράξης, παράλειψης, υλικής ενέργειας και της επελθούσας ζημίας λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά δεδομένα της συγκεκριμένης περίπτωσης. Δεν ασκεί επιρροή η ενδεχόμενη και υποθετική εξέλιξη των γεγονότων.

Σύμφωνα με νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων της χώρας και ιδίως του ΣτΕ, «η Διοίκηση μπορεί είτε να ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη και προσδίδοντας σε αυτή αναδρομική ισχύ είτε να εκδώσει τη νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση με απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου της αρχικής παράνομης

119. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο σελ. 338.

120. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 237.

121. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 543.

πράξης, με αποτέλεσμα στις περιπτώσεις αυτές να διασπάται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας»¹²². Στην περίπτωση όμως που η αρχικώς ακυρωθείσα παράνομη πράξη έχει εφαρμοστεί για ορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, θεωρείται ότι εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παρανομίας και της ζημίας και συνεπώς εξακολουθεί να συντρέχει η προϋπόθεση που θεσπίζουν τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ. «Η προϋπόθεση αυτή συντρέχει πολύ περισσότερο στην περίπτωση που δεν εκδοθεί τελικώς νόμιμη διοικητική πράξη»¹²³.

Ιδιαίτερη προβληματική εμφανίζουν δυο περιπτώσεις¹²⁴: η περίπτωση των διαφυγόντων κερδών και η περίπτωση των παράνομων παραλείψεων. Για τα μεν πρώτα, λόγω της υποθετικής τους υφής- αφού δεν γνωρίζουμε με βεβαιότητα αν θα τα αποκόμιζε ο ζημιωθείς αν δεν είχε επιλοχώσει η παράνομη συμπεριφορά του οργάνου- η νομολογία δέχεται ότι δεν απαιτείται βεβαιότητα αλλά, αντιθέτως, αρκεί η κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων πιθανολόγηση του προσδοκώμενου κέρδους. Στη δε περίπτωση των παράνομων παραλείψεων, εφόσον δεν μπορούμε να γνωρίζουμε με βεβαιότητα πώς θα εξελίσσονταν τα πράγματα και εάν θα επήρχετο η ζημία στην περίπτωση που το όργανο θα ενεργούσε ως όφειλε, αντί να παραλείψει να ενεργήσει, η νομολογία δέχεται την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας όταν οι παράνομες παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου είναι, κατά τα κοινά διδάγματα της πείρας και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, εξ αντικειμένου ικανές να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα.

6.4 Αποζημίωση

6.4.1. Τα είδη της αποζημίωσης

Η αποζημίωση την οποία οφείλει το δημόσιο εξαιτίας των ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του είναι καταρχήν χρηματική. Αποζημίωση *in natura* κατά τον ΑΚ 297 εδ. 2, δηλαδή αποκατάσταση της προτέρας καταστάσεως, αποκλείεται. Διότι, σε αντίθετη περίπτωση θα ήταν σαν να παρέχεται στο δικαστή της αποζημιώσεως δικαιοδοσία ακυρωτική, δηλαδή δικαιοδοσία ακυρώσεως της παράνομης πράξης ή παράλειψης και καταδίκης του κράτους σε έκδοση νόμιμης πράξης. Κάτι τέτοιο, όμως, με βάση το άρθρο 95

122. ΣτΕ 1861/1999, 3400/2000.

123. ΣτΕ 3328/2001.

124. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 338-339

παρ. 1 του Συντάγματος ανήκει στην αρμοδιότητα του ΣΤΕ¹²⁵.

Η χρηματική αποζημίωση είναι πλήρης¹²⁶, περιλαμβάνει δηλαδή το ποσό που αποκαθιστά τη ζημία από την παράνομη δραστηριότητα το οποίο αντιστοιχεί τόσο στη μείωση της περιουσίας του ζημιωθέντος όσο και στη ματαίωση της αύξησής της. Ο υπολογισμός της χρηματικής αποζημίωσης γίνεται βάσει καθαρώς οικονομικών και αντικειμενικών κριτηρίων και δεδομένων, όπως ισχύουν κατά την ημέρα της συζήτησης της αγωγής. Τέλος, η επιδίκαση της αποζημίωσης κατά κανόνα γίνεται εφάπαξ, χωρίς να αποκλείεται και η καταβολή της σε μηνιαίες περιοδικές δόσεις. Η αποζημίωση συνίσταται¹²⁷ στην ανόρθωση της θετικής περιουσιακής ζημίας- της μείωσης δηλαδή της περιουσίας του ζημιωθέντος- και της αποθετικής περιουσιακής ζημίας, των διαφυγόντων δηλαδή κερδών που θα αποκόμιζε ο ιδιώτης αν δεν είχε εμφιλοχωρήσει η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του Δημοσίου. Επίσης, η χρηματική αποζημίωση περιλαμβάνει¹²⁸ χρηματική ικανοποίηση ένεκα ηθικής βλάβης (άρθρο 299 ΑΚ) και ψυχικής οδύνης σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου (άρθρο 932 ΑΚ). Τέλος, εφαρμόζονται οι κανόνες του αστικού δικαίου περί ευθύνης εις ολόκληρον, εάν η ευθύνη καταλογίζεται σε περισσότερα πρόσωπα¹²⁹.

6.4.2. Λόγοι αποκλεισμού ή περιορισμού της αποζημίωσης

Η αξίωση του ιδιώτη για αποζημίωση από παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του Δημοσίου μπορεί να αποκλεισθεί ή να περιορισθεί σε ορισμένες περιπτώσεις. Κατ' αρχήν, όσον αφορά το θέμα της παραγραφής¹³⁰, αυτή ορίζεται ως πενταετής και ξεκινά από το τέλος του οικονομικού έτους κατά το οποίο γεννήθηκε η αξίωση και κατέστη δυνατή η δικαστική της επιδίωξη. Λόγος μείωσης της οφειλόμενης αποζημίωσης αποτελεί το συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος ιδιώτη, δηλαδή όταν το ζημιόγONO γεγονός και η έκταση της ζημίας οφείλονται και στην υπαίτια (αμελή) συμπεριφορά του ιδιώτη. Η αποζημίωση μπορεί να μειωθεί και κατά το μέρος που ο ζημιωθείς ιδιώτης ωφελήθηκε από την παράνομη

125. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 544.

126. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 241-242.

127. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 339.

128. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 985.

129. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 160.

130. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 340-341.

δραστηριότητα των οργάνων του Δημοσίου. Σε αυτή την περίπτωση, πραγματοποιείται συμψηφισμός της ζημίας με την ωφέλεια, αρκεί η απόκτηση της ωφέλειας να συνδέεται αιτιωδώς με το ζημιόγνο γεγονός.

Επίσης δεν θεμελιώνεται ευθύνη της δημόσιας διοίκησης εάν¹³¹ η παρανομία συνίσταται στην παράβαση κανόνα από τον οποίο δεν πηγάζει συγκεκριμένο δικαίωμα του διοικουμένου που ζημιώθηκε, επειδή έχει θεσπισθεί αποκλειστικά και μόνο προς χάρη του δημοσίου συμφέροντος¹³², εάν υπάρχει συντρέχον πταίσμα (δόλος) του ίδιου του διοικουμένου, να μην συναίνεσε σε αυτήν ο διοικούμενος, γιατί διαφορετικά δεν θεμελιώνεται ευθύνη της δημόσιας διοίκησης, αρκεί βέβαια η συναίνεση να μην αντιβαίνει στα χρηστά ήθη ή τη δημόσια τάξη. Τέλος, η άμυνα μπορεί να θεμελιώσει το ανεύθυνο του Δημοσίου, εκτός αν έχει γίνει υπέρβαση των ορίων της, ενώ αντίθετα η κατάσταση ανάγκης δεν μπορεί να θεμελιώσει το ανεύθυνο του Δημοσίου παρόλο που η νομολογία φαίνεται να αποκλείει την αποζημίωση, η προσταγή ουδέποτε αποκλείει τον άδικο χαρακτήρα των σχετικών πράξεων και η ανώτερη βία δεν θεμελιώνει αστική ευθύνη του Κράτους.

Κεφάλαιο 7ο: Η αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων

Αρχικά, ως αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων νοείται¹³³ η υποχρέωση για αποκατάσταση σε χρήμα της βλάβης, η οποία προξενήθηκε με πράξη ή παράλειψή τους κατά την άσκηση των νόμιμων καθηκόντων τους έναντι του διοικουμένου ή και του Δημοσίου. Την αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων προβλέπουν τα άρθρα 104 και 105 του ΕισΝΑΚ, όπως επίσης το άρθρο 38 του ΥπΚ, το άρθρο 1 του ν.δ. 2998/1954 και το άρθρο 26 του δ. 774/1980.

Αρχικά, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ ορίζει στο β' εδάφιο του: «Μαζί με το Δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Με αυτήν τη διάταξη, καθιερώνεται εις ολόκληρον ενοχή του Δημοσίου και του οργάνου προσωπικά έναντι του ζημιωθέντος ιδιώτη, με τη βασική διαφορά ότι σε αντίθεση με την αντικειμενική αστική ευθύνη του Δημοσίου, η οποία όπως είπαμε είναι ανεξάρτητη από την υπαιτιότητα του οργάνου, η προσωπική ευθύνη του οργάνου που προξένησε τη ζημία προϋποθέτει υπαιτιότητα, δηλαδή δόλο ή αμέλεια, επομένως απαιτείται πταίσμα του

131. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 974-975.

132. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 238.

133. Παναγόπουλος, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 99.

οργάνου¹³⁴. Έτσι, η αστική ευθύνη των διοικητικών οργάνων είναι διπλή, δηλαδή προς το Κράτος και προς τους διοικουμένους.

Η απευθείας όμως ευθύνη απέναντι στους διοικούμενους δεν ισχύει για τους δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι υπάγονται στην ειδική ρύθμιση του άρθρου 38 του ΥπΚ. Κατά το άρθρο 38 του ΥπΚ ο δημόσιος υπάλληλος, όπως και ο υπάλληλος νπδδ ευθύνεται έναντι του δημοσίου ή του οικείου νπδδ για κάθε θετική ζημία, την οποία προξένησαν στην υπηρεσία είτε από δόλο, είτε από βαριά αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Έναντι τρίτων ο υπάλληλος δεν έχει ευθύνη¹³⁵.

Στη ρύθμιση του άρθρου 38 εμπίπτουν¹³⁶ οι υπαγόμενοι στον ΥπΚ υπάλληλοι του δημοσίου και των νπδδ που συνδέονται με αυτό με δημοσιοϋπαλληλική σχέση ρυθμιζόμενη αποκλειστικά από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε μόνιμοι, είτε μετακλητοί, οι πολιτικοί υπάλληλοι, οι υπάλληλοι ΝΠΔΔ, οι υπάλληλοι των ΟΤΑ, το προσωπικό που κατέχει οργανικές θέσεις στο Κράτος ή ΝΠΔΔ με σχέση ιδιωτικού δικαίου, το υπαλληλικό προσωπικό και οι εργατοτεχνίτες που εργάζονται στις Ένοπλες Δυνάμεις με σχέση ιδιωτικού δικαίου, οι δικαστικοί υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί εν γένει των Ενόπλων Δυνάμεων και οι ανήκοντες στα Σώματα Ασφαλείας και στο Λιμενικό Σώμα και το προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Οι ανωτέρω ευθύνονται μόνο απέναντι στο Κράτος και όχι απέναντι στους διοικούμενους. Επιπλέον¹³⁷, η ευθύνη του οργάνου έναντι του Κράτους ή του νπδδ περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, η ζημιόγonos πράξη ή παράλειψη αυτού έγινε με δόλο ή βαριά αμέλεια, όχι δε και από ελαφρά αμέλεια. Ωστόσο, δεν απαλλάσσεται και το κράτος ή το νπδδ από την έναντι του ζημιωθέντος τρίτου ευθύνης του για πράξη ή παράλειψη του οργάνου αυτού οφειλόμενη σε ελαφρά αμέλεια του τελευταίου. Άρα, το όργανο υπέχει έναντι του κράτους ευθύνη μόνο για δόλο και βαριά αμέλεια, ενώ το κράτος ευθύνεται έναντι του τρίτου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του οργάνου του, οφειλόμενες σε δόλο, σε βαριά και ελαφριά αμέλεια του τελευταίου.

Εφόσον λοιπόν, οι υπαγόμενοι στο άρθρο 38 του ΥπΚ δεν ευθύνονται έναντι των τρίτων για τις παράνομες και ζημιόγones πράξεις τους, η ευθύνη τους περιορίζεται¹³⁸ απέναντι στο

134. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 342.

135. Παναγόπουλος, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 99.

136. Τάχος, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 240.

137. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 547.

138. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 342.

Δημόσιο όσον αφορά την αποζημίωση που κατέβαλε το Δημόσιο για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαριά αμέλεια. Ο ζημιωθείς ιδιώτης, δηλαδή, δεν μπορεί να στραφεί προσωπικά κατά του υπαίτιου υπαλλήλου, αλλά μόνο κατά του Δημοσίου, ενώ το Δημόσιο έχει τη δυνατότητα να στραφεί αναγωγικά κατά του ενεργήσαντος με δόλο ή βαριά αμέλεια υπαλλήλου προκειμένου να αναζητήσει από αυτόν την αποζημίωση που κατέβαλε στον ιδιώτη λόγω της παράνομης δραστηριότητάς του. Αυτό προκύπτει από την διάταξη του ΕισΝΑΚ 105 («μαζί με το Δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο») σε συνδυασμό προς τον ΑΚ 488.

Αρμόδιο για την εκδίκαση τόσο της αναγωγής του κράτους κατά του υπαίτιου οργάνου του όσο και της αγωγής αυτού προς ανόρθωση της θετικής ζημίας που προκλήθηκε σε αυτό από το όργανό του, είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο¹³⁹. Εμφανίζεται δηλαδή μια ειδική ανάθεση αρμοδιότητας στο ΕΣ προς εκδίκαση διαφορών, οι οποίες χωρίς την ιδιαίτερη αυτή ρύθμιση θα ανήκαν στα πολιτικά δικαστήρια σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 4 του Συντάγματος. Για ζημιές λοιπόν οι οποίες επέρχονται είτε στο Κράτος, είτε σε ΟΤΑ, είτε σε νπδδ αρμόδιο είναι το ΕΣ.¹⁴⁰ Μάλιστα, οι αποφάσεις του ΕΣ είναι τελεσίδικες και εκτελεστές και κατά αυτών μόνο έκτακτα ένδικα μέσα μπορούν να ασκηθούν (αίτηση αναθεώρησης και αναίρεση).

Η εις ολόκληρον ευθύνη του υπαίτιου οργάνου και του κράτους διατηρείται προκειμένου για το προσωπικό, στο ποίο δεν εφαρμόζεται ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας. Συγκεκριμένα, τα προηγηθέντα δεν ισχύουν για την αστική ευθύνη των εξής διοικητικών οργάνων¹⁴¹:

α) των υπαλλήλων οι οποίοι δεν εμπίπτουν ή μόνο για ορισμένες ενέργειες ή παραλείψεις τους δεν εμπίπτουν στη ρύθμιση του άρθρου 38 του ΥπΚ. Συνεπώς, αυτοί ευθύνονται προσωπικά και εις ολόκληρον μαζί με το κράτος απέναντι σε τρίτους σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ και τα άρθρα 482-483 του ΑΚ. Η προσωπική ευθύνη προϋποθέτει την υπαιτιότητα του υπαλλήλου, διότι είναι υποκειμενική.

β) Του Προέδρου της Δημοκρατίας¹⁴², ο οποίος για τις ενέργειές του που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του είναι ανεύθυνος, με εξαίρεση τα αδικήματα της εσχάτης προδοσίας και της εκ προθέσεως παραβίασης του Συντάγματος, αδικήματα για τα οποία υπέχει

139. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 549.

140. Παναγόπουλος, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 104.

141. Τάχος, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 242.

142. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό δίκαιο, σελ. 354.

αστική ευθύνη, ενώ πλήρη αστική ευθύνη υπέχει για τις ενέργειες που δεν σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του,

γ) του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών, για τους οποίους ο τελευταίος νόμος (ν. 3126/2003, άρθρο 15 παρ. 5 β') ορίζει ότι «η αγωγή αποζημιώσεως ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης, ασκείται και εκδικάζεται κατά τις ισχύουσες διατάξεις». Καταργείται το νδ 2509/1997, το οποίο προέβλεπε ότι οι Υπουργοί και Υφυπουργοί επειδή δεν έχουν την ιδιότητα του διοικητικού υπαλλήλου του κράτους, δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 38 ΥπΚ, και επομένως η αστική τους ευθύνη ρυθμιζόταν από το β' εδάφιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ¹⁴³ καθώς και η προϋπόθεση της προηγούμενης ποινικής τους καταδίκης¹⁴⁴. Η διάταξη του άρθρου 105 εδ. β' του ΕισΝΑΚ δεν εφαρμόζεται πλέον στους Υπουργούς, αλλά την αστική τους ευθύνη προβλέπει¹⁴⁵ το άρθρο 42 παρ. 2 του Κώδικα για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά όργανα κατά την οποία αυτοί υπέχουν «αστική και ποινική ευθύνη, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 85 του Συντάγματος». Συγκεκριμένα, το Σύνταγμα προβλέπει ειδικά διαμορφωμένη ευθύνη για τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, η οποία κρίνεται από ειδικό δικαστήριο.

δ) των δημοσίων υπολόγων, των δημοσίων διατακτών και των αιρετών οργάνων των δήμων για την αστική ευθύνη των οποίων ισχύει ειδικό νομοθετικό καθεστώς¹⁴⁶.

B. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1ο: Το αρμόδιο δικαστήριο

Υπό το προϊσχύον δίκαιο, δηλαδή μέχρι το 1977, όλες οι διαφορές που αναφέρονταν στην αστική ευθύνη του κράτους, των δήμων και κοινοτήτων και των λοιπών νπδδ ανήκαν σύμφωνα με το άρθρο 1 στοιχ. δ' ΚπλοΔ, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων γιατί αποτελούσαν διοικητικές διαφορές που δεν είχαν ακόμη υπαχθεί με νόμο στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων¹⁴⁷. Οπότε, τα πολιτικά δικαστήρια είχαν γενική δικαιοδοτική

143. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 552.

144. Καλογήρου, Η ποινική και η αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του δημοσίου στην Ελλάδα, σελ. 215.

145. Ράικος, Συνταγματικό δίκαιο, σελ. 124.

146. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 163.

147. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 848.

αρμοδιότητα ως προς την επίλυση των εν λόγω διαφορών¹⁴⁸.

Οι διαφορές αυτές όμως, ήταν διοικητικές διαφορές, γιατί αναφέρονταν στις έννομες ασκήσεις δημόσιας εξουσίας και διέπονταν από το διοικητικό δίκαιο. Επίσης, η επίλυσή τους από πολιτικά δικαστήρια άφηνε άθικτη τη ζημιογόνο πράξη των δημόσιων οργάνων που μόνο με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου μπορούσε να ακυρωθεί¹⁴⁹. Λόγω αυτών των μειονεκτημάτων, καθώς και της ανάγκης να ακολουθήσει ο νομοθέτης την εντολή του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975 και να αναθέσει όλες τις διαφορές αστικής ευθύνης του κράτους που είναι διοικητικές διαφορές ουσίας, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών αγωγών περί αποζημίωσης κατά του δημοσίου ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, κατά το ισχύον σήμερα δίκαιο, η δικαιοδοσία δεν ανήκει πλέον στα πολιτικά δικαστήρια. Έχει περιέλθει στα διοικητικά δικαστήρια επειδή ακριβώς πρόκειται για διοικητικές διαφορές, αφού οι σχετικές ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των κρατικών οργάνων λαμβάνουν χώρα κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτά δημόσιας εξουσίας.

Την αρχή έκανε ο νόμος 702/77 που υπήγαγε ορισμένες διοικητικές διαφορές ουσίας, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών αγωγών περί αποζημίωσης κατά του δημοσίου ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στη δικαιοδοσία του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου¹⁵⁰. Την μεταρρύθμιση ολοκλήρωσε ο νόμος 1406/1983 που υπήγαγε στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας. Στον ενδεικτικό κατάλογο του νόμου αναφέρονται ρητά και οι διαφορές από την αστική ευθύνη του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Όπου τίθεται λοιπόν ζήτημα αστικής ευθύνης του κράτους ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, αρμόδια είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Κεφάλαιο 2ο: Το ένδικο βοήθημα

2.1. Η αγωγή αποζημίωσης

Από τον συνδυασμό των διατάξεων ιδίως των άρθρων 7 παρ.5 του ν. 702/1977, 2 παρ.2

148. Θεοχαρόπουλος, Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 410.

149. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 848.

150. Άρθρο 7 παρ. 5 σε συνδυασμό με παρ. 1 ν. 702/1977.

του ν. 1406/1983 και 1 παρ. 2 και 24 επ. του π.δ. 341/1978, συνάγεται ότι το ένδικο βοήθημα με το οποίο εισάγονται ενώπιον του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου οι διοικητικές διαφορές ουσίας οι σχετικές με την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι η αγωγή αποζημιώσεως. Το αίτημα της αγωγής αποζημιώσεως είναι καταψηφιστικό, αφού προσανατολίζεται στην καταδίκη του εναγόμενου δημοσίου ή ν.π.δ.δ. σε αποζημίωση έναντι του ενάγοντος. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί πως η καταψηφιστική αγωγή περιέχει οπωσδήποτε και αναγνωριστικό αίτημα, στο μέτρο που η αναγνώριση του αντίστοιχου δικαιώματος αποτελεί λογικώς και χρονικώς αναγκαία προϋπόθεση για την καταδίκη σε αποζημίωση. Τέλος, από τη διατύπωση των διατάξεων του π.δ. 341/1978 καθίσταται σαφές ότι αναγνωρίζεται και οργανώνεται, και στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο θεσμός της πλαγιαστικής αγωγής αποζημιώσεως. Με άλλα λόγια οι δανειστές του δικαιούχου της αποζημιώσεως έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν δικαστική προστασία ασκώντας τα δικαιώματα του οφειλέτη τους εφόσον δεν τα ασκεί ο ίδιος.

Αντικείμενο της αγωγής αποζημιώσεως κατά του Κράτους για την αποκατάσταση της ζημίας του ενάγοντος διοικουμένου από ζημιόγONO πολιτειακή δραστηριότητα, δεν είναι η προσβολή διοικητικής πράξεως ή παραλείψεως ως παρανόμου, όπως αντιθέτως συμβαίνει στην ακυρωτική διοικητική δίκη. Αλλά, η αγωγή αυτή, όπως και στο διοικητικό δίκαιο, στρέφεται ευθέως κατά προσώπου, του νομικού προσώπου του Κράτους, προκειμένου αυτό να υποχρεωθεί σε αποκατάσταση της εν λόγω ζημίας¹⁵¹.

Προθεσμία για την άσκηση της αγωγής δεν καθορίζεται¹⁵². Απλώς, η αγωγή πρέπει να εγερθεί μέσα στον χρόνο της παραγραφής της επίδικης αξίωσης, που καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις, αλλιώς θα απορριφθεί ως αβάσιμη, λόγω παραγραφής της απαίτησης. Η αξίωση αποζημιώσεως υπόκειται κατά κανόνα στην πενταετή παραγραφή των χρηματικών απαιτήσεων κατά του δημοσίου. Ειδικοί νόμοι μπορούν βέβαια να προβλέπουν βραχύτερη ή μακρότερη παραγραφή¹⁵³.

Για το βάρος της αποδείξεως στην δίκη περί κρατικής ευθύνης ισχύει η γενική αρχή του δικονομικού δικαίου ότι ο ενάγων οφείλει να αποδείξει τα πραγματικά περιστατικά τα οποία απαιτούνται για την στήριξη της αγωγής του¹⁵⁴. Από τις προϋποθέσεις της κρατικής ευθύνης

151. Θεοχαρόπουλος, Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, σελ.405.

152. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου ΙΙ, σελ. 243.

153. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 851.

154. άρθρο 145 ΚΔΔ (ν. 2717/1999).

μόνο ο ισχυρισμός περί ζημίας, και μάλιστα η ακριβής της έκταση και ο αιτιώδης της σύνδεσμος με την παρανομία, αποτελεί πραγματικό ισχυρισμό, τον οποίο οφείλει να αποδείξει ο ενάγων. Οι άλλες προϋποθέσεις της κρατικής ευθύνης δεν είναι αντικείμενα αποδείξεως, αλλά νομικής εκτιμήσεως, και εξετάζονται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο, εκτός από τα νομικά ελαττώματα της ζημιολογούσας πράξεως της διοικήσεως, των οποίων η απόδειξη βαρύνει τον ενάγοντα (π.χ. Πλάνη περί τα πράγματα)¹⁵⁵.

2.2. Διαδικασία εκδίκασης των διαφορών ουσίας των σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η αγωγή ασκείται με δικόγραφο που έχει ορισμένο περιεχόμενο¹⁵⁶. Πιο συγκεκριμένα το δικόγραφο της αγωγής πρέπει να αναφέρει - πλην των στοιχείων που περιλαμβάνουν όλα τα ορισμένα δικόγραφα¹⁵⁷ - τον εναγόμενο, τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που θεμελιώνουν την αξίωση (πραγματική και νομική βάση), τους λόγους που δικαιολογούν την άσκησή της από τον ενάγοντα κατά του εναγομένου, καθώς και καθορισμένο αίτημα. Επιπλέον, το εν λόγω δικόγραφο κατά κανόνα υπογράφεται από τον δικαστικό πληρεξούσιο του ενδιαφερομένου και κατατίθεται στη γραμματεία του δικαστηρίου στο οποίο απευθύνεται, δηλαδή του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Κατά την κατάθεση αγωγής με καταψηφιστικό χαρακτήρα ή κύριας παρέμβασης με καταψηφιστικό αίτημα καταβάλλεται δικαστικό ένσημο. Αντιθέτως, δεν απαιτείται η καταβολή του παραβόλου που καθορίζει το άρθρο 277 ΚΔΔ/μίας, όπως για τα λοιπά ένδικα βοηθήματα. Στην περίπτωση άσκησης καταψηφιστικής αγωγής ο ΚΔΔ/μίας προβλέπει προσωρινή δικαστική προστασία που συνίσταται στην μετά από αίτηση του ενάγοντος στο δικαστήριο, στο οποίο εκκρεμεί η αγωγή, προσωρινή επιδίκαση μέρους της απαίτησης που είναι αντικείμενο της αγωγής. Εάν η αγωγή απορριφθεί, με την απόφαση του δικαστηρίου διατάσσεται η απόδοση των τυχόν καταβληθέντων ποσών.

Προϋπόθεση του παραδεκτού της αγωγής είναι η ύπαρξη έννομου συμφέροντος που

155. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 851.

156. άρθρο 45 ΚΔΔ.

157. Όπως τα στοιχεία του ενάγοντα, τον τόπο και τη χρονολογία σύνταξης του δικογράφου.

νομιμοποιεί τον ενάγοντα στην άσκησή της¹⁵⁸. Στην περίπτωση αυτή το έννομο συμφέρον έχει περιορισμένη έκταση, και μπορεί να συνίσταται μεταξύ άλλων και σε αξίωση, βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, για αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί ο ενάγων από την παράνομη διοικητική πράξη ή την παράνομη παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης ή από παράνομη υλική ενέργεια ή παράλειψη¹⁵⁹.

Η προδικασία, που αρχίζει με την άσκηση του εισαγωγικού της δίκης δικογράφου, αφορά εν γένει την προπαρασκευή της συζήτησης. Κατά τη διάρκειά της επιτρέπεται ακόμα και η υποβολή πρόσθετων λόγων με δικόγραφο που κατατίθεται στη γραμματεία του δικαστηρίου και επιδίδεται στους άλλους διαδίκους με επιμέλεια του διαδίκου τουλάχιστον 15 πλήρεις μέρες πριν από την πρώτη συζήτηση¹⁶⁰. Στις δίκες τις σχετικές με αγωγές αποζημίωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, παρέμβαση μπορεί να ασκήσει ο τρίτος ο οποίος έχει έννομο συμφέρον. Συγκεκριμένα, πρόσθετη παρέμβαση ασκείται από οποιονδήποτε τρίτο προς υποστήριξη του διαδίκου υπέρ του οποίου έχει έννομο συμφέρον να αποβεί η δίκη, ενώ κύρια παρέμβαση από τον τρίτο που προβάλλει τον ισχυρισμό, ότι αυτός είναι ο δικαιούχος της απαίτησης και υποβάλλει το αίτημα να του επιδικαστεί¹⁶¹. Η κύρια διαδικασία περιλαμβάνει τη συζήτηση στο ακροατήριο και την έκδοση της απόφασης. Η συζήτηση είναι προφορική, διεξάγεται δε αντιμωλία όλων των παρισταμένων διαδίκων. Η ερημοδικία των διαδίκων δεν ασκεί επιρροή. Μετά τη συζήτηση στο ακροατήριο λαμβάνει χώρα η διάσκεψη και λαμβάνεται η απόφαση, αφού προηγουμένως το διοικητικό δικαστήριο ελέγξει την διοικητική πράξη και διαπιστώσει την ζημία που προκλήθηκε από αυτήν ώστε να επιδικάσει την αποζημίωση¹⁶². Σε καμία περίπτωση πάντως, δεν ακυρώνει την πράξη.

Δεν αποκλείεται να προκύψει και ανάγκη προσωρινής ρύθμισης ορισμένης κατάστασης (λ.χ. ως ασφαλιστικό μέτρο διαπίστωσης και υπολογισμού της ζημίας) ή προσωρινής επιδίκασης απαίτησης.

Διάδικος είναι το Δημόσιο, η εκπροσώπηση του οποίου ανήκει στον Υπουργό Οικονομικών και επί νπδδ διάδικοι είναι μόνο αυτά και όχι ο Υπουργός που τα εποπτεύει. Όταν ένα διοικητικό όργανο λειτουργεί για λογαριασμό και στο πλαίσιο λειτουργίας ενός νπδδ,

158. άρθρο 71 ΚΔΔ.

159. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου II, σελ. 242.

160. άρ. 131 ΚΔΔ/μίας.

161. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου II, σελ. 638.

162. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 982.

θεωρείται προστηθέν από αυτό και όχι από το Δημόσιο. Συνεπώς, σε σχετική αγωγή αποζημίωσης κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, νομιμοποιείται παθητικώς το νπδδ¹⁶³.

Κεφάλαιο 3ο: Η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής

3.1. Έκταση του δικαστικού ελέγχου

Η αγωγή αποζημίωσης, στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, δεν πλήττει ευθέως το κύρος και την ισχύ των παράνομων και ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που προέρχονται από τη δράση των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. Αντιθέτως, γίνεται δεκτό πως μόνο παρεμπιπτόντως οδηγεί στον έλεγχο της παρανομίας της δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων, αφού κατ' αποτέλεσμα τείνει όχι στην ακύρωση, την εξαφάνιση ή την τροποποίηση του περιεχομένου της αλλά στην ικανοποίηση της αξίωσης αποζημίωσης του ζημιωθέντος. Δηλαδή, εφόσον δεν υπάρχει σχετικό δεδικασμένο, το δικαστήριο ελέγχει παρεμπιπτόντως την παράνομη διοικητική δραστηριότητα, τόσο από νομική άποψη, εξετάζοντας την εξωτερική και εσωτερική νομιμότητά της, όσο και από ουσιαστική άποψη, διαπιστώνοντας την συνδρομή των πραγματικών περιστατικών και κάνοντας ουσιαστική εκτίμησή τους. Ο έλεγχος όμως αυτός περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στα αιτήματα, που υποβάλλονται με το ένδικο βοήθημα της αγωγής. Όλες οι μορφές παρανόμου, οι οποίες είναι δυνατό να θεμελιώσουν το νόμο βάσιμο της αγωγής των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, πρέπει να προτείνονται, και μάλιστα κατά τρόπο ορισμένο, από το διάδικο είτε με το αρχικό δικόγραφο είτε με το δικόγραφο των πρόσθετων λόγων. Ο δικαστής της αγωγής αποζημίωσης ουδέποτε ερευνά αυτεπαγγέλτως τους λόγους που θεμελιώνουν το βάσιμο της αγωγής.

Όπως χαρακτηριστικά έχει αναφερθεί¹⁶⁴ η αγωγή στη διοικητική δίκη αποτελεί ένα περιορισμένης εμβέλειας ένδικο βοήθημα που παρέχεται μόνο για την επιδίωξη γεννημένης αξίωσης χρηματικού περιεχομένου από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. Στην διοικητική δικονομία δεν αναγνωρίζεται διαπλαστική αγωγή με την οποία είναι δυνατή η μεταβολή της έννομης κατάστασης με δικαστική απόφαση και η ισχύς της *erga omnes*.

Από τα παραπάνω, προκύπτει λοιπόν σαφώς η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της

163. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 981.

164. Χατζητζανής, Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικος Διοικητικής Δικονομίας, σ.1185 επ.

αγωγής ως μέσου επιδίκασης αποζημίωσης έναντι των λοιπών ακυρωτικών και τροποποιητικών ένδικων βοηθημάτων του διοικητικού χώρου, και ιδίως της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής. Γεγονός το οποίο μας οδηγεί και στην υιοθέτηση της άποψης ότι ούτε η προηγούμενη άσκηση αίτησης ακύρωσης αποτελεί σε καμία περίπτωση προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της αγωγής.

3.2. Συνέπειες της δικαστικής απόφασης επί της αγωγής αποζημίωσης

Οι τελεσίδικες αποφάσεις επί αγωγών αποζημίωσης παράγουν δεδικασμένο, σχετικά με το διοικητικής φύσεως ουσιαστικό ή δικονομικό ζήτημα που έκριναν, μόνον υπέρ και κατά των διαδίκων και εκείνων που κατά τη διάρκεια της δίκης ή μετά το τέλος της έγιναν καθολικοί ή ειδικοί διάδοχοί τους καθώς και των προσώπων, από τα οποία μπορεί, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, να αξιωθεί η εκπλήρωση της υποχρέωσης που έχει επιβληθεί με την πράξη, η οποία ήταν αντικείμενο της διαφοράς¹⁶⁵. Αντιθέτως, η επ' ευκαιρία της αγωγής αποζημίωσης παρεμπίπτουσα κρίση του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου ως προς το νόμιμο ή μη της ζημιολογούσης δραστηριότητας ουδέποτε παράγει διαπλαστικό αποτέλεσμα¹⁶⁶. Τέλος, η εκτέλεση των τελεσίδικων ή προσωρινά εκτελεστών καταψηφιστικών αποφάσεων, με τις οποίες επιδικάζονται χρηματικές απαιτήσεις, καθορίζεται από το άρθρο 199 του ΚΔΔ/μίας, με παραπομπή στον ΚΠολΔ, εάν πρόκειται για απαίτηση που επιδικάζεται εις βάρος του Δημοσίου ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου, και στον Κώδικα περί Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων και τις σχετικές διατάξεις στην αντίθετη περίπτωση¹⁶⁷.

165. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου II, σελ. 645.

166. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 304-305.

167. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου II, σελ. 645-646.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Την οργάνωση των δημόσιων νομικών προσώπων που απαρτίζουν τη Δημόσια Διοίκηση, τη σχέση τους με το προσωπικό τους και με τους τρίτους διέπει εκτός από το δημόσιο, επιπλέον και το ιδιωτικό δίκαιο.

Κεφάλαιο 1ο: Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης κατά το ιδιωτικό δίκαιο

Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους μέσα στο πλαίσιο των ιδιωτικών τους σχέσεων ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ αντίστοιχα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ ορίζει ότι «για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα».

Η ερμηνεία των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ μας επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου και ν.π.δ.δ. ρυθμίζεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου σε δύο περιπτώσεις¹⁶⁸:

- α) όταν οι σχέσεις τους, στο πλαίσιο των οποίων τελούνται οι πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους, διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και
- β) όταν οι πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους αφορούν τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας τους, ανεξάρτητα από το αν αυτές τελέστηκαν με άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Παραπέμποντας το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ στον ΑΚ αναφέρεται συγκεκριμένα στις διατάξεις των άρθρων 71 ΑΚ και 922 ΑΚ για την εξωσυμβατική ευθύνη κατά τις αρχές της πρόσθησης. Συγκεκριμένα, το άρθρο 71 ΑΚ εφαρμόζεται όταν πρόκειται για όργανο του νομικού προσώπου και το άρθρο 922 ΑΚ όταν πρόκειται για βοηθούς εκπλήρωσης και προστηθέντες¹⁶⁹.

168. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 249.

169. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, σελ. 164.

Κατά το άρθρο 71 ΑΚ, το νομικό πρόσωπο υπέχει ευθύνη από ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του με στενή έννοια, εφόσον η πράξη ή η παράλειψη έλαβε χώρα κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων και παράγει υποχρέωση αποζημίωσης¹⁷⁰. Απαιτείται, επομένως, για τη θεμελίωση της ευθύνης να συντρέχουν οι προϋποθέσεις που έχουν εκτεθεί ανωτέρω σχετικά με την ευθύνη κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας και επιπλέον υπαιτιότητα του οργάνου, δηλαδή δόλος ή αμέλεια. Αμέλεια υπάρχει, όταν το όργανο δεν έδειξε την προσοχή και περίσκεψη που είχε υποχρέωση να δείξει κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων.

Επιπλέον, σχετικά με το ζήτημα της ευθύνης του οργάνου, ο ΑΚ 71 ορίζει ότι μαζί με το κράτος ή το νπδδ ευθύνεται επιπλέον εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο. Έτσι, ο ζημιωθείς τρίτος έχει την ευχέρεια να στραφεί είτε κατά του κράτους (ή του νπδδ) είτε κατά του υπαιτίου οργάνου του. Στην πρώτη περίπτωση, δεν απαιτείται, όπως έχουμε προαναφέρει, υπαιτιότητα του οργάνου. Η ευθύνη εδώ είναι αντικειμενική. Αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση της ευθείας αγωγής κατά του οργάνου από τον ζημιωθέντα τρίτο, απαιτείται υπαιτιότητα του οργάνου. Επομένως, το κράτος ενέχεται έναντι του ζημιωθέντος ασχέτως υπαιτιότητας του παρανομήσαντος οργάνου, το όργανο, όμως, ευθύνεται έναντι του κράτους ή του νπδδ είτε του ζημιωθέντος μόνο αν ενήργησε υπαιτίως, δηλαδή με δόλο ή αμέλεια, βαριά ή ελαφριά. Συμπερασματικά, η ευθύνη του κράτους είναι αντικειμενική, ενώ η ευθύνη του οργάνου είναι υποκειμενική, δηλαδή απαιτεί πταίσμα.

Εδώ πρέπει να τονίσουμε ότι η διαζευκτική ευχέρεια του ζημιωθέντος να στραφεί είτε κατά του κράτους είτε κατά του οργάνου του καταργήθηκε με το άρθρο 38 ΥπΚ όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους. Με το ίδιο άρθρο, ο δημόσιος υπάλληλος απαλλάσσεται από την ευθύνη έναντι του κράτους εάν η πράξη ή η παράλειψή του οφείλεται σε ελαφρά αμέλεια. Το κράτος, όμως, ευθύνεται έναντι του ζημιωθέντος για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του οργάνου του οφειλόμενες και σε ελαφρά αμέλεια.

Για τη θεμελίωση της ευθύνης του δημόσιου νομικού προσώπου κατά το άρθρο 922 ΑΚ, κάθε όργανό του με την ευρεία έννοια του όρου, θεωρείται προστηθείς. Και στην περίπτωση αυτή πρέπει να συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ευθύνης κατά το διοικητικό δίκαιο και υπαιτιότητα του οργάνου, δηλαδή του προστηθέντος, όχι όμως των οργάνων με τη στενή

170. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 524.

έννοια¹⁷¹. Με λίγα λόγια, η ευθύνη του δημόσιου νομικού προσώπου είναι αντικειμενική, εφόσον όμως συντρέχει υπαιτιότητα του οργάνου με την ευρεία έννοια. Επομένως, ενώ για τη θεμελίωση της κατ' ΑΚ 922 ευθύνης του κράτους ή του νπδδ από πράξεις ή παραλείψεις των βοηθών εκπλήρωσης ή των προστηθέντων απαιτείται να συντρέξει υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια) των τελευταίων, αντιθέτως δεν απαιτείται υπαιτιότητα προς στήριξη της κατά ΕισΝΑΚ 104 ευθύνης του κράτους ή του νπδδ από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους¹⁷².

Όπως έχουμε προαναφέρει, η ευθύνη της διοίκησης κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου προκύπτει σε δυο περιπτώσεις: όταν η πράξη ή η παράλειψη ανάγεται σε έννομη σχέση του ιδιωτικού δικαίου και όταν ανάγεται στη διαχείριση της ιδιωτικής του κράτους περιουσίας. Σκόπιμο θα ήταν σε αυτό το σημείο να αναφερθούμε τόσο στην έννοια της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους όσο και στο είδος των πράξεων που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου.

Ως ιδιωτική περιουσία της Πολιτείας νοείται αυτή που δεν περιλαμβάνεται στο πεδίο της δημοσίας κτήσεως¹⁷³. Την δημόσια κτήση συγκροτούν τα κατά το άρθρο 967 ΑΚ κοινόχρηστα πράγματα και τα κατά το άρθρο 966 ΑΚ προορισμένα προς εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών. Συνεπώς, στην ιδιωτική περιουσία της Πολιτείας απομένουν τα υπόλοιπα, τα εντός συναλλαγής κείμενα πράγματα, τα οποία η Πολιτεία χρησιμοποιεί προς απόκτηση προσόδων. Πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους και δημιουργούν ευθύνη κατά το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ είναι η αγορά, πώληση, εκμίσθωση, οικοδόμηση ή επισκευή κτιρίου. Όταν πχ το πανεπιστήμιο μισθώνει ένα ακίνητό του σε ιδιώτη και ως εκμισθωτής αθετεί τις υποχρεώσεις του.

Αναφορικά με τις πράξεις που ανάγονται σε έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όλες τις πράξεις από τις οποίες δημιουργούνται ή ρυθμίζονται σχέσεις οι οποίες υπάγονται στις έννοιες και τους θεσμούς του ιδιωτικού δικαίου. Είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ως αναγόμενης ή μη σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου δεν εξαρτάται σε καμία περίπτωση από την φύση της υπηρεσίας από την οποία προέρχεται η πράξη ή παράλειψη, αλλά θα πρέπει να ερευνάται η φύση της κάθε πράξης ή παράλειψης σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση. Εδώ εμπίπτουν οι ζημιές που προξενεί το

171. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, σελ. 525.

172. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 525.

173. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα, σελ. 196.

δημόσιο στα πλαίσια ιδιωτικών συμβάσεων που συνάπτει και οι οποίες δεν έχουν σχέση με το δημόσιο σκοπό του, όπως πχ όταν ένα νοσοκομείο του ΕΣΥ (ΝΠΙΔΔ) δεν πληρώνει τηλεόραση που αγόρασε για ψυχαγωγία στον κοιτώνα των ιατρών¹⁷⁴.

Συνοψίζοντας, οι προϋποθέσεις¹⁷⁵ της αστικής ευθύνης του κράτους ή του νπδδ ένεκα πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του, αναγόμενων σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, είναι οι εξής: 1) πράξη ή παράλειψη οργάνου του κράτους ή του νπδδ, δηλαδή κάθε υπάλληλος που διατελεί νόμιμα στην υπηρεσία την οποία ασκεί, 2) πράξη ή παράλειψη αναγόμενη σε έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου ή στη διαχείριση της ιδιωτικής του κράτους περιουσίας, 3) πράξη ή παράλειψη του οργάνου τελούσα σε εσωτερική συνάφεια προς την εκτέλεση των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων, δηλαδή η πράξη ή παράλειψη του οργάνου να μην είναι άσχετη αλλά να βρίσκεται εντός του κλάδου των ανατεθειμένων σε αυτά καθηκόντων, διότι αν δεν υπάρχει συνάφεια, τότε ευθύνη υπέχει προσωπικά το όργανο και όχι το κράτος, 4) πράξη ή παράλειψη του οργάνου που παράγει υποχρέωση αποζημίωσης.

Έτσι, η συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων παρέχει λαβή σε αναζήτηση της ζημίας την οποία υπέστη ο ζημιωθείς τρίτος, δηλαδή σε αποζημίωση, που περιλαμβάνει την αποκατάσταση τόσο της θετικής όσο και της αποθετικής ζημίας, όπως και επί ηθικής ζημίας σύμφωνα με τους ορισμούς του 299 ΑΚ. Την ευθύνη προς ανόρθωση της ζημίας υπέχει το κράτος μαζί με το υπαίτιο πρόσωπο εις ολόκληρον¹⁷⁶.

Κεφάλαιο 2ο: Διαφορές μεταξύ της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας και κατά το ιδιωτικό δίκαιο

Μεταξύ της ρύθμισης που εισάγει ο νόμος στο άρθρο 104 ΕισΝΑΚ και της ρύθμισης η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ υπάρχουν σημαντικές διαφορές.

2.1. Όργανα

Σε ό,τι αφορά την έννοια του όρου «όργανα» δεν μπορεί να ταυτίζεται σε καθεμιά από τις δύο αυτές περιπτώσεις. Όπως έχει αναφερθεί και ανωτέρω, η Πολιτεία ευθύνεται κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ για πράξεις προσώπων τα οποία ανήκουν σε πολύ ευρύτερο κύκλο από

174. Νικολάτος, Παρατηρήσεις στην αστική ευθύνη του δημοσίου, σελ. 1.

175. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 524.

176. Κόρσος, Διοικητικό δίκαιο, σελ. 529.

αυτόν που προβλέπεται κατά την εφαρμογή του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ¹⁷⁷.

2.2. Πεδίο εφαρμογής

Όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ με εκείνες του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, ο όρος «δημόσια εξουσία» οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων που περιέχονται στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ σε σχέση με εκείνες που καθιερώνουν οι διατάξεις του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, προσδιορίζοντας από τη μια μεριά τον κύκλο περιπτώσεων αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. όταν διέπονται από τις αρχές του δημόσιου δικαίου και από την άλλη τις αντίστοιχες περιπτώσεις αστικής ευθύνης όταν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Έτσι, κατά το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ η ευθύνη της Πολιτείας προκύπτει από πράξεις που παράγουν υποχρέωση προς αποζημίωση, επομένως πρέπει να αναζητήσουμε την έννοια της πράξης που παράγει υποχρέωση προς αποζημίωση, ενώ κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ η ευθύνη της Πολιτείας προκύπτει εκ των παρανόμων πράξεων, επομένως θα πρέπει να αναζητήσουμε την έννοια της παράνομης πράξης σύμφωνα με τα δεδομένα του διοικητικού δικαίου.

2.3 Δικαιοδοσία

Άλλη διαφορά η οποία πρέπει να επισημανθεί αφορά την κατανομή της αρμοδιότητας προς εκδίκαση των περιπτώσεων που υπάγονται σε κάθε κατηγορία. Ειδικότερα, τότε μόνο η επίλυση διαφορών, που σχετίζονται με την αποκατάσταση της ζημίας από παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου, υπάγεται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων όταν αυτές αναφέρονται κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η δικαιοδοσία επίλυσης ανάλογων διαφορών ανήκει στα πολιτικά δικαστήρια¹⁷⁸.

177. Στασινόπουλος, Αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 239-240.

178. Παυλόπουλος, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου ΙΙ, σελ. 200-201.

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ
Η ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΞΙΩΣΗ
ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Μολονότι η παρούσα εργασία αφορά τις νομικές βάσεις της αστικής ευθύνης στο εθνικό δίκαιο, δεν μπορεί ωστόσο να λείπει μία αναφορά στην θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο ενωσιακό δίκαιο. Η διεθνοποίηση της εθνικής έννομης τάξης δεν αφήνει ανεπηρέαστο ούτε το θεσμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου¹⁷⁹: Πρόκειται για την επιρροή που ασκούν στην αστική ευθύνη τόσο το ευρωπαϊκό δίκαιο, όσο και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Κεφάλαιο 1ο: Θεμελίωση της αρχής της ευθύνης

1.1. Ιστορική εξέλιξη

Εισαγωγικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου ως θεσμός φέρει πάνω της μεγάλη ιστορία εξέλιξης. Στο πρώτο στάδιο της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού «*βασική και έμμομη ιδέα*»¹⁸⁰ αποτέλεσε το ανεύθυνο της Πολιτείας. Στο δεύτερο στάδιο η Πολιτεία θεωρείται υπεύθυνη και η αστική ευθύνη ταλαντεύεται μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου¹⁸¹. Στο τρίτο στάδιο η αστική ευθύνη είναι χειραφετημένη από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και εξελίσσεται νομολογιακά. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σήμερα έχει εισέλθει σε ένα νέο τέταρτο στάδιο εξέλιξης του θεσμού με την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. Καθ' όλη την διάρκεια εξέλιξης του θεσμού το κράτος επικαλούνταν έναντι των ζημιωθέντων ιδιωτών την κυρίαρχη εξουσία του είτε για να αποφύγει πλήρως την ευθύνη του είτε για να την περιορίσει. Στο νέο αυτό στάδιο εξέλιξης το κράτος έχει μεταβιβάσει αρμοδιότητες στην Ε.Ε. Η Ε.Ε. επικαλείται έναντι του κράτους την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος σε αυτή και αξιώνει από το κράτος να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο για την πλήρη

179. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 345.

180. Στασινόπουλος, Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, σελ. 12.

181. Στασινόπουλος, Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, σελ. 13-14.

και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου¹⁸².

Ασφαλώς η πλέον γνωστή απόφαση είναι η Francovich¹⁸³ του 1991. Για να δούμε όμως τη σημασία της Francovich θα πρέπει να δούμε τη νομολογία του ΔΕΚ πριν τη Francovich. Ο μελετητής της νομολογίας θα διαπιστώσει ότι το ΔΕΚ αντιμετώπισε για πρώτη φορά το θέμα τριάντα χρόνια πριν την απόφαση Francovich. Αξίζει να σταθούμε στις εξής αποφάσεις: Στην απόφαση Humblet κατά Βελγίου¹⁸⁴ του 1960 και την απόφαση Salgoil¹⁸⁵ του 1968, τα πορίσματα των οποίων επαναλαμβάνει και η μετέπειτα νομολογία από τις οποίες μάθαμε¹⁸⁶ αφενός ότι το ΔΕΚ αναγνώρισε ρητά την ύπαρξη δικαιώματος δικαστικής προστασίας για τους ιδιώτες για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη και αφετέρου ότι ο καθορισμός της νομιμοποίησης και των διαδικαστικών – δικονομικών προϋποθέσεων αυτής της προστασίας επαφίεται στα κράτη μέλη τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να καθορίσουν τις σχετικές με την προστασία ρυθμίσεις.

Από την ως άνω νομολογία εξάγονται τα εξής πέντε συμπεράσματα: Πρώτον το ΔΕΚ είχε από πολύ νωρίς αναγνωρίσει υποχρέωση του κράτους μέλους να αποκαθιστά την ζημία, που προξενούν οι παράνομες πράξεις και παραλείψεις του. Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι το ΔΕΚ από νωρίς εντόπισε το νομοθετικό κενό στο ενωσιακό εν γένει δίκαιο σε σχέση με την προστασία των ιδιωτών από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου εκ μέρους των κρατών μελών, άλλωστε πουθενά στις Συνθήκες δεν υπάρχει σχετική διάταξη. Γι' αυτό και σε κάθε ευκαιρία επαναλάμβανε ότι η αποκατάσταση της ζημίας θα κρίνεται με βάση το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο¹⁸⁷. Περαιτέρω, το δικαίωμα όμως των ζημιωθέντων παρέμενε σε μεγάλο βαθμό ανενεργό επειδή με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ ο καθορισμός των περαιτέρω ουσιαστικών και δικονομικών προϋποθέσεων αυτής της προστασίας επαφίονταν στα κράτη μέλη. Εξάλλου η αργοπορία στην έκδοση μιας απόφασης σαν την Francovich οφείλεται στην πιθανή πεποίθηση

182. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη, σελ. 1.

183. ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci και λοιπών κατά Ιταλικής Δημοκρατίας.

184. ΔΕΚ C-6/60, Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Δεκεμβρίου 1960, Jean-E. Humblet κατά Βελγικού Δημοσίου
185. ΔΕΚ C-13/68, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Salgoil SpA κατά Υπουργείου Εξωτερικού Εμπορίου της Ιταλικής Δημοκρατίας.

186. Παπαευαγγέλου Θ., Εμμανουηλίδης Δ., Γιαννακού Φ., Νικολαράκου – Μαυρομιχαήλ, Τζιράκη, Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, σελ 205.

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

του, ότι η αρχή του άμεσου αποτελέσματος του ενωσιακού δικαίου ήταν επαρκής μηχανισμός για την προστασία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου¹⁸⁸.

1.2. Θεμελίωση της αρχής της ευθύνης

Η μελέτη του πρωτογενούς ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου αποδεικνύει ότι δεν προβλέπονται σε καμία διάταξη του κυρώσεις για την παράβασή του, παράβαση είτε διατάξεων του πρωτογενούς είτε του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, από τα κράτη - μέλη ώστε να προστατευθούν οι θιγόμενοι ιδιώτες.

Το κενό αυτό των ιδρυτικών συνθηκών ανέλαβε να καλύψει το ΔΕΚ με διατύπωσή του στην απόφαση Francovich, όταν όριζε ότι: «Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή, κατά την οποία τα κράτη - μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες, που προκαλούνται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, που τους καταλογίζονται»¹⁸⁹. Με άλλα λόγια, το ενωσιακό δίκαιο διέπει την αστική ευθύνη του δημοσίου στο μέτρο που κρίνονται εθνικά μέτρα, τα οποία παραβιάζουν ενωσιακούς κανόνες.

1.3. Έκταση εφαρμογής

Περαιτέρω, από την ερμηνεία της γενικευμένης διατύπωσης του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι περιπτώσεις που αυτή καλύπτει δεν περιορίζονται στην περίπτωση της μη τροπής οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο. Αντιθέτως, συνάγεται πως η αρχή της δικαιοσύνης αστικής ευθύνης του κράτους μπορεί να βρει εφαρμογή και στην περίπτωση της μη εμπρόθεσμης τροπής οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο, στην τροπή οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο αντίθετα όμως προς τις επιταγές της, στη περίπτωση παράβασης της άμεσης εφαρμογής μιας οδηγίας, παράβασης ενός κανονισμού ή του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, της μη σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου από τα δικαστήρια¹⁹⁰.

188. Μουαμελετζή, Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση του υ δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich της 19.11.1991, Υποθ. C-6 και C-9/90), ΕΕΕυρΔ, 1993 (2), σελ. 371-402, Eilmansberger T., The relationship between rights and remedies in EC Law: In search of the missing link, CMLR, 2004, σελ. 1223.

189. ΔΕΚ, C-6 και C- 9/90 της 19.11.1991, Francovich, ΕΕΕυρΔ 1993, 427 επ., σκ. 37.

190. Μαθιουδάκης, Η υ δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, σελ. 318.

Κεφάλαιο 2ο: Δικαστική προστασία και θεμελίωση της αξίωσης της ευθύνης του Κράτους

2.1. Γενικά

Προκειμένου η δικαστική προστασία για την ικανοποίηση των δικαιούχων των δικαιωμάτων, των παρεχόμενων από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου και προσβαλλόμενων από τη δράση των οργάνων του κράτους - μέλους, να είναι αποτελεσματική, επιβάλλεται όχι μόνο αποδυνάμωση των μέτρων του κράτους - μέλους που παραβιάζουν τις σχετικές διατάξεις αλλά επιπλέον δικαστική παρέμβαση για την αποκατάσταση της ζημίας αυτής. Το ΔΕΚ διατύπωσε τα θεμέλια της νέας αυτής αρχής στις υπόθεση *Francovich*¹⁹¹ και *Brasserie du Pêcheur*¹⁹².

Αναζητώντας το θεωρητικό θεμέλιο της αρχής της ευθύνης των κρατών-μελών για παραβάσεις των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, θα πρέπει να δεχθούμε ότι η συναγωγή της ως άνω αρχής συνδέεται συστηματικά, πέραν των συγκεκριμένων βάσεων θεωρητικής θεμελίωσής της που παρέχουν οι διατάξεις των άρθρων 340 ΣΛΕΕ και 4 ΣΕΕ, με βασικές επισημάνσεις-αρχές, τις οποίες είχε παλαιότερα διατυπώσει το ΔΕΚ και υιοθετεί έκτοτε κατά πάγια νομολογία, αποτελούν δε τις «ειδικότερες δογματικές καταβολές»¹⁹³ της αρχής της ευθύνης των κρατών-μελών για παραβάσεις των κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Πρόκειται για τις αρχές του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών που πηγάζουν από το ενωσιακό δίκαιο, της ισοδυναμίας και της απαγόρευσης διακρίσεων, της πρακτικής αποτελεσματικότητας. Ειδική μνεία πρέπει να γίνει, τέλος, στις αρχές της αμέσου εφαρμογής και της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, κατ'επίκληση της οποίας το ΔΕΚ δέχεται παγίως ότι ο εθνικός δικαστής, στον οποίο έχει ανατεθεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του ως οργάνου ενός κράτους μέλους να εφαρμόζει τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών καθώς και να αφήνει εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνιση ή αναθεώρηση της συγκεκριμένης διάταξης δια της νομοθετικής οδού ή

191. ΔΕΚ, *Francovich*, όπ. παρ., σκ. 31-36.

192. ΔΕΚ, C46/93 και C-48/93 της 5.3.1996, *Brasserie du Pêcheur*, ΕΕΕυρΔ 1997, 81 επ., σκ. 39.

193. Μεταξάς, ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, σελ. 24.

με άλλη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία. Βάσει των αρχών αυτών, η ευθύνη του κράτους-μέλους για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που διαπράττουν κρατικά όργανα παρουσιάζεται σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης και απορρέουσα από την ιδιομορφία της ενωσιακής έννομης τάξης. Η Συνθήκη ΕΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτής της εννόμου τάξεως θεσπίζονται υποχρεώσεις που βαρύνουν τους ιδιώτες, αλλά και δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών. Τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη, αλλά και λόγω σαφών υποχρεώσεων που η Συνθήκη επιβάλλει τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και στα ενωσιακά όργανα¹⁹⁴.

Ως απόρροια της ως άνω συλλογιστικής, το ΔΕΚ έκρινε, με την απόφαση *Francovich*, ότι η αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων θα διακυβευόταν και η δραστηριότητα της προστασίας των δικαιωμάτων θα μειωνόταν, αν οι ιδιώτες-φορείς των δικαιωμάτων δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν στις περιπτώσεις που τα εν λόγω δικαιώματα θίγονται από παράβαση του ενωσιακού δικαίου που καταλογίζεται σε κράτος μέλος. Η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους μέλους να αποκαθιστά τη ζημία, την οποία προκάλεσαν σε ιδιώτες παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που διέπραξαν κρατικά όργανα επιτελεί διττό σκοπό: εκτός από τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που έλκουν οι ιδιώτες από την ενωσιακή έννομη τάξη, συμβάλλει και στη διασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής των ενωσιακών διατάξεων μέσω και της κινητοποίησης των ιδιωτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους¹⁹⁵.

2.2. Απόφαση *Francovich*

Το Δικαστήριο δεν επαναλαμβάνει απλά την προγενέστερη νομολογία αλλά προχώρησε σε δύο προεκτάσεις (εδώ έγκειται και η ιδιοτυπία της απόφασης) . Η πρώτη προέκτασή της αφορά το θέμα της νομικής θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους μέλους όπου το ΔΕΚ δέχεται μεν, όπως στην προηγούμενη νομολογία του, ότι οι δικονομικές προϋποθέσεις ρυθμίζονται στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, ωστόσο το ουσιαστικό μέρος της ευθύνης του κράτους μέλους για παράβαση του ενωσιακού δικαίου κρίνεται με βάση το ενωσιακό

194. ΔΕΚ, 26/62, *Van Gend & Loos*, Συλλ. τόμος 1954-1964, 861 και ΔΕΚ, 6/64, *Costa*, Συλλ. τόμος 1954-1964, 1191
195. Πρεβεδούρου, *Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις*.

δίκαιο¹⁹⁶. Η δεύτερη προέκταση είναι ότι διευκρινίζονται οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες λειτουργεί ο μηχανισμός της αποζημίωσης¹⁹⁷.

Κατά την απόφαση *Francovich*, η υποχρέωση των μη συμμορφουμένων κρατών μελών προς αποζημίωση εδράζεται πλέον στο ενωσιακό δίκαιο, και όσον αφορά τις προϋποθέσεις της υποχρέωσης αποζημίωσης. Στην ουσία, με την απόφαση *Francovich*, το Δικαστήριο δεν περιορίστηκε να αφήσει στο εθνικό δίκαιο την άντληση όλων των εννόμων συνεπειών της παράβασης του ενωσιακού κανόνα, αλλά δέχτηκε ότι το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο επέβαλλε στο κράτος υποχρέωση προς αποζημίωση του ιδιώτη, περιγράφοντας επίσης, τουλάχιστον για εκείνη την περίπτωση ευθύνης, τις ενωσιακές προϋποθέσεις που την παράγουν¹⁹⁸.

Στην απόφαση *Francovich*, το Δικαστήριο θεμελίωσε την αρχή της δικαστικής παρέμβασης για την ανόρθωση της ζημίας των δικαιούχων από την εφαρμογή εσωτερικών μέτρων που παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο και τη συνακόλουθη προσβολή των δικαιωμάτων που αυτό τους παρέχει, πάνω σε τρεις βάσεις:

α) στην πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, η οποία θα διακυβευόταν από την έλλειψη ενός συστήματος κυρώσεων για τις παραβάσεις των κρατών μελών¹⁹⁹.

β) στον χαρακτήρα της Ένωσης ως έννομης τάξης, από την οποία οι ενωσιακοί πολίτες έλκουν δικαιώματα, τα οποία χρήζουν προστασίας²⁰⁰ και

γ) στην υποχρέωση συνεργασίας των κρατών μελών με την Ένωση, στην οποία υπονοείται και συγκαταλέγεται και η υποχρέωση εξάλειψης των παράνομων συνεπειών της παράβασης του ενωσιακού δικαίου²⁰¹.

2.3. Απόφαση *Brasserie du Pêcheur*

Ακολούθησε η πολύ σημαντική υπόθεση *Brasserie du Pêcheur/Factortame*²⁰², στην οποία

196. Μουαμελετζή, Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη της αξίωσης αποζημίωσης κατά του Κράτους για παραβίαση του *ύ* Δικαίου, σελ. 275.

197. Παυλόπουλος, Ευθύνη του Κράτους για τις παραβάσεις του *ύ* Δικαίου, ΕλλΔνη 38(1997), σελ. 398.

198. Πρεβεδούρου, Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις, σελ. 1.

199. ΔΕΚ, *Francovich*, *όπ. παρ.*, σκ. 32 και 33.

200. ΔΕΚ, *Francovich*, *όπ. παρ.*, σκ. 31.

201. ΔΕΚ, *Francovich*, *όπ. παρ.*, σκ. 36.

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

υπόθεση μάθαμε μεταξύ άλλων ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά και όταν η προσαπτόμενη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη²⁰³. Ισχύει για κάθε περίπτωση παράβασης του ενωσιακού δικαίου από κράτος μέλος, όποιο και αν είναι το όργανο του κράτους μέλους του οποίου η πράξη ή η παράλειψη προκαλεί την παράβαση. Προς επίρρωση της διαπίστωσης αυτής, τόνισε ότι, εν όψει της θεμελιώδους για την κοινοτική έννομη τάξη επιταγής της ενιαίας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (βλ. ιδίως απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89, *Zuckerfabrik*, Συλλογή 1991, σ. I-415, σκέψη 26), η υποχρέωση αποκατάστασης των ζημιών που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να εξαρτάται από εσωτερικούς κανόνες περί κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συνταγματικών πολιτειακών οργάνων. Επισήμανε, περαιτέρω, παραπέμποντας στην παράγραφο 38 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα *Tesauro*, ότι στη διεθνή έννομη τάξη, το κράτος, του οποίου γεννάται ευθύνη λόγω παράβασης διεθνούς υποχρέωσης, επίσης λαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ασχέτως του αν η ζημιολόγος παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία²⁰⁴.

2.4. Απόφαση Köbler

Ιδιαίτερης ανάλυσης χρήζει η «ειδικότερη περίπτωση της ευθύνης κράτους-μέλους για παραβάσεις κανόνων του ενωσιακού δικαίου από ανώτατα εθνικά δικαστήρια», όπως διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως Köbler. Μερικά χρόνια πριν την απόφαση Köbler, η θεωρία αντιμετώπιζε την προοπτική ευθύνης από δικαστικές αποφάσεις ως σκέψη για το αδιανόητο²⁰⁵.

Στην απόφαση Köbler του 2003 θεμελιώθηκε για πρώτη φορά η ευθύνη του κράτους μέλους για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τις αποφάσεις όμως μόνο των ανώτατων

λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029.

203. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους-μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη, σελ. 4.

204. Πρεβεδούρου, Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις.

205. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους-μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη, σελ. 9.

εθνικών δικαστηρίων²⁰⁶. Το ΔΕΚ στο πλαίσιο της απόφασης Köbler για να στηρίξει θεωρητικά τη ρητή επέκταση της νομολογιακής τομής *Francovich* και στις περιπτώσεις παραβάσεων ανώτατων εθνικών δικαστηρίων έγκειται στο ότι και στις περιπτώσεις παράβασης υποχρεώσεων που προκύπτουν από το διεθνές δίκαιο, το κράτος λαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ασχέτως του αν η ζημιολόγος παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία. Το ίδιο πρέπει να ισχύει, κατά το ΔΕΚ, κατά μείζονα λόγο και στην ενωσιακή έννομη τάξη, στο πλαίσιο της οποίας όλα τα κρατικά όργανα, περιλαμβανομένων και των δικαστικών, υποχρεούνται να τηρούν τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου²⁰⁷. Η ευθύνη αυτή υπάρχει μόνο στην εξαιρετική περίπτωση στην οποία ο δικαστής προδήλως αγνόησε το εφαρμοστέο δίκαιο²⁰⁸, ενώ στοιχεία που εξετάζονται ιδίως για την διακρίβωση του πρόδηλου χαρακτήρα είναι πέντε, ήτοι α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα, β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασεως, γ) ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης, δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης ενός οργάνου, καθώς και ε) η μη συμμόρφωση του συγκεκριμένου δικαστηρίου προς την υποχρέωσή του να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα. Σε κάθε περίπτωση το ζήτημα αυτό αποτελεί εξειδικευμένη εφαρμογή της δεύτερης προϋπόθεσης, δηλαδή της κατάφωρης παράβασης του ενωσιακού δικαίου, και όχι μία νέα τέταρτη προϋπόθεση²⁰⁹.

Συναφής στο ζήτημα της ευθύνης από αποφάσεις των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων είναι και η απόφαση *Traghetti del Mediterraneo*²¹⁰ του 2006 από την οποία προκύπτει αφενός μεν ότι δεν επιτρέπεται εθνική νομοθεσία περιορίζουσα τη θεμελίωση της ευθύνης από παράνομες αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων σε περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας του δικαστή, αφετέρου δε ότι τα κριτήρια δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να επιβάλλουν αυστηρότερους όρους από εκείνους που συνεπάγεται η πρόδηλη παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου, όπως αυτή διευκρινίστηκε στην απόφαση Köbler.

206. Λαϊνιώτη, Η αστική ευθύνη του Κράτους από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας, ΔιΔικ, σελ 565 επ.

207. Πρεβεδούρου, Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις.

208. ΔΕΚ C-224/01 Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Gerhard Köbler κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-10239, σκ. 53-57.

209. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους-μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη, σελ. 10.

210. ΔΕΚ C-173/03, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA* κατά Repubblica italiana, Συλλ. Νομολ. 2006 I-05177.

Κεφάλαιο 3ο: Οι προϋποθέσεις της αξίωσης

3.1. Προϋποθέσεις της αξίωσης

Η ευθύνη αυτή είναι αντικειμενική, γιατί για τη θεμελίωσή της δεν απαιτείται κατ' αρχήν η ύπαρξη σχετικής προθέσεως ή αμέλειας εκ μέρους του διαπράξαντος την παράβαση κρατικού οργάνου, και αυτόνομη, με την έννοια ότι η απορρέουσα από αυτήν αξίωση αποζημιώσεως του ζημιωθέντος ιδιώτη έναντι του αντίστοιχου κράτους μέλους ενεργοποιείται ακόμη και αν οι διατάξεις του εθνικού δικαίου προβλέπουν και άλλη δυνατότητα έννομης προστασίας του συγκεκριμένου ιδιώτη²¹¹.

Σύμφωνα με τη διατύπωση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Francovich, οι προϋποθέσεις της αξίωσης «εξαρτώνται από το είδος της παράβασης του ενωσιακού δικαίου, στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία»²¹², χωρίς ωστόσο να αφήνει στην πράξη μεγάλα περιθώρια για διαφοροποίηση των προϋποθέσεων αυτών. Με επόμενες αποφάσεις του, προχώρησε σε μεγαλύτερη εξειδίκευση των προϋποθέσεων, ορίζοντας πως «ο κοινοτικός κανόνας, που παραβιάστηκε, πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ζημιωθέντες, η παράβαση πρέπει να είναι κατάφωρη και να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας».

3.1.1. Η από τον παραβιαζόμενο ενωσιακό κανόνα αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες

Προϋπόθεση της ευθύνης, σύμφωνα με την ερμηνεία της ανωτέρω διατύπωσης αποτελεί η αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες από τον παραβιαζόμενο ενωσιακό κανόνα. Επιπλέον, γίνεται δεκτό, με αρκετή επιείκεια και ελαστικότητα από την πλευρά του ΔΕΚ, ότι «τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη αλλά λόγω σαφών υποχρεώσεων, που η Συνθήκη επιβάλλει όσο και στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα»²¹³. Η παραβιασθείσα λοιπόν ενωσιακή διάταξη μπορεί να αφορά και γενικότερους σκοπούς, αρκεί πάντως να αφορά - τουλάχιστο παράλληλα - και το συμφέρον ορισμένων ατόμων. Επομένως, δεν δύναται να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου στις περιπτώσεις παραβίασης κανόνα δικαίου από τον οποίο δεν πηγάζει συγκεκριμένο δικαίωμα του ζημιωθέντος διοικουμένου, εφόσον ο παραβιασθείς κανόνας έχει θεσπισθεί αποκλειστικά και μόνο για την εξυπηρέτηση του

211. Πρεβεδούρου, Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις.

212. ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 38.

213. ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 31.

δημοσίου συμφέροντος.

Το άμεσο ή μη της εφαρμογής του ενωσιακού κανόνα δικαίου στερείται, εν προκειμένω, νοήματος και δεν επηρεάζει αποκλειστικά τη γένεση της αστικής ευθύνης του κράτους – μέλους και κατ' επέκταση της αξίωσης αποζημίωσης²¹⁴. Με αυτά τα δεδομένα κρίνεται πως εάν μεν η κρίσιμη ενωσιακή διάταξη στερείται άμεσου εφαρμογής, τότε η αξίωση αποζημίωσης είναι απαραίτητη, ώστε να παραμερισθούν τα δυσμενή αποτελέσματα της μη εφαρμογής της. Αντίθετα, εάν η κρίσιμη διάταξη είναι άμεσα εφαρμόσιμη, η αξίωση αποζημίωσης συμπληρώνει την άμεση εφαρμογή της.

3.1.2 Ο κατάφωρος χαρακτήρας της παράβασης

Δεύτερη προϋπόθεση της κρατικής ευθύνης είναι η καταρχήν «κατάφωρη» παράβαση του ενωσιακού δικαίου²¹⁵. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η προσβολή του ενωσιακού δικαίου είναι «κατάφωρη» όταν είναι «πρόδηλη» και «σοβαρή». Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο αποβλέπει στην απόδειξη και ειδικότερα στο πρόδηλο της παρανομίας και στη βαρύτητά της ελέγχοντας αφενός αντικειμενικά στοιχεία, όπως για παράδειγμα εάν υπάρχει ήδη από μακρού χρόνου αντίθετη νομολογία του επί του θέματος και αφετέρου υποκειμενικά στοιχεία όπως το πταίσμα του κράτους.

Επισημαίνεται ότι για να εκτιμηθεί αν πληρούται η συγκεκριμένη προϋπόθεση, το εθνικό δικαστήριο που εκδικάζει τη σχετική αγωγή αποζημίωσης πρέπει να λάβει υπόψη όλα τα στοιχεία και τις παραμέτρους της περίπτωσης που έχει υποβληθεί στην κρίση του, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται κυρίως ο βαθμός σαφήνειας, ακρίβειας και «αυστηρότητας» του παραβιαζομένου ενωσιακού κανόνα, όπως επίσης ο εκούσιος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσας παράβασης ή της προκληθείσας ζημίας. Σημειώνεται περαιτέρω ότι επιχειρείται στο πλαίσιο της νομολογίας του ΔΕΚ μια «αντικειμενικοποίηση» των κριτηρίων βάσει των οποίων ο εθνικός δικαστής θα αποφανθεί για το κατά πόσο συντρέχει περίπτωση «κατάφωρης παραβίασης» του ενωσιακού δικαίου. Επισημαίνεται, τέλος, ότι, καίτοι δεν απαιτείται η απόδειξη υπαιτιότητας του διαπράξαντος την παράβαση κρατικού οργάνου, ενδείξεις που στοιχειοθετούν την υπαιτιότητά του δύνανται να συνυπολογιστούν για τον χαρακτηρισμό της

214. ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 21.

215. ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 51.

παράβασης ως «κατάφωρη»²¹⁶. Στο σημείο αυτό μπορεί να γίνει παραλληλισμός με τα ισχύοντα στο ελληνικό δίκαιο, στο πλαίσιο του οποίου γίνεται δεκτό ότι η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ (σε αντίθεση με την αδικοπρακτική ευθύνη βάσει του άρθρου 914 ΑΚ) δεν προϋποθέτει υπαιτιότητα του συγκεκριμένου κρατικού οργάνου, στο οποίο καταλογίζεται η παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη.

Υπάρχουν δύο μεγάλες κατηγορίες περιπτώσεων κατά τον έλεγχο του κατάφωρου χαρακτήρα της παράβασης περιπτώσεις, οι περιπτώσεις αυτόματου χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης και οι περιπτώσεις μη αυτόματου χαρακτηρισμού²¹⁷. Σε σχέση με τις περιπτώσεις «αυτόματου» χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης δύο παραδείγματα από τη νομολογία βοηθούν στην κατανόηση: α) Το παράδειγμα της απόφασης Dillenkofer²¹⁸ του 1996 από την οποία προκύπτει ότι η πλήρης απουσία μεταφοράς του μέτρου από μόνη της οδηγεί αυτόματα στο χαρακτηρισμό της παράβασης ως «κατάφωρης»²¹⁹ β) Το παράδειγμα της απόφασης Hedley Lomas²²⁰ από την οποία προκύπτει ότι όταν το κράτος διέθετε αισθητά μειωμένο περιθώριο εκτιμήσεως, ακόμα και ανύπαρκτο, η απλή παράβαση του ενωσιακού δικαίου μπορεί να αρκεί προς απόδειξη της υπάρξεως κατάφωρης παραβάσεως. Σε σχέση με τις περιπτώσεις μη «αυτόματου» χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η απόφαση British Telecommunications²²¹ από την οποία προκύπτει ότι η εσφαλμένη μεταφορά Οδηγίας δεν οδηγεί σε αυτόματο χαρακτηρισμό της παράβασης ως κατάφωρης.

3.1.3. Ο αιτιώδης σύνδεσμος

Απαραίτητος, τέλος, για τη στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης του κράτους είναι ο αιτιώδης

216. Πρεβεδούρου, Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις.

217. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους-μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη, σελ. 6-7.

218. ΔΕΚ C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1996, Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula και Trosten Knor κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

219. Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ 1348.

220. ΔΕΚ C-5/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαΐου 1996, The Queen κατά Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.

221. ΔΕΚ C-392/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, The Queen κατά H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.

σύνδεσμος μεταξύ της κρατικής παράβασης και της ζημίας²²². Το εθνικό δίκαιο μάλιστα είναι αυτό που παρέχει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την κατάφαση του αιτιώδους συνδέσμου, θέση που έγινε δεκτή τόσο από το ΔΕΚ²²³ όσο και από τα εθνικά δικαστήρια όπου προέκυψαν ανάλογες διαφορές. Άλλωστε, σύμφωνα με τη θεωρία, αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ του ιδρύοντος την ευθύνη γεγονότος και της ζημίας κρίνεται πως υπάρχει όταν το γεγονός αυτό, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων (δηλαδή, χωρίς την παρεμβολή έκτακτων και ασυνήθιστων περιστατικών) και την έλλογη ανθρώπινη πείρα, είχε την ικανότητα και τη γενική τάση, να αποτελέσει την αποχρώσα, πρόσφορη αιτία για την επέλευση του επιζήμιου αποτελέσματος.

Κεφάλαιο 4ο: Η ενωσιακού δικαίου αξίωση στο εσωτερικό δίκαιο

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει ίδιο σύστημα εκτελέσεως των αποφάσεων των οργάνων της. Για το λόγο αυτό, η εκτέλεση του ενωσιακού δικαίου είναι σχεδόν αποκλειστικά υπόθεση των εσωτερικών τάξεων των κρατών μελών, τα οποία εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο είτε άμεσα είτε έμμεσα²²⁴.

Το ενωσιακό δίκαιο καθορίζει βεβαίως τις προϋποθέσεις οι οποίες εγείρουν την αστική ευθύνη του κράτους - μέλους και κατ' επέκταση την αξίωση του δικαιούχου για ανόρθωση της ζημίας του, δεν προβλέπουν όμως αφενός τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα και αφετέρου τις διαδικαστικές προϋποθέσεις βάσει των οποίων θα διασφαλιστεί τελικά η δικαστική προστασία την οποία παρέχει και οργανώνει αυτό²²⁵. Σύμφωνα άλλωστε με την εξαγγελία του ΔΕΚ στην υπόθεση Francovich²²⁶: «Ελλείψει κοινοτικής νομοθεσίας, ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους - μέλους».

Συνεχίζοντας, το ΔΕΚ προβλέπει ότι οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις των εθνικών νομοθεσιών «δε μπορεί να είναι δυσμενέστερες από εκείνες, που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο», ούτε μπορεί, «να είναι τέτοιες, ώστε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημίωσης»²²⁷.

222. ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 51 και Francovich, όπ. παρ., σκ. 40.

223. ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 42.

224. Μαθιουδάκης, Η ύ δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του δημοσίου, σελ. 326.

225. Παυλόπουλος, Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του ύ δικαίου, σελ. 781.

226. ΔΕΚ, Francovich, σκ. 42.

227. ΔΕΚ, Francovich, σκ. 43.

Σε ό,τι αφορά, τέλος, τον καθορισμό της αποζημίωσης κατά το εθνικό δίκαιο, γίνεται δεκτό ότι αυτή θα πρέπει να είναι ανάλογη της ζημίας, να μην είναι δυσμενέστερη από αντίστοιχες αξιώσεις του εσωτερικού δικαίου και να μην αποκλείει πλήρως το διαφυγόν κέρδος. Από την άλλη, είναι δυνατό να προσδιορίζεται ανάλογα με το πταίσμα του παρανομούντα, ακόμα και να έχει αναδρομική ενέργεια.

Κεφάλαιο 5ο: Σχέση ελληνικού-ενωσιακού δικαίου αστικής ευθύνης

Χρήσιμη είναι στο σημείο αυτό η εξέταση της σχέσης του ελληνικού δικαίου αστικής ευθύνης του Δημοσίου και του ενωσιακού δικαίου αστικής ευθύνης του κράτους μέλους. Κατ' αρχήν επισημαίνεται ότι δημιουργούνται δύο επίπεδα εφαρμογής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου²²⁸. Το πρώτο επίπεδο αφορά τις παραβάσεις από την πλευρά των οργάνων του Δημοσίου κανόνων που αφορούν αμιγώς το εθνικό δίκαιο και κρίνεται εξ ολοκλήρου από τους εθνικούς κανόνες. Το δεύτερο επίπεδο αφορά τις παραβάσεις από τα εθνικά όργανα του ενωσιακού δικαίου. Έπειτα θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η νομολογιακή διάπλαση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε. για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ουσιαστικά δημιουργεί επιπλέον του εθνικού νομικού πλαισίου του 105 – 106 ΕισΝΑΚ ένα νέο νόμιμο λόγο ευθύνης²²⁹. Περαιτέρω κατά την εφαρμογή της αστικής ευθύνης για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ενεργοποιείται ένα επίπεδο προστασίας «ευρωπαϊκών προδιαγραφών». Κατά συνέπεια η ευθύνη του Δημοσίου ως κράτους μέλους της Ε.Ε. σε περίπτωση παράβασης του ενωσιακού δικαίου θα κριθεί ή τουλάχιστον θα πρέπει να κριθεί με βάση τις διατάξεις 105-106 ΕισΝΑΚ στο μέτρο και στο βαθμό που αυτές οι διατάξεις είναι συμβατές με τις κατευθύνσεις της νομολογίας του ΔΕΕ. Στο μέτρο και στο βαθμό που τα ως άνω άρθρα δεν είναι συμβατά εφαρμόζονται ή τουλάχιστον επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο να εφαρμόζονται τα νομολογιακά συμπεράσματα του ΔΕΕ. Το εθνικό δίκαιο είναι σε κάθε περίπτωση σε θέση να παρέχει προστασία και κατά συνέπεια αποζημίωση στο ζημιωθέντα ιδιώτη και υπό λιγότερες αυστηρές προϋποθέσεις από αυτές που προβλέπει η ενωσιακή νομολογία.

228. Χρυσανθάκης (Επιμ), Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου.

229. Μεταξάς, Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού Δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, σελ. 23.

Κεφάλαιο 6ο: Ευθύνη για νόμο αντικείμενο σε κανόνες του διεθνούς δικαίου

Ένας νόμος μπορεί να πάσχει νομικό ελάττωμα όχι μόνο όταν είναι αντισυνταγματικός, αλλά και όταν αντίκειται σε υπερεθνικές ή διεθνείς πηγές δικαίου στις οποίες το Σύνταγμα αναγνωρίζει τυπική ισχύ υπέρτερη εκείνης του τυπικού νόμου. Πρόκειται για τους γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου και τις διατάξεις διεθνών συμβάσεων επικυρωμένων από την Ελλάδα, που κατά το άρθρο 28 παρ. 1 εδ. Α' του Συντάγματος «αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου»²³⁰.

Μια διάταξη νόμου μπορεί να προκαλέσει ζημία σε ιδιώτη κυρίως κατά παράβαση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), οπότε θεμελιώνεται αστική ευθύνη του ελληνικού κράτους το οποίο έχει επικυρώσει την παραπάνω σύμβαση (άρθρο 28 παρ. 1 Σ). Σε αυτή την περίπτωση η δραστηριότητα των οργάνων του Δημοσίου συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από την εν λόγω Σύμβαση, οπότε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου μπορεί να επιδικάσει «δίκαιη ικανοποίηση» (άρθρο 41 της ΕΣΔΑ) στον ζημιωθέντα ιδιώτη κατά τους ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις που τάσσονται από τη Σύμβαση αυτή²³¹.

Υπάρχουν όμως περιπτώσεις κατά τις οποίες το Σύνταγμα αφήνει δικαιώματα απροστάτευτα, τα οποία προστατεύει η ΕΣΔΑ. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα ελληνικά δικαστήρια αρνούνται την συνταγματική προστασία και ο ζημιωθείς μπορεί να προσφύγει στο ΕΔΔΑ. Αν το Δικαστήριο διαπιστώσει παράβαση της ΕΣΔΑ και το εσωτερικό δίκαιο προβλέπει εν μέρει μόνο αποκατάσταση της ζημίας, το Δικαστήριο μπορεί κατά το άρθρο 41 ΕΣΔΑ να επιδικάσει «δίκαιη ικανοποίηση» στον ζημιωθέντα διάδικο²³².

Τέλος, η δυνατότητα «δίκαιης ικανοποίησης» του ζημιωθέντος ιδιώτη ενδυναμώνει την προστασία του πολίτη διότι αφενός οι παραβιάσεις των διατάξεων της ΕΣΔΑ συνιστούν παράνομη δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και θεμελιώνουν δικαίωμα αποζημίωσης, αφετέρου τα εθνικά δικαστήρια δεν είναι τα μόνο αρμόδια για την επανόρθωση της προκληθείσας ζημίας, η οποία μπορεί να αποκατασταθεί και μέσω των κυρωτικών μηχανισμών που διαθέτει το

230. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 855.

231. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, σελ. 346.

232. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ. 858.

Συμπέρασμα

Οι προηγούμενες παρατηρήσεις είναι, νομίζω, αρκετές για να καταδείξουν την ολοένα αυξανόμενη τάση δημιουργίας αστικής ευθύνης του δημοσίου, τόσο στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης - στο επίπεδο αφενός της κυριαρχικής και αφετέρου της συναλλακτικής διοίκησης - όσο και στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης.

Υπό το φως, εξάλλου, της διόγκωσης και της εξέλιξης της ενωσιακής έννομης τάξης, η περαιτέρω διεξόδυση του ευρωπαϊκού δικαίου και η επίδρασή του στις έννομες τάξεις των κρατών μελών είναι κάτι περισσότερο από βέβαιη. Η ελληνική έννομη τάξη, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της αστικής ευθύνης του κράτους, δεν βρίσκεται μακριά από μια πλήρη εναρμόνιση προς το ενωσιακό δίκαιο, ιδίως σε θέματα όπως η υπαιτιότητα του οργάνου ή η χάριν του γενικού συμφέροντος τιθέμενη διάταξη. Αλλά δεν παύει να κάνει μικρά βήματα προόδου και στο θέμα της αναγνώρισης αστικής ευθύνης του κράτους από πράξεις των νομοθετικών του οργάνων, σε ένα δηλαδή παραδοσιακά ευαίσθητο θέμα. Γεγονός που δεν μπορεί να μείνει ασχολίαστο.

Από την εξέταση των ανωτέρω διατάξεων στις οποίες δύναται να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου διαπιστώνουμε καταρχάς ότι η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ αποτελεί επαρκή νομική βάση για τη θεμελίωση των απαιτήσεων αποζημίωσης από παράνομη ενέργεια, ιδίως αν ληφθεί υπόψη η ευρύτητα της έννοιας της παρανομίας που ακολουθούν τα εθνικά δικαστήρια και η ευρύτητα της έννοιας του οργάνου την οποία αποδέχεται το Δ.Ε.Κ. Περισσότερο προβληματική είναι η εύρεση νομικού θεμελίου για την ευθύνη από σύννομες ενέργειες και για την ευθύνη από διακινδύνευση. Ωστόσο και στα ζητήματα αυτά έχει σημειωθεί μία πρόοδος της νομολογίας. Βεβαίως τα βήματα που πρέπει να γίνουν είναι ακόμα πολλά, και η δικαστική εξουσία καλείται στην πράξη να οριοθετήσει το πλαίσιο για την αποζημίωση των νομίμως (αλλά και των παρανόμως) ζημιωθέντων κατά τρόπο ώστε να θωρακίζεται η εμπιστοσύνη στις σχέσεις κράτους πολίτη .

Η ολοκληρωμένη κατοχύρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου δεν είχε

233. Γέροντας κ.ά., Διοικητικό δίκαιο , σελ. 346.

μέχρι πρόσφατα επιτευχθεί λόγω της ύπαρξης νομοθετικών διατάξεων που απαγόρευαν την αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου και των νπδδ. Απαγόρευαν δηλαδή την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων που επιδίκαζαν αποζημίωση εις βάρος του Δημοσίου. Η απαγόρευση, φυσικά, της αναγκαστικής εκτέλεσης επί της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου αντίκειται τόσο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όσο και στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ περί δίκαιης δίκης.

Ωστόσο, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και σύμφωνα με τη νέα διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 εδ. γ' του Συντάγματος «οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Βάσει δε της διάταξης αυτής, εκδόθηκε ο νόμος 3068/02, στο άρθρο 4 του οποίου προβλέπεται ότι η «αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών». Επομένως, ο θεσμός της αστικής ευθύνης του κράτους είναι πλέον ολοκληρωμένος και ικανός να προσφέρει μια πλήρη δικαστική προστασία.

Αυτό όμως που θα πρέπει να επιτευχθεί είναι να περιοριστούν όσο το δυνατόν οι περιπτώσεις όπου ένα όργανο του δημοσίου δρώντας παράνομα προκαλεί βλάβες στους ιδιώτες. Το σύγχρονο κράτος πρέπει να δρα ως επί το πλείστον, προληπτικά και όχι κατασταλτικά, περιορίζοντας τις πιθανότητες παράνομης δράσης των δημοσίων οργάνων. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο και επειδή κάθε εθνική έννομη τάξη δεν είναι πλέον μόνη της και αποκομμένη από την ευρωπαϊκή ένωση απαιτείται μία συνεργασία μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης ώστε να επιτευχθεί η πληρέστερη και αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών.

Βιβλιογραφία

- Αθανασοπούλου, Χαρίκλεια., 2005. Η αστική ευθύνη του κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Αυδίκος, Γρηγόριος., 2013, Η αστική ευθύνη του κράτους-μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη. Εισήγηση σε επιστημονική εκδήλωση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, στις 21.11.2013.
- Γέροντας, Απόστολος. κ.ά., 2004. Διοικητικό δίκαιο. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Δαγτόγλου, Πρόδρομος., 2012. Γενικό διοικητικό δίκαιο. 6η έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Θεοχαρόπουλος, Λουκάς., 1988. Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Καλογήρου, Νικόλαος., 1993. Η ποινική και η αστική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και η αστική ευθύνη του δημοσίου στην Ελλάδα. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κιουπτσίδης, Θεόδωρος., 1989. Κρατική ευθύνη από παράλειψη. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κόρσος, Δημήτριος., 2013. Διοικητικό δίκαιο. 4η έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κυριακόπουλος, Ηλίας., 1954. Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον. Θεσσαλονίκη.
- Λαϊνιώτη, Αγγελική., 2006. Η αστική ευθύνη του Κράτους από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας, ΔιοικΔικ.
- Μαθιουδάκης, Ιάκωβος., 1998. Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου.
- Μαυρίκας, Νικόλαος., 2008. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου υπό το πρίσμα της αρχής της διακινδύνευσης, Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου.
- Μεταξάς, Αντώνιος., 2005. Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από

αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη:Σάκκουλας.

-Μουαμελετζή Ευτυχία., Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich της 19.11.1991, Υποθ. C-6 και C-9/90), ΕΕΕυρΔ, 1993 (2).

-Μουαμελετζή Ευτυχία., Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη της αξίωσης αποζημίωσης κατά του Κράτους για παραβίαση του κοινοτικού Δικαίου, ΕΕΕυρΔ, 2 (2001).

-Νικολάτος, Μηνάς., 2011, Παρατηρήσεις στην αστική ευθύνη του Δημοσίου. Ιδιωτική έκδοση.

-Παναγιωτόπουλος, Γεώργιος., 2008. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 3/2008.

-Παναγόπουλος, Θεόδωρος., 2014. Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο. Η' έκδοση. Αθήνα: Αθ. Σταμούλης.

-Παπαευαγγέλου, Θωμάς. κ.ά., 2007. Αστική ευθύνη του δημοσίου: Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. 2η έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

-Παπαχατζής, Γεώργιος., 1983. Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου. Αθήνα.

-Παυλόπουλος, Προκόπης., 1989. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου II. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

-Παυλόπουλος, Προκόπης., 1994. Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, ΔιοικΔικ. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

-Πρεβεδούρου, Ευγενία., 2014. Νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου: ΣτΕ Ολ 1501/2014 (ευθύνη από νόμιμες πράξεις, ευθύνη από πράξεις των οργάνων

- της δικαστικής εξουσίας). Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr>. [Ανακτήθηκε 17/06/2014].
- Πρεβεδούρου, Ευγενία., 2015. Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: νομικό έρεισμα και προϋποθέσεις. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr> [Ανακτήθηκε 8/11/2015].
- Ράικος, Αθανάσιος., 2012. Συνταγματικό δίκαιο, Οργανωτικό μέρος II. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σκουρής, Βασίλειος., 2003. Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας., 2010. Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου. 13η έκδοση. Τόμος 1. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας., 2011. Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου. 14η έκδοση. Τόμος 2. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπυρόπουλος, Φίλιππος., 2006. Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σταθόπουλος, Μιχάλης., 2004. Γενικό ενοχικό δίκαιο. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Στασινόπουλος, Μιχαήλ., 1968. Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά τον αστικόν κώδικα. Αθήνα.
- Τάχος, Αναστάσιος., 1996. Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο. 4η έκδοση. Τεύχος 2. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τάχος, Αναστάσιος., 2008. Ελληνικό διοικητικό δίκαιο. 9η έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Χατζητζανής, Νικόλαος., 2002. Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικος Διοικητικής Δικονομίας, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

- Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος., & Πανταζόπουλος, Πέτρος., 2006. Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος., 2009. Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος, Κώστας., 2006. 3η έκδοση. Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χορομίδης, Κωνσταντίνος., 2008. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ιδιωτική έκδοση.