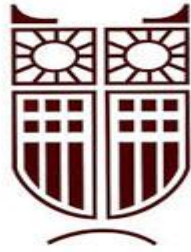


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ- ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ



---

**«ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ  
ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ»**

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ: ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ**

## Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ .....	8
ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	8
1. Το πλαίσιο δράσης των διοικητικών οργάνων- ο επαπειλούμενος κίνδυνος και η ανάγκη οριοθέτησης .....	8
2. Η αρχή της νομιμότητας .....	9
3. Η αρχή της προστασίας του διοικουμένου .....	12
4) Η αρχή της χρηστής διοίκησης.....	13
5) Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου .....	13
6) Η αρχή της αναλογικότητας.....	13
7) Η αρχή της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης.....	14
8) Η αρχή της διαφάνειας της Διοίκησης- φανεράς δράσης της Διοίκησης.....	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄.....	16
ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ- ΕΝΕΡΓΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ.....	16
1. Ο δικαιολογητικός λόγος πρόβλεψης μέτρων προστασίας του διοικουμένου ...	16
2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου .....	17
3. Συμπεράσματα .....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ .....	22
Η ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ.....	22
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	22
2. Είδη- κατηγορίες διοικητικού ελέγχου .....	23
2.1 Ο ιεραρχικός έλεγχος ειδικότερα .....	23
2.2 Είδη ιεραρχικού ελέγχου.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ .....	31
ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΓΙΑ ΑΣΚΗΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	31
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	31
2.Το δικαίωμα της αναφοράς (άρθρο 10 Σ).....	33

2.1 Η Φύση του δικαιώματος .....	33
2.2 Περιεχόμενο του δικαιώματος της αναφοράς .....	37
3. Είδη διοικητικών προσφυγών .....	41
3.1 Άτυπη διοικητική προσφυγή .....	42
3.1.1. Προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής.....	44
3.1.1.A. Υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής.....	44
α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στον αιτούντα.....	44
β) Τήρηση ορισμένης προθεσμίας .....	46
γ) Η τήρηση έγγραφου τύπου.....	46
3.1.1.B. Αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής .....	48
α) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης.....	48
β) Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται.....	49
γ) Έλλειψη πρόβλεψης του νόμου που να κατοχυρώνει δικαίωμα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.....	50
3.1.2 Αίτημα της άτυπης προσφυγής- Έκταση ελέγχου .....	50
3.1.3. Υποχρέωση της Διοίκησης- διοικητικού οργάνου επί της άτυπης προσφυγής .....	51
3.1.4 Αποτελέσματα άσκησης -φύση της εκδιδόμενης πράξης.....	51
3.2 Ειδική διοικητική προσφυγή.....	53
3.2.1 Προϋποθέσεις άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	53
α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος .....	53
β) Πρόβλεψη για δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου .....	54
γ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί της αρχής ενώπιον της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή.....	54
δ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί τήρησης συγκεκριμένης προθεσμίας επί της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή.....	54
ε) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης που υπόκειται σε ειδική διοικητική προσφυγή.....	55
3.2.2. Αποτελέσματα άσκησης της προσφυγής.....	56
3.2.3 Αίτημα- Έκταση ελέγχου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	56
3.2.4 Υποχρέωση της Διοίκησης- διοικητικού οργάνου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	57
3.2.5 Φύση της εκδιδόμενης πράξης .....	59
3.2.6 Περιπτώσεις ειδικής διοικητικής προσφυγής στην ελληνική νομοθεσία .....	59
3.3 Η ενδικοφανής προσφυγή.....	66
3.3.1 Προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής .....	66

α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος .....	66
β) Η δυνατότητα πρόβλεψης ενδικοφανούς προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου .....	67
γ) Δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής εντός συγκεκριμένης προθεσμίας.....	67
δ) Φύση της πράξης που υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή .....	68
ε) Αρμοδιότητα οργάνου για την κρίση επί της ενδικοφανούς προσφυγής.....	69
3.3.2 Αίτημα της ενδικοφανούς προσφυγής- έκταση ελέγχου.....	69
3.3.3 Υποχρεώσεις της Διοίκησης σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή .....	70
3.3.4 Αποτελέσματα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής- φύση της εκδιδόμενης πράξης .....	73
3.3.5 Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση παραδεκτού της άσκησης ενδίκου βοηθήματος.....	75
3.3.6. Η ενδικοφανής προσφυγή στις φορολογικές διαφορές- Ειδικές περιπτώσεις .....	81
3.4 Το ζήτημα της χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου ύστερα από την άσκηση διοικητικής προσφυγής .....	84
3.5 Το ζήτημα του ανασταλτικού αποτελέσματος των διοικητικών προσφυγών ...	88
3.6. Το δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 27ΚΔΔιαδ .....	92
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄</b> .....	95
<b>Η ΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΠΙ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΠΟΥ ΑΠΤΟΝΤΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΟΠΩΣ ΑΥΤΕΣ ΚΑΘΙΕΡΩΝΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΚΑΙ ΔΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b> .....	95
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b> .....	104
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	107

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι αναμφισβήτητο πως στα πλαίσια μιας οργανωμένης κοινωνίας, η οποία αποτελείται από ένα μεγάλο αριθμό ατόμων με διαφορετική προσωπικότητα, αντιλήψεις και εν γένει χαρακτηριστικά, καθίσταται αναγκαία η διαμόρφωση εκείνου του καθεστώτος μέσω του οποίου θα επιτυγχάνεται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό και με τον αποτελεσματικότερο τρόπο η αρμονική συνύπαρξη όλων των κοινωνικών ομάδων. Στην υποθετική αντίθετη περίπτωση, στην περίπτωση δηλαδή που κάποιος δεχόταν πως δεν υφίσταται τέτοια ανάγκη, τότε δε θα μπορούσε επ' ουδενί να επιτευχθεί η δημιουργία μιας δημοκρατικής και συνεχώς αναπτυσσόμενης και ευημερούσας κοινωνίας. Η συνύπαρξη των ατόμων θα καθίστατο αδύνατη με μόνο σκοπό την επίτευξη ατομικού και μόνο συμφέροντος εις βάρος όλων των άλλων.

Στην υλοποίηση της ως άνω προσπάθειας για μια κοινωνία που επιδιώκει ειρηνική συνύπαρξη των μελών της και επίτευξη συμφερόντων της ολότητας συμβάλλει το Κράτος, το οποίο με τα επιμέρους κρατικά όργανά του είναι επιφορτισμένο όπως προβαίνει σε όλες εκείνες τις απαραίτητες ενέργειες και διαδικασίες οι οποίες οδηγούν στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Το ως άνω έργο του Κράτους μόνο εύκολο δε μπορεί να θεωρηθεί. Για το λόγο αυτό απαιτείται η πρόβλεψη σωστών επιλογών, κατευθυντήριων γραμμών και ενεργειών εκ μέρους του. Ειδικότερα, δύο από τα μεγαλύτερα και σημαντικότερα έργα του Κράτους, γύρω από τα οποία κινούνται όλες οι επιμέρους ενέργειές του και μέσω των οποίων επιδιώκεται μια εκπολιτισμένη και δημοκρατική κοινωνία, είναι αφενός η θέσπιση νόμου, κανόνων δικαίου δηλαδή που ρυθμίζουν-οριοθετούν την ανθρώπινη συμπεριφορά, ο οποίος παράγεται από τα εντεταλμένα όργανα του Κράτους για το έργο αυτό, αφετέρου η τήρηση των θεσπισμένων και ευρισκομένων εν ισχύ νόμων. Είναι πολύ σημαντική όχι μόνο

η ύπαρξη ενός νόμου αλλά ταυτόχρονα και η απαρέγκλιτη και πιστή εφαρμογή του.

Το ατομικό συμφέρον όμως πολλές φορές προσκρούει στις ως άνω επιταγές, με αποτέλεσμα να παρακάμπτεται η τήρηση και ο σεβασμός των νόμων στο βωμό της επίτευξής του. Για το λόγο αυτό, σημαντικό ρόλο καλείται να διαδραματίσει το Κράτος, το οποίο μέσω των εντεταλμένων οργάνων του καλείται αφενός να καθορίζει και αφετέρου να αποκαθιστά τη διαταρασόμενη νομιμότητα. Σ' όλες αυτές τις περιπτώσεις τα κρατικά όργανα ασκούν μονομερή εξουσία, με άλλα λόγια οι ενέργειές του έχουν το εξής χαρακτηριστικό: δύναται να επιβάλουν μονομερώς έναν κανόνα- μέτρο με στοιχείο εξαναγκασμού, αφού σε περίπτωση άρνησης συμμόρφωσης επιφυλάσσονται κυρώσεις στους παραβάτες. Η τήρηση των νόμων, κατά ένα μέρος βέβαια, επιτυγχάνεται μέσω της έκδοσης διοικητικών πράξεων από τα αναγνωρισμένα διοικητικά όργανα, μέσω των οποίων υλοποιούνται οι εθνικές επιταγές και επιβάλλονται κυρώσεις σε περιπτώσεις που αυτές καταπατούνται. Ο διοικούμενος λοιπόν, καλείται όπως συμβαδίζει με τις κρατικές επιταγές, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις ενδέχεται να αντιβαίνουν ως προς την απόλαυση των δικαιωμάτων του και την επιδίωξη των συμφερόντων του αφού είναι αυτονόητο πως κάθε άνθρωπος, στην καθημερινότητά του βρίσκεται σε μια συνεχή επαφή με το Κράτος, και ειδικότερα με τις επιμέρους υπηρεσίες του, οι οποίες καλύπτουν, λόγω του μεγάλου αριθμού τους και της ποικιλίας του, τους περισσότερους τομείς της ζωής του ατόμου.

Βέβαια, είναι δεδομένο πως το άτομο, στο πλαίσιο των συνεχώς διαμορφωμένων σχέσεων του με την κρατική εξουσία, εξαναγκάζεται πολλές φορές να υποστεί μια κρατική επιταγή (μέσω μια εις βάρος του διοικητικής πράξης), η οποία δε συμβαδίζει με τις εθνικές επιταγές, άλλως προβαίνει σε περιστολή των δικαιωμάτων του μη έχοντας νόμιμο έρεισμα. Σε μια τέτοια περίπτωση δε μπορεί κάποιος να δεχθεί την ύπαρξη και εφαρμογή μιας κρατικής ενέργειας- διοικητικής πράξης με οποιοδήποτε κόστος. Ένα κράτος δικαίου επιτάσσει όπως βασιλεύει η αρχή της νομιμότητας, η οποία αποδέχεται

μόνο εκείνες τις ενέργειες του Κράτους και εν γένει των κρατικών οργάνων οι οποίες έχουν τηρήσει τόσο τις νόμιμες διαδικασίες όσο και επιταγές κατά περιεχόμενο του Συντάγματος και των λοιπών νόμων. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο όπως σε ένα τέτοιο δημοκρατικό Κράτος προβλέπεται ένας μηχανισμός ελέγχου της δράσης των διοικητικών οργάνων και του έργου τους, ώστε να αποφεύγονται παράνομες ενέργειες οι οποίες καταπατούν δικαιώματα των πολιτών. Κάθε διοικητική πράξη με μη νόμιμο έρεισμα δε δύναται να γίνεται αποδεκτή και πρέπει να ακυρώνεται σε κάθε περίπτωση ελέγχου της από το εκάστοτε εξουσιοδοτημένο όργανο. Στην ελληνική έννομη τάξη, ο έλεγχος της δράσης των διοικητικών οργάνων και των πράξεών τους επιτυγχάνεται μέσω του θεσμού των διοικητικών προσφυγών, μέσω του οποίου επιχειρείται η τήρηση της νομιμότητας εκ μέρους της κρατικής εξουσίας στο πλαίσιο της δράσης των διοικητικών οργάνων της κατά την εφαρμογή των νόμων. Οι εν λόγω προσφυγές αποτελούν και το θέμα της παρούσας εργασίας μέσω της οποίας θα λάβει χώρα μια προσπάθεια καταγραφής των ειδών, του περιεχομένου, της εμβέλειας και εν γένει της θέσης τους στην ελληνική έννομη τάξη.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

### ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### 1. Το πλαίσιο δράσης των διοικητικών οργάνων- ο επαπειλούμενος κίνδυνος και η ανάγκη οριοθέτησης

Η συνέχεια και η ομαλή λειτουργία του Κράτους αποτελεί αέναο έργο της Δημόσιας Διοίκησης. Άλλως αποτελεί ένα όργανο, ένα εργαλείο το οποίο χρησιμοποιείται για τον ως άνω σκοπό. Η τελευταία συγκροτείται από ένα μεγάλο αριθμό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τα οποία με τη σειρά τους στελεχώνονται από διοικητικά όργανα, μονοπρόσωπα ή πολυπρόσωπα, εξουσιοδοτημένα όπως ρυθμίζουν, μέσω της δράσης τους, και ειδικότερα μέσω της άσκησης δημόσιας εξουσίας, τις σχέσεις Κράτους- ιδιωτών. Η δράση αυτών αποσκοπεί στην εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, σε επίτευξη σκοπών που έχουν ευρύτερη διάσταση από το ατομικό συμφέρον (πχ. οικονομικό συμφέρον του ιδιώτη- διοικουμένου). Στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος δεν εμπίπτει ένας και μόνο σκοπός, αλλά ποικίλοι σκοποί. Δηλαδή, ανάλογα με την εκάστοτε περίπτωση, η δράση ενός διοικητικού μπορεί για παράδειγμα να αποσκοπεί στην εξασφάλιση της δημόσιας υγείας, της δημόσιας τάξης, ασφάλειας κλπ. Όλες οι παραπάνω έννοιες αποτελούν ζητήματα που αφορούν την ολότητα, ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο για χάριν του οποίου δε μπορεί κανείς να διαφωνήσει πως είναι εφικτός ένας περιορισμός στην ελεύθερη δράση του διοικουμένου, στον περιορισμό του ατομικού του συμφέροντος μέσω της αναγνωρισμένης δράσης των διοικητικών οργάνων.

Στο σημείο αυτό όμως, δημιουργείται και ένας επαπειλούμενος κίνδυνος, άμεσα συνυφασμένος με τη δράση των ως άνω οργάνων, ο οποίος προκαλεί συχνές διαταραχές στις σχέσεις Κράτους- διοικουμένου. Πρώτον, το γεγονός πως αναγνωρίζεται σ' αυτά η δυνατότητα άσκησης μονομερούς εξουσίας, με άλλα λόγια η υπεροχή της θέσης τους απέναντι στο διοικούμενο,

---

1. βλ. Α.Ι. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2008, σελ. 67.



επιβάλλει όπως γίνονται δεκτοί ορισμένοι περιορισμοί που διέπουν τα εν λόγω διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, καθώς σε αντίθετη περίπτωση ενδέχεται όπως υπάρξει μια σειρά αυθαιρεσιών οι οποίες δύναται να μετατρέψουν ένα Κράτος Δικαίου σε ένα αστυνομικό κράτος όπου θα υπάρχει πλήρης καταπάτηση των αναγνωρισμένων και συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων του ατόμου<sup>1</sup>. Δεύτερον, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια, χρήζουσα εξειδίκευσης στην εκάστοτε περίπτωση. Διαφορετικά, αν η κρατική δράση την επικαλείται συνεχώς, τότε τίθεται εκτός ορίων του Συντάγματος και της εν γένει εθνικής νομοθεσίας με αποτέλεσμα να αμφισβητείται σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό το κλίμα της εμπιστοσύνης ανάμεσα σε Κράτος- ιδιώτη. Αν λείπει η εμπιστοσύνη αυτή, τότε καθίσταται ακόμη δυσκολότερη η τήρηση των νόμων και η λειτουργία της κοινωνίας χωρίς την ύπαρξη κοινωνικών διαταραχών.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, είναι αναγκαία η πρόβλεψη ορισμένων κανόνων που διέπουν την κρατική δράση, μερικοί εκ των οποίων θεσπίζονται ρητά σε νομοθετήματα (είτε πρόκειται για το κείμενο υπέρτατης νομοθετικής ισχύος, το Σύνταγμα, είτε σε άλλα νομοθετήματα της εθνικής έννομης τάξης) είτε αποτελούν γενικές αρχές που αποτελούν εσωτερικό δίκαιο και τυγχάνουν απολύτου εφαρμογής. Αμέσως παρακάτω θα λάβει χώρα η αναφορά στις σημαντικότερες αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο, συνεπώς και τη δράση των διοικητικών οργάνων, έργο των οποίων είναι η σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό εξασφάλιση ενός Κράτους Δικαίου.

## 2. Η αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αρχές του διοικητικού δικαίου, απόλυτα συνυφασμένη με την ανάγκη προστασίας του διοικουμένου από αυθαίρετες κρατικές ενέργειες και θεωρείται φραγμός στον κίνδυνο της διατάραξης της υπόστασης του Κράτους Δικαίου, ως έγινε αναφορά παραπάνω. Αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση- εφαρμογή της αρχής

του Κράτους Δικαίου<sup>2</sup>, μέσα στο οποίο βρίσκονται σε περιοπτη θέση τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα του ατόμου, και τα οποία η κρατική εξουσία οφείλει να προστατεύει και να ενισχύει. Ως λέγεται η αρχή της νομιμότητας της Διοίκησης είναι η ύπατη αρχή του Διοικητικού Δικαίου, το ύπατο του κράτους δικαίου αξίωμα<sup>3</sup>». Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης επιβάλλεται να είναι σύμφωνη, άλλως να υπακούει στις επιταγές που απορρέουν από τους ευρισκόμενους σε ισχύ γραπτούς κανόνες δικαίου από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται αυτοί [πχ. Σύνταγμα, τυπικοί νόμοι, κανονιστικές πράξεις, κανόνες διεθνούς δικαίου, διεθνείς συνθήκες, Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και το παράγωγο δίκαιο των οργάνων τους (πχ. κανονισμοί, οδηγίες) οι οποίες έχουν κυρωθεί από το ελληνικό κράτος και αποτελούν εσωτερικό δίκαιο κατά το άρθρο 28§1 Σ].

Πέρα από τις παραπάνω κατηγορίες, αναπόσπαστο τμήμα της ελληνικής έννομης τάξης αποτελούν και οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι νομολογιακοί κανόνες, αυτοί δηλαδή οι οποίοι διαπλάθονται επί ευκαιρία της κρίσης των δικαιοδοτικών οργάνων- δικαστηρίων καθώς και τα διοικητικά έθιμα. Το σύνολο όλων των παραπάνω κανόνων συνθέτει το επονομαζόμενο «μπλοκ της νομιμότητας»<sup>4</sup> με βάση το οποίο ρυθμίζεται το πλαίσιο της δράσης όλων των διοικητικών οργάνων των διαφόρων δημόσιων νομικών προσώπων ενώ ταυτόχρονα ιδρύεται και η υποχρέωση τήρησης εκ μέρους των οργάνων αυτών των παραπάνω κανόνων δικαίου κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους .

Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο διαφορετικές έννοιες. Κατά την πρώτη έννοια, η εκάστοτε ενέργεια ενός διοικητικού οργάνου θα πρέπει να μην είναι

---

2. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 14<sup>η</sup> Έκδοση, Έκδοση Νομική βιβλιοθήκη 2011,σελ.88.

3. βλ. Δ. Κόρσο, Διοικητικό Δίκαιο, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2013, σελ. 175 και Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικουμένου, Εκδόσεις Σάκκουλα 1999, σελ. 37.

4. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π σελ. 88.

σε καμία περίπτωση αντίθετη σε σχέση με τους εν ισχύ κανόνες δικαίου. Κατά τη δεύτερη έννοια, οι ενέργειες αυτές είναι αναγκαίο όπως είναι σύμφωνες ή βρίσκονται σε αρμονία με τις εν λόγω επιταγές. Στην πρώτη περίπτωση δηλαδή η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε εκείνες τις ενέργειες οι οποίες δεν απαγορεύονται απ' το ρυθμιστικό πλαίσιο των κανόνων της ελληνικής έννομης τάξης, ή με άλλα λόγια δεν αντίκεινται σ' αυτό. Στη δεύτερη περίπτωση, τα όργανα της Διοίκησης οφείλουν όπως προβαίνουν σε εκείνες τις ενέργειες οι οποίες προβλέπονται- επιτρέπονται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Μια διοικητική ενέργεια δέον είναι σύμφωνη με τον κανόνα δικαίου όταν ο κανόνας αυτός περιγράφει επακριβώς κάτω από ποιες προϋποθέσεις είναι υποχρεωτική η ενέργεια αυτή καθώς και το περιεχόμενο που πρέπει αυτή να λάβει εφόσον συντρέχει δέσμια αρμοδιότητα. Αντίστοιχα, μια διοικητική ενέργεια δέον είναι σε αρμονία με τον κανόνα δικαίου, όταν ο κανόνας δικαίου καθορίζει τη στενότητα ή την ευρύτητα του πεδίου μέσα στο οποίο η Διοίκηση οφείλει να κινηθεί εφόσον συντρέχει διακριτική ευχέρεια αυτής<sup>5</sup>. Η αποχή και η επιχείρηση αντίστοιχα ενεργειών καθορίζεται δραστικά από τους κανόνες αυτούς.

Η αρχή της νομιμότητας με το ως άνω περιεχόμενο οδηγεί και στην αμέσως παρακάτω διαπίστωση: η Δημόσια Διοίκηση, στελεχωμένη από τα διάφορα δημόσια νομικά πρόσωπα και τα διοικητικά όργανά τους, αποτελεί την εκτελεστική εξουσία (βάσει της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (26 Σ), η οποία κατά τη δράση της υποτάσσεται στο νόμο, ' στους κανόνες δικαίου που αποτελούν προϊόν του νομοθετικού οργάνου. Επιδιώκεται δηλαδή η έμμεση υποταγή της εκτελεστικής εξουσίας στη λαϊκή κυριαρχία<sup>6</sup>. Συνεπώς η ως άνω δράση οφείλει να είναι σύννομη με τις εκάστοτε επιταγές έτσι ώστε να επιτυγχάνεται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό η αποφυγή κρατικών αυθαιρεσιών.

---

5. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π σελ. 88.

6. βλ. Χ. Χρυσανθάκη, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ.48.

### 3. Η αρχή της προστασίας του διοικουμένου

Μια άλλη, πολύ σημαντική αρχή που κατέχει εξέχουσα θέση στο χώρο του Διοικητικού Δικαίου, είναι αυτή της προστασίας του διοικουμένου, η οποία πέραν του ότι αποτελεί και θέμα της παρούσας εργασίας, αποτελεί και το δικαιολογητικό λόγο θέσπισης και ύπαρξης του δικαιώματος άσκησης προσφυγής κατά διοικητικών πράξεων στο διοικουμένο, για τις οποίες θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια.

Η εν λόγω αρχή, όπως και η αρχή της νομιμότητας, απορρέει κατά κύριο λόγο από την αρχή του Κράτους Δικαίου (25§1Σ) και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (2Σ) και αποτελεί άλλο ένα μέτρο περιορισμού της δράσης, και δη της αυθαίρετης, των διοικητικών οργάνων τα οποία, εφόσον ξεφεύγουν από τα τιθέμενα όρια νομιμότητας είναι δυνατό να προκαλέσουν βλάβη στα δικαιώματα των διοικουμένων. Το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής αυτής έχει διττή όψη. Αφενός έχει έναν αρνητικό χαρακτήρα σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται στα εκάστοτε όργανα των δημοσίων νομικών προσώπων να απέχουν από κάθε ενέργεια που βλάπτει τα έννομα συμφέροντα των διοικουμένων. Αφετέρου έχει και ένα θετικό χαρακτήρα, με την έννοια πως τα εν λόγω όργανα των δημοσίων νομικών προσώπων οφείλουν να ενεργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να προστατεύουν και να εξυπηρετούν τα έννομα συμφέροντα αυτών<sup>7</sup>. Η αρχή αυτή, επιτυγχάνεται σε συνδυασμό με την εφαρμογή επιμέρους αρχών του διοικητικού δικαίου, οι οποίες θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς πως αποτελούν κατά κάποιο τρόπο και μέσα- εργαλεία επίτευξης της προστασίας του διοικουμένου. Για τις αρχές αυτές γίνεται αναφορά αμέσως παρακάτω.

---

7. βλ. Χ. Χρυσανθάκη ό.π σελ. 50, 51 και Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π. σελ. 96.

#### 4) Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα διοικητικά όργανα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους είναι υποχρεωμένα όπως ενεργούν σύμφωνα με τις αρχές των χρηστών ηθών και της καλής πίστης, άλλως σύμφωνα με το κρατούν περί δικαίου αίσθημα, εκπληρώνοντας με τον τρόπο αυτό στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό την προσαρμογή της δράσης τους στις εκάστοτε κοινωνικές ανάγκες<sup>8</sup>. Η χρηστή διοίκηση επιβάλλει την καλόπιστη εφαρμογή των νόμων, την αποφυγή τεχνασμάτων και νομιμοφανών εκδοχών. Βαραίνει με άλλα λόγια τη Διοίκηση όπως αυτή διακρίνεται από μια ηθική, μια εντιμότητα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων της απέναντι στο διοικούμενο.

#### 5) Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δράση των διοικητικών οργάνων οφείλεια απέχει από εκείνες τις ενέργειες οι οποίες συνιστούν αντιφατική και κακόπιστη συμπεριφορά απέναντι στο διοικούμενο. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση που για μεγάλο χρονικό διάστημα η Διοίκηση έχει δημιουργήσει μια συγκεκριμένη νομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο διοικούμενος έχοντας τη δικαιολογημένη πεποίθηση για συνέχισή της και ξαφνικά προβαίνει σε βίαιη ανατροπή του εν λόγω καθεστώτος. Είναι πασιφανές πως απαιτείται αποχή από τέτοιας φύσης ενέργειες.

#### 6) Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αρχές του ελληνικού δικαίου η οποία εξαγγέλλεται στο άρθρο 25§1 εδ. δ' Σ. Σύμφωνα μ' αυτή οι κάθε είδους περιορισμοί που τίθενται από τα κρατικά όργανα στα

---

8. βλ. Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2016, σελ. 211.

κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών είναι ανεκτοί κάτω απλό αυστηρές προϋποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα, ένας περιορισμός είναι συμβατός με το Σύνταγμα εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτής. Ο έλεγχος της συμβατότητας του περιορισμού- μέτρου διέρχεται από επιμέρους στάδια : στο πρώτο στάδιο εξετάζεται η καταλληλότητα- προσφορότητά του, σε δεύτερο στάδιο η αναγκαιότητα αυτού και τέλος η εν στενή έννοια αναλογικότητά του, στάδιο κατά το οποίο λαμβάνει χώρα η στάθμιση κόστους- οφέλους, με άλλα λόγια σταθμίζεται το κόστος αυτού που θυσιάζεται σε αντιστοιχία μ' αυτό που αποκομίζεται<sup>9</sup>. Με βάση αυτές τις επιταγές επιβάλλεται αν ενεργούν και τα διοικητικά όργανα, τα οποία πρέπει να σταθμίζουν τις εκάστοτε περιστάσεις ώστε να διαμορφώσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το περιεχόμενο της πράξης τους.

### 7) Η αρχή της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα διοικητικά όργανα οφείλουν όπως προβαίνουν στην κρίση της εκάστοτε περίπτωσης που αφορά υπόθεση του διοικουμένου με αποκλειστικά αντικειμενικά κριτήρια και γνώμονα το νόμο. Είναι αναγκαίο όπως εκλείπουν υποκειμενικά κριτήρια (πχ. προσωπική συμπάθεια- αντιπάθεια, εκδικητικότητα, προσωπικοί δεσμοί με το διοικούμενο) καθώς σε μια τέτοια περίπτωση το περιεχόμενο της πράξης του διοικητικού οργάνου δε συνάδει με τις επιταγές της εθνικής έννομης τάξης. Η ισότητα και η αξιοκρατία επιβάλλεται να συνοδεύουν τη δράση των διοικητικών οργάνων. Συνεπώς οτιδήποτε δύναται να οδηγήσει σε στρέβλωση της αντικειμενικότητας και της ορθότητας της κρίσης παραλείπεται.

---

9. βλ. Κ. Χ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Γ' Έκδοση, Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ. 90-95 και Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ό.π. σελ. 191-197.

## 8) Η αρχή της διαφάνειας της Διοίκησης- φανερός δράσης της Διοίκησης

Το περιεχόμενο της συγκεκριμένης αρχής συνίσταται στην υποχρέωση της Διοίκησης να δημοσιοποιεί όλες τις ενέργειές της. Με άλλα λόγια να κάθε κρατική πράξη είναι αναγκαίο όπως περιβάλεται τον αναγκαίο τύπο δημοσιότητας έτσι ώστε να δημιουργείται ένα κλίμα βεβαιότητας στους πολίτες- διοικουμένους πως τα κρατικά όργανα δρουν με γνώμονα το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου και πάντοτε εντός των ορίων των νόμων, αποφεύγοντας συγκαλυμμένες και παράνομες πρακτικές<sup>10</sup>.

Είναι φανερό πως οι ως άνω αρχές επιτελούν ένα σπουδαίο ρόλο στο χώρο του Διοικητικού Δικαίου καθώς περιορίζουν σε μεγάλο βαθμό την αυθαιρέτη δράση των κρατικών οργάνων, υποχρεώνοντάς τα όπως επιτελούν σύννομα τα καθήκοντά τους. Πέρα από τις αρχές αυτές όμως, σ' ένα Κράτος Δικαίου, είναι αναγκαίο όπως προβλέπονται και διαδικασίες οι οποίες επιτρέπουν στο διοικούμενο να υλοποιήσει όλες τις γενικές αρχές που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης τις οποίες η τελευταία παρέλειψε να εφαρμόσει κατά τη κρίση της για μια υπόθεση του διοικουμένου. Αν κάποιος δεχόταν την επάρκεια της απλής ύπαρξης αυτών των αρχών, χωρίς την ταυτόχρονη δυνατότητα των ατόμων να ασκήσουν πραγματικά επιρροή στη διοικητική διαδικασία, και ειδικότερα στη διοικητική κρίση, τότε τα αποτελέσματα δε θα ήταν τα αναμενόμενα και αναμφισβήτητα δε θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μια σύννομη με το Σύνταγμα δράση του Κράτους.

---

10. βλ. Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ό.π. σελ. 214-215.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ- ΕΝΕΡΓΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

#### 1. Ο δικαιολογητικός λόγος πρόβλεψης μέτρων προστασίας του διοικουμένου

Η ελληνική έννομη τάξη καταβάλλει (μέσω των προβλέψεων διαφόρων νομοθετημάτων) μια συνεχή προσπάθεια έτσι ώστε να είναι δυνατή η πραγματική προστασία του διοικουμένου απέναντι σε μια κρατική ενέργεια, απέναντι στην οποία θα πρέπει να εφοδιάζεται με τα κατάλληλα εργαλεία, μέσω των οποίων θα έχει τη δυνατότητα να κατασκευάσει ένα ικανό και αποτελεσματικό πλέγμα προστασίας, επιτυγχάνοντας την προάσπιση και την εξασφάλιση των εννόμων συμφερόντων του. Οι ως άνω προβλέψεις που κατοχυρώνουν την εν λόγω δυνατότητα του διοικουμένου, αποτελούν το αμυντικό του οπλοστάσιο απέναντι στην κρατική αυθαιρεσία. Αυτό είναι απαραίτητο καθώς ανάμεσα σε Κράτος και διοικούμενο υπάρχει σαφής υπεροχή του ενός μέρους απέναντι στο άλλο, και πιο συγκεκριμένα του Κράτους έναντι του διοικουμένου, αφού το πρώτο είναι ικανό να επιβάλει μονομερώς την βούλησή του και κατ' επέκταση να αξιώνει τη συμμόρφωση των πολιτών με τις επιταγές του με την απειλή κυρώσεων, άλλως κινητοποιώντας το μηχανισμό του διοικητικού καταναγκασμού.

Για το λόγο αυτό, το Σύνταγμα, ως το νομοθέτημα που βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου αναγνωρίζει το δικαίωμα της πραγματικής συμμετοχής του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία τόσο σε πρώιμο όσο και σε μεταγενέστερο στάδιο. Δηλαδή, στο πρόσωπο του διοικουμένου ένα κρίκο απαραίτητο όπως έχει συνέχεια η δράση των διοικητικών οργάνων κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Καθίσταται αναγκαία η συμμετοχή του καθ' όλη τη διάρκεια αυτής είτε στο στάδιο πριν την κρατική ενέργεια- διοικητική πράξη η οποία ενδέχεται να θίξει τα δικαιώματά του είτε και μετά, αφότου δηλαδή η πράξη έχει ήδη επιφέρει



έννομα αποτελέσματα και ο διοικούμενος καλείται να οργανώσει ένα ισχυρό πλέγμα νομικών επιχειρημάτων όπως επιτύχει τη διόρθωση, τροποποίηση ή ακύρωση της πράξης που συνιστά προσβολή στο πρόσωπό του. Καθ' όλο το χρονικό διάστημα της διοικητικής δράσης λοιπόν ο διοικούμενος δύναται να αντιτάξει τα επιχειρήματά του προς αποκατάσταση της διαταραχθείσης νομικής του κατάστασης και την επαναφορά των κρατικής δράσης σε καθεστώς νομιμότητας. Ευρισκόμενες σε απόλυτη αρμονία και συμμόρφωση με τις επιταγές του Συντάγματος, το οποίο προστατεύει το διοικούμενο, και άλλες πηγές δικαίου, μέσω τιθέμενων σε ισχύ κανόνων, περιλαμβάνουν λεπτομερέστερα τις προϋποθέσεις άσκησης του ως άνω δικαιώματος του διοικουμένου.

## 2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου

Το εν λόγω δικαίωμα μετατρέπει την προστασία του διοικουμένου από μια εξαγγελία σε μια πραγματικότητα καθώς, σε πρακτικό επίπεδο, αποδίδει σε μεγάλο βαθμό έναν ενεργό και άμεσο ρόλο στον πολίτη στη διοικητική διαδικασία. Κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα στο άρθρο 20 και συγκεκριμένα στην §2 αυτού. Κατ' εφαρμογή του Συντάγματος, το δικαίωμα αυτό προβλέπεται ρητά και στο άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ, νομοθέτημα το οποίο κωδικοποιεί ως ένα βαθμό τους βασικούς άξονες και αρχές γύρω από τις οποίες κινείται η δράση της Δημόσιας Διοίκησης, και στο οποίο καθορίζονται με περισσότερες λεπτομερές η διαδικασία και ο τρόπος που ασκείται αυτό από το διοικούμενο.

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποτελεί ένα ατομικό δικαίωμα με αρνητικό περιεχόμενο<sup>11</sup>: πιο συγκεκριμένα ιδρύεται η υποχρέωση του Κράτους, και κατ' επέκταση της Δημόσιας Διοίκησης, όπως αυτή αποτελείται από τα δημόσια νομικά πρόσωπα και τα διοικητικά όργανα αυτών, κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια

---

11. βλ Κ. Χ. Χρυσόγονο ό.π. σελ. 469 και ΣτΕ 513/2002.

(διοικητική πράξη) η οποία συνίσταται σε προσβολή των συμφερόντων του διοικουμένου χωρίς προηγουμένως να λάβει χώρα η ακρόαση αυτού. Μέσα από την κατοχυρωμένη ακρόασή του έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του απέναντι στο αποφασίζον όργανο και γενικότερα καλλιεργείται το απαιτούμενο εκείνο έδαφος βάσει του οποίου εγκαθιδρύεται η δυνατότητα όπως λαμβάνει χώρα ένας εποικοδομητικός διάλογος ανάμεσα στα δύο μέρη. Μέσω του διαλόγου αυτού είναι αναμφισβήτητη η εξεύρεση της καλύτερης δυνατής λύσης αφού το υπό κρίση ζήτημα μελετάται εις βάθος λόγω των προβληματισμών και των πτυχών που αναφέρονται από τις εκατέρωθεν πλευρές. Συνεπώς, η διοικητική πράξη, πριν λάβει υπόσταση, έχει διέλθει από ένα ικανοποιητικό και ενδεδειγμένο στάδιο νομικής έρευνας καθιστώντας τη μ' αυτό τον τρόπο ώριμη και ικανή να αποκτήσει το καλύτερο δυνατό περιεχόμενο και να ρυθμίσει αποτελεσματικά την υπό κρίση περίπτωση ανταποκρινόμενη στις επιταγές της εθνικής έννομης τάξης.

Το ως άνω δικαίωμα δεν αφορά δίχως κανένα περιορισμό οποιαδήποτε πράξη της Διοίκησης, με άλλα λόγια δε μπορεί να τύχει εφαρμογής σε οποιαδήποτε πράξη ενός διοικητικού οργάνου, κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του. Αφορά μόνο τις ατομικές διοικητικές πράξεις και σε καμία περίπτωση τις κανονιστικές. Αυτό είναι δεδομένο, αφού στην περίπτωση έκδοσης μιας κανονιστικής πράξης, είναι εξ' ορισμού αδύνατο να κληθούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι από το διοικητικό όργανο προκειμένου να εκφράσουν τις απόψεις τους επί της επικείμενης ρύθμισης, αφού μια κανονιστική πράξη αφορά αόριστο και μεγάλο αριθμό ατόμων. Συνεπώς, λόγω της ρυθμιστικής της εμβέλειας, δε δύναται να υπαχθεί στο δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου.

Αλλά και οι ατομικές πράξεις με τη σειρά τους, δεν υπάγονται όλες ανεξαιρέτως σε προηγούμενη ακρόαση. Όσον αφορά τις τελευταίες εισάγονται τρεις σημαντικές εξαιρέσεις. Αρχικά, ο διοικουόμενος δε δύναται να ακουσθεί από το κατά περίπτωση αρμόδιο να κρίνει- ρυθμίσει το υπό κρίση ζήτημα διοικητικό όργανο εφόσον πρόκειται για προπαρασκευαστικές πράξεις αυτού καθώς και για μη εκτελεστές πράξεις<sup>12</sup> (πχ. η βεβαιωτική διοικητική πράξη,

κατά την οποία το διοικητικό όργανο δε ρυθμίζει εκ νέου μια περίπτωση-ζήτημα, δεν προβαίνει δηλαδή σε εκ νέου έρευνα της υπόθεσης αλλά απλώς εμμένει στην πάγια και ήδη ρυθμισμένη ως τώρα κατάσταση, στερείται εκτελεστότητας και συνεπώς δε γεννά δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης)<sup>13</sup>. Δεύτερον, η ατομική διοικητική πράξη θα πρέπει να επιφέρει θετική βλάβη στα συμφέροντα ή δικαιώματα του διοικουμένου, άλλως να τον οδηγεί σε χειροτέρευση της νομικής του θέσης εφόσον λαμβάνει χώρα σύγκριση της θέσης αυτής πριν και μετά της έκδοσης της πράξης. Πρόκειται για τις λεγόμενες επαχθείς ή δυσμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις. Τρίτον, η εκάστοτε πράξη του διοικητικού οργάνου θα πρέπει να εκδίδεται στα πλαίσια της διακριτικής του ευχέρειας και όχι κατά δέσμια αρμοδιότητα. Ειδικότερα γίνεται δεκτό πως σε κάθε περίπτωση κατά την οποία το αποφασίζον διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων του νόμου, υποχρεούται να εκδώσει πράξη απόλυτα σύμφωνη και καθορισμένη με τις επιταγές αυτού του κανόνα δικαίου, δε νοείται προηγούμενη ακρόαση<sup>13</sup>. Στην περίπτωση αυτή η ενέργεια του διοικητικού οργάνου βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και επ' ουδενί σε υποκειμενικά, μη καταλείποντας περιθώριο σ' αυτό να πράξει διαφορετικά ή να επηρεαστεί από προβαλλόμενα επιχειρήματα του διοικουμένου. Συνεπώς, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης λειτουργεί κάτω από τους αμέσως προαναφερθέντες περιορισμούς.

Σημαντική πρόβλεψη συνιστά η §4 του άρθρου 6 του ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με το οποίο η πρόβλεψη δυνατότητας άσκησης εκ μέρους του διοικουμένου διοικητικής προσφυγής (απλής, ειδικής, ενδικοφανούς, για τις οποίες θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια) δεν καταργεί την υποχρέωση της διοίκησης να καλέσει το διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση, και αντίθετα δε συρρικνώνει το δικαίωμα του διοικουμένου όπως προβεί σε έκθεση των απόψεών του στο αρμόδιο διοικητικό όργανο για το κρινόμενο ζήτημα.

---

12. βλ. Κ.Χ. Χρυσόγονο ό.π σελ. 471.

13. βλ. Κ.Χ. Χρυσόγονο ό.π σελ.472, Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π σελ. 166-167, ΣτΕ 2142/1999, ΕΛΛΔνη 2001, 1055 και ΣτΕ 95/2004 ΕΛΛΔνη 2004, 1146επ.

Αποτελούν δύο διαφορετικές διαδικασίες οι οποίες σε καμία περίπτωση δε δύναται αν αναπληρώσει τη μια. Η καθεμία πρέπει να επιτελεί το σκοπό και τον προορισμό της και οποιαδήποτε αντικατάσταση δε δύναται να θεωρηθεί ανεκτή εκ του Συντάγματος.

### 3. Συμπεράσματα

Απ' όλα τα παραπάνω συνάγεται πως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και στον ΚΔΔιαδ, αποτελεί ένα δραστικό μέσο άμυνας για το διοικούμενο, ένα μηχανισμό ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, έστω και σε μια σχετικά ήπια και πρώιμη μορφή, προκειμένου να εξασφαλισθεί η νομιμότητα της κρατικής δράσης και η αποφυγή αυθαιρεσιών. Είναι ο προθάλαμος ελέγχου της δράσης των διοικητικών οργάνων το οποίο λαμβάνει χώρα πριν λάβει υπόσταση στο νομικό κόσμο η διοικητική πράξη. Εξασφαλίζεται ο έλεγχος νομιμότητας σε διοικητικό επίπεδο, προτού δηλαδή το υπό κρίση ζήτημα τεθεί στη δικαιοδοσία των δικαστικών οργάνων. Ο διαχωρισμός αυτός σε διοικητικό και δικαστικό επίπεδο επαληθεύεται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 20 Σ. Στο άρθρο 20§1 Σ κατοχυρώνεται η δυνατότητα του πολίτη όπως αυτός έχει πρόσβαση στα δικαστήρια προκειμένου να προστατέψει τα έννομα συμφέροντά του. Πέρα της προσφυγής στα δικαστήρια, το άρθρο 20§2 Σ αναφέρεται στο διοικητικό επίπεδο ελέγχου, στο στάδιο έκδοσης της διοικητικής πράξης εκ μέρους των διοικητικών οργάνων. Η παράλειψη χορήγησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, στις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν, έχει ως αποτέλεσμα την πλημμέλεια της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης, η οποία επιβάλλεται να ακυρωθεί λόγω της μη συμμόρφωσής της με τις εθνικές επιταγές. Η έκθεση απόψεων του διοικουμένου μπορεί να έχει οποιοδήποτε περιεχόμενο, να αφορά τόσο το ίδιο το όργανο (πχ. ζητήματα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία του) όσο και ζητήματα που ανάγονται στο περιεχόμενο της μέλλουσας διοικητικής πράξης και εν γένει στη δημιουργούμενη νομική κατάσταση που θα επέλθει από την έκδοση αυτής.

Στη συνέχεια, αμέσως παρακάτω, θα αφιερωθεί μια αναφορά στο θεσμό του διοικητικού ελέγχου του τρόπου δράσης των διοικητικών οργάνων που λαμβάνει χώρα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

### Η ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

#### 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Πέραν της καθιέρωσης, τόσο σε συνταγματικό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο, του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου, για το οποίο έγινε αναφορά παραπάνω, η εθνική έννομη τάξη προβλέπει και άλλους μηχανισμούς μέσω των οποίων δύναται να επιτευχθεί η πραγματική προστασία του πολίτη απέναντι στην εκάστοτε κρατική ενέργεια. Οι μηχανισμοί αυτοί μπορεί είτε να ενεργοποιούν τη συγκεκριμένη προστασία στο στάδιο προ της έκδοσης της πράξης, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα ακρόασης, είτε και ύστερα από την έκδοση της πράξης, σε ένα επόμενο δηλαδή στάδιο. Ο σκοπός όμως παραμένει ο ίδιος. Ένας από τους μηχανισμούς αυτούς, είναι η πρόβλεψη δυνατότητας για άσκηση διοικητικού ελέγχου στα διοικητικά όργανα προκειμένου να αξιολογείται η δράση τους και συγκεκριμένα οι πράξεις στις οποίες αυτά προβαίνουν. Ο διοικητικός έλεγχος, ο οποίος καθιερώνεται κατά τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, διακρίνεται σε διάφορα είδη ανάλογα πάντοτε με το σκοπό και τη φύση που αυτός έχει. Στην ενότητα που ακολουθεί θα συντελεστεί μια προσπάθεια σκιαγράφησης των σημαντικότερων ειδών διοικητικού ελέγχου, καθώς σ' αυτόν το θεσμό βασίζεται η πρόβλεψη της δυνατότητας άσκησης διοικητικών προσφυγών εκ μέρους του διοικουμένου κατά μιας διοικητικής πράξης. Σε αντίθεση με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, κατά το οποίο ο ίδιο ο διοικουμένος κινητοποιεί το μηχανισμό «απάντησης» και κατ' επέκταση έλεγχο της επικείμενης εν ισχύ διοικητικής πράξης, ο διοικητικός έλεγχος θα έλεγε κανείς λαμβάνει χώρα από την ίδια τη Διοίκηση. Με άλλα λόγια, η Διοίκηση προβαίνει στον έλεγχο των πράξεων των ιδίων των οργάνων της που την απαρτίζουν, γίνεται δηλαδή ένας επιμέρους έλεγχος πράξεων άμεσα συνυφασμένων και έμμεσα προερχόμενων απ' αυτή (έμμεσα με την έννοια ότι

η αξιολόγηση μιας διοικητικής πράξης κρίνεται από άλλο διοικητικό όργανο απ' αυτό που εξέδωσε την πράξη, σε κάθε περίπτωση όμως από όργανο που εμπίπτει σ' αυτή). Η συμμόρφωση των οργάνων της επιτυγχάνεται με δική της ενέργεια- πρωτοβουλία.

## 2. Είδη- κατηγορίες διοικητικού ελέγχου

Ο διοικητικός έλεγχος διακρίνεται στις επιμέρους κατηγορίες:<sup>14</sup>

α) ιεραρχικός έλεγχος

β) έλεγχος που πραγματοποιείται ύστερα από άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής

γ) διοικητική εποπτεία

Εν συνέχεια θα ακολουθήσει ανάλυση του ιεραρχικού ελέγχου (αργότερα στο κεφάλαιο για τις προσφυγές θα λάβει χώρα εκτενής ανάλυση της β' περίπτωσης, δηλαδή του ελέγχου που πραγματοποιείται ύστερα από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής) καθώς αποτελεί στην ουσία μια όμοια διαδικασία με την άσκηση διοικητικής προσφυγής εκ μέρους του διοικουμένου με αντεστραμμένο τρόπο λειτουργίας αφού αυτή δύναται να ενεργοποιηθεί και με βούληση της Διοίκησης, χωρίς δηλαδή η εναρκτήριο ενέργεια να επαφίεται στο διοικούμενο αλλά σ' αυτή με κοινό όμως στόχο : την αποκατάσταση της βλάβης που προέρχεται από μια παράνομη διοικητική ενέργεια ενός διοικητικού οργάνου κατά τη δράση του τελευταίου.

### 2.1 Ο ιεραρχικός έλεγχος ειδικότερα

Ο ιεραρχικός έλεγχος σχετίζεται άμεσα με τη δυνατότητα εκ μέρους του διοικουμένου να ασκήσει διοικητική προσφυγή κατά μιας διοικητικής πράξης και συγκεκριμένα ιεραρχική ή ειδική διοικητική (για τις οποίες θα γίνει

---

14. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος II, 14<sup>η</sup> Έκδοση, Έκδοση Νομική βιβλιοθήκη 2011, σελ. 5.

ανάλυση στη συνέχεια) αφού ενεργοποιείται άμεσα ύστερα από την άσκηση αυτής. Πέρα όμως από την περίπτωση αυτή, ο εν λόγω έλεγχος ενεργοποιείται και αυτεπαγγέλτως, χωρίς να έχει μεσολαβήσει άσκηση προσφυγής. Και στις δύο περιπτώσεις αποσκοπείται όπως πραγματοποιηθεί ο έλεγχος της δράσης ενός διοικητικού οργάνου και σε περίπτωση διαπίστωσης οιασδήποτε πλημμελούς άσκησης καθηκόντων επιχειρείται η επαναφορά των πραγμάτων στη προηγούμενη κατάσταση, άλλως η αποκατάσταση της διαταραχθείσας έννομης κατάστασης, η περιέλευση του ατόμου στο νομικό εκείνο καθεστώς που ίσχυε πριν επέλθει η διατάραξη του και πριν επιφέρει έννομα αποτελέσματα η συγκεκριμένη διοικητική πράξη. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται παράλληλα η ενότητα της δράσης της Διοίκησης όπως αυτή ασκείται εκ μέρους των επιμέρους οργάνων της.

Ειδικότερα, ο θεσμός του ιεραρχικού ελέγχου (όπως φαίνεται και από το όνομά του) στηρίζεται στο γεγονός πως τα όργανα της Διοίκησης είναι διαρθρωμένα με ιεραρχική σχέση ανά κλάδο, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια νοητή κατάταξή τους σε μια νοητή πυραμίδα. Δυνάμει αυτής της κατάταξης αναπτύσσεται μια ιεραρχική σχέση ανάμεσα στα διοικητικά όργανα, στην κορυφή της οποίας βρίσκονται τα ιεραρχικώς προϊστάμενα όργανα στα οποία αναγνωρίζεται η εξουσία όπως ασκούν και αυτεπαγγέλτως, ακόμη και χωρίς ειδική νομοθετική ρύθμιση σχετικά με τη δράση των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων. Το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο δύναται να καθοδηγεί σχετικά με τον τρόπο δράσης των οργάνων που βρίσκονται υπό τον έλεγχό του, όχι μόνο με την παροχή κατευθυντήριων γραμμών και γενικών οδηγιών αλλά και με την παροχή συστάσεων, ακόμη και διαταγών σε κάθε περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνεται απόκλιση από τις υποχρεώσεις του υφιστάμενου οργάνου. Σε μια τέτοια περίπτωση, αναμφίβολα το ιεραρχικώς υφιστάμενο όργανο καλείται να συμμορφωθεί με το περιεχόμενο των εντολών που δέχθηκε από το ιεραρχικά ανώτερό του όργανο<sup>15</sup>. Η ύπαρξη

---

15. βλ. Δ. Κόρσο ό.π. σελ 302-304.



και η λειτουργία ιεραρχίας συνιστά ένα χρήσιμο εργαλείο ώστε η Διοίκηση, όσον αφορά τις σχέσεις της με τους πολίτες να δρα καλόπιστα και σύμφωνα με τα χρηστά ήθη, στην έννοια των οποίων εμπίπτει η αποφυγή αντιφατικής συμπεριφοράς. Ο κίνδυνος ύπαρξης και διόγκωσης της αντιφατικής συμπεριφοράς περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό όταν λαμβάνει χώρα έλεγχος από το ανώτερο όργανο, το οποίο επιφορτίζεται όπως δώσει το έναυσμα και τον γενικότερο προσανατολισμό βάσει του οποίου θα ασκούνται τα καθήκοντα των υφιστάμενων διοικητικών οργάνων. Η ενότητα της δράσης της Διοίκησης, σε όσο το δυνατό μεγαλύτερο βαθμό (αφού στην πραγματικότητα είναι αδιανόητο να επιτευχθεί απόλυτα και χωρίς εξαιρέσεις η ενότητα αυτή λόγω του μεγάλου αριθμού διοικητικών οργάνων και του εύρους του αντικειμένου και της πολυπλοκότητας της φύσης των υποθέσεων) οδηγεί και στη μεγαλύτερη εμπιστοσύνη εκ μέρους του πολίτη πως τα κρατικά όργανα τον σέβονται και πως μέσω των ενεργειών τους δρουν σύννομα, σύμφωνα με τις εθνικές επιταγές και κατ' αποτέλεσμα τον ωθούν όπως και ο ίδιος τηρεί και εφαρμόζει οικειοθελώς και με μεγαλύτερη προθυμία το περιεχόμενο των διοικητικών πράξεων.

## 2.2 Είδη ιεραρχικού ελέγχου

Ο εν λόγω έλεγχος διακρίνεται σε επιμέρους κατηγορίες, στις οποίες υπάρχει μια διαφοροποίηση αναφορικά με τη λειτουργία του, και πιο συγκεκριμένα σε:

- α) προληπτικό έλεγχο
- β) κατασταλτικό έλεγχο

Τόσο ο προληπτικός έλεγχος όσο και ο κατασταλτικός διακρίνονται επιπλέον σε δύο επιμέρους κατηγορίες<sup>16</sup>:

---

16. βλ. Δ. Κόρσο ό.π. σελ. 304- 308 και Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι, ό.π. σελ. 255-256.

α) προληπτικό έλεγχο νομιμότητας- σκοπιμότητας

β) κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας- σκοπιμότητας

Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης λαμβάνει χώρα κατά το χρονικό εκείνο σημείο που το αρμόδιο διοικητικό όργανο βρίσκεται σε διαδικασία έκδοσης, άλλως διαμόρφωσης του περιεχομένου της πράξης που ανάγεται στα καθήκοντά του. Ο έλεγχος του ιεραρχικά προϊστάμενου οργάνου περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας, δηλαδή συνίσταται στην εξέταση συνδρομής οποιουδήποτε λόγου θα μπορούσε να συνιστά παράβαση κανόνα δικαίου κατά τη δράση του ιεραρχικά υφιστάμενου διοικητικού οργάνου. Η εξέταση της νομιμότητας δύναται να αφορά οποιοδήποτε ζήτημα σχετικό με την επικείμενη διοικητική πράξη, ακόμη και διαδικαστικά ζητήματα όπως αν συντρέχει αρμοδιότητα του εν λόγω οργάνου, θέματα συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας αυτού. Αυτό καθίσταται αναγκαίο και λογικό, αφού για να είναι καθόλα νόμιμη μια διοικητική πράξη δεν αρκεί μόνο το περιεχόμενό της να είναι συμβατό με τις επιταγές της εθνικής έννομης τάξης αλλά και η διαδικασία έκδοσής της να έχει ακολουθήσει την απαιτούμενη διαδικασία. Συνεπώς, στην περίπτωση αυτού του ελέγχου το προϊστάμενο όργανο ελέγχει προληπτικά τη νομιμότητα δράσης του επιβλεπόμενου οργάνου ώστε να προλάβει οποιαδήποτε τυχόν πλημμέλεια, η οποία εν συνεχεία επιβάλλεται όπως διορθωθεί και εκδοθεί με τον τρόπο αυτό μια σύννομη διοικητική πράξη. Εκ φύσεως, ο εν λόγω έλεγχος νοείται τόσο στην περίπτωση που το αρμόδιο διοικητικό όργανο δρα κατά διακριτική ευχέρεια όσο και κατά δεσμία αρμοδιότητα.

Ο προληπτικός έλεγχος σκοπιμότητας ομοιάζει με τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας όσον αφορά το χρονικό σημείο που διενεργείται ο έλεγχος από το ιεραρχικά ανώτερο όργανο. Και στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα εντοπίζεται στο σημείο πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης, πριν δηλαδή αποκτήσει υπόσταση και παράγει τα έννομα αποτελέσματά της στον εκάστοτε αποδέκτη της. Η σημαντική διαφορά τους όμως έγκειται στην έκταση του ελέγχου. Ο έλεγχος σκοπιμότητας επιτρέπει στο

επιβλέπον όργανο να εξετάσει την ανάγκη και τους λόγους που τείνουν να οδηγήσουν το υπό επίβλεψη όργανο να εκδώσει μια πράξη με ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο. Πέραν της νομιμότητας, γίνεται εξέταση τόσο σκοπού όσο και περιεχομένου, πραγματοποιείται και ουσιαστικός έλεγχος. Εκ φύσεως, ο έλεγχος αυτός νοείται μόνο στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας και όχι όταν το αρμόδιο όργανο είναι υποχρεωμένο να εκδώσει μια διοικητική πράξη με συγκεκριμένο περιεχόμενο κατά δεσμία αρμοδιότητα. Στη τελευταία αυτή περίπτωση δεν καταλείπεται περιθώριο εξέτασης αφού ήδη ο νόμος έχει καθορίσει πως, με τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων, το αρμόδιο διοικητικό όργανο καλείται να εκδώσει πράξη με συγκεκριμένο περιεχόμενο, πλήρως εναρμονισμένο με την επιταγή αυτή.

Όσον αφορά τον κατασταλτικό έλεγχο, ο τελευταίος διακρίνεται από τον προληπτικό με τον οποίο διαφέρει σε αρκετά μεγάλο βαθμό (τόσο ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας όσο και ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας από τους αντίστοιχους προληπτικούς ελέγχους για τους οποίους έγινε αναφορά αμέσως παραπάνω). Πιο συγκεκριμένα, ο κατασταλτικός έλεγχος διαφέρει στο χρονικό σημείο κατά το οποίο αυτός διενεργείται. Δηλαδή, ενώ ο προληπτικός, ως αναφέρθη, πραγματοποιείται κατά το στάδιο προ της έκδοσης της διοικητικής πράξης, ο κατασταλτικός πραγματοποιείται αφού αυτή έχει εκδοθεί, έχει επιφέρει έννομα αποτελέσματα. Πέραν τούτου, η διαφορά μεταξύ τους έγκειται και στο ότι ο κατασταλτικός έλεγχος ενέχει εκ φύσεως μια αυστηρότητα, άλλως συνεπάγεται πιο δραστικά αποτελέσματα από τον προληπτικό. Ο συγκεκριμένος έλεγχος δύναται να ενεργοποιηθεί τόσο αυτεπαγγέλτως, από το ιεραρχικώς προϊστάμενο διοικητικό όργανο όσο και ύστερα από την άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά της πράξης εκ μέρους του διοικουμένου (ιεραρχικής- ειδικής). Μια γενικότερη διαπίστωση συνίσταται στο ότι στον κατασταλτικό έλεγχο, το επιβλέπον όργανο επαληθεύει το αν τηρήθηκαν οι οδηγίες και οι κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες αυτό έδωσε κατά τον προληπτικό έλεγχο, δηλαδή πριν την έκδοση της πράξης, βάσει των οποίων το υφιστάμενο όργανο όφειλε να δράσει και σε περίπτωση που

διαπιστώνει απόκλιση από τις δοθείσες οδηγίες του προβαίνει σε δραστικότερα μέτρα, όπως αυτό της «προσβολής» της εγκυρότητας της διοικητικής πράξης.

Επί του πρακτέου, ειδικότερα στον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας, το προϊστάμενο διοικητικό όργανο δύναται να εξετάσει το αν η εκδοθείσα διοικητική πράξη από το υφιστάμενό του όργανο πληροί όλες τις προϋποθέσεις νομιμότητας που εισάγει η έννομη τάξη για να εκδοθεί η τελευταία. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί οποιαδήποτε παράβαση το επιβλέπον όργανο δύναται να προβεί έως την ανάκληση- ακύρωση της συγκεκριμένης παράνομης διοικητικής πράξης και να υποχρεώσει το διοικητικό όργανο να συμμορφωθεί.

Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας αποτελεί ένα ακόμη δραστικότερο εργαλείο για το ιεραρχικά ανώτερο όργανο έναντι του υφιστάμενου αρμοδίου να εκδώσει τη διοικητική πράξη, καθώς στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο έλεγχος που διενεργείται δεν περιορίζεται μόνο στον έλεγχο του αν τηρήθηκαν όλες οι διαδικασίες νομιμότητας που επιβάλλονται κατά τη δράση του διοικητικού οργάνου αλλά εξετάζονται και ο σκοπός και οι λόγοι έκδοσης της πράξης με το συγκεκριμένο περιεχόμενο και κατ' επέκταση το κατά πόσο το συγκεκριμένο περιεχόμενο ανταποκρίνεται στο πνεύμα της ελληνικής έννομης τάξης. Εφόσον διαπιστωθεί πως η συγκεκριμένη πράξη δε συμβαδίζει με τις εθνικές επιταγές το επιβλέπον όργανο έχει τη δυνατότητα όπως προβεί στη μερική ή ολική ακύρωση της πράξης. Εδώ επιβάλλεται να σημειωθεί, πως εκ φύσεως, ο συγκεκριμένος έλεγχος δύναται να λειτουργήσει μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το υφιστάμενο όργανο δρα για την έκδοση της πράξης κατά διακριτική ευχέρεια, αφού στην περίπτωση της δεσμίας αρμοδιότητας το περιεχόμενο που επιβάλλεται να λάβει η πράξη, εφόσον υπάρχει η συνδρομή των απαραίτητων προϋποθέσεων, είναι αυστηρώς οριοθετημένο- καθορισμένο από το νομοθέτη. Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας επιτρέπεται μόνο εφόσον υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη, σε αντίθεση με τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας ο οποίος

δύναται να πραγματοποιηθεί και στην περίπτωση σιωπής του νόμου<sup>17</sup>.

Ο κατασταλτικός έλεγχος σε καμία περίπτωση όμως δεν επιτρέπεται να οδηγεί στην ιεραρχική υποκατάσταση, με άλλα λόγια στην έκδοση της πράξης απευθείας από το ιεραρχικά ανώτερο διοικητικό όργανο χωρίς να ασκήσει προηγουμένως την αρμοδιότητά του το υφιστάμενο όργανο<sup>18</sup>.

Τέλος, κατά κανόνα, εφόσον δεν υπάρχει αντίθετη ρητή πρόβλεψη, ή δεν προκύπτει ρητώς από σχετικές διατάξεις, όλες οι πράξεις των διοικητικών οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας με την έννοια που αναλύθηκε ως άνω. Ως προς τον έλεγχο σκοπιμότητας, αυτός λαμβάνει χώρα όταν προβλέπεται ρητά ή συνάγεται σαφώς από τις οικείες διατάξεις<sup>19</sup>.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώνεται η αναφορά στη λειτουργία του ιεραρχικού ελέγχου στο χώρο του Διοικητικού Δικαίου, ο οποίος διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον έλεγχο της κρατικής δράσης. Επειδή όμως η διενέργεια αυτού του ελέγχου δε δύναται να φτάσει σε αποτελεσματικό πάντοτε βαθμό στην καταπολέμηση της παράνομης δράσης της Διοίκησης που επιφέρει προσβολή στα δικαιώματα του διοικουμένου, είναι αναγκαίο να εξοπλίζεται ο τελευταίος με τη δυνατότητα προσβολής της επίμαχης διοικητικής πράξης, ατομικά, χωρίς να επαφίεται στη βούληση του ανώτερου διοικητικού οργάνου να ακυρώσει αυτή. Δε μπορεί να παραγνωρίσει κάποιος πως, σε πολλές περιπτώσεις, για λόγους αδιαφορίας, πελατειακών σχέσεων, προσωπικών σχέσεων με το ελεγχόμενο όργανο, το επιφορτισμένο με τον έλεγχο ανώτερο

---

17. αναφορικά με το περιεχόμενο των ειδών του ιεραρχικού ελέγχου βλ. Δ. Κόρσο ό.π. σελ. 304-308, Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι, ό.π. σελ. 255-256, Α. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Π. Παυλόπουλο, Γ. Σιούτη, Σ. Φλωγαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2015, σελ. 49-51 και Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικουμένου ό.π. σελ. 117-120.

18. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο Τόμος Ι ό.π. σελ. 256.

19. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο Τόμος Ι ό.π. σελ. 256.

όργανο δε προβαίνει σε άσκηση των καθηκόντων του και κατ' επέκταση στην απόρριψη της ζημιογόνου διοικητικής πράξης. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό το δικαίωμα άσκησης προσφυγής στο διοικούμενο, το οποίο θα αναλυθεί εκτενώς στο αμέσως παρακάτω κεφάλαιο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

### ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΓΙΑ ΑΣΚΗΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

#### 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η καθιέρωση δικαιώματος άσκησης προσφυγής στο διοικούμενο κατά μιας διοικητικής πράξης, προερχόμενης από τη δράση ενός διοικητικού οργάνου το οποίο εκφράζει τη κρατική βούληση αποτελεί ένα σημαντικό μέσο άμυνας. Συνιστά το πιο δραστικό μέσο για την αμφισβήτηση της ισχύος της και την προσπάθεια για εξαφάνιση των αποτελεσμάτων που αυτή παρήγαγε. Η άσκηση προσφυγής εκ μέρους του διοικουμένου αποτελεί μια πρόσκληση στη Διοίκηση όπως αυτή επανεξετάσει την εκδοθείσα διοικητική πράξη κατά της οποίας στρέφεται επικαλούμενος την αντίθεση αυτής στους ισχύοντες κανόνες δικαίου στην ελληνική επικράτεια. Αναμφισβήτητα, το εν λόγω δικαίωμα αποτελεί την ύστατη προσπάθεια του διοικουμένου να ανατρέψει το δημιουργηθέν καθεστώς προς αποτροπή της συνέχισης της βλάβης των συμφερόντων του. Η άμυνά του αποτυπώνεται εγγράφως και απευθύνεται σε αρμόδιο διοικητικό όργανο το οποίο είναι επιφορτισμένο όπως προβεί στην κρίση επί της υπόθεσης. Η άσκηση προσφυγής αποτελεί το τελευταίο εκείνο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας κατά την οποία εξετάζεται το ζήτημα της εξακολούθησης της ισχύος ή μη της διοικητικής πράξης. Ύστερα από την περάτωση αυτού του σταδίου δεν καταλείπεται πλέον περιθώριο κρίσης και κατ' επέκταση αιτήματος περί προστασίας των εννόμων συμφερόντων του πολίτη, παρά μόνο με τις απαραίτητες εκείνες ενέργειες οι οποίες δύνανται να θέσουν σε ισχύ το μηχανισμό της ελληνικής δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια δηλαδή, η διαδικασία που άρχεται μετά της ασκήσεως διοικητικής προσφυγής είναι ο προάγγελος της έναρξης μιας δικαστικής πλέον διαμάχης ανάμεσα σε Κράτος- ιδιώτη προκειμένου η κάθε πλευρά να προστατέψει τα συμφέροντά της, εφόσον ο μηχανισμός διοικητικής διαδικασίας δεν επέτυχε την ύπαρξη μιας αρκούντως επαρκούς λύσης ώστε να διασφαλιστούν επαρκώς τα εκατέρωθεν έννομα συμφέροντα των δύο πλευρών. Αποτελεί την ύστατη

προσπάθεια ώστε η υπό κρίση υπόθεση να λυθεί εξωδικαστικά, με τον προβλεπόμενο διοικητικό μηχανισμό και ταυτόχρονα την αποφυγή των δικαστηρίων. Η διαπίστωση αυτή, καίτοι φαίνεται αμελητέας βαρύτητας, είναι μείζονος σημασίας διότι στην ελληνική πολιτεία η απονομή της δικαιοσύνης δυστυχώς κινείται με πολύ αργούς ρυθμούς, ώστε πολλές φορές να χάνεται και το νόημά της. Συνεπώς, ο διοικούμενος, μέσω της άσκησης προσφυγής, εναποθέτει τις ελπίδες του στο διοικητικό μηχανισμό για την κρίση της υπόθεσής του και τη διόρθωση τυχόν σφαλμάτων αυτών με σκοπό να αποφύγει την ταλαιπωρία περί προσφυγής σε δικαστικό επίπεδο, γεγονός που θα του κοστίζει χρόνο, χρήμα και ψυχολογική πίεση.

Από την άλλη πλευρά όμως, δε γίνεται να παραγνωρίσει κάποιος το γεγονός πως κάθε φορά που ο διοικούμενος προσφεύγει στη λύση της άσκησης προσφυγής ενώπιον του εκάστοτε αρμοδίου διοικητικού οργάνου, βρίσκεται στον κίνδυνο να μην τύχει ορθής, νόμιμης και πάνω απ' όλα αποτελεσματικής προστασίας. Αναμφίβολα και σε δικαστικό επίπεδο, η δικαίωση του πολίτη δεν είναι κάτι εγγυημένο αλλά υπάρχει μια μεγάλη διαφορά: στο διοικητικό μηχανισμό, στο χώρο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολύ συχνά τα φαινόμενα αυθαιρεσίας και πολλές φορές άγνοιας της νομιμότητας ώστε ο προσφεύγων να υφίσταται βλάβη των εννόμων συμφερόντων του χωρίς τη δυνατότητα να αντιδράσει ουσιαστικά. Η αμερόληπτη επίσης κρίση αποτελεί ένα επιπλέον ζήτημα. Αντιθέτως, τα δικαστικά όργανα, εξοπλισμένα με εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά το 87§1 Σ είναι δεδομένο πως εμπνέουν πολύ μεγαλύτερη εμπιστοσύνη σχετικά με την κρίση της υπόθεσης. Βέβαια όλες οι διαπιστώσεις αυτές είναι σχετικές.

Σε όλα τα παραπάνω, είναι αναγκαίο όπως επισημανθεί πως σε πολλές περιπτώσεις (για τις οποίες θα γίνει λόγος στη συνέχεια), η άσκηση διοικητικής προσφυγής εκ μέρους του διοικουμένου αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου αυτός να έχει τη δυνατότητα να προσφύγει εκ των υστέρων στην ελληνική δικαιοσύνη, άλλως αποτελεί ένα προαπαιτούμενο, χωρίς την ύπαρξη του οποίου ο διοικούμενος χάνει το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας



ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων, δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο 20§1 Σ. Ο διοικητικός μηχανισμός στις περιπτώσεις αυτές καλείται να ενεργοποιηθεί έτσι ώστε στη συνέχεια να επιτραπεί και η ενεργοποίηση του δικαστικού μηχανισμού.

Εν συνεχεία, θα γίνει μνεία στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς (άρθρο 10Σ) το οποίο βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώ στη συνέχεια θα λάβει χώρα ανάλυση των ειδών και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων αυτών. Το δικαίωμα άσκησης προσφυγής προβλέπεται και ρυθμίζεται επίσης στον ΚΔΔιαδ και πιο συγκεκριμένα στα άρθρα 24-27.

## 2. Το δικαίωμα της αναφοράς (άρθρο 10 Σ)

### 2.1 Η Φύση του δικαιώματος

Το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί τη βάση, το έρεισμα βάσει του οποίου θεμελιώνεται το δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά μιας διοικητικής πράξης, του οποίου θα έλεγε κανείς αποτελεί τόσο υλοποίηση όσο και παραλλαγή. Σύμφωνα μ' αυτό, καθιερώνεται η δυνατότητα του καθενός όπως αναφέρεται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες υποχρεούνται να ενεργούν σύμφωνα με τις επιταγές της ελληνικής Πολιτείας και να απαντούν αιτιολογημένα επ' αυτών στον αιτούντα.

Αναφορικά με τη φύση του, έχουν διατυπωθεί διάφορες διαφορετικές μεταξύ τους θεωρίες, οι οποίες το κατατάσσουν σε διαφορετικές κατηγορίες των θεμελιωδών δικαιωμάτων (status negativus- κοινωνικά δικαιώματα, status positivus- ατομικά δικαιώματα, status activus- πολιτικά δικαιώματα)<sup>20</sup>. Σε γενικό επίπεδο, στο status negativus εντάσσονται τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία αποτελούν δικαιώματα θετικής κατάστασης, άλλως έχουν θετικό περιεχόμενο, με την έννοια ότι συνίστανται στην καθιέρωση υποχρέωσης του

---

20. βλ. περί διάκρισης Jellinek Α. Γ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο- Θεμελιώδη Δικαιώματα, 4<sup>η</sup> Έκδοση, Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2011 σελ. 41.

Κράτους όπως προβαίνει στη λήψη θετικών μέτρων για παροχή ορισμένων παροχών κυρίως οικονομικής φύσεως. Τα ατομικά δικαιώματα συνάγονται από μια αρνητική κατάσταση (*status negativus*), άλλως εμπεριέχουν μια αξίωση με αρνητικό περιεχόμενο, η οποία συνίσταται στην αποχή των κρατικών οργάνων από οποιαδήποτε ενέργεια δύναται να αποτελέσει ρωγή στο δικαίωμα ελεύθερης άσκησης του εκάστοτε κατοχυρωμένου δικαιώματος. Τα πολιτικά δικαιώματα απορρέουν από μια ενεργητική κατάσταση (*status activus*), έχουν ενεργητικό περιεχόμενο το οποίο συνίσταται στο δικαίωμα για πραγματική συμμετοχή στην άσκηση της κρατικής εξουσίας<sup>21</sup>. Ειδικότερα, όσον αφορά το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, έχει διατυπωθεί η άποψη πως αυτό εντάσσεται στο *status negativus*, με την έννοια πως καθιερώνεται υποχρέωση αποχής του Κράτους από ενέργειες οι οποίες παρακωλύουν την άσκηση του. Ταυτόχρονα όμως υποστηρίζεται πως εμπεριέχει και θετικό περιεχόμενο, με την έννοια πως καθιερώνεται υποχρέωση της διοικητικής αρχής να απαντά και να ενεργεί χωρίς χρονοτριβή στις αναφορές που οι πολίτες απευθύνουν ενώπιόν τους (*status positivus*). Έχει ακόμα υποστηριχθεί ότι εφόσον η αναφορά δύναται να αφορά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και όχι μόνο προάσπιση ατομικών συμφερόντων, το εν λόγω δικαίωμα έχει όλα τα χαρακτηριστικά ενός πολιτικού δικαιώματος. Τέλος, πολλοί υποστηρίζουν πως το δικαίωμα αναφοράς έχει ταυτόχρονα τα χαρακτηριστικά ατομικού και κοινωνικού δικαιώματος (διττός χαρακτήρας) ενώ άλλοι πρεσβεύουν το διττό χαρακτήρα του, τόσο ως ατομικό δικαίωμα, στο μέτρο που η αναφορά ασκείται για προάσπιση ατομικών συμφερόντων, όσο και ως πολιτικό δικαίωμα στο μέτρο που η τελευταία ασκείται για ζητήματα ευρύτερου ενδιαφέροντος<sup>22</sup>.

Ενόψει όλων των παραπάνω απαιτείται όπως γίνει μια διευκρίνηση. Αναμφίβολα, ένα δικαίωμα δύναται να έχει πολλαπλές πτυχές, λόγω της φύσεως, της λειτουργίας του και του εν γένει προορισμού του, ούτως ώστε

---

21. σχετικά με τις διακρίσεις και το περιεχόμενο των δικαιωμάτων βλ. Α.Γ. Ράικο ό.π. σελ.41-44.

22. σχετικά με τις εν λόγω θεωρίες βλ. Σ. Β. Βλαχόπουλο, Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα 1998, σελ. 13επ.

ακόμη και αν εντάσσεται στο *status negativus* είναι δυνατό να έχει ταυτόχρονα ένα αρνητικό και ένα θετικό περιεχόμενο όπως αντίστοιχα συμβαίνει και στην περίπτωση που ένα δικαίωμα ακόμη και αν εντάσσεται στο *status positivus*, δύναται να έχει όχι μόνο ένα θετικό αλλά και ένα αρνητικό περιεχόμενο<sup>23</sup>.

Πέρα όμως απ' όλες αυτές τις θεωρητικές προσεγγίσεις, η πρακτική σημασία της ως άνω διάκρισης έγκειται στο γεγονός κυρίως του αν το δικαίωμα της αναφοράς λογίζεται ως πολιτικό ή ατομικό δικαίωμα και όχι τόσο πολύ στο αν συνιστά ατομικό ή κοινωνικό δικαίωμα. Η εν λόγω διαπίστωση είναι ορθή, καθώς τόσο στα ατομικά όσο και στα κοινωνικά δικαιώματα, φορέας είναι δίχως εξαιρέσεις και περιορισμούς ο κάθε άνθρωπος, όχι μόνο ο Έλληνας πολίτης, αλλά και ο αλλοδαπός καθώς και νομικά πρόσωπα. Συνεπώς, δεν περιορίζεται ο κύκλος των δικαιούχων προς άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος. Αντιθέτως, το ίδιο δε συμβαίνει στη περίπτωση που το εν λόγω δικαίωμα θεωρηθεί ως πολιτικό δικαίωμα (ένταξη στο *status activus*). Μια τέτοια παραδοχή έχει ως συνέπεια πως φορέας του δικαιώματος πλέον δε μπορεί να θεωρηθεί ο καθένας, αλλά μόνο οι Έλληνες πολίτες. Συνεπώς αποκλείονται από τη δυνατότητα άσκησης αναφοράς ενώπιον των αρχών οι υπόλοιπες κατηγορίες. Αυτό οφείλεται στο ότι η άσκηση των κατοχυρωμένων πολιτικών δικαιωμάτων αναγνωρίζονται αποκλειστικά στους Έλληνες πολίτες<sup>24</sup>.

Σύμφωνα με τον Σ. Βλαχόπουλο<sup>25</sup>, το δικαίωμα της αναφοράς, ανήκει στο *status positivus* λόγω του γεγονότος πως οι διοικητικές αρχές οφείλουν όπως απαντούν επί της αναφοράς, υποχρεούνται δηλαδή σε θετική ενέργεια. Η ταυτόχρονη εμφάνιση ενός αρνητικού περιεχομένου, αυτό της αποχής των κρατικών οργάνων από ενέργειες οι οποίες παρακωλύουν την άσκησή του εκ μέρους των φορέων του, έχει έναν παραπληρωματικό χαρακτήρα, χαρακτηρι-

---

23. βλ. Σ. Β. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 14-15.

24. βλ. Σ. Β. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 14-15.

25. Βλ. Σ. Β. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 16-17.

στικό στοιχείο όλων των δικαιωμάτων που εντάσσονται στο status positivus, χωρίς όμως να αλλοιώνεται η φύση τους. Επίσης, σύμφωνα με την ίδια άποψη, το εν λόγω δικαίωμα δε δύναται να ενταχθεί στο status activus, άλλως δε συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά στοιχεία ενός πολιτικού δικαιώματος για του εξής λόγους : ως αναφέρθη παραπάνω, ένα πολιτικό δικαίωμα δύναται να ασκηθεί από περιορισμένο αριθμό ατόμων, και πιο συγκεκριμένα η άσκηση του επαφίεται μόνο στους Έλληνες πολίτες, αποκλείοντας με τον τρόπο αυτό κάθε άλλο άτομο. Υπάρχει περιορισμός δηλαδή, αναφορικά με το φορέα των εν λόγω δικαιωμάτων. Για το λόγο αυτό, το δικαίωμα αναφοράς δε δύναται να θεωρηθεί πως εμπίπτει σ' αυτή την κατηγορία δικαιωμάτων, αφού η γραμματική διατύπωση του άρθρου 10§1 Σ, στο οποίο αυτό κατοχυρώνεται αναφέρει τη λέξη «καθένας» και όχι «Έλληνες πολίτες». Μια τέτοια παραδοχή επομένως θα αποτελούσε ανεπίτρεπτη συστατική ερμηνεία, περιορισμό στην άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος, γεγονός το οποίο, ως φαίνεται, δε θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης, αφού, εφόσον ήθελε κάτι τέτοιο, θα το ανέφερε ρητά, όπως συμβαίνει με άλλα κατοχυρωμένα δικαιώματα. Ο δεύτερος λόγος που συνηγορεί στο ότι το δικαίωμα της αναφοράς δεν εμπίπτει δικαίωμα της αναφοράς, αφού στη τελευταία περίπτωση ελλείπει το στοιχείο της δεσμευτικότητας. Δηλαδή, η υποβολή αναφοράς, ακόμη και για ένα ζήτημα ευρύτερου πολιτικού ενδιαφέροντος, δεν υποχρεώνει τα αρμόδια κρατικά όργανα να δράσουν κατά το περιεχόμενο αυτής, αλλά η δράση εναπόκειται στην κρίση στη συγκεκριμένη κατηγορία (status activus) είναι πως στα πολιτικά δικαιώματα, ο φορέας, Έλληνας πολίτης συμμετέχει ενεργά και με τρόπο δεσμευτικό στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας, στοιχείο το οποίο απουσιάζει από το αυτών<sup>26</sup>.

Συμπερασματικά λοιπόν, λαμβάνοντας κανείς υπόψη όλες τις ως άνω απόψεις και επιχειρήματα μπορεί να υποστηρίξει πως το δικαίωμα της

---

26. βλ. Σ. Β. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 18-20.

της αναφοράς δε μπορεί να ενταχθεί στη κατηγορία των πολιτικών δικαιωμάτων, ιδιαίτερα με βάση τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 10Σ, στο οποίο κατοχυρώνεται. Όσον αφορά τις υπόλοιπες κατηγορίες, αυτή του status negativus και status positivus, είναι αποδεκτές κι οι δύο απόψεις, οι οποίες τουλάχιστον σε πρακτικό επίπεδο δεν έχουν διαφορετικές συνέπειες, αφού οι φορείς του εν λόγω δικαιώματος και στις δύο περιπτώσεις είναι ο ίδιος, δε συρρικνώνεται.

## 2.2 Περιεχόμενο του δικαιώματος της αναφοράς

Όσον αφορά το περιεχόμενο του δικαιώματος της αναφοράς, το άρθρο 10§1 Σ ορίζει πως « καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι να ενεργούν σύννομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο». Με βάση την ως άνω διατύπωση μπορούμε να προβούμε σε ορισμένες παρατηρήσεις.

Φορείς του συγκεκριμένου δικαιώματος, είναι ο καθένας, είτε δρα ατομικά είτε συλλογικά, από κοινού δηλαδή με άλλους. Στην ως άνω έννοια περιλαμβάνονται τόσο οι Έλληνες πολίτες όσο και οι αλλοδαποί. Επίσης περιλαμβάνονται και νομικά πρόσωπα όπως και ενώσεις προσώπων. Όσον αφορά ειδικότερα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία μέσω των διοικητικών οργάνων τους ασκούν δημόσια εξουσία, κατά κανόνα είναι αναμφισβήτητο πως δεν μπορούν να καθίστανται φορείς του δικαιώματος καθώς αν γίνει κάτι τέτοιο δεκτό, επέρχεται σύγχυση, αφού στο ίδιο πρόσωπο συγκεντρώνεται τόσο η ιδιότητα του φορέα όσο και αυτή του αποδέκτη. Μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί αυτά να καταστούν φορείς του δικαιώματος<sup>27</sup>.

Αποδέκτης του δικαιώματος της αναφοράς είναι η κρατική εξουσία, τα κρατικά όργανα που ασκούν μονομερή εξουσία και προς τα οποία απευθύνο-

---

27. βλ Κ.Χ. Χρυσόγονο ό.π. σελ. 52 και Α.Γ. Ράικο ό.π σελ. 113-114.

νται οι εκάστοτε αναφορές των δικαιούχων προσώπων. Στη συγκεκριμένη διάταξη, ο όρος «τηρώντας τους νόμους» που τίθεται στο κείμενο του άρθρου 10Σ, συνιστά επιφύλαξη υπέρ του νόμου, θεσμός ο οποίος αποτελεί περιορισμό στην ελεύθερη και άκριτη ελευθερία άσκησης των δικαιωμάτων από τον κύκλο προσώπων που έχει δικαίωμα να τα ασκεί. Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα, επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη, όπως θεσπίζει κανόνες δικαίου οι οποίοι ρυθμίζουν λεπτομερώς- αναλυτικά τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος θέτοντας παράλληλα περιορισμούς στην εν λόγω άσκηση για εξυπηρέτηση λόγων δημοσίου συμφέροντος και γενικότερα χάριν εξασφάλισης της ευρύθυμης λειτουργίας της πολιτείας, αλλά πάντοτε υπό την προϋπόθεση οι εν λόγω περιορισμοί να μη φτάνουν μέχρι το σημείο να προσβάλουν το δικαίωμα στον πυρήνα του καθιστώντας το μ' αυτό τον τρόπο ανενεργό. Πρέπει δηλαδή οι εν λόγω τιθέμενοι περιορισμοί να είναι συμβατοί με τις επιταγές του Συντάγματος. Ειδικότερα, σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς, το περιεχόμενο και ο τρόπος άσκησης του τελευταίου ρυθμίζεται με το ν.δ. 796/1971, μέσω του οποίου θα σκιαγραφηθεί το περιεχόμενο του δικαιώματος. Το εν λόγω ν.δ. λογίζει ως αναφορές μόνο έγγραφα τα οποία περιέχουν «αιτιάσεις» κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημόσιων αρχών και περιέχουν αίτημα το οποίο συνίσταται στην ανόρθωση ή αποτροπή της βλάβης (οποιοδήποτε είδους, υλικής ή ηθικής) του ατόμου. Ειδικότερα στην §2 του άρθρου 2 αναφέρεται πως δε συνιστούν αναφορά η απλή αίτηση παροχής πληροφοριών (η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 10§3Σ), οι διαδικαστικές πράξεις ενώπιον δικαστηρίων και οι ενδικοφανείς προσφυγές. Επιπλέον, στο άρθρο 3 του ίδιου νομοθετήματος τίθεται ως προϋπόθεση η εκάστοτε αναφορά να απευθύνεται στην αρμόδια αρχή. Οι εν λόγω ρυθμίσεις καθώς και οι περιορισμοί που τίθενται από το εν λόγω ν.δ., γίνονται δεκτοί από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων<sup>28</sup>, η οποία όμως δε λαμβάνει υπόψη κάποιους προβληματισμούς: κάνοντας μία σύγκριση σχετικά με την οριοθέτηση του περιεχομένου της αναφοράς στο ν.δ και στο Σύνταγμα

---

28. βλ. ΑΠ 526/2004, ΕΛΛΔνη 2004, 1566, ΑΠ 116/1997, ΝοΒ 1997, 1033.

είναι φανερό πως το συγκεκριμένο ν.δ. περιορίζει σημαντικά το περιεχόμενο του δικαιώματος της αναφοράς, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Ο όρος «αιτιάσεις» είναι διαφορετικός από τον όρο «αίτημα» που χρησιμοποιείται στο κείμενο του Συντάγματος αφού αυτή περιλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις παραπόνων κατά πράξεων –παραλείψεων των αρχών (όχι και ιδιωτών) και αποκλείει κάθε άλλη περίπτωση αιτήματος . Επίσης, το αναγκαίο στοιχείο της ύπαρξης βλάβης δε φαίνεται να απαιτείται με βάση τη διατύπωση του Συντάγματος σε σχέση μ' αυτή του ν.δ/γματος. Ακόμα η αναφορά σε «αρμόδια» αρχή συνιστά έναν ακόμη περιορισμό που δε φαίνεται αν συνάδει με το άρθρο 10Σ.

Απ' όλα τα παραπάνω, προβαίνει κανείς στη διαπίστωση πως οι εν λόγω προβλέψεις στο ν.δ. 796/1971 περιστέλλουν σε υπέρ το δέον βαθμό το εύρος του δικαιώματος της αναφοράς, δημιουργώντας μ' αυτό τον τρόπο αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητά τους σε σχέση με το γράμμα (γραμματική ερμηνεία του Συντάγματος). Με βάση το κείμενο του (10§1Σ) , στην έννοια της αναφοράς φαίνεται να εμπίπτει κάθε αίτημα για συγκεκριμένη ενέργεια εκ μέρους της εκάστοτε δημόσιας αρχής στην οποία απευθύνεται και εφόσον το εν λόγω αίτημα δεν περιορίζεται σε απλή αίτηση για παροχή πληροφοριών<sup>29</sup>. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από το γεγονός ότι η §1 μιλάει για υποχρέωση σύννομης ενέργειας των δημόσιων αρχών καθώς και το ότι το αίτημα για παροχή πληροφοριών τυγχάνει ιδιαίτερης ρύθμισης (ωστόσο σύμφωνα με το Σ. Βλαχόπουλο η επιφύλαξη ξεχωριστής ρύθμισης όσον αφορά το αίτημα πληροφοριών δεν σημαίνει πως το τελευταίο αποβάλλει το χαρακτήρα της αναφοράς απλά αποτελεί διαφορετική έκφραση αυτού)<sup>30</sup>. Αναφορά δε δύναται να συνιστά η απλή έκφραση της γνώμης επί ενός ζητήματος (στην περίπτωση αυτή άξια προστασίας και κατοχύρωσης είναι η ελευθερία της γνώμης όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 14Σ.

---

29. βλ. Κ. Χ. Χρυσόγονο ό.π. σελ. 416.

30. Βλ. Σ. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 44-45.

Όσον αφορά την πρόβλεψη στο συγκεκριμένο ν.δ. ότι, πέραν των αιτημάτων πληροφοριών δεν εμπίπτουν στο στάδιο της αναφοράς οι ενδικοφανείς προσφυγές μπορούν να ειπωθούν τα εξής: πρόκειται για ένα ζήτημα για το οποίο έχουν διατυπωθεί και οι δύο γνώμες, δηλαδή αφενός αυτές που υποστηρίζουν τη συμβατότητα της ρύθμισης του άρθρου 2§2 του ν.δ/γματος 796/1971 με τις επιταγές του Συντάγματος (νομολογία ελληνικών δικαστηρίων), αφετέρου αυτές που θεωρούν αντισυνταγματικό τον εν λόγω αποκλεισμό. Σύμφωνα με το Σ. Βλαχόπουλο, κατ' αρχήν οι ενδικοφανείς προσφυγές, και κατ' επέκταση και οι ειδικές διοικητικές προσφυγές (οι οποίες έχουν κοινά βασικά εννοιολογικά στοιχεία με τις πρώτες), εφόσον συνίστανται στην προσβολή μιας διοικητικής πράξης με σκοπό την εξαφάνιση ή τροποποίησή της, πληρούν όλα τα εννοιολογικά στοιχεία της αναφοράς. Όμως, απ' την άλλη αν γίνει κάτι τέτοιο δεκτό, τότε ενδεχόμενη συνταγματική κατοχύρωση των εν λόγω ειδών προσφυγών εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να τις καταργήσει (γεγονός που δε μπορεί να γίνει δεκτό) ενώ προκύπτει και το ζήτημα του κατά πόσο μπορεί να θεωρηθεί ενάσκηση δικαιώματος μια προσφυγή (ειδικά η ενδικοφανής) η οποία αποτελεί προϋπόθεση παραδεκτού για τη μετέπειτα άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον των δικαστηρίων. Βέβαια οι εν λόγω προσφυγές, δεν απαλλάσσουν τη Διοίκηση όπως ενεργεί σώννομα και απαντά αιτιολογημένα επί αυτών κατά το 10§1Σ ενώ εμπίπτουν και στο ρυθμιστικό πεδίο της §2 αναφορικά με τη μη δίωξη των ασκούντων αναφορές<sup>31</sup>.

Επίσης, ως αναφέρθη, η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 10 περιλαμβάνει αόριστο αριθμό ατόμων που δικαιούνται όπως υποβάλλουν μια αναφορά ενώπιον δημόσιας αρχής, ανεξαρτήτου βλάβης και ενώπιον οποιασδήποτε αρχής ακόμη και αναρμόδιας, η οποία οφείλει όπως τη μεταβιβάσει στην εκάστοτε αρμόδια.

---

31. βλ. Σ. Βλαχόπουλο ό.π. σελ. 46-51 και Κ. Χ. Χρυσόγονο ό.π. σελ.416



Εδώ λοιπόν ολοκληρώθηκε η αναφορά στα σημαντικότερα ζητήματα που ανακύπτουν κατά την ανάλυση του περιεχομένου του δικαιώματος της αναφοράς, η οποία κρίνεται απαραίτητη καθώς αποτελεί την αφετηρία των διοικητικών προσφυγών, η ανάλυση των οποίων ακολουθεί αμέσως στην επόμενη ενότητα.

### 3. Είδη διοικητικών προσφυγών

Ο ΚΔΔιαδ στο πέμπτο κεφάλαιο, και ειδικότερα στα άρθρα 24-27 προβλέπει τα παρακάτω είδη διοικητικών προσφυγών στο διοικουμένο όπως ο τελευταίος τις χρησιμοποιήσει προκειμένου να εναντιωθεί και να εξασφαλίσει την προστασία του από μια κρατική ενέργεια προερχόμενη από τη δράση ενός διοικητικού οργάνου. Στα εν λόγω άρθρα καθορίζονται και οι ειδικότερες προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες ο διοικουμένος μπορεί να ασκήσει μια προσφυγή. Σύμφωνα με το εν λόγω νομοθέτημα, κατοχυρώνονται τα εξής είδη προσφυγών:

- α) άρθρο 24: 1) αίτηση θεραπείας 2) ιεραρχική προσφυγή
- β) άρθρο 25: ειδική διοικητική προσφυγή
- γ) άρθρο 26: ενδικοφανής προσφυγή

Το άρθρο 27 δεν καθιερώνει κάποιο άλλο είδος διοικητικής προσφυγής, απλώς αναφέρεται στη δυνατότητα του διοικουμένου για άσκηση αναφοράς, όπως ονομάζεται, σε περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατή η άσκηση διοικητικών προσφυγών κατά τα άρθρα 24-26, για την οποία θε γίνει μνεία στη συνέχεια.

Σύμφωνα με τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, η αίτηση θεραπείας και η ιεραρχική προσφυγή συνιστούν τη λεγόμενη άτυπη διοικητική προσφυγή ενώ η ειδική διοικητική προσφυγή και η ενδικοφανής συνιστούν τυπικές διοικητικές προσφυγές<sup>32</sup>.

---

32. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου, Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοίκησης ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδόσεις Σάκκουλα 2000, σελ. 31 επ.

### 3.1 Άτυπη διοικητική προσφυγή

Ως προελέχθη, η άτυπη (απλή) διοικητική προσφυγή έχει ως αφετηρία της το άρθρο 10Σ, εκεί όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα του κάθε πολίτη να αναφέρεται εγγράφως για τα εκάστοτε ζητήματα που τον απασχολούν.

Η εν λόγω προσφυγή ρυθμίζεται στο άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ. Στο χώρο της θεωρίας του διοικητικού δικαίου στην κατηγορία αυτή εντάσσονται δύο επιμέρους ήδη προσφυγής, οι οποίες διακρίνονται βάσει της αρχής προς την οποία απευθύνονται: α) από τη μια πλευρά η χαριστική προσφυγή και β) από την άλλη πλευρά η ιεραρχική προσφυγή. Η χαριστική προσφυγή απευθύνεται στην ίδια αρχή που εξέδωσε τη διοικητική πράξη, η οποία συνιστά προσβολή των συμφερόντων του και κατά της οποίας στρέφεται ο διοικούμενος. Η ιεραρχική προσφυγή απευθύνεται σε ιεραρχικά ανώτερο όργανο, σε προϊστάμενη αρχή η οποία είναι η πλέον αρμόδια όπως αποφανθεί περί της ορθότητας ή μη της κρίσης του ιεραρχικά υφιστάμενου οργάνου. Το ίδιο κριτήριο με την θεωρία του διοικητικού δικαίου χρησιμοποιεί και ο ΚΔΔιαδ, δηλαδή την αρχή επί της οποίας ασκείται και κρίνεται η άτυπη προσφυγή, όπου και εδώ αναγνωρίζονται δύο είδη που εντάσσονται στη κατηγορία της άτυπης διοικητικής προσφυγής (απλής) αλλά με διαφορετική ονομασία. Η προσφυγή η οποία απευθύνεται ενώπιον της αρχής που εξέδωσε την πράξη δε λέγεται χαριστική, αλλά αίτηση θεραπείας, ενώ η προσφυγή που απευθύνεται ενώπιον της ανώτερης του οργάνου που εξέδωσε την πράξη αρχής λέγεται και σ' αυτή τη περίπτωση ιεραρχική προσφυγή<sup>33</sup>. Η διαφορά λοιπόν έγκειται στη διαφορά του χαρακτηρισμού της πρώτης κατηγορίας προσφυγής, δηλαδή της χαριστικής, ή κατά τον ΚΔΔιαδ αίτησης θεραπείας. Πάντως και οι δύο αυτοί τύποι κείνται υπό το μανδύα της άτυπης προσφυγής.

---

33. για την εν λόγω διάκριση βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ. 31-32, 37,38.

Αναφορικά με τη φύση της άτυπης διοικητικής προσφυγής, ανεξάρτητα από την ως άνω διάκριση, μολονότι η τελευταία βρίσκει, όπως ειπώθηκε, έρεισμα στο 10Σ, δε δύναται να υποστηριχθεί δίχως άλλο η εξομοίωση με την έννοια της αναφοράς (για την έννοια της αναφοράς βλ. ως άνω). Βέβαια είναι δυνατό μια αναφορά να συνιστά υπό προϋποθέσεις άτυπη διοικητική προσφυγή, άλλως να έχει το χαρακτήρα προσφυγής. Το τελευταίο εξαρτάται από το εκάστοτε περιεχόμενο της αναφοράς, εφόσον δηλαδή μια αναφορά περιέχει απλές σκέψεις για κάποιο ζήτημα που ενδέχεται να χρήζει ρύθμισης ή πρόκειται για μια απλή ικανοποίηση ενός ατομικού του συμφέροντος δε δύναται να θεωρηθεί πως έχει το χαρακτήρα διοικητικής προσφυγής. Αντίθετα, αν η αναφορά προσανατολίζεται σε ακύρωση ή τουλάχιστον τροποποίηση της διοικητικής πράξης από την οποία ο διοικούμενος- αιτών έχει υποστεί βλάβη, την οποία επιδιώκει να ανορθώσει και να επανέλθει στην προηγούμενη έννομη κατάσταση του, τότε η αναφορά αυτή έχει το χαρακτήρα προσφυγής<sup>34</sup>. Στη δεύτερη περίπτωση η ύπαρξη βλάβης αποτελεί το κρίσιμο μέγεθος όπως ο πολίτης έχει την ανάγκη και το άμεσο έννομο συμφέρον να διεκδικήσει εκείνο το νομικό καθεστώς που του εξασφαλίζει την απόλαυση των κατοχυρωμένων ατομικών του δικαιωμάτων, όπως αυτά αναγνωρίζονται από την ελληνική έννομη τάξη. Από τα παραπάνω προκύπτει λοιπόν, πως το περιεχόμενο του άρθρου 10Σ δεν εξομοιούται με την έννοια που προσλαμβάνει η διοικητική προσφυγή κατά το άρθρο 24 ΚΔΔιαδ.

Στη συνέχεια, θα γίνει αναφορά στις ειδικότερες προϋποθέσεις, η συνδρομή των οποίων κρίνεται απαραίτητη όπως ασκηθεί τόσο η χαριστική προσφυγή, ή άλλως η αίτηση θεραπείας όσο και η ιεραρχική προσφυγή. Ειδικότερα θα γίνει μνεία στον τρόπο άσκησης, στις απαραίτητες διατυπώσεις, στο περιεχόμενο της απόφασης επί της προσφυγής, στα αποτελέσματα αυτής και γενικότερα στη θέση την οποία η τελευταία προσλαμβάνει στο χώρο του διοικητικού δικαίου.

---

34. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ. 30-31.

### 3.1.1. Προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής

Η άσκηση της απλής τυπικής προσφυγής από το διοικούμενο δεν είναι απεριόριστο. Αντιθέτως υπόκειται σε ορισμένες διαδικαστικές προϋποθέσεις, η τήρηση των οποίων επιβάλλεται όπως η τελευταία ασκηθεί νομότυπα και επιφέρει τα αποτελέσματά της. Οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις πηγάζουν από την ίδια διάταξη του άρθρου 24ΚΔΔιαδ και σχετίζονται τόσο με το πρόσωπο του ασκούντος την προσφυγή όσο και με την ίδια την πράξη την οποία και εξ' αφορμής της οποίας ασκείται η προσφυγή. Δηλαδή στη μια περίπτωση πρόκειται για υποκειμενικές προϋποθέσεις και στην άλλη περίπτωση για αντικειμενικές<sup>35</sup>, η ανάλυση των οποίων ακολουθεί.

#### 3.1.1.A. Υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής

Οι υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης είναι οι εξής:

- α) η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στον αιτούντα
- β) η τήρηση ορισμένης προθεσμίας
- γ) η τήρηση εγγράφου τύπου

##### α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στον αιτούντα

Η προϋπόθεση αυτή αφορά τον εκάστοτε ενδιαφερόμενο που επιθυμεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον διοικητικής αρχής και έχει ως στόχο να περιορίσει τον αριθμό των ατόμων που δύναται να ασκήσουν το εν λόγω δικαίωμα. Αν από την άλλη πλευρά υπήρχε η δυνατότητα άσκησης από οποιοδήποτε άτομο άσκησης προσφυγής τότε ο κύκλος των ατόμων θα διευρυνόταν ανεξέλεγκτα και κατ' αποτέλεσμα η άτυπη διοικητική προσφυγή θα είχε το χαρακτήρα απλής αναφοράς του άρθρου 10§1Σ. Στην περίπτωση

---

35. βλ. Κ. Σ. Ρέμελη, Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου), Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 1987. σελ.91.

αυτή, ο αριθμός των προσφυγών θα λάμβανε τεράστιες διαστάσεις με αποτέλεσμα ο κρατικός μηχανισμός να είναι αναγκασμένος όπως αναλώνεται στην εξέταση υποθέσεων πολλές εκ των οποίων δε θα είχαν το παραμικρό νόμιμο έρεισμα και θα αποπροσανατόλιζαν μ' αυτό τον τρόπο τη Δημόσια Διοίκηση από τη συνέχιση του έργου της και της εν γένει αποστολής της. Συνεπώς, με την προϋπόθεση αυτή συρρικνώνεται ο κύκλος των δικαιούμενων σε άσκηση προσφυγής προσώπων. Η εν λόγω πρόβλεψη αποτυπώνεται αρχικά (ως ελέχθη παραπάνω) στη διάταξη του άρθρου 2 του ν.δ/γματος 796/1971 όπου ρυθμίζεται το δικαίωμα αναφοράς και την οποία υιοθετεί και η διάταξη του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ. Η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος υπονοείται από τη φράση της §1 «για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του» που προκλήθηκαν από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Η ύπαρξη βλάβης, οποιουδήποτε είδους, έχει ακριβώς την έννοια της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος. Το τελευταίο, είναι απαραίτητο όπως έχει τα κάτωθι χαρακτηριστικά: αρχικά αυτό πρέπει να είναι α) άμεσο, δηλαδή να συνδέεται με το πρόσωπο του διοικουμένου, ο οποίος είναι αυτός ο ίδιος και όχι κάποιος άλλος ο οποίος έχει υποστεί βλάβη από την κρατική δράση β) προσωπικό, δηλαδή να υφίσταται σχέση ανάμεσα στον αιτούντα και την προσβαλλόμενη πράξη, λόγω της σχέσης του αιτούντος προς τη νομική και πραγματική κατάσταση την οποία θίγει κατά τρόπο βλαπτικό γι' αυτόν η κρατική πράξη<sup>36</sup> και γ) ενεστώς, με την έννοια ότι η πραγματική ή νομική κατάσταση, με την οποία συνδέεται ο αιτών και η οποία έχει διαταραχθεί από την κρατική δράση του προκαλεί βλάβη. Επίσης αυτό το έννομο συμφέρον θα πρέπει να κινείται εντός των ορίων που θέτει η ελληνική έννομη τάξη, να βρίσκεται εντός αυτών, να είναι σύννομο. Η εν λόγω βλάβη θα πρέπει να πιστοποιείται στο πρόσωπο του διοικουμένου τόσο κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης όσο και κατά το χρόνο του αιτήματος για ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης και η οποία μπορεί να έχει συνέπειες τόσο στο περιουσιακό τομέα του ατόμου όσο και στον ηθικό τομέα, άλλως στο ψυχολογικό του κόσμο, στην

---

36. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος II ό.π. σελ. 86 επ και ΣτΕ 3564/1977, ΣτΕ 2398/1980, ΣτΕ 2449/1980.

προσωπικότητά του, ως ατόμου<sup>37</sup>.

### β) Τήρηση ορισμένης προθεσμίας

Η άσκηση της άτυπης προσφυγής από τον διοικουόμενο, σύμφωνα με τις προβλέψεις της κείμενης νομοθεσίας, είναι απρόθεσμη, άλλως δε τίθεται χρονικός περιορισμός, εν αντιθέσει με το χώρο του διοικητικού δικονομικού δικαίου, όπου για την πρόβλεψη της άσκησης ενδίκων μέσων τίθεται αυστηρό χρονικό όριο, ώστε η παρέλευση του τελευταίου να συνεπάγεται το απαράδεκτο της άσκησης και κατ' επέκταση της μη ικανοποίησης του εμπριεχόμενου σ' αυτό αιτήματος. Πέρα όμως από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο, η πρόβλεψη για τήρηση προθεσμίας προβλέπεται τόσο στην περίπτωση της ειδικής όσο και στην αντίστοιχη της ενδικοφανούς προσφυγής. Συνεπώς, στη συγκεκριμένη περίπτωση, είτε μιλάμε για χαριστική, άλλως αίτηση θεραπείας είτε για ιεραρχική δε τίθεται χρονικός περιορισμός.

### γ) Η τήρηση έγγραφου τύπου

Η άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής περιβάλλεται το γραπτό τύπο. Αυτό προκύπτει από τη γενικότερη διατύπωση του άρθρου 24, όπως για παράδειγμα στην §2 όπου αναφέρεται ο χρόνος απάντησης της διοικητικής αρχής επί του αιτήματος του διοικουμένου. Ο υπολογισμός της προθεσμίας που ορίζεται, θα ήταν χωρίς αντίκρισμα στην περίπτωση που αυτή ήταν προφορική, αφού πρακτικά δε θα καθίστατο ευχερής η απόδειξη περί κατάθεσης του εν λόγω αιτήματος. Αναμφίβολα ο γραπτός λόγος έχει πολύ μεγαλύτερη αποδεικτική δύναμη σε σχέση με τον προφορικό. Αυτό είναι λογικό αφού στην πρώτη περίπτωση δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί κάτι το οποίο αποτυπώνεται σε χαρτί, σε κείμενο. Αλλά και από την άλλη πλευρά,

---

37. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμο II ό.π. σελ. 86 επ.

καθίσταται μ' αυτό τον τρόπο πιο ευχερές το έργο της Διοίκησης, αφού η κάθε υπόθεση δύναται να οργανώνεται καλύτερα και να δημιουργείται μια καλύτερη εικόνα για την εκάστοτε κρινόμενη υπόθεση. Πέρα όμως από τα εν λόγω επιχειρήματα, η υποχρέωση τήρησης έγγραφου τύπου πηγάζει και από τις προβλέψεις του ν.δ/γματος 796/1971, και συγκεκριμένα στο άρθρο 2 αυτού, όπου γίνεται λόγος για «έγγραφο». Βέβαια, είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί πως ο διοικούμενος δύναται να υποστηρίξει και προφορικά τις απόψεις του ενώπιον του διοικητικού οργάνου, και δη αυτές τις οποίες αναφέρει και στο έγγραφο που θεμελιώνει άτυπη διοικητική προσφυγή.

Επιπλέον, σύμφωνα με το ίδιο ν.δ., στο άρθρο 3§2 το έγγραφο θα πρέπει να είναι γραμμένο στην επίσημη γλώσσα του κράτους, την ελληνική, καθώς και να περιέχει στοιχεία τα οποία καθίστανται ικανά όπως αποδεικνύουν την ταυτότητα του ατόμου που συνέταξε το έγγραφο. Γι' αυτό το λόγο επιβάλλεται όπως το τελευταίο περιέχει το όνομα, το επώνυμο, τα εν γένει στοιχεία που αποδεικνύονται από την αστυνομική ταυτότητα και γενικότερα νομιμοποιητικά στοιχεία του ατόμου, καθώς και να φέρει την υπογραφή του (αντίστοιχα όταν πρόκειται για νομικό πρόσωπο τα στοιχεία που το εξαστομικεύουν όπως είναι η επωνυμία, ο διακριτικός τίτλος, η έδρα, ο νόμιμος εκπρόσωπος)<sup>38</sup>.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώθηκε η ανάλυση των υποκειμενικών προϋποθέσεων για την άσκηση του εν λόγω είδους προσφυγής και ακολουθεί η ανάλυση των αντικειμενικών προϋποθέσεων, όπως αυτές αναφέρθηκαν πιο πάνω.

---

38. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ. 64-65.

### 3.1.1.B. Αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής

Οι αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης είναι οι εξής:

- α) η φύση της προσβαλλόμενης πράξης
- β) αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται
- γ) η έλλειψη πρόβλεψης του νόμου που να κατοχυρώνει δικαίωμα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

#### α) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης

Η αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή καθώς και η ιεραρχική προσφυγή δε δύναται να ασκούνται κατά κάθε πράξης ενός διοικητικού οργάνου. Η διατύπωση του άρθρου 24§1 κάνει ρητά λόγο για περιπτώσεις ατομικών διοικητικών πράξεων<sup>39</sup>. Συνεπώς πρόκειται για πράξεις οι οποίες αναφέρονται σε πολύ στενό αριθμό προσώπων, δηλαδή στον εκάστοτε διοικούμενο, άλλως η ρύθμιση που εισάγουν είναι ατομική. Αλλά και ως προς τις ατομικές διοικητικές πράξεις εισάγονται δύο περιορισμοί: θα πρέπει αφενός η εν λόγω πράξη να έχει εκτελεστό χαρακτήρα (πχ. μια βεβαιωτική πράξη όπου η διοίκηση εμμένει, χωρίς επανεξέταση της υπόθεσης σε προηγούμενη θέση της Διοίκησης δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα)<sup>40</sup> και αφετέρου απαιτείται να υπάρχει δυνατότητα ανάκλησης της προσβαλλόμενης πράξης την οποίας ζητείται η ακύρωση- τροποποίηση. Από την εν λόγω διατύπωση εξαιρούνται επομένως οι παραλείψεις διοικητικών οργάνων και η κατηγορία των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης με τις οποίες εισάγονται απρόσωποι και γενικοί κανόνες δικαίου οι οποίοι αφορούν αόριστο αριθμό ατόμων<sup>41</sup>.

---

39. βλ. ΣτΕ 1818/2007, ΣτΕ 501/2009

40. βλ. Κ.Χ. Χρυσόγονο ό.π σελ. 471.

41. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ. 73.



## β) Αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται

Η άτυπη διοικητική προσφυγή επιβάλλεται όπως ασκείται ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 24§1ΚΔΔιαδ η αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή απευθύνεται στην ίδια αρχή η οποία προέβη στην έκδοση της πράξης και η οποία συνιστά προσβολή στα δικαιώματα του διοικουμένου που την ασκεί. Αντίθετα, στην περίπτωση της ιεραρχικής προσφυγής, η τελική κρίση επί αυτής εναπόκειται στο προϊστάμενο- ανώτερο, στον ιεραρχικό έλεγχο του οποίου εμπίπτει το ιεραρχικώς υφιστάμενο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη.

Στο σημείο αυτό επιβάλλεται όπως εκφρασθεί ένας προβληματισμός: στην περίπτωση της χαριστικής προσφυγής ή αίτησης θεραπείας γεννάται το ζήτημα του κατά πόσο μπορεί να λάβει χώρα μια ορθή κρίση επί της υποθέσεως αναφορικά με την ισχύ της προσβαλλόμενης πράξης, αφού στη συγκεκριμένη περίπτωση το όργανο το οποίο εξέδωσε την πράξη καλείται να αποφανθεί επί αυτής. Πρακτικά είναι πολύ δύσκολο, ως αδύνατο, ένα διοικητικό όργανο το οποίο εξέδωσε μια πράξη, εν συνεχεία να την ακυρώσει αφού ο κανόνας είναι πως η κρατική δράση εμμένει στην ήδη παγιωμένη με τις έως τώρα ρυθμίσεις νομική κατάσταση. Το πρόβλημα αυτό φυσικά δεν υφίσταται στην περίπτωση της ιεραρχικής προσφυγής, αφού θα μπορούσε να υποστηριχθεί κανείς πως εν προκειμένω, η κρίση επί της ασκηθείσας προσφυγής έχει περισσότερα εχέγγυα ορθοκρισίας καθώς το εν λόγω όργανο είναι ανώτερο του υφιστάμενου οργάνου που εξέδωσε την πράξη.

Σε περίπτωση που η προσφυγή ασκηθεί ενώπιον αναρμοδίου οργάνου, το αναρμόδιο αυτό όργανο, σύμφωνα με την §3 του άρθρου 24ΚΔΔιαδ οφείλει όπως μεταβιβάσει την υπόθεση στην αρμόδια αρχή εντός της προθεσμίας των πέντε ημερών.

### γ) Έλλειψη πρόβλεψης του νόμου που να κατοχυρώνει δικαίωμα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής

Η τελευταία αντικειμενική προϋπόθεση που τίθεται από το άρθρο 24§1 του ΚΔΔιαδ είναι το γεγονός της μη πρόβλεψης από διάταξη νόμου της δυνατότητας άσκησης στο διοικούμενο ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Σε περίπτωση που εκ του νόμου παρέχεται μια τέτοια δυνατότητα, τότε δεν είναι εφικτή η άσκηση άτυπης προσφυγής. Με την εν λόγω διάταξη, τίθεται ένας όρος του παραδεκτού, όπως αντίστοιχα τίθενται και στην άσκηση ενδίκων βοηθημάτων στο χώρο του διοικητικού δικαίου ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων<sup>42</sup>.

Συνεπώς, εφόσον υπάρχει πρόβλεψη νόμου, αποκλείεται η εν λόγω δυνατότητα. Διαφαίνεται μια τάση, όπως η εν λόγω κατηγορία προσφυγών αποτελεί την έσχατη λύση, μέσω της οποίας θα επιχειρηθεί η προσβολή μιας διοικητικής πράξης από πλευράς του διοικουμένου.

#### 3.1.2 Αίτημα της άτυπης προσφυγής- Έκταση ελέγχου

Το αίτημα της εν λόγω προσφυγής αναφέρεται στη διάταξη του άρθρου 24§1 ΚΔΔιαδ, βάσει του οποίου παρατηρείται διαφορά στη διατύπωση σχετικά με τα δύο είδη άτυπων προσφυγών, την αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή και την ιεραρχική προσφυγή. Ειδικότερα, στην περίπτωση της αίτησης θεραπείας- χαριστικής προσφυγής το αίτημα του διοικουμένου συνίσταται στην ανάκληση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, ενώ στην περίπτωση της ιεραρχικής προσφυγής στην ακύρωση της τελευταίας. Διαφορά όμως ανάμεσα στα δύο είδη προσφυγών συνίσταται όχι μόνο ως προς το αίτημα αλλά και ως προς τον έλεγχο στον οποίο προβαίνει το εκάστοτε αρμόδιο διοικητικό όργανο. Στην περίπτωση της αίτησης θεραπείας-

---

42. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Έκδοση Δ', Εκδόσεις Σάκκουλα 2009, σελ. 777-778.

χαριστικής προσφυγής ο έλεγχος ο οποίος λαμβάνει χώρα είναι τόσο έλεγχος νομιμότητας όσο και έλεγχος σκοπιμότητας- ουσιαστικός έλεγχος. Η εξέταση της υπόθεσης, και πιο συγκεκριμένα της διοικητικής πράξης είναι ολοκληρωτική, εξετάζεται κάθε πτυχή της. Αντίθετα, στην ιεραρχική προσφυγή ο έλεγχος είναι μόνον έλεγχος νομιμότητας και ουδέποτε έλεγχος σκοπιμότητας, δε φτάνει δηλαδή σε έλεγχο ουσίας<sup>43</sup>.

### 3.1.3. Υποχρέωση της Διοίκησης- διοικητικού οργάνου επί της άτυπης προσφυγής

Έχοντας έρεισμα το άρθρο 10§1 Σ όσο και το άρθρο 4 του ν.δ/γματος 796/1971, το άρθρο 24§2 ΚΔΔιαδ εξαγγέλλει την υποχρέωση του αρμοδίου για την κρίση επί της προσφυγής διοικητικού οργάνου να απαντήσει εντός της προθεσμίας των τριάντα ημερών, εκτός αν υπάρχει κάποια άλλη ειδικότερη πρόβλεψη. Η υποχρέωση αυτή περιλαμβάνει μια αιτιολογημένη απάντηση επί του αιτήματος του πολίτη προκειμένου με τον τρόπο αυτό να εξασφαλίζεται η νομιμότητα και η διαφάνεια της κρατικής δράσης. Επίσης αυξάνεται και η εμπιστοσύνη του πολίτη απέναντι στο Κράτος όταν αυτός λαμβάνει μια εμπεριστατωμένη άποψη που συντελεί στην απόρριψη ενός αιτήματός του και κατ' επέκταση στη βλάβη των συμφερόντων του.

Σε περίπτωση βέβαια που η Διοίκηση δεν απαντήσει επί της ασκηθείσας προσφυγής, τότε τεκμαίρεται πως υπάρχει σιωπηρή απόρριψή της και σε καμία περίπτωση παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας<sup>44</sup>.

### 3.1.4 Αποτελέσματα άσκησης -φύση της εκδιδόμενης πράξης

Η απόφαση του διοικητικού οργάνου επί της ασκηθείσας άτυπης προσφυγής δύναται να ακολουθήσει δύο οδούς: από τη μια πλευρά να την δεχθεί τροποποιώντας ή ανακαλώντας την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη

---

43. βλ. [www.prevedourou.gr/](http://www.prevedourou.gr/) διοικητικές προσφυγές.

44. βλ. [www.prevedourou.gr/](http://www.prevedourou.gr/) διοικητικές προσφυγές.

ή και ακυρώνοντας αυτή, ή από την άλλη πλευρά να την απορρίψει. Στην περίπτωση που η προσφυγή γίνεται δεκτή, επί της αίτησης θεραπείας η ανάκληση ή τροποποίηση της διοικητικής πράξης πραγματοποιείται από το ίδιο το διοικητικό όργανο που απεφάνθη επί της προσφυγής, ενώ επί της ιεραρχικής προσφυγής, ύστερα από την ακύρωση της πράξης, το όργανο που την ακύρωσε είτε παραπέμπει την υπόθεση εκ νέου στο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη είτε εκδίδει το ίδιο διοικητική πράξη εφόσον αυτό επιτρέπεται από την έννομη τάξη (βλ. για ιεραρχική υποκατάσταση)<sup>45</sup>. Στην περίπτωση της απόρριψης της ασκηθείσας προσφυγής, εφόσον έχει μεσολαβήσει εκ νέου έρευνα της υπόθεσης, τότε πρόκειται για εκτελεστή διοικητική πράξη ενώ αν η Διοίκηση απλώς εμμένει την προηγούμενη θέση της και στη ήδη διαμορφωμένη νομική κατάσταση χωρίς εκ νέου έρευνα, τότε πρόκειται για βεβαιωτική πράξη που στερείται εκτελεστότητας (ως έχει αναφερθεί).

Επί σιωπηρής απόρριψης, όπως προελέχθη, δε γεννάται ζήτημα παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας<sup>46</sup>. Στην τελευταία περίπτωση, αυτή της απόρριψης, ο διοικουόμενος δεν εμποδίζεται όπως ασκήσει εκ νέου άτυπη προσφυγή, αφού δεν ισχύει ο κανόνας της άπαξ άσκησης, χωρίς βέβαια σ' αυτή τη περίπτωση να ιδρύει υποχρέωση της Διοίκησης όπως απαντήσει επί του νέου αιτήματος<sup>47</sup>. Η άσκηση της άτυπης προσφυγής διακόπτει την προθεσμία άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώνεται η αναφορά στις σημαντικότερες πτυχές και λειτουργίες της άτυπης διοικητικής προσφυγής (αίτηση θεραπείας-χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή).

---

45. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο Τόμος Ι ό.π. σελ. 256.

46. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π. σελ. 122-123 και ΣτΕ 1979/2013, ΣτΕ 1294/2011.

47. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ 82επ.

### 3.2 Ειδική διοικητική προσφυγή

Το δεύτερο είδος προσφυγής αποτελεί η ειδική διοικητική προσφυγή η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ. Η τελευταία έχει κι αυτή κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά της άτυπης προσφυγής, με την έννοια ότι απαιτείται η συνδρομή ανάλογων μ' αυτή βασικών προϋποθέσεων, χωρίς εννοείται να μιλούμε για εξομοίωσή τους καθώς παρουσιάζουν και σημαντικές διαφορές. Για παράδειγμα, είναι αναγκαίο όπως κι αυτή ασκείται εγγράφως, φέροντας όλα τα απαραίτητα νομιμοποιητικά στοιχεία του αιτούντος ενώπιον της διοικητικής αρχής. Ακόμη, επιβάλλεται όπως υπάρχει έννομο συμφέρον στο πρόσωπο του αιτούντος, με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που αυτό προσλαμβάνει και κατά την άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής και το οποίο πρέπει να συντρέχει τόσο κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης όσο και κατά την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής.

Ακόμη, η εν λόγω προσφυγή πρέπει κι αυτή να απευθύνεται στην αρμόδια να αποφανθεί επ' αυτής σύμφωνα με τις επιταγές των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων, ενώ υπόκειται κι αυτή σε προθεσμία. Για τους λόγους αυτούς, θα επικεντρωθούμε στα χαρακτηριστικά στοιχεία της ειδικής διοικητικής προσφυγής που τη διακρίνουν από τις υπόλοιπες.

#### 3.2.1 Προϋποθέσεις άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στην διάταξη του άρθρου 25ΚΔΔιαδ εισάγονται οι εξής προϋποθέσεις:

##### α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος

Η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής παρέχεται στο διοικούμενο εφόσον στο πρόσωπο αυτού συντρέχουν οι προϋποθέσεις εννόμου συμφέροντος (με τα χαρακτηριστικά τα οποία το τελευταίο έχει και έχουν αναλυθεί παραπάνω: i) άμεσο ii)προσωπικό iii) ενεστώς).

### β) Πρόβλεψη για δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου

Η εν λόγω προσφυγή είναι απαραίτητο όπως προβλέπεται ρητά από νομοθετική διάταξη, άλλως θα πρέπει να αναγνωρίζεται ρητά το εν λόγω δικαίωμα στο διοικούμενο όπως ο τελευταίος δύναται να στραφεί κατά της συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών πράξεων. Εφόσον δεν υπάρχει τέτοια πρόβλεψη, δε δύναται να ασκηθεί η συγκεκριμένη προσφυγή.

### γ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί της αρχής ενώπιον της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή

Η αρχή, ενώπιον της οποίας επιτρέπεται να ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή καθορίζεται επίσης από την ειδική πρόβλεψη της ελληνικής έννομης τάξης, η οποία πέραν της αναγνώρισης της άσκησης του ίδιου του δικαιώματος της προσφυγής, επλαμβάνεται και της αρμοδιότητας επί της κρίσης επί αυτής. Μέσω αυτής, αφενός γεννάται το εν λόγω δικαίωμα και αφετέρου αυτό ρυθμίζεται λεπτομερώς. Η αρχή, η οποία δύναται να επιληφθεί της υποθέσεως, μπορεί να είναι τόσο η ίδια η οποία προέβη στην έκδοση της διοικητικής πράξης όσο και η ιεραρχικά ανώτερη- προϊσταμένη αυτής, Επίσης μπορεί να είναι και μια διαφορετική διοικητική αρχή η οποία ασκεί εποπτεία επί της δράσης του οργάνου που προέβη στη συγκεκριμένη πράξη.

### δ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί τήρησης συγκεκριμένης προθεσμίας επί της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή

Επιπρόσθετα, η ειδική διάταξη νόμου που προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης της εν λόγω προσφυγής και την αρχή ενώπιον της οποίας αυτή θα ασκηθεί, εισάγει και έναν επιπλέον περιορισμό, αυτόν της τήρησης συγκεκριμένης προθεσμίας. Αν αυτή παρέλθει, τότε η τυχόν άσκηση της τελευταίας τη καθιστά απαράδεκτη, ως εκπρόθεσμη, μη δυνάμενη σε καμία περίπτωση να γίνει δεκτή από το αρμόδιο διοικητικό όργανο και κατ' επέκταση να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Εν αντιθέσει με την άτυπη

διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται χωρίς την τήρηση ορισμένης προθεσμίας, η ειδική διοικητική προσφυγή υπόκειται σε ένα αυστηρό νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ο διοικούμενος καλείται να αναπτύξει τις απόψεις του και αν επιδιώξει την προσβολή της δυσμενούς γι' αυτόν πράξης. Αυτό κρίνεται λογικό, καθώς η πρόβλεψη του νομοθέτη αποτελεί υλοποίηση της επιθυμίας του τελευταίου όπως οι κρατικές υποθέσεις δεν διαιωνίζονται. Αντίθετα, επιθυμεί την ταχεία διευθέτηση αυτών η οποία διασφαλίζεται μέσω αυτής. Δεν μπορεί επίσης να παραγνωρίσει κανείς το γεγονός πως αν ο διοικούμενος είχε τη δυνατότητα να προσβάλει οποτεδήποτε μια εις βάρος του διοικητική πράξη, ακόμη και μετά την παρέλευση ετών, αυτό θα αποτελούσε καταχρηστική άσκηση δικαιώματος από την πλευρά του, αφού για μακρό χρονικό διάστημα έμμεσα θα αποδεχόταν τη νομιμότητα της κρατικής δράσης, την οποία αίφνης θα αμφισβητούσε και κατ' αποτέλεσμα θα επιθυμούσε να ανατρέψει. Κάτι τέτοιο όμως θα επέφερε διατάραξη στη συνοχή της κρατικής δράσης καθώς και θα αποτελούσε μια απειλή-έναν κίνδυνο στη ασφάλεια δικαίου. Συνεπώς, κάθε φορά που ο διοικούμενος δύναται να ασκήσει, βάσει νόμου, ειδική διοικητική προσφυγή κατά μιας πράξης, οφείλει όπως καταβάλει την απαιτούμενη επιμέλεια ώστε η άσκησή της να λάβει χώρα εντός του καθοριζόμενου κάθε φορά χρονικού πλαισίου.

#### ε) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης που υπόκειται σε ειδική διοικητική προσφυγή

Η ειδική διοικητική προσφυγή δύναται να ασκηθεί κατά ατομικής διοικητικής πράξης, και μάλιστα δυσμενούς για το διοικούμενο, αλλά δύναται να στρέφεται και κατά κανονιστικής πράξης καθώς και κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας κατόπιν ειδικής πρόβλεψης<sup>48</sup>. Προϋποτίθεται πάντοτε η εν λόγω πράξη του διοικητικού οργάνου να έχει το χαρακτήρα της εκτελεστότητας, καθώς μη εκτελεστές πράξεις δε δύναται να αποτελέσουν αντικείμενο της ειδικής διοικητικής προσφυγής (π.χ. βεβαιωτικές πράξεις).

---

48. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ό.π. σελ. 798επ. και Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι, ό.π. σελ. 259

### 3.2.2. Αποτελέσματα άσκησης της προσφυγής

Η άσκηση από το διοικούμενο ειδικής διοικητικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία (μόνο ατομικές) τη σχετική με την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής<sup>49</sup>. Ισχύει η άπασ άσκηση της προσφυγής αυτής εν αντιθέσει με την άτυπη ενώ επίσης κατά κανόνα η άσκησή της εν λόγω προσφυγής δεν αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της μετέπειτα άσκησης ενδίκου βοηθήματος<sup>50</sup>.

### 3.2.3 Αίτημα- Έκταση ελέγχου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Ο διοικούμενος, προβαίνοντας στην άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του εκάστοτε αρμοδίου οργάνου, έχει ως αποκλειστικό στόχο να επιτύχει την ακύρωση, είτε ολική, είτε μερική, της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, η οποία είναι βλαπτική των συμφερόντων του. Ο έλεγχος που διενεργείται από την αποφαινόμενη επί του ζητήματος διοικητική αρχή είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι έλεγχος σκοπιμότητας. Με άλλα λόγια, η έρευνα της υπόθεσης δεν συνίσταται ουδέποτε σε έλεγχο ουσίας, σε ουσιαστικά ζητήματα, σε αντίθεση με την αίτηση θεραπείας, ως αναφέρθη παραπάνω, και σε αντίθεση με την ενδικοφανή προσφυγή, για την οποία θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια. Η ακύρωση της πράξης διέρχεται μόνο εκ λόγων νομιμότητας σχετιζόμενων με το αντικείμενο ελέγχου.

---

49. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος II ό.π. σελ. 97 και ΣτΕ 1669/2012.

50. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ό.π. σελ. 809.



### 3.2.4 Υποχρέωση της Διοίκησης- διοικητικού οργάνου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Και σ' αυτή την περίπτωση προσφυγής, η αρμόδια διοικητική αρχή υποχρεούται όπως προβαίνει σε μια οριστική κρίση επί της ασκηθείσης προσφυγής του διοικουμένου. Πιο συγκεκριμένα, η υποχρέωση αυτή συνίσταται σε μια αιτιολογημένη απάντηση επί του αιτήματος του πολίτη προκειμένου με τον τρόπο αυτό να εξασφαλίζεται όπως ειπώθηκε η νομιμότητα και η διαφάνεια της κρατικής δράσης. Επίσης αυξάνεται και η εμπιστοσύνη του πολίτη απέναντι στο Κράτος όταν αυτός λαμβάνει μια εμπεριστατωμένη άποψη που συντελεί στην απόρριψη ενός αιτήματός του και κατ' επέκταση στη βλάβη των συμφερόντων του. Το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο η αρμόδια αρχή καλείται να απαντήσει καθορίζεται στην §2 του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ. Αναφέρεται ειδικότερα, πως το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο το όργανο οφείλει να απαντήσει επί του αιτήματος είναι αυτό των τριάντα ημερών, με τη προϋπόθεση πάντοτε πως δεν καθορίζεται ειδικότερη, είτε μεγαλύτερη είτε μικρότερη προθεσμία από την ειδική διάταξη νόμου. Συνεπώς, η απάντηση δύναται να διαφέρει κάθε φορά, ανάλογα με την νομοθετική πρόβλεψη που αναγνωρίζει το δικαίωμα άσκησης ειδικής διοικητικής διαφοράς και δύναται να είναι κοινό, μόνο ελλείψει ειδικής πρόβλεψης των διατάξεων αυτών. Βέβαια, όπως έχει αναφερθεί, σε περίπτωση παρέλευσης του εν λόγω διαστήματος χωρίς το διοικητικό όργανο να προβεί σε απάντηση επί της προσφυγής, τότε η στάση αυτή λογίζεται ως σιωπηρή απόρριψή της, ενώ παράλληλα δε δημιουργείται παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας εκ μέρους της Διοίκησης<sup>51</sup>.

---

51. βλ. [www.prevedourou.gr/](http://www.prevedourou.gr/) διοικητικές προσφυγές.

Επιπλέον, μια άλλη υποχρέωση του διοικητικού οργάνου, η οποία προβλέπεται στην §3 του άρθρου 25ΚΔΔιαδ, είναι όπως το τελευταίο, σε περίπτωση που ο διοικούμενος προβεί στην άσκηση προσφυγής ενώπιόν του, και το οποίο στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι αρμόδιο, μεταβιβάσει εντός της προθεσμίας των πέντε ημερών στο αρμόδιο για τη συγκεκριμένη υπόθεση όργανο. Επομένως, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση της άτυπης διοικητικής προσφυγής, κάθε φορά που τυγχάνει να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον αναρμόδιας αρχής, ο νόμος δεν προβλέπει ως κύρωση την απόρριψη αυτής- το απαράδεκτο, αλλά θεραπεύει αυτή την πλημμελή ενέργεια του διοικουμένου καθιερώνοντας την υποχρέωση εκ μέρους των διοικητικών οργάνων παραπομπής της ασκήσεως προσφυγής στο καθ' ύλην, κατά τόπο και κλάδο αρμόδιο όργανο.

Πέραν από τις ως άνω υποχρεώσεις των διοικητικών οργάνων, υπάρχει και μια επιπλέον υποχρέωση αυτών απέναντι στον διοικούμενο, η οποία έγκειται στο ότι τα πρώτα έχουν υποχρέωση όπως προβαίνουν στην πληροφόρηση του δεύτερου ότι ο νόμος του αναγνωρίζει τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής, και συγκεκριμένα ειδικής διοικητικής προσφυγής, γνωστοποιώντας του κατ' επέκταση και τις ειδικότερες προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες θα μπορέσει να ασκήσει το εν λόγω δικαίωμά του (ενώπιον ποιας αρχής, εντός ποιας προθεσμίας καθώς και των συνεπειών παράλειψης άσκησης αυτής). Η υποχρέωση αυτή θεμελιώνεται στο άρθρο 16ΚΔΔιαδ το οποίο αποβλέπει στην πραγματική προστασία του διοικουμένου από μια κρατική ενέργεια, μια προστασία η οποία επιτυγχάνεται μέσω της πλήρους γνώσης των εκάστοτε δικαιωμάτων και μέσων άμυνας που έχει ο πολίτης και δύναται να ενεργοποιήσει<sup>52</sup>.

---

52. βλ. όμως ΣτΕ 2644/2011

### 3.2.5 Φύση της εκδιδόμενης πράξης

Η απόφαση του αρμόδιου να αποφανθεί επί της ασκηθείσης ειδικής διοικητικής προσφυγής όργανο δύναται να ακολουθήσει δύο οδούς: από τη μία πλευρά να δεχθεί την προσφυγή, με αποτέλεσμα να προβεί εν συνεχεία στην μερική ή ολική ακύρωση της πράξης (η οποία αποτελεί και το αίτημα της προσφυγής). Η εν λόγω πράξη του διοικητικού οργάνου έχει ως αποτέλεσμα την εξαφάνιση της προσβαλλόμενης πράξης από το νομικό κόσμο και είναι εκτελεστή. Η δεύτερη εκδοχή είναι η απόρριψη της ασκηθείσας προσφυγής και κατ' αποτέλεσμα η έγκριση- επικύρωση της υπάρχουσας διοικητικής πράξης. Και σ' αυτή την περίπτωση η νομολογία δέχεται πως η απορριπτική πράξη (στην οποία δεν ενσωματώνεται η προσβληθείσα πράξη) του οργάνου έχει εκτελεστό χαρακτήρα<sup>53</sup>.

Αυτά αποτελούν τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ειδικής διοικητικής προσφυγής, όπως αυτή αναγνωρίζεται από το ισχύον ελληνικό δίκαιο. Το γεγονός πως αυτή προϋποθέτει ειδική ρύθμιση νόμου, η οποία να επιτρέπει την άσκηση της, καθιστά αναγκαίο όπως λάβει χώρα μια αναφορά στις σημαντικότερες περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης αυτού του είδους προσφυγής.

### 3.2.6 Περιπτώσεις ειδικής διοικητικής προσφυγής στην ελληνική νομοθεσία

Στη συγκεκριμένη ενότητα θα γίνει αναφορά στο νομοθετικό καθεστώς βάσει του οποίου αναγνωρίζεται η δυνατότητα άσκησης εκ μέρους του διοικουμένου ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά πράξεων ή παραλείψεων οργάνων στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχουν δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ο α' βαθμός στον οποίο εντάσσονται οι δήμοι και οποιοδήποτε κατ' επέκταση όργανο και νομικό πρόσωπο βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης μ' αυτόν, και ο β' βαθμός, στον οποίο

---

53. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι ό.π. σελ. 259.

εντάσσονται οι περιφέρειες και οποιοδήποτε κατ' επέκταση όργανο και νομικό πρόσωπο βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης μ' αυτήν.

Συνεπώς, πράξεις προερχόμενες από οποιοδήποτε από τα ως άνω εντασσόμενα σε δήμο και περιφέρεια διοικητικά όργανα δύναται υπό τις προβλέψεις του νόμου να καταστούν αντικείμενο αμφισβήτησης και προσβολής απ' το διοικούμενο. Η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής ρυθμίζεται στο ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») ο οποίος αποτέλεσε μια μεγάλη τομή στα μέχρι τώρα ισχύοντα στο χώρο του διοικητικού δικαίου και στον τρόπο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του εν λόγω νόμου<sup>54</sup> προβλέπεται η ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης όπως επιτυγχάνεται ο έλεγχος- εποπτεία της δράσης των δήμων και των περιφερειών και των οργάνων αυτών. Επίσης προβλέπεται ως όργανο ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Ειδικότερα στο άρθρο 227 καθιερώνεται το δικαίωμα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά πράξεων οργάνων των δήμων και των περιφερειών ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας. Απαιτείται και σ' αυτή την περίπτωση η συνδρομή των γενικών προϋποθέσεων της άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής και ειδικότερα: αντικείμενο προσβολής καθίστανται, εφόσον πιστοποιείται η συνδρομή εννόμου συμφέροντος στο πρόσωπο του αιτούντος, όλες οι αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων. Ως φαίνεται, στο άρθρο αυτό περιλαμβάνεται μια μεγάλη κατηγορία πράξεων των διοικητικών οργάνων που καθίστανται αντικείμενο προσβολής. Πέρα από τις διοικητικές πράξεις, προβλέπεται και η δυνατότητα προσφυγής κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας του διοικητικού οργάνου. Ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα είναι έλεγχος νομιμότητας, δηλαδή το αρμόδιο να αποφανθεί όργανο

---

54. βλ. ν. 3852/2010 άρθρο 214επ.

εξετάζει τυχόν πλημμέλειες- παραβάσεις νομικών κανόνων και σε καμία περίπτωση δεν υπεισέρχεται στην ουσία της υπόθεσης- δε νοείται ουσιαστικός έλεγχος- έλεγχος σκοπιμότητας. Το εν λόγω δικαίωμα δύναται να ασκηθεί μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία και πιο συγκεκριμένα μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. Ως προς την προσφυγή κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας υπάρχει μια διαφορετική πρόβλεψη αναφορικά με την προθεσμία μέσα στην οποία δύναται να ασκηθεί η τελευταία, και πιο συγκεκριμένα μέσα σε δέκα μέρες ύστερα από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου. Μια πολύ σημαντική λεπτομέρεια και διαφορά της εν λόγω ειδικής διοικητικής προσφυγής, η οποία συνιστά εξαίρεση στον κανόνα που διέπει το συγκεκριμένο είδος προσφυγής, είναι το γεγονός πως αυτή καθίσταται όρος του παραδεκτού της μετέπειτα άσκησης των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων (άρθρο 227§3 ν. 3852/2010)<sup>55</sup>. Συνεπώς δεν είναι δυνατή η ευδοκίμηση ενδίκου βοηθήματος κατά των συγκεκριμένων πράξεων αν προηγουμένως δεν έχει ασκηθεί η ειδική προσφυγή. Είναι αναγκαίο λοιπόν όπως οι εν λόγω διοικητικές πράξεις διέλθουν της κρίσης του διοικητικού μηχανισμού επίλυσης διαφορών προτού αποτελέσουν αντικείμενο δικαιοδοτικής κρίσης.

Επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, όπως και σε οποιαδήποτε περίπτωση προσφυγής καθιερώνεται υποχρέωση της Διοίκησης προς απάντηση επί του αιτήματος του διοικουμένου. Στην εν λόγω περίπτωση ορίζεται πως ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει όπως αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Βεβαίως, αν

---

55. βλ. ν. 3852/2010 άρθρο 227.

παρέλθει άπρακτο το εν λόγω διάστημα τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη της ασκηθείσης προσφυγής, χωρίς να δημιουργείται παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας εκ μέρους του αρμοδίου οργάνου. Η απόφαση η οποία απορρίπτει την ασκηθείσα διοικητική προσφυγή δύναται πλέον να προσβληθεί ενώπιον των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων με τη χρήση των προβλεπόμενων ένδικων βοηθημάτων του διοικητικού δικονομικού δικαίου (όπως ελέχθη η άσκηση προσφυγής αποτελεί αναγκαίο προστάδιο των ένδικων βοηθημάτων).

Βέβαια, στο άρθρο 238 του ίδιου νόμου<sup>56</sup> γίνεται η επισήμανση πως ο έλεγχος νομιμότητας των συγκεκριμένων πράξεων προσωρινά θα ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ, οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας. Σημαντική εξίσου είναι και η πρόβλεψη της §4 του άρθρου 238 ότι, μέχρι την έναρξη των καθηκόντων του Ελεγκτή Νομιμότητας, τα οποία προσωρινά ασκεί ο Γενικός Γραμματέας, η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί όρο του παραδεκτού (ως αναφέρθη) της μετέπειτα άσκησης ενδίκου βοηθήματος.

Ενόψει της ισχύος και της ορθής τήρησης του περιεχομένου του εν λόγω νόμου, εκδόθηκαν εγκύκλιοι, οι οποίοι εξειδικεύουν τυχόν κενά και αμφιβολίες που δημιουργούνται απ' αυτόν καθώς επίσης εισάγουν τροποποιήσεις από τις αναφερθείσες προβλέψεις σχετικά με τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης για το διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας και του Ελεγκτή Νομιμότητας.

---

56. βλ. ν. 3852/2010 άρθρο 238.

Σύμφωνα με την 60/2010 ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, κατά την εξέταση ειδικής διοικητικής προσφυγής όποιου έχει έννομο συμφέρον κατά απόφασης οργάνων των Δήμων, αποφαινεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της, αντί του ενός μηνός, κατά τις διατάξεις του άρθρου 150, παρ. 2 ΚΔΚ<sup>57</sup>.

Πέρα από τις ως άνω προβλέψεις, η συγκεκριμένη εγκύκλιος προβαίνει και σε επιπλέον εξειδικεύσεις αναφορικά με την αρμοδιότητα οργάνων σχετικά με τις ειδικές διοικητικές προσφυγές. Ειδικότερα ορίζει πως συνεχίζουν τη λειτουργία τους οι Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 ΚΔΚ και οι επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ (Κώδικας Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ΠΔ 30/ 1996, Α'21). Πιο αναλυτικά, όσον αφορά την Ειδική Επιτροπή του 152 ΚΔΚ:

#### α. Ειδική Επιτροπή άρθρου 152 ΚΔΚ

Οι διατάξεις των άρθρων 151 και 152 του ΚΔΚ, κατά το μεταβατικό αυτό χρονικό διάστημα, εξακολουθούν να ισχύουν σε ό,τι αφορά τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που εκδίδονται κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του Καλλικράτη. Οι Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 ΚΔΚ συνεχίζουν να λειτουργούν με την ίδια συγκρότηση και χωρική αρμοδιότητα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. Σε όσες περιπτώσεις έχει λήξει ή λήγει η θητεία τους, ανασυγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Για άλλη μια φορά υπενθυμίζεται πως μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., δεν εφαρμόζεται η παρ. 3 του άρθρου 227 του «Καλλικράτη», δηλαδή δεν αποτελεί η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής όρο του παραδεκτού του μετέπειτα ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος.

---

57. βλ. εγκύκλιο 60/2010 και άρθρο 152 ΚΔΚ.

## β. Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών διενεργείται, σύμφωνα με τα άρθρα 225 και 226 του Καλλικράτη, από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατ' αντιστοιχία με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Αντίθετα, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των μονομελών οργάνων των Περιφερειών (Περιφερειάρχης, Αντιπεριφερειάρχης), καθώς και η εξέταση προσφυγών του Ν. 3852/2010 κατά όλων των πράξεων των οργάνων (συλλογικών και μονομελών) των Περιφερειών ασκείται από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ. Οι επιτροπές αυτές συνεχίζουν να λειτουργούν με την ίδια συγκρότηση και την ίδια χωρική αρμοδιότητα μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. Σε όσες περιπτώσεις έχει λήξει ή λήγει η θητεία τους, ανασυγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Και σ' αυτή την περίπτωση, προβλέπεται πως μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., η άσκηση της προσφυγής ενώπιον της Επιτροπής δεν αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων<sup>58</sup>.

Τα εν λόγω θέματα κατέστησαν αντικείμενο και της 15/2011 εγκυκλίου η οποία προέβη στη διόρθωση ατελειών και σφαλμάτων της προηγούμενης εγκυκλίου και με μοναδικό σκοπό την καλύτερη δυνατή πρακτική εφαρμογή των προβλέψεων του ν. 3852/2010.

Ειδικότερα, λαμβάνει χώρα μια αναγκαία διευκρίνιση σχετικά με την αρμοδιότητα των οργάνων επί των ειδικών διοικητικών προσφυγών. Επισημαίνεται ότι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών

---

58. βλ. άρθρο 68 π.δ. 30/1996.



οργάνων των Περιφερειών διενεργείται, σύμφωνα με τα άρθρα 225 και 226 του «Καλλικράτη», από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ, μετά από παραπομπή των θεωρούμενων μη νόμιμων αποφάσεων από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι Επιτροπές αυτές εξετάζουν και τυχόν προσφυγές κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων των περιφερειών. Ακολούθως, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των μονομελών οργάνων των Περιφερειών (Περιφερειάρχης, Αντιπεριφερειάρχης), ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ, τυχόν προσφυγές κατά των πράξεων των οργάνων αυτών ασκούνται ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου. Σημειώνεται η εκ παραδρομής αναγραφή των διαλαμβανομένων στην υπ' αριθμ. 60/ 2010 εγκύκλιο, αναφορικά με τον τρόπο άσκησης του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των περιφερειών από τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ<sup>59</sup>.

Κατ' εφαρμογήν όλων των παραπάνω επήλθε μια εκ νέου τροποποίηση στα μέχρι τώρα αναφερθέντα και προβλεπόμενα με το ν. 4325/2015. Σύμφωνα με τον τελευταίο, και συγκεκριμένα στο άρθρο 28, προβλέπεται ο Συντονιστής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος αντικαθιστά πλέον τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ασκεί τα καθήκοντα αυτού, όπως έγινε μνεία αυτών στην εν λόγω ενότητα.

Εν συνεχεία, θα γίνει μνεία της τελευταίας κατηγορίας διοικητικών προσφυγών, της ενδικοφανούς προσφυγής, μια ιδιαίζουσα περίπτωση προσφυγής στο χώρο του διοικητικού δικαίου.

---

59. βλ. εγκύκλιο 15/2011.

### 3.3 Η ενδικοφανής προσφυγή

Η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί ένα δραστικό μέτρο άμυνας του διοικουμένου απέναντι στη διοικητική δράση, το οποίο παρουσιάζει ορισμένες ιδιομορφίες σε σχέση με τα προηγούμενα προαναφερθέντα είδη προσφυγών. Είναι αναγκαίο λοιπόν όπως γίνει μια καταγραφή των σημαντικότερων χαρακτηριστικών της και του εν γένει τρόπου λειτουργίας της στο χώρο του διοικητικού δικαίου.

#### 3.3.1 Προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής

Σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 25 ΚΔΔιαδ, δύναται να εξαχθούν τα εξής:

##### α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος

Η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής παρέχεται στο διοικουμένο εφόσον στο πρόσωπο αυτού συντρέχουν οι προϋποθέσεις εννόμου συμφέροντος (με τα χαρακτηριστικά τα οποία το τελευταίο έχει και έχουν αναλυθεί παραπάνω: i) άμεσο ii)προσωπικό iii) ενεστώς)<sup>60</sup>. Η απαραίτητη συνδρομή του εννόμου συμφέροντος επαληθεύεται από τη γραμματική ερμηνεία- διατύπωση του εν λόγω άρθρου, πιο συγκεκριμένα στην §1, η οποία κάνει λόγο για βλάβη των εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου, άλλως τη νομική του κατάσταση, την οποία και θέλει να επαναφέρει στην προηγούμενη, επωφελή γι' αυτόν κατάσταση. Η βλάβη δύναται να είναι οποιαδήποτε μορφής, υλική, με οικονομική αξία, αποτιμητή σε χρήμα αλλά και ηθική, να συνίσταται σε βλάβη του εσωτερικού κόσμου του ασκούντος την προσφυγή. Αρκεί να είναι υπαρκτή, βεβαία και όχι αβέβαιη και στηριζόμενης σε μελλοντικά και αβέβαια γεγονότα.

---

60. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος II ό.π. σελ. 86 επ.

Συνεπώς ο κύκλος των δικαιούμενων προσώπων σε άσκηση προσφυγής περιορίζεται εντός του εν λόγω πλαισίου προκειμένου να αποφεύγεται ο μεγάλος αριθμός προσφυγών που θα δυσχέρανε το έργο της Διοίκησης καθώς η τελευταία θα ήταν αναγκασμένη να ασχολείται με προσφυγές αλυσιτελείς και νομικά αβάσιμες.

### β) Η δυνατότητα πρόβλεψης ενδικοφανούς προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου

Εν αντιθέσει με την άτυπη προσφυγή (αίτηση θεραπείας- χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή), η ενδικοφανής προσφυγή, όπως άλλωστε και η ειδική διοικητική, έχουν το κοινό σημείο, ότι απαιτείται ρητή πρόβλεψη του νόμου<sup>61</sup>. Η άσκησή της προϋποθέτει την κατοχύρωσή της από κανόνα δικαίου της ελληνικής έννομης τάξης, που την αναγνωρίζει ρητά ως δικαίωμα διοικουμένου να προσβάλει μια κρατική ενέργεια (συνιστά τοπική διοικητική προσφυγή όπως και η ειδική διοικητική).

### γ) Δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής εντός συγκεκριμένης προθεσμίας

Η ειδική διάταξη νόμου, πέρα από την καθιέρωση του δικαιώματος άσκησης της εν λόγω προσφυγής, ρυθμίζει και άλλα ζητήματα όπως αυτό της προθεσμίας<sup>62</sup>. Η άσκηση λοιπόν της ενδικοφανούς προσφυγής υπόκειται μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο, ο διοικούμενος έχει καθορισμένα από το νόμο χρονικά περιθώρια όπως ασκήσει το εν λόγω δικαίωμά του. Ο καθορισμός της προθεσμίας επαφίεται στην εκάστοτε ρύθμιση του νόμου ο οποίος αναφέρεται και στο είδος της πράξης το οποίο δύναται να αποτελέσει αντικείμενο της εν λόγω προσφυγής. Η τήρηση της προθεσμίας είναι μια πολύ σημαντική παράμετρος την οποία ο διοικούμενος είναι υποχρεωμένος απαρέγκλιτα να τηρήσει καθώς ο χαρακτήρας- η φύση της είναι ανατρεπτική.

---

61. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.111-113, Ε.Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι σελ. 260επ., Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 797-798.

62. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.111 -113., Ε.Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι, σελ. 260επ., Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 797-798., Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου ό.π. σελ. 127.

Το τελευταίο σημαίνει πως αν αυτή περάσει άπρακτη, δηλαδή ο διοικούμενος προβεί σε άσκηση προσφυγής εκπρόθεσμης, μετά την παρέλευση της προθεσμίας, τότε αυτή δε δύναται να επιφέρει αποτελέσματα κατά της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Συνεπώς σε μια τέτοια περίπτωση ο διοικούμενος, από αμέλειά του, θα έμενε απροστάτευτος από τα αποτελέσματα της διοικητικής πράξης η οποία επέφερε βλάβη των εννόμων συμφερόντων του, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να την ανατρέψει. Επιβάλλεται λοιπόν όπως καταβάλλεται μεγάλη προσοχή ως προς την κάθε φορά καθοριζόμενη προθεσμία εντός της οποίας δύναται να ασκηθεί η ενδικοφανής προσφυγή (η τήρηση αυτής της προθεσμίας είναι πολύ σημαντική και για ένα επιπλέον λόγο, αυτόν της άσκησης του μετέπειτα ενδίκου βοηθήματος για το οποίο θα λάβει χώρα ξεχωριστή αναφορά καθώς αποτελεί μια από τις ιδιαίζουσες και σημαντικές λειτουργίες της ενδικοφανούς προσφυγής).

Είναι δεδομένο πως η εν λόγω προσφυγή, όπως και στις υπόλοιπες περιπτώσεις προσφυγών επιβάλλεται όπως περιβάλλεται τον έγγραφο τύπο και περιλαμβάνει όλα τα νομιμοποιητικά στοιχεία του ασκούντος αυτή.

#### δ) Φύση της πράξης που υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή

Η πράξη διοικητικού οργάνου η οποία δύναται να προσβληθεί με την εν λόγω προσφυγή επιβάλλεται όπως είναι εκτελεστή διοικητική πράξη<sup>63</sup>, ατομική ή και κανονιστική, άλλως να έχει εκτελεστό χαρακτήρα (π.χ. η βεβαιωτική διοικητική πράξη, κατά την οποία το διοικητικό όργανο δε ρυθμίζει εκ νέου μια περίπτωση- ζήτημα, δεν προβαίνει δηλαδή σε εκ νέου έρευνα της υπόθεσης αλλά απλώς εμμένει στην πάγια και ήδη ρυθμισμένη ως τώρα κατάσταση, στερείται εκτελεστότητας και συνεπώς δε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της προσφυγής). Είναι δυνατή επίσης η άσκηση και κατά σιωπηρών πράξεων των διοικητικών οργάνων.

---

63. βλ. ΣτΕ 3502/2011, 835/2010, 3693/2008, 3785/2006, 577/2004.

### ε) Αρμοδιότητα οργάνου για την κρίση επί της ενδικοφανούς προσφυγής

Πέρα από τις δύο ως άνω περιπτώσεις, η ειδική διάταξη νόμου εκτός από την κατοχύρωση δηλαδή του δικαιώματος άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά μιας συγκεκριμένης κατηγορίας πράξεων και την προθεσμία που τάσσει για την άσκηση του δικαιώματος αυτού, ορίζει επιπλέον και την διοικητική αρχή ενώπιον της οποίας θα κριθεί αυτή. Η αρμοδιότητα του οργάνου καθορίζεται κάθε φορά από την εκάστοτε ισχύουσα διάταξη<sup>64</sup> και δύναται να καθίσταται αρμόδια ακόμη και η ίδια αρχή η οποία εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, καθώς και η προϊστάμενη- ιεραρχικά ανώτερη αυτής αρχή όπως και κάθε άλλη αρχή η οποία έχει συσταθεί συγκεκριμένα για το σκοπό αυτό.

#### 3.3.2 Αίτημα της ενδικοφανούς προσφυγής- έκταση ελέγχου

Ο διοικούμενος, προβαίνοντας σε άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, επιδιώκει όπως επιφέρει την ακύρωση, όλης ή μέρους, της προσβαλλόμενης πράξης η οποία έχει επιφέρει βλάβη των υλικών ή και ηθικών συμφερόντων του ώστε να επέλθει στο πρότερο σημείο το οποίο βρισκόταν. Πέραν όμως της ως άνω δυνατότητας ακύρωσης της πράξης, ο διοικούμενος δύναται να ζητήσει και την τροποποίηση του περιεχομένου αυτής (βλ. άρθρο 25§2ΚΔΔιαδ).

Η μεγάλη διαφορά με τα προηγούμενα είδη διαφορών, τόσο της άτυπης (αίτηση θεραπείας- χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή) όσο και της ειδικής διοικητικής προσφυγής, με την οποία ειδική διοικητική παρουσιάζει πολλές ομοιότητες, αφού κι αυτή προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου, παρουσιάζει μια πολύ μεγάλη πρώτη διαφορά. Η διαφορά αυτή έγκειται στην έκταση ελέγχου που σηματοδοτεί η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Ο έλεγχος στον οποίο προβαίνει το αρμόδιο διοικητικό όργανο είναι τόσο

---

64. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.115-116., Ε.Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι σελ. 260επ., Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 798.

έλεγχος νομιμότητας όσο και έλεγχος σκοπιμότητας- ουσιαστικός έλεγχος<sup>65</sup>. Δηλαδή το εκάστοτε διοικητικό όργανο εξετάζει τυχόν νομικές πλημμέλειες της εκδοθείσας διοικητικής πράξης κατά παράβαση κανόνων δικαίου της ελληνικής έννομης τάξης αλλά δε σταματά εκεί. Εξετάζει και ζητήματα ουσίας της υπόθεσης, αξιολογεί τα πραγματικά περιστατικά αυτής εκ νέου, προβαίνει σε διαπιστώσεις επ' αυτών και συνολικά δημιουργεί μια νέα εικόνα, νέα δεδομένα επί της κρινόμενης υπόθεσης. Δύναται λοιπόν κάθε φορά που προβαίνει σε ορισμένα συμπεράσματα να μεταβάλει το περιεχόμενο της εκδοθείσας διοικητικής πράξης η οποία ενδέχεται να φτάνει μέχρι και στην εξαφάνισή της από το νομικό κόσμο, παύοντας τα έννομα αποτελέσματα που αυτή επέφερε εις βάρος του διοικουμένου (εφόσον βέβαια η προσφυγή τελεσφορήσει).

### 3.3.3 Υποχρεώσεις της Διοίκησης σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην §3 του άρθρου 25ΚΔΔιαδ, καθιερώνεται η υποχρέωση της Διοίκησης, όπως στην περίπτωση κατά την οποία η ενδικοφανής προσφυγή κατατεθεί σε όργανο διαφορετικό από εκείνο το οποίο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επ' αυτής, να διαβιβάσει αμελλητί την προσφυγή στο αρμόδιο όργανο, συγκεκριμένα μέσα σε διάστημα πέντε ημερών το αργότερο. Η πρόβλεψη αυτή, η οποία ισχύει και για τις υπόλοιπες προσφυγές, προστατεύει το διοικούμενο από μια τυχόν διαδικαστική αβλεψία του να καταθέσει την προσφυγή του ενώπιον του αρμοδίου οργάνου. καθώς μια νομοθετική πρόβλεψη περί απαραδέκτου και κατ' επέκταση απόρριψης αυτής θα ήταν καταδικαστική για τον τελευταίο. Η μη τήρηση του εν λόγω τύπου θα στερούσε τη δυνατότητα πραγματικής εξέτασης της υπόθεσης και εν συνεχεία την ακύρωση- τροποποίηση της επίμαχης διοικητικής πράξης.

---

65. βλ. Π.Δ Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014 σελ.482, Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.130, Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 798 και ΣτΕ 4571/1987, 3834/1999.

Εκτός από την παραπάνω υποχρέωση διαβίβασης της προσφυγής των κρατικών οργάνων στο καθ' ύλην, κατά τόπον και κατά κλάδο αρμόδιο διοικητικό όργανο όπως το τελευταίο προβεί σε κρίση επί της υπόθεσης, ο νόμος ιδρύει και σ' αυτή την περίπτωση - όπως και στην άτυπη και την ειδική διοικητική προσφυγή-υποχρέωση των διοικητικών οργάνων όπως τα τελευταία προβαίνουν σε μια οριστική επίλυση της υπόθεσης του διοικουμένου, άλλως σε μια οριστική κρίση επί της ασκηθείσης προσφυγής. Η εν λόγω κρίση προϋποθέτει λοιπόν απάντηση της Διοίκησης επί των αιτημάτων του παραπονούμενου πολίτη, η οποία με τη σειρά της είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται μέσω μιας αιτιολογημένης απάντησης. Η εν λόγω απάντηση οφείλει να έχει επαρκή και εμπεριστατωμένη αιτιολογία καθώς, όπως έχει ειπωθεί και παραπάνω, μια αιτιολογημένη απάντηση ενός διοικητικού οργάνου στο αίτημα του πολίτη για ακύρωση-τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης -η οποία είναι δημιούργημα της κρατικής δράσης- ενισχύει την εμπιστοσύνη του πολίτη στην κρατική εξουσία και στον τρόπο δράσης της σε αντίθεση με την περίπτωση όπου η Διοίκηση προβαίνει σε αναιτιολόγητες και μη εριζόμενες στο νόμο αποφάσεις, πρακτικές μη συνυφασμένες με την αρχή της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης. Επίσης, η αιτιολογημένη απάντηση είναι αναγκαίο όπως δίδεται μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο<sup>66</sup>. Ο χρονικός περιορισμός αποσκοπεί στην αποφυγή διαιώνισης των υποθέσεων που αφορούν ρύθμιση σχέσεων ανάμεσα σε Κράτος-πολίτη και στην αναγκαιότητα ταχύρυθμης αποκατάστασης της διαταραχθείσης νομιμότητας. Για όλους αυτούς τους λόγους, η §2 του άρθρου 25ΚΔΔιαδ, ορίζει συγκεκριμένα πως, επί ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής, το αρμόδιο διοικητικό όργανο οφείλει όπως προβεί στην εξέταση και απάντηση επί της υποθέσεως εντός διαστήματος τριών μηνών από την άσκηση της τελευταίας, εφόσον βέβαια δεν ορίζεται κάποια ειδικότερη προθεσμία από ειδική διάταξη νόμου.

---

66. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 799.

Δέον τονιστεί, πως η Διοίκηση δεν υποχρεούται από την εν λόγω διάταξη να απαντήσει ρητά επί του αιτήματος, καθώς σε περίπτωση παρέλευσης του ως άνω διαστήματος, τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη επί της ασκηθείσης ενδικοφανούς προσφυγής.

Η μη απάντηση επ' αυτής δε συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας<sup>67</sup>. Βέβαια η Διοίκηση δύναται να απαντήσει και ύστερα από την παρέλευση του καθοριζόμενου εκ του νόμου χρονικού διαστήματος.

Ως προς την ενδικοφανή προσφυγή, η σημαντικότερη υποχρέωση της Διοίκησης απέναντι στο διοικούμενο που έχει δικαίωμα, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην ελληνική έννομη τάξη, να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή είναι αυτή της προηγούμενης αυτοτελούς και ρητής ενημέρωσης του διοικουμένου για τη δυνατότητα του τελευταίου να ασκήσει τη συγκεκριμένη προσφυγή καθώς και να του καταστήσει σαφή αφενός τα δικαιώματα που απορρέουν απ' αυτή, την προθεσμία μέσα στην οποία δύναται να την ασκήσει, το όργανο ενώπιον του οποίου θα απευθυνθεί, αφετέρου να του γνωστοποιήσει τις συνέπειες της μη άσκησης αυτής. Η εν λόγω υποχρέωση βρίσκεται έρεισμα και στη διάταξη του άρθρου 16 του ΚΔΔιαδ η οποία καθιερώνει την υποχρέωση παροχής πληροφοριών στο διοικούμενο όλων των απαραίτητων στοιχείων αναφορικά με τα δικαιώματα του τελευταίου. Οποιαδήποτε παράλειψη εκ μέρους της Διοίκησης, δε δύναται να χρησιμοποιηθεί σε οποιαδήποτε περίπτωση κατά του διοικουμένου. Όλα τα παραπάνω ανεξάρτητα από το γεγονός πως οι εν λόγω λεπτομέρειες προβλέπονται στο νόμο που την καθιερώνει. Βέβαια, η ως άνω παράλειψη δε σχετίζεται με το κύρος της πράξης, η οποία συνεχίζει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της αλλά θεραπεύει το τυχόν απαράδεκτο της άσκησης του ενδίκου βοηθήματος<sup>68</sup>. Σχετικά με την υποχρέωση ενημέρωσης η ελληνική νομολογία, μολονότι αποδέχεται την εν λόγω υποχρέωση, εισάγει σε πολλές περιπτώσεις και σημαντικές αποκλίσεις.

---

67. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 799.

68. βλ. ΣτΕ 3614/2009, ΣτΕ 1592/2012.



Η αναφορά στην ελληνική νομολογία, σε όσες περιπτώσεις έχει λάβει χώρα ως τώρα, περιορίζεται προς το παρόν σε απλή αναφορά της για μερικά σημαντικά ζητήματα κατά την εξέταση των διοικητικών προσφυγών. Σε επόμενο κεφάλαιο που θα ακολουθήσει, θα πραγματοποιηθεί αναλυτική αναφορά σε κάποιες αποφάσεις αναδεικνύοντας την εν λόγω στάση της. Προς το παρόν, η πρόθεση είναι η ανάδειξη βασικών στοιχείων και αρχών των συγκεκριμένων προσφυγών, και στο σημείο αυτό της ενδικοφανούς, και ύστερα η αναφορά σε διάφορους προβληματισμούς που αναφέρονται και αντιμετωπίζονται από τα ελληνικά δικαστήρια.

#### 3.3.4 Αποτελέσματα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής- φύση της εκδιδόμενης πράξης

Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από το διοικούμενο δύναται να ασκηθεί άπαξ<sup>69</sup>. Δε νοείται εκ νέου άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής επί της επίμαχης διοικητικής πράξεως, την εξαφάνιση-τροποποίηση επιζητεί ο τελευταίος. Είναι σημαντικό επίσης το γεγονός πως η άσκηση αυτής, σε αντίθεση με τα ως άνω λεχθέντα περί ειδικής προσφυγής, δε συνεπάγεται διακοπή της προθεσμίας άσκησης ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως<sup>70</sup>. Τόσο η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής όσο και άτυπης προσφυγής έχουν ως αποτέλεσμα τη διακοπή της προθεσμίας άσκησης αίτησης ακυρώσεως σύμφωνα με την §2 του άρθρου 46 του π/δγματος 18/1989. Ειδικότερα στο τελευταίο ορίζεται πως εάν ασκηθεί διοικητική προσφυγή εντός της προθεσμίας άσκησης του ενδίκου βοηθήματος κατά της προσβαλλόμενης πράξης, αυτή επιφέρει τη διακοπή της προθεσμίας αυτής (για μία μόνο φορά) επί 30 ημέρες ή μέχρι την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απάντησης της Διοίκησης, εάν επέλθει νωρίτερα.

---

69. βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.120.

70. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 811 και [www.prevedourou.gr/](http://www.prevedourou.gr/) διοικητικές προσφυγές

Από το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο ρητά εξαιρείται η ενδικοφανής προσφυγή, αφού το εν λόγω άρθρο ορίζει ρητά πως εξαιρείται η περίπτωση του άρθρου 45§2 του εν λόγω διατάγματος, το οποίο αναφέρεται στην άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

Επιπλέον, όπως και σε κάθε περίπτωση άσκησης διοικητικής προσφυγής, το αρμόδιο όργανο, προβαίνοντας σε κρίση επί αυτής, δύναται να ακολουθήσει δύο δρόμους: α) αυτόν της αποδοχής της ενδικοφανούς προσφυγής και β) αυτόν της απόρριψης της ασκηθείσας προσφυγής. Στην πρώτη περίπτωση, το επιφορτισμένο για την αξιολόγηση της προσφυγής διοικητικό όργανο προβαίνει είτε σε ακύρωση της πράξης ή σε τροποποίηση αυτής, εξαφανίζοντας την προσβληθείσα πράξη και την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων της έχοντας εκτελεστό χαρακτήρα. Στη δεύτερη περίπτωση, στην περίπτωση δηλαδή που η προσφυγή απορριφθεί, διατηρούνται τα ως τότε παραχθέντα έννομα αποτελέσματα που συνεπάγονται προσβολή των εννόμων συμφερόντων του αιτούντος και πλέον ο μοναδικός δρόμος αμφισβήτησης της εν λόγω πράξης καθίσταται η προσφυγή στα δικαστήρια με άσκηση του προβλεπόμενου και κατάλληλου κάθε φορά ενδίκου βοηθήματος, τα οποία αναγνωρίζονται από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο της ελληνικής έννομης τάξης. Η εν λόγω απόρριψη, είτε αυτή είναι ρητή είτε σιωπηρή, αποτελεί εκτελεστή πράξη του διοικητικού οργάνου<sup>71</sup>.

Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής έχει και ένα ακόμη πολύ σημαντικό αποτέλεσμα, το οποίο σχετίζεται με τη μετέπειτα άσκηση ενδίκου βοηθήματος και το οποίο τη διακρίνει από τις υπόλοιπες προσφυγές, για το οποίο θα γίνει αναλυτική αναφορά στη συνέχεια.

---

71 . βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 799 και Ε.Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος Ι σελ. 261.

### 3.3.5 Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση παραδεκτού της άσκησης ενδίκου βοηθήματος

Η πρόβλεψη από την ελληνική νομοθεσία της δυνατότητας άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής εκ μέρους του διοικουμένου 'συνδυάζεται με την πρόβλεψη ότι αυτή καθίσταται απαραίτητη για τη μετέπειτα άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων. Η εν λόγω πρόβλεψη του νόμου έχει πολλές πρακτικές συνέπειες, τις οποίες θα αναφέρουμε αμέσως παρακάτω. Το περιεχόμενο αυτής της επιταγής της ελληνικής έννομης τάξης συνίσταται στην υποχρεωτική άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής όπου αυτή προβλέπεται. Με άλλα λόγια, εφόσον στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχει ένας κανόνας δικαίου, ο οποίος, για μια συγκεκριμένη κατηγορία διοικητικών πράξεων που αφορούν συγκεκριμένες υποθέσεις (δηλαδή πρόκειται για διοικητικές πράξεις που εκδίδονται επί ευκαιρία ρύθμισης συγκεκριμένων θεμάτων που άπτονται τις σχέσεις Κράτους-ιδιωτών) προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης αυτής της προσφυγής, τότε η άσκηση εκ μέρους του διοικουμένου αποτελεί μονόδρομο. Καθιερώνεται με τον τρόπο αυτό ο αναγκαστικός χαρακτήρας της εν λόγω προσφυγής. Δεν καταλείπεται κανένα περιθώριο στο διοικούμενο να επιλέξει ανάμεσα στην άσκηση ή μη ενδικοφανούς προσφυγής. Η τελευταία αυτή διαπίστωση δεν έχει την έννοια ότι ο διοικούμενος εξαναγκάζεται να ασκήσει την προσφυγή, απλά βασιζεται στο γεγονός των αποτελεσμάτων που συνεπάγονται οι δύο οδοί. Δεν κινείται δηλαδή κάποια διοικητική διαδικασία ή κάποιος διοικητικός μηχανισμός που θα εξαναγκάσει τον τελευταίο να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή. Ο κάθε πολίτης είναι υπεύθυνος των πράξεών του και δύναται να καθορίζει τον τρόπο δράσης του κατά απόλυτη ελευθερία. Είναι ο ίδιος που θα σταθμίσει τους εκάστοτε παράγοντες προκειμένου να αποφασίσει αν έχει συμφέρον να ασκήσει την προβλεπόμενη εκ νόμου προσφυγή κατά της διοικητικής πράξης που επιφέρει βλάβη των συμφερόντων του. Η απόλυτη ελευθερία όμως θίγεται έμμεσα και όχι άμεσα από τη νομοθετική πρόβλεψη. Με ποιο τρόπο; Το

γεγονός πως η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει πως η ενδικοφανής προσφυγή έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, όπου και όταν αυτή προβλέπεται, προκειμένου να υπάρξει μελλοντικά η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη με την άσκηση των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων εξαναγκάζει το διοικούμενο όπως προβεί στην άσκησή της. Μ' αυτή την έννοια λοιπόν δεν καταλείπεται περιθώριο επιλογής. Ο νόμος αναγάγει την ενδικοφανή προσφυγή σε όρο του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως και της διοικητικής προσφυγής<sup>72</sup>. Όρος παραδεκτού εφόσον η άσκησή της είναι αναγκαία για τη μετέπειτα άσκηση ενδίκου βοηθήματος, ή άλλως η μη άσκησή της (ίδια περίπτωση και η μη εμπρόθεσμη- εκπρόθεσμη άσκηση αυτής), συνεπάγεται την αδυναμία άσκησης ενδίκου βοηθήματος, ή την απόρριψη αυτού σε περίπτωση άσκησης. Συνεπώς ο πολίτης, στην περίπτωση διαμάχης του με το Κράτος εξ' αφορμής της έκδοσης μιας δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης, είναι υποχρεωμένος να σκεφθεί τις συνέπειες που θα υποστεί σε περίπτωση που δεν ασκήσει την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή. Ο κίνδυνος αποκλεισμού προσφυγής στα δικαστήρια, όργανα με εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας συνεπάγεται την αδυναμία ανατροπής της δυσμενούς γι' αυτόν κατάστασης. Η εν λόγω πρόβλεψη του νόμου, καθιερώνοντας την εν λόγω προσφυγή ως *conditio sine qua non* για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος, αποσκοπεί στο να καταφέρει, σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό, να διευθετεί τις εκάστοτε διαφορές με την κινητοποίηση της διοικητικής διαδικασίας, και εφόσον δεν επιτευχθεί η διευθέτηση της διαφοράς ανάμεσά τους, να δίνει τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη. Επίσης, με την αναγνώριση της προσφυγής ως αναγκαίου προσαδίου του ενδίκου βοηθήματος, ο νομοθέτης αποσκοπεί όπως εξετάζεται σε έναν πρώτο βαθμό η υπόθεση, ώστε να αποφεύγεται η συσσώρευση όγκου εργασίας στα δικαστήρια με υποθέσεις, πολλές από τις οποίες είναι τελείως αβάσιμες.

---

72. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ. 810.

Η καθιέρωση της προσφυγής αυτής ως όρο του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος καθιερώνεται, ως ελέχθη, τόσο για την περίπτωση της αίτησης ακυρώσεως όσο και της διοικητικής προσφυγής. Για παράδειγμα, στο άρθρο 45§2 του π.δ/γματος 18/1989 ορίζεται πως «η αίτηση ακύρωσης είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστή πράξης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν». Ανάλογη πρόβλεψη υπάρχει και για τη διοικητική προσφυγή στο άρθρο 63§3 του ΚΔΔ στο οποίο ορίζεται « στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον του ίδιου ή ιεραρχικώς προϊσταμένου, ή άλλως ειδικώς κατεστημένου, οργάνου, και συνεπάγεται τον έλεγχο της πράξης ή της παράλειψης κατά το νόμο και την ουσία (ενδικοφανής προσφυγή), το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή». Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και ανάλογα νομοθετικά κείμενα που εντάσσονται στο χώρο του διοικητικού δικαίου και ρυθμίζουν τα των ενδίκων βοηθημάτων (ν. 702/1977).

Κάνοντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην καθιέρωση της ενδικοφανούς προσφυγής και τη συμβατότητα αυτής με τις επιταγές του Συντάγματος ως όρο του παραδεκτού για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος μπορούν να ειπωθούν τα εξής: ειδικότερα η παλαιά διάταξη του άρθρου 46§2 του ν. 3713/1928 όριζε πως η απλή αίτηση θεραπείας δε συνιστά πρόσκομμα προς την άσκηση αίτησης ακυρώσεως, όντας σε αρμονία με το πόρισμα πως η προσφυγή ενώπιον μη δικαιοδοτικού οργάνου δε συνιστά παράλληλη προσφυγή. Δια του ίδιου άρθρου το ΣτΕ όριζε πως αίτηση ακυρώσεως χωρεί μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών των μη υποκειμένων σε άλλο ένδικο μέσο δια της δικαστικής οδού. Η νομολογία αυτή διατηρήθηκε μέχρι το ν.δ. 3830/1958 η οποία προέβλεπε ότι ούτε η υπό ειδικού νόμου θεσπιζόμενη διοικητική προσφυγή- ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί

παράλληλη προσφυγή και αν τυχόν ασκηθεί δεν αναιρεί το δικαίωμα αίτησης ακύρωσης. Το συγκεκριμένο ν.δ. προέβλεπε πως «η άσκηση αίτησης ακυρώσεως κωλύεται εκ της υποβολής εκ του νόμου ειδικώς παρεχόμενης προσφυγής ενώπιον της αυτής ή ιεραρχικώς προϊσταμένης αρχής ή ειδικώς κατεστημένου οργάνου, χωρούσα στην περίπτωση αυτή μόνο κατά της επί της προσφυγής αυτής εκδιδόμενης απόφασης». Μέσω αυτού δηλαδή η υποβολή ενδικοφανούς προσφυγής αναστέλλει το δικαίωμα άσκησης αίτησης ακυρώσεως. Το δικαίωμα σ' αυτή την περίπτωση δεν αναστέλλεται από την πρόβλεψη αλλά από την άσκηση της εκ του νόμου προβλεπόμενης προσφυγής. Αυτό σημαίνει πως κωλύεται προσωρινώς (προσωρινό κώλυμα) να υποβάλλει κανείς αίτηση ακυρώσεως μόνο αν υποβάλλει ενδικοφανή προσφυγή και όχι από την απλή πρόβλεψη του νόμου. Αν δεν προβεί κανείς σε άσκηση προσφυγής δεν κωλύεται να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως.

Η εν λόγω πρόβλεψη και αναφερθείσα στάση του ΣτΕ άλλαξε άρδην με την 3596/1971 απόφασή του με την οποία το τελευταίο όρισε πλέον, κατ' αντίθεση με τα μέχρι τότε δεδομένα πως όχι μόνο η υποβολή της ενδικοφανούς προσφυγής αλλά και η απλή πρόβλεψή της στο νόμο κωλύει την άσκηση της αίτησης ακύρωσης μετατρέποντας το προσωρινό κώλυμα σε απαράδεκτο. Η εν λόγω ερμηνεία αποτέλεσε μια *contra legem* ερμηνεία αφού θεώρησε την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή ως παράλληλη προσφυγή. Συνεπώς, μη υποβληθείσης της προβλεπόμενης προσφυγής και εξάντλησης της προβλεπόμενης διαδικασίας δε επιτρέπεται η άσκηση αίτησης ακύρωσης. Η εν λόγω απόφαση αποτέλεσε την αφετηρία θέσπισης νέου νόμου, και ειδικότερα του ν.δ/γματος 170/1973, σύμφωνα με το οποίο « η αίτηση ακύρωσης είναι απαράδεκτη κατά πράξης, καθ' ης προβλέπεται ειδικώς από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, συνεπαγόμενη έλεγχο της πράξης είτε νόμω είτε νόμω και ουσία ενώπιον της αυτής ή ιεραρχικώς προϊσταμένης ή ειδικώς κατεστημένου οργάνου. Στη περίπτωση αυτή η αίτηση χωρεί μόνο κατά της επί της προσφυγής εκδιδόμενης πράξης.

Βάσει όλων αυτών τέθηκε το ερώτημα κατά πόσο είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα η πρόβλεψη περί αποκλεισμού άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά συγκεκριμένων πράξεων κατά των οποίων προβλέπεται η εκ του νόμου προηγούμενη υποχρεωτική άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Κατά πόσο αυτό συνιστά επιτρεπτό περιορισμό του δικαιώματος για άσκηση ενδίκου μέσου. Με την 3701/1974 απόφασή του (Ολ), το ΣτΕ διακηρύσσει πως «μόνο η ύπαρξη παράλληλης προσφυγής δημιουργεί οριστικό απαράδεκτο της αίτησης ακύρωσης και κατ' ακολουθία της αρχής αυτής, πάσα διάταξη νόμου, θεσπίζουσα τυχόν το εναντίον θα ήταν αντισυνταγματική». Με την 400/1975 το ΣτΕ αναγορεύει ως σύμφωνη με το Σύνταγμα την πρόβλεψη του ν.δ/γματος 170/1973 περί ΣτΕ, η οποία ορίζει ότι η αίτηση ακύρωσης είναι απαράδεκτη κατά πράξης κατά της οποίας προβλέπεται διοικητική προσφυγή. Απ' όλα τα παραπάνω διαφαίνεται πως ο καθορισμός του απαράδεκτου της μη άσκησης προηγουμένως ενδικοφανούς προσφυγής πέρασε από πολλά στάδια και αποτέλεσε αντικείμενο διαφορετικών κρίσεων του ΣτΕ περί της συνταγματικότητας της εν λόγω πρόβλεψης<sup>73</sup>.

Σχετικά με τα ως άνω προβλεπόμενα είναι αναγκαίο να διευκρινισθούν τα εξής, ως πιθανές περιπτώσεις:

- α) σε περίπτωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, η αίτηση ακυρώσεως χωρεί κατά της διοικητικής πράξης που εκδίδεται κατά της πράξης που εκδίδεται επί της ενδικοφανούς πράξης και όχι κατά της πρώτης πράξης
- β) αν παρέλθει άπρακτο το εκ του νόμου οριζόμενο διάστημα μέσα στο οποίο η Διοίκηση οφείλει να απαντήσει επί της ασκηθείσης ενδικοφανούς προσφυγής, δηλαδή μετά την παρέλευση του τριμήνου από την άσκηση αυτής, εφόσον δεν προβλέπεται μικρότερη ή μεγαλύτερη προθεσμία από ειδική διάταξη νόμου, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται κατά της σιωπηρής απόρριψης του διοικητικού οργάνου που τεκμαίρεται από την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας.

---

73. περί αναδρομής βλ. Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ.95-105.

γ) αν μετά την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως κατά της σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής, που τεκμαίρεται από την μη εμπρόθεσμη απάντηση της Διοίκησης επί της ενδικοφανούς προσφυγής, η Διοίκηση προβεί σε έκδοση πράξης η οποία εμπεριέχει κρίση επί της τελευταίας, τότε η πράξη αυτή λογίζεται πως συμπροσβάλλεται με την αίτηση ακυρώσεως που έχει ασκηθεί κατά της σιωπηρής απόρριψης.

δ) αν οι σχετικές με την ενδικοφανή προσφυγή διατάξεις προβλέπουν περισσότερα στάδια κρίσης της υπόθεσης και το όργανο της ενδιάμεσης βαθμίδας παραλείπει να αποφανθεί εντός της εκ του νόμου ειδικής προβλεπόμενης-καθοριζόμενης προθεσμίας και ελλείψει αυτής εντός τριών μηνών, ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να προσφύγει στο όργανο της ανώτερης βαθμίδας, στο οποίο μεταβιβάζεται η υπόθεση. Εφόσον το όργανο της ανώτερης βαθμίδας δεν αποφανθεί επί του εν λόγω αιτήματος μέσα στην καθορισμένη νόμιμη προθεσμία, ο ενδιαφερόμενος δύναται όπως προβεί στην άσκηση αίτησης ακύρωσης<sup>74</sup>.

Αντίστοιχες περιπτώσεις που τυγχάνουν ανάλογης αντιμετώπισης παρουσιάζονται και στο πεδίο της διοικητικής προσφυγής.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώνεται η αναφορά στα σημαντικότερα στοιχεία και λειτουργίες του θεσμού της ενδικοφανούς προσφυγής στο χώρο του διοικητικού δικαίου, μέσω των οποίων διαφαίνεται η ιδιαίτερη θέση της και η οριοθέτησή της από τα υπόλοιπα προβλεπόμενα είδη προσφυγών στην ελληνική έννομη τάξη. Στην αμέσως παρακάτω ενότητα καθίσταται αναγκαίο όπως αναφερθεί το πλαίσιο λειτουργίας της ενδικοφανούς προσφυγής σε μια σημαντική κατηγορία υποθέσεων, που δημιουργεί μεγάλες τριβές στις σχέσεις μεταξύ Κράτους-πολίτη, πιο συγκεκριμένα στις φορολογικές διαφορές. Το νέο νομοθετικό καθεστώς προβλέπει τη λειτουργία της ενδικοφανούς προσφυγής σε υποθέσεις που άπτονται του εν λόγω θέματος. Παράλληλα, ολοκληρώνεται

---

74. βλ. Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, Τόμος II ό.π. σελ. 100-101.



και η ευρύτερη ενότητα η οποία αφιερώθηκε στην ανάλυση των ειδών και των χαρακτηριστικών τους των διοικητικών προσφυγών που προβλέπονται και λειτουργούν στο χώρο του ελληνικού διοικητικού δικαίου.

### 3.3.6. Η ενδικοφανής προσφυγή στις φορολογικές διαφορές- Ειδικές περιπτώσεις

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η καθιέρωση ενδικοφανούς προσφυγής στο πεδίο των φορολογικών διαφορών. Ο Ν. 2238/1994 καταργήθηκε και από την 1/1/2014 ισχύει ο νέος κώδικας φορολογίας εισοδήματος (Ν. 4174/2013). Το άρθρο 63 καθιερώνει την πρόβλεψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, με ότι αυτό συνεπάγεται (βλ. ως άνω για τη θέση της ενδικοφανούς προσφυγής στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο) και γενικότερα την τήρηση ειδικής διοικητικής διαδικασίας.

Ειδικότερα, ορίζεται πως ο υπόχρεος- διοικούμενος, εφόσον αμφισβητεί οποιαδήποτε πράξη που έχει εκδοθεί σε βάρος του από τη Φορολογική Διοίκηση και η οποία κατ' επέκταση αποτελεί βλάβη των συμφερόντων του, ή σε περίπτωση σιωπηρής άρνησης αυτής, οφείλει να υποβάλει ενδικοφανή προσφυγή με αίτημα την επανεξέταση της πράξης στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας από την Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Φορολογικής Διοίκησης. Συνεπώς καθιερώνεται απαραίτητο στάδιο κρίσης της διαφοράς η άσκηση της προσφυγής. Η φορολογική διαφορά περνά πρώτα από την κρίση του διοικητικού οργάνου, δηλαδή από το διοικητικό μηχανισμό, προτού αποτελέσει αντικείμενο κρίσης από τα δικαστήρια. Η αίτηση είναι αναγκαίο όπως υποβάλλεται στη φορολογική αρχή που εξέδωσε την πράξη και πρέπει να αναφέρει τους λόγους και τα έγγραφα στα οποία ο υπόχρεος- διοικούμενος βασίζει το αίτημα του. Η προθεσμία άσκησης της αίτησης είναι τριάντα (30) μέρες από την ημερομηνία κοινοποίησης της πράξης σε αυτόν.

Από την πλευρά της, η Φορολογική Διοίκηση αποστέλλει την ενδικοφανή προσφυγή του υπόχρεου, συνοδευόμενη από σχετικά έγγραφα και τις απόψεις αυτής, εντός επτά (7) ημερών από την υποβολή, στην Υπηρεσία

Εσωτερικής Επανεξέτασης της Φορολογικής Διοίκησης, προκειμένου η τελευταία να αποφανθεί.

Η §3 του ίδιου άρθρου κάνει λόγο για αναστολή της διοικητικής πράξης κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα ορίζεται πως με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αναστέλλεται η καταβολή ποσοστού πενήντα τοις εκατό (50%) του αμφοβητούμενου ποσού, υπό την προϋπόθεση ότι έχει καταβληθεί το υπόλοιπο πενήντα τοις εκατό (50%). Επίσης, ο υπόχρεος έχει δικαίωμα να υποβάλει, ταυτόχρονα με την ενδικοφανή προσφυγή και αίτημα αναστολής της καταβολής που προβλέπεται στην παράγραφο 3. Η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης δύναται να αναστείλει την εν λόγω πληρωμή, μέχρι την έκδοση της απόφασης της στον υπόχρεο, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η πληρωμή θα είχε ως συνέπεια ανεπανόρθωτη βλάβη για τον υπόχρεο. Εάν δεν εκδοθεί απόφαση εντός είκοσι (20) ημερών από την υποβολή της αίτησης στη Φορολογική Διοίκηση, η αίτηση αναστολής θεωρείται ότι έχει απορριφθεί.

Η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης, εντός εξήντα (60) ημερών από την υποβολή της ενδικοφανούς προσφυγής στη Φορολογική Διοίκηση, εκδίδει απόφαση, την οποία κοινοποιεί στον υπόχρεο, λαμβάνοντας υπόψη την προσφυγή, τις πληροφορίες που έλαβε από τον υπόχρεο και τις απόψεις της αρμόδιας φορολογικής αρχής, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που είναι σχετική με την υπόθεση. Αν η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης το κρίνει απαραίτητο, δύναται να καλέσει τον υπόχρεο σε ακρόαση. Σε περίπτωση που προσκομισθούν νέα στοιχεία στην Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης ή γίνει επίκληση νέων πραγματικών περιστατικών, ο υπόχρεος πρέπει να καλείται σε ακρόαση. Αν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, δεν εκδοθεί απόφαση τότε θεωρείται ότι η ενδικοφανής προσφυγή έχει απορριφθεί από την Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης και ο υπόχρεος έχει λάβει γνώση αυτής της απόρριψης κατά την εκπνοή της προθεσμίας αυτής.

Ύστερα από την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής, η απόφαση που επίκειται να εκδοθεί επ' αυτής δύναται να προβαίνει σε ολική ή μερική

ακύρωση της επίμαχης διοικητικής πράξης, ή και σε τροποποίηση αυτής. Σε κάθε περίπτωση όμως, ανεξάρτητα δηλαδή από το περιεχόμενό της, η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης οφείλει να αιτιολογεί την απόφαση αυτή επαρκώς με νομικούς ή και πραγματικούς ισχυρισμούς. Σε περίπτωση που η τελευταία προβαίνει στην απόρριψη της ενδικοφανούς προσφυγής, η αιτιολογία μπορεί να συνίσταται στην αποδοχή των διαπιστώσεων της οικείας πράξης προσδιορισμού φόρου. Σε κάθε περίπτωση η απόφαση πρέπει να περιέχει τουλάχιστον την οριστική φορολογική υποχρέωση του υπόχρεου, το καταλογιζόμενο ποσό και την προθεσμία καταβολής αυτού.

Εάν η προσβαλλόμενη πράξη ακυρωθεί για τυπικές πλημμέλειες, η αρμόδια φορολογική αρχή υποχρεούται να εκδώσει νέα πράξη σύμφωνα με τα οριζόμενα στην απόφαση της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης. Ως προβλέπεται, η Φορολογική Διοίκηση δεν έχει δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης.

Τέλος, ο νόμος προβλέπει πως κατά της απόφασης της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης ή της σιωπηρής απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής λόγω παρόδου της προθεσμίας προς έκδοση της απόφασης, ο υπόχρεος- διοικούμενος δύναται πλέον να διεκδικήσει τη διαφύλαξη των εννόμων συμφερόντων του, κινητοποιώντας το δικαστικό μηχανισμό, άλλως αναζητώντας παροχή δικαστικής προστασίας ενώπιον των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων κατά το 20§1 Σ. Ειδικότερα ορίζεται πως ο τελευταίος δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια απευθείας κατά οποιασδήποτε πράξης που εξέδωσε η Φορολογική Διοίκηση είναι απαράδεκτη, καθώς όπως πολλάκις έχει αναφερθεί, η ενδικοφανής προσφυγή είναι απαραίτητο να ασκείται εφόσον προβλέπεται εκ του νόμου, αφού αποτελεί όρο του παρδεκτού της άσκησης του προβλεπόμενου από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο ένδικου βοηθήματος<sup>75</sup>.

---

75. βλ. άρθρο 63 ν. 4174/2013.

### 3.4 Το ζήτημα της χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου ύστερα από την άσκηση διοικητικής προσφυγής

Ύστερα από την αναφορά στις διοικητικές προσφυγές και στη θέση τους στο νομικό κόσμο, είναι αναγκαίο μνείας ένα σημαντικό ζήτημα άμεσα συνυφασμένο μ' αυτές και ιδιαίτερα δυσχερές, καθώς έχει αποτελέσει αντικείμενο πολλών συζητήσεων και για το οποίο έχουν διατυπωθεί πολλές, και αντίθετες γνώμες. Το ζήτημα αυτό είναι το αν ο διοικούμενος, ύστερα από την άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά μιας διοικητικής πράξης, ενώπιον του αρμοδίου οργάνου, δύναται να τύχει τέτοιου είδους αντιμετώπιση, ώστε να περιέλθει σε νομικό καθεστώς χειρότερο σε σχέση με το αντίστοιχο στο οποίο βρισκόταν πριν την άσκηση προσφυγής και την οποία άσκησε προκειμένου να το επαναφέρει στο σημείο που βρισκόταν πριν την επέλευση των εννόμων αποτελεσμάτων της επίμαχης διοικητικής πράξης. Με απλούστερη διατύπωση, γεννάται κατά πόσο, και αν ναι, σε ποια έκταση δύναται να καταφαθεί η δυνατότητα του αρμοδίου οργάνου να κρίνει επί της ασκηθείσης προσφυγής με τέτοιο τρόπο, ώστε να επέλθει χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου. Πρόκειται για τη λεγόμενη αρχή «*reformatio in pejus*». Η απάντηση δε δύναται εύκολα να είναι μονολεκτική. Σχετικά με το εν λόγω ζήτημα μπορούν να γίνουν οι εξής διατυπώσεις:

Είναι δεδομένο πως αφετηρία του εν λόγω ζητήματος, είναι η αναζήτηση του σκοπού για τον οποίο ασκείται η εκάστοτε άτυπη ή τυπική διοικητική προσφυγή. Αποτελεί γενική παραδοχή το γεγονός (το οποίο έχει τονιστεί στην παρούσα πολλάκις), πως ο διοικούμενος αποφασίζει να προβεί σε άσκηση προσφυγής έχοντας ένα και μόνο στόχο: έχοντας υποστεί μια διατάραξη της έννομης κατάστασής του, των εννόμων συμφερόντων του από την έκδοση της διοικητικής πράξης επιθυμεί όπως προβάλει όλα τα επιχειρήματά στη διοικητική αρχή προκειμένου να την πείσει να ακυρώσει ή τροποποιήσει την επίμαχη πράξη και να επωφεληθεί επ' αυτή. Επομένως, σε ένα πρώτο στάδιο, δέον υποστηριχθεί πως αν ο διοικούμενος βρίσκεται στον κίνδυνο να υποστεί μια χειρότερη μεταχείριση από το αρμόδιο διοικητικό

όργανο κατά την κρίση επί της προσφυγής του, τότε η εν λόγω δυνατότητα μειώνει το αποτελεσματικό πεδίο προστασίας του απέναντι στην κρατική εξουσία, και πολλές φορές αυθαιρεσία αυτής. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο διοικουμένος βρίσκεται διπλά εκτεθειμένος απέναντι στο Κράτος και είναι αναμφισβήτητο ότι θα πρέπει να σκεφθεί πολύ καλά το να θα βάλει κατά μιας διοικητικής πράξης καθώς δύναται να προτιμήσει να υποστεί την ήδη επελθούσα βλάβη από το να υποστεί ακόμη μεγαλύτερη. Δημιουργείται ένας προβληματισμός λοιπόν, του κατά πόσο σε μια τέτοια περίπτωση εκπληρώνει την αποστολή της η νομοθετική πρόβλεψη που καθιερώνει τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής στο πρόσωπο του διοικουμένου και το αν τελικά από ένα μέτρο προστασίας του διοικουμένου ανάγεται σε ένα μέτρο απειλής αυτού και αποθάρρυνσής του να αμφισβητήσει τη δράση της κρατικής εξουσίας.

Από την άλλη πλευρά όμως, δε μπορεί να παραγνωρίσει κανείς το γεγονός πως η εν γένει αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης και ο τρόπος που αυτή λειτουργεί δεν είναι άλλος παρά την εξασφάλιση και προστασία της αρχής της νομιμότητας και της συνοχής και ευημερίας του Κράτους Δικαίου. Ποια λοιπόν θα πρέπει να είναι η στάση του αρμόδιου να κρίνει διοικητικού οργάνου ειδικά στην περίπτωση κατά την οποία η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη, άλλως έχει πάσχει από νομική πλημμέλεια. Είναι ανεκτό όπως το διοικητικό όργανο ανεχθεί την εν λόγω διατάραξη της νομιμότητας και τη μη αποκατάσταση αυτής προκειμένου να μην επιτευχθεί η χειροτέρευση της θέσης του κατηγορουμένου; Είναι εμφανές λοιπόν πως πρόκειται για δύο αντίρροπες δυνάμεις οι οποίες συγκρούονται μεταξύ τους για το λόγο ότι εξυπηρετούν διαφορετικά συμφέροντα, έχουν διαφορετική αποστολή. Συγκρούεται η προστασία του διοικουμένου με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Επί του εν λόγω ζητήματος, έχουν διατυπωθεί όλες οι απόψεις στην ελληνική θεωρία.

Κατά μια άποψη λοιπόν<sup>76</sup>, επιβάλλεται να γίνει δεκτό πως η «*reformatio in*

---

76. βλ. Κ. Ρέμελη ό.π. σελ.183.

rejus» απαγορεύεται κατά κανόνα σε οποιαδήποτε περίπτωση και για οποιοδήποτε είδος προσφυγής, εκτός αν υπάρχει κάποια ρητή πρόβλεψη του νόμου η οποία να καθιερώνει το επιτρεπτό της χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου. Η εν λόγω άποψη τοποθετεί σε ύψιστο σημείο την ανάγκη προστασίας του διοικουμένου και τη διαφύλαξη των συμφερόντων του καθώς και την διαφύλαξη της εμπιστοσύνης του τελευταίου απέναντι στις κρατικές ενέργειες. Μια τέτοια τυχόν πρόβλεψη θα εξέθετε σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό το διοικούμενο και θα εξασθενούσε ακόμη περισσότερο την ήδη μειονεκτική θέση του απέναντι στη δυνατότητα της μονομερούς επιβολής της κρατικής βούλησης.

Κατά μία άλλη άποψη<sup>77</sup>, η οποία προσανατολίζεται σε τελείως διαφορετική κατεύθυνση από την αμέσως παραπάνω αναφερθείσα, δε τίθεται κανένα δίλημμα. Η αρχή της νομιμότητας ανάγεται σε ύψιστη αρχή του ελληνικού διοικητικού δικαίου και ταυτόχρονα χαρακτηριστικό στοιχείο του Κράτους Δικαίου. Επιβάλλεται λοιπόν όπως ανάγεται σε πρωταρχικό σκοπό της Πολιτείας η οποία, μέσω της δράσης των οργάνων της υποχρεούται να την προστατεύει με κάθε κόστος. Συνεπώς η αποκατάστασή της, όπου αυτή ενδέχεται αν έχει καταπατηθεί, αναδεικνύεται σε πρωταρχικό σκοπό του Κράτους, ακόμη κι αν πρέπει αυτή να διέλθει της χειροτέρευσης τη θέσης του κατηγορουμένου.

Επίσης, υπάρχει και μια άλλη άποψη<sup>78</sup>, η οποία θα έλεγε κανείς πως βρίσκεται ανάμεσα στις δύο ως άνω αναφερθείσες με την έννοια πως το περιεχόμενό της δεν είναι απόλυτο. Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη άποψη, η αρχή της χειροτέρευσης του διοικουμένου, είναι δυνατή αλλά με συγκεκριμένους περιορισμούς στην εν λόγω κατάφαση.

---

77. βλ. Μ. Στασινόπουλο, Δίκαιο Διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 179.

78. βλ. Α. Μαρίνο, Η Reformatio in rejus εν των διοικητικώ δικαίω, ΕΔΔΔ, 1966, σελ. 270.

Ειδικότερα, η «reformation in rebus» δεν επιτρέπεται στην περίπτωση κατά την οποία η ασκηθείσα προσφυγή απευθύνεται ενώπιον ειδικού εκ του νόμου συνεστημένου οργάνου, αρμοδίου όπως κρίνει επί της προσφυγής καθώς σ' αυτή την περίπτωση η εν λόγω πρόβλεψη του νόμου είναι απόλυτα προσανατολισμένη στην παροχή εννόμου προστασίας από συγκεκριμένο και μόνο απ' αυτό διοικητικό όργανο. Δυνατότητα χειροτέρευσης στην περίπτωση αυτή είναι δυνατή μόνο εφόσον υπάρχει αντίθετη πρόβλεψη του νόμου. Η εν λόγω άποψη είναι πρόδηλο πως δέχεται την κατά κανόνα υπεροχή της αρχής της νομιμότητας απέναντι στην αρχή της μη χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου. Με αφετηρία το τελευταίο διατυπώνεται η διευκρίνιση-παραλασσόμενη γνώμη<sup>79</sup> πως η αρχή της νομιμότητας δύναται να υπεριοχθεί εφόσον ασκείται είτε άτυπη είτε τυπική ή ενδικοφανής προσφυγής ενώπιον ιεραρχικά προϊστάμενης αρχής ή ενώπιον ειδικώς κατεστημένου οργάνου το οποίο δεν τελεί σε σχέση ιεραρχίας προς το όργανο το οποίο εξέδωσε την πράξη και εφόσον η μεταρρύθμιση επί τα χείρω αφορά αποκλειστικά και μόνο νομικές πλημμέλειες της πράξης και σε καμία περίπτωση λόγους ουσίας- ουσιαστικούς λόγους (μόνο επί αντίθετης ρητής πρόβλεψης του νόμου). Η εν λόγω άποψη βρίσκεται σε αρμονία με την αντίστοιχη πρόβλεψη του άρθρου 79§5 ΚΔΔ, σύμφωνα με την οποία το δικαστήριο δεν μπορεί με την απόφασή του να καταστήσει χειρότερη τη θέση του διοικουμένου- προσφεύγοντος, εκτός αν συντρέχει κάποια από τις περιπτώσεις της §1 που αναφέρεται σε περιπτώσεις νομικών πλημμελειών της εκδοθείσας πράξης<sup>80</sup>. Γενικότερα, στο χώρο του δικονομικού δικαίου το ζήτημα της χειροτέρευσης της θέσης του διοικουμένου δεν παρουσιάζει τόσες δυσχέρειες όσο στο χώρο του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου, καθώς οι προβλέψεις των σχετικών διατάξεων δίδουν ένα ξεκάθαρο προσανατολισμό στη τήρηση μιας συγκεκριμένης στάσης.

---

79. βλ. Α. Μαρίνο ό.π. σελ. 272.

80. βλ. Α. Μαρίνο ό.π. σελ. 272 και Μ. Θ. Παναγοπούλου ό.π. σελ. 86-91 και 135-140.

Απ' όλα τα παραπάνω, είναι εμφανής η πολυπλοκότητα του εν λόγω ζητήματος και γενικότερα η αδυναμία μιας μονολεκτικής απάντησης. Υπάρχουν δύο αντικρουόμενες δυνάμεις με διαφορετικές κατευθύνσεις που αποτελούν θεματοφύλακες διαφορετικών αρχών-αξιών. Σχετικά με τα παραπάνω, η ελληνική νομολογία θεωρεί κατ' αρχήν τουλάχιστον απαράδεκτη τη μεταβολή επί τα χείρω της θέσης του διοικουμένου. Σχετικά με τη στάση της τελευταίας θα γίνει αναλυτικότερη αναφορά στο επόμενο κεφάλαιο, το οποίο αφιερώνεται στη στάση της νομολογίας επί σημαντικών ζητημάτων που αφορούν τις διοικητικές προσφυγές του ελληνικού διοικητικού δικαίου, ανάμεσα στα οποία βρίσκεται κι αυτό.

### 3.5 Το ζήτημα του ανασταλτικού αποτελέσματος των διοικητικών προσφυγών

Ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που άπτονται της λειτουργίας των διοικητικών προσφυγών στο διοικητικό δίκαιο, είναι το αν η άσκηση αυτών, όταν οι τελευταίες προβλέπονται, δύναται να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Με άλλα λόγια το κατά πόσον είναι εφικτό η ελληνική έννομη τάξη δύναται να επιτρέπει τη μη επέλευση εννόμων αποτελεσμάτων της εκδοθείσας πράξης εφόσον ασκηθεί κατ' αυτής προσφυγή εκ μέρους του διοικουμένου, ο οποίος, μέσω της τελευταίας, αποσκοπεί στην οριστική, ολική ή μερική παύση λειτουργίας της ή στην τροποποίηση αυτών.

Ο εν λόγω προβληματισμός έγκειται στη διαπίστωση πως ο διοικουμένος υφίσταται βλάβη των συμφερόντων του από την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, η οποία αποτελεί προϊόν μονομερούς ενέργειας και γι' αυτό καθίσταται αναγκαίο όπως αναγνωρισθεί σ' αυτόν μια επαρκής προστασία όπως επιτευχθεί η αποκατάσταση της έννομης κατάστασής του. Είναι όμως δυνατό αυτή η προστασία να προσλαμβάνει ένα χαρακτήρα δραστηκότερο, θα έλεγε κανείς προκαταβολικό, με την έννοια να μην επιβαρυνθεί με την επέλευση αυτών των εννόμων αποτελεσμάτων της



διοικητικής πράξης μέχρις ότου το αρμόδιο όργανο αποφανθεί επί αυτής; Η εν λόγω προβληματική βασίζεται στον κίνδυνο που επικαλείται ο διοικουόμενος ότι βρίσκεται ενόψει της δραστικότητας της διοικητικής πράξης και της ανάγκης που γεννάται να προστατευθεί καθώς δύναται να υποστεί μια σημαντική, έως και ανεπανόρθωτη βλάβη των συμφερόντων του, μέχρις ότου το αρμόδιο διοικητικό όργανο αποφανθεί επί της ασκηθείσης προσφυγής και το αν αυτή θα συνεχίσει να επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της, τα βλαπτικά για το διοικουόμενο ή αντίθετα θα εξαφανισθεί από το νομικό κόσμο και θα αποκαταστήσει τη διαταραχθέν νομικό καθεστώς του διοικουμένου και γενικότερα τη διαταραχθείσα νομιμότητα. Στο πλαίσιο του διοικητικού δικονομικού δικαίου υπάρχουν διατάξεις των εκάστοτε νομοθετημάτων που ρυθμίζουν το ζήτημα και ξεκαθαρίζουν το τοπίο θέτοντας ξεκάθαρες και συγκεκριμένες προϋποθέσεις περί του αιτήματος αναστολής. Τι συμβαίνει όμως στο χώρο του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου;

Το εν λόγω ζήτημα ρυθμίζεται στο άρθρο 26 ΚΔΔιαδ. Σύμφωνα με την πρόβλεψη του εν λόγω άρθρου, στην περίπτωση κατά την οποία ασκείται διοικητική προσφυγή εκ μέρους του διοικουμένου, είναι δυνατή η χορήγηση αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης αλλά με τις παρακάτω διευκρινήσεις<sup>81</sup>: αρχικά η χορήγηση αναστολής προϋποθέτει, όπως είναι λογικό, να έχει ασκηθεί προηγουμένως διοικητική προσφυγή, και η οποία θα πρέπει να τη συνοδεύει. Είναι απαραίτητο όπως υπάρχει ξεχωριστό αίτημα του διοικουμένου περί χορήγησης αναστολής από το αρμόδιο να κρίνει διοικητικό όργανο, το οποίο αίτημα συνοδεύει την άσκηση προσφυγής. Είναι όμως δυνατό όπως χορηγηθεί αναστολή από το διοικητικό όργανο ύστερα από δική του πρωτοβουλία, αυτεπάγγελτα και χωρίς αίτημα του διοικουμένου. Το ανασταλτικό αποτέλεσμα που χορηγείται και στις δύο περιπτώσεις έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, άλλως εμπίπτει σε χρονικό περιορισμό. Πιο συγκεκριμένα το τελευταίο χορηγείται μέχρι την καθοριζόμενη εκ του νόμου προθεσμία μέσα στην οποία το αρμόδιο να αποφανθεί διοικητικό όργανο είναι

---

81. βλ. Α. Ι. Τάχο, Ερμηνεία ΚΔΔιαδ ό.π. σελ808.

υποχρεωμένο να προβεί στην έκδοση πράξης. Σε καμία περίπτωση δε δύναται να παραταθεί ο εν λόγω χρόνος. Εξάλλου ύστερα από την έκδοση της πράξης του αρμοδίου οργάνου, η προσβαλλόμενη διοικητική προσφυγή είτε θα ακυρωθεί- μεταρρυθμιστεί είτε θα εξακολουθήσει να ισχύει. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις όμως εμπεριέχεται μια οριστική κρίση επί της υπόστασης της επίμαχης διοικητικής πράξης η οποία πλέον δεν απαιτείται όπως περιβάλλεται με ανασταλτικό αποτέλεσμα, ο ρόλος του οποίου έχει πλέον εξαντληθεί, η αποστολή του έχει ολοκληρωθεί.

Όλα τα παραπάνω αποτελούν το γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται ο θεσμός της αναστολής μιας διοικητικής πράξης ύστερα από την άσκηση μιας διοικητικής προσφυγής. Στην ως άνω πρόβλεψη-κανόνα του κατ' αρχήν επιτρεπτού της χορήγησης αναστολής δύναται να εισάγονται εξαιρέσεις σε ειδικές διατάξεις. Ειδικά όσον αφορά την ειδική διοικητική και την ενδικοφανή προσφυγή, οι οποίες αμφότερες προβλέπονται σε ειδική διάταξη νόμου, ενδέχεται ο τελευταίος που τις προβλέπει να ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο το ζήτημα της αναστολής. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο όπως αναφερθούμε στις σημαντικότερες ειδικές αυτές περιπτώσεις: αφενός στην περίπτωση της ειδικής διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 του ν.3852/2010, αφετέρου στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής περί φορολογικών διαφορών του άρθρου 63 του ν. 4174/2013.

Ειδικότερα, όσον αφορά την ειδική προσφυγή του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 για πράξεις ή παραλείψεις οργάνων δήμων και περιφερειών, το ζήτημα της αναστολής ρυθμίζεται στο άρθρο 228. Το τελευταίο ορίζει πως « ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα με την προσφυγή του προηγούμενου άρθρου, να αναστέλλει με απόφασή του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Τα νομικά πρόσωπα της παραγράφου 1 περ. α' του άρθρου 227 ειδοποιούνται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. για την άσκηση της προσφυγής και τους παρέχεται σύντομη προθεσμία για την έκθεση των απόψεών τους. Αν συντρέχει εξαιρετικός λόγος επείγοντος ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να αναστείλει την προσβαλλόμενη πράξη και

πριν από τη διαβίβαση των απόψεων των ανωτέρω νομικών προσώπων. Η αναστολή χορηγείται εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της. Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο των δύο (2) μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας κατά την παράγραφο 2 του προηγούμενου άρθρου. Ανάκληση της απόφασης που χορηγεί την αναστολή επιτρέπεται μόνο εφόσον γίνει επίκληση νεότερων κρίσιμων στοιχείων τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά την έκδοση της απόφασης του ή μεταβλήθηκαν τα δεδομένα βάσει των οποίων χορηγήθηκε η αναστολή».

Μια πολύ σημαντική διευκρίνιση σχετικά με την πρόβλεψη του ως άνω άρθρου εισάγεται με τις εγκυκλίους 15/2017 και 60/2017 που αναφέραμε παραπάνω και οι οποίες εξειδικεύουν την εφαρμογή-παρέχουν διευκρινήσεις σχετικά με το ν. 3852/2010. Σύμφωνα με την εγκύκλιο 15/2017, κατά τη μεταβατική περίοδο κατά την οποία τα καθήκοντα του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης (βλ. παραπάνω πώς πλέον με το ν. 4325/2015-άρθρο 28, προβλέπεται ο Συντονιστής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος αντικαθιστά πλέον τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ασκεί τα καθήκοντα αυτού), ο τελευταίος δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση προσβαλλόμενης πράξης των Δήμων και Περιφερειών, αφού στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 238 του «Καλλικράτη» δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 αυτού. Αντίθετα με την ως άνω πρόβλεψη, στην εγκύκλιο 60/2017 αναφέρεται πως ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δύναται, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα με την ειδική διοικητική προσφυγή, να αναστείλει με απόφασή του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης.

Όσον αφορά την περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής περί φορολογικών διαφορών του άρθρου 63 του ν. 4174/2013, ως ελέχθη παραπάνω,

η §3 του ίδιου άρθρου κάνει λόγο για αναστολή της διοικητικής πράξης κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα ορίζεται πως με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αναστέλλεται η καταβολή ποσοστού πενήντα τοις εκατό (50%) του αμφισβητούμενου ποσού, υπό την προϋπόθεση ότι έχει καταβληθεί το υπόλοιπο πενήντα τοις εκατό (50%). Επίσης, ο υπόχρεος έχει δικαίωμα να υποβάλει, ταυτόχρονα με την ενδικοφανή προσφυγή και αίτημα αναστολής της καταβολής που προβλέπεται στην παράγραφο 3. Η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης δύναται να αναστείλει την εν λόγω πληρωμή, μέχρι την έκδοση της απόφασης της στον υπόχρεο, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η πληρωμή θα είχε ως συνέπεια ανεπανόρθωτη βλάβη για τον υπόχρεο.

### 3.6. Το δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 27ΚΔΔιαδ

Το άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ καθιερώνει το δικαίωμα στο διοικούμενο όπως ασκήσει αναφορά κατά μιας διοικητικής πράξης. Το εν λόγω άρθρο έχει ως αφετηρία το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές και την αντίστοιχη υποχρέωση της Διοίκησης να απαντά αιτιολογημένα στις αιτήσεις των διοικουμένων κατά το άρθρο 10 ( για το τελευταίο έλαβε χώρα διεξοδική ανάλυση, βλ. παραπάνω σελ. 32επ). Το δικαίωμα αναφοράς του εν λόγω άρθρου προϋποθέτει όπως ο διοικούμενος έχει υποστεί βλάβη των υλικών και ηθικών συμφερόντων του και για το λόγο αυτό επιθυμεί να στραφεί κατά μιας διοικητικής πράξης. Η εν λόγω ζημιογόνος κρατική συμπεριφορά δύναται να συνίσταται και κατά παράλειψης ενέργειας της διοικητικής αρχής κατά της οποίας μπορεί επίσης ο διοικούμενος να στραφεί. Στρεφόμενος κατ' αυτής (είτε πράξης είτε παράλειψης) ο διοικούμενος αποσκοπεί στην επαναφορά των πραγμάτων στην προηγούμενη, ευνοϊκή γι' αυτόν, έννομη κατάσταση. Οι προϋποθέσεις άσκησης και γενικά γνωρίσματα έχουν αναφερθεί κατά την ανάλυση του δικαιώματος αναφοράς όσο και των διοικητικών προσφυγών. Για το λόγο αυτό κρίνεται αναγκαίο, όπως επικεντρωθούμε στο χαρακτηριστικό

στοιχείο εκείνο της αναφοράς του άρθρου 27ΚΔΔιαδ το οποίο αποτελεί το διακριτικό της γνώρισμα, αυτό δηλαδή που την διαφοροποιεί από τα υπόλοιπα, την ξεχωριστή της λειτουργία.

Σύμφωνα με την εν λόγω πρόβλεψη του νόμου, η αναφορά έχει ένα ρόλο συμπληρωματικό σε σχέση με τις προβλεπόμενες προαναφερθείσες διοικητικές προσφυγές, αποτελεί ένα επιπλέον διοικητικό βοήθημα στα χέρια του διοικουμένου, το οποίο ο τελευταίος δύναται να χρησιμοποιήσει ως μια επιπλέον λύση και κάτω από συγκεκριμένες περιστάσεις. Η έννοια της συμπληρωματικότητας συνίσταται στο γεγονός πως η άσκηση αυτής προβλέπεται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δε δύναται να ασκηθεί καμία άλλη διοικητική προσφυγή. Σε εκείνες δηλαδή τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δε δύναται να ασκηθεί, εφόσον δεν πληρούνται οι τιθέμενες εκ του νόμου προϋποθέσεις άσκησης, άτυπη προσφυγή (χαριστική προσφυγή- αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή) καθώς και ειδική διοικητική και ενδικοφανής προσφυγή. Η έννοια της λειτουργίας της αναφοράς στις περιπτώσεις που «δεν είναι δυνατή» άσκηση άλλης προσφυγής δύναται α) όπως προσλαμβάνει χαρακτήρα απαραδέκτου, με την έννοια πως εφόσον υπάρχει πρόβλεψη για άσκηση προσφυγής σύμφωνα με τα προηγούμενα άρθρα, ο διοικουμένος υποχρεούται όπως προβεί στην άσκησή τους και όχι σε άσκηση αναφοράς β) όπως αφορά την περίπτωση ανυπαρξίας διάταξης που να προβλέπει δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής, με αποτέλεσμα να λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση μ' αυτές και γ) όπως αποδέχεται τόσο το απαράδεκτο όσο και το συμπληρωματικό της χαρακτήρα.

Σε πρακτικό επίπεδο, και με βάση τα όσα έχουν αναφερθεί παραπάνω για τα υπόλοιπα είδη προσφυγών: η αίτηση θεραπείας δύναται να ασκηθεί μόνο κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής πράξης αλλά ούτε και παράλειψης. Η ιεραρχική προσφυγή δύναται να ασκηθεί υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για την αίτηση θεραπείας. Όσον αφορά την ειδική διοικητική και την ενδικοφανή προσφυγή αυτές δύναται να ασκηθούν κατά ατομικής ή κανονιστικής πράξης και κατά κανόνα όχι κατά παράλειψης

εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Η αναφορά επομένως ασκείται σε όλες αυτές τις περιπτώσεις οι οποίες δεν καλύπτονται από τις εν λόγω διοικητικές προσφυγές και ειδικότερα: κατά κανόνα κατά παραλείψεων διοικητικής ενέργειας είτε πρόκειται για ατομική είτε για διοικητική πράξη καθώς και στις περιπτώσεις υλικών παραλείψεων. Καλύπτει το φάσμα το οποίο μένει κενό στο χώρο του ελληνικού διοικητικού δικαίου, πάντοτε βέβαια υπό την επιφύλαξη ειδικής πρόβλεψης νόμου<sup>82</sup>.

---

82. βλ. Α. Ι. Τάχο Ερμηνεία ό.π. σελ.839-841.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

### Η ΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΠΙ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΠΟΥ ΑΠΤΟΝΤΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΟΠΩΣ ΑΥΤΕΣ ΚΑΘΙΕΡΩΝΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΚΑΙ ΔΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

α) δυνατότητα άσκησης αίτησης θεραπείας κατά απόφασης επί ασκηθείσας ενδικοφανούς προσφυγής

- ΣτΕ 3919/2007: «δεν χωρεί αίτηση θεραπείας κατά αποφάσεως που απορρίπτει ενδικοφανή προσφυγή»

βλ. όμως και αντίθετη άποψη

- ΣτΕ 1787/2010: «Σε περίπτωση δε ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής στρεφόμενης κατά ορισμένου προσώπου που αφορά σε ζήτημα που κρίνεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων, το πρόσωπο αυτό που βλάπτεται από τυχόν αποδοχή της ενδικοφανούς προσφυγής μπορεί να υποβάλει αίτηση θεραπείας για επανεξέταση της υποθέσεως, κατά τις γενικές διατάξεις».

β) η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί προϋπόθεσης παραδεκτού της μετέπειτα άσκησης του προβλεπόμενου ενδίκου βοηθήματος από το ελληνικό διοικητικό δικονομικό δίκαιο εν αντιθέσει με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής

- ΣτΕ 2097/2000: «Επειδή, στη παρ. 18 του άρθρου 12 του Ν. 2218/1994 "Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις" (Α 90) ορίζεται ότι : "Κατά των αποφάσεων του νομάρχη επιτρέπεται, σε οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή για παράβαση νόμου στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή, αν η απόφαση δεν δημοσιεύεται, από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη νομαρχιακή

αυτοδιοίκηση ή στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας με απόδειξη. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 "περί διοικητικής αποκεντρώσεως", όπως ισχύει κάθε φορά. όπως προκύπτει από τις διατάξεις αυτές, η πιο πάνω προσφυγή κατά των αποφάσεων του νομάρχη ενώπιον του γενικού γραμματέα της περιφέρειας αποτελεί προσφυγή νομιμότητας και, συνεπώς, δεν εμπίπτει στην έννοια της κατ' άρθρο 45 παρ. 2 του Π.Δ. 18/1989 (Α 8) ενδικοφανούς προσφυγής η οποία καθιστά δυνατή την κατ' ουσίαν επανεξέταση της υποθέσεως και δημιουργεί, κατά την τελευταία αυτή διάταξη, अपαράδεκτο της αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά της υποκειμένης σε ενδικοφανή προσφυγή πράξεως. Επομένως, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο ισχυρισμός του παρεμβαίνοντος περί απαραδέκτου της υπό κρίση αιτήσεως κατά της ως άνω νομαρχιακής αποφάσεως λόγω μη ασκήσεως κατά της αποφάσεως αυτής της κατ' άρθρο 18 παρ. 12 του Ν. 2218/1994 προσφυγής ενώπιον του γενικού γραμματέα της περιφέρειας».

γ) η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού της μετέπειτα άσκησης του προβλεπόμενου ενδίκου βοηθήματος από το ελληνικό διοικητικό δικονομικό δίκαιο.

- ΣτΕ 1641/1994: «Επειδή στο άρθρο 45 παρ. 2 του Π.Δ. 18/89 ορίζεται ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι απαραδέκτη, εάν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξεως, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, ασκούμενη κατά νόμο εντός ορισμένης προθεσμίας ενώπιον του εκδόντος τη πράξη ή ετέρου οργάνου, και που καθιστά δυνατή την κατ' ουσία επανεξέταση της υποθέσεως. Στη περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως χωρεί μόνο κατά της επί της ασκηθείσης προσφυγής εκδιδόμενης πράξεως. Παρερχομένης της τυχόν από το νόμο ειδικώς τασσομένης προθεσμίας προς έκδοση αποφάσεως επί της ανωτέρω προσφυγής, ή τοιαύτης προθεσμίας μη τασσομένης, παρερχομένου απράκτου τριμήνου από της υποβολής της προσφυγής, η αίτηση



ακυρώσεως ασκείται κατά της διά της παρόδου της προθεσμίας τεκμαιρομένης απορρίψεως της προσφυγής. Η τυχόν μέχρι τη συζήτηση οποτεδήποτε εκδοθείσα επί της προσφυγής απόφαση λογίζεται συμπροσβαλλόμενη με την κατά της τεκμαιρομένης απορρίψεως ασκηθείσα αίτηση, είναι δε πάντως και αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως. Εξάλλου κατά την παρ. 4 του αυτού άρθρου που προβλέπει την δυνατότητα προσβολής με αίτηση ακυρώσεως και της παραλείψεως της αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια θεωρείται ότι αρνείται η αρχή την ενέργεια αυτή, μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που τάσσεται από το νόμο, άλλως μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως στη διοίκηση, που υποχρεούται να χορηγεί ατελή βεβαίωση για την ημέρα υποβολής της αιτήσεως αυτής. Αίτηση ακυρώσεως, που ασκείται πριν από την παρέλευση των ανωτέρω προθεσμιών είναι απαράδεκτη».

δ) η υποχρέωση ενημέρωσης του διοικουμένου εκ μέρους της Διοίκησης αναφορικά με την άσκηση ειδικής διοικ. προσφυγής- εξαίρεση στον κανόνα

- ΣτΕ 2644/2011: «Επειδή, καμμία διάταξη νόμου δεν επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ενημερώνει τους διοικουμένους για τη δυνατότητα που έχουν να ασκήσουν κατά των νομαρχιακών πράξεων την διοικητική προσφυγή του άρθρου 18 παρ. 12 ν. 2218/1994 (άρθρου 69 κωδ. π. δ/τος 30/1996) ενώπιον του Γ.Γ. Περιφέρειας ούτε και για τα ένδικα βοηθήματα που τους παρέχει κατ' αυτών η έννομη τάξη. Εξ άλλου, η, κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΟΛΣτΕ 2892/1993 και άλλες), υποχρέωση ενημερώσεως των διοικουμένων [με την υποκειμένη στην προσφυγή πράξη ή με τυχόν διαβιβαστικό της έγγραφο] για την δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον συγκεκριμένου οργάνου, την προβλεπόμενη σχετική προθεσμία καθώς και τις συνέπειες της μη άσκησης αυτής, αφορά την άσκηση των προβλεπομένων από ειδική διάταξη νόμου ενδικοφανών προσφυγών, όχι δε και των διοικητικών προσφυγών νομιμότητας, όπως

η προσφυγή του άρθρου 69 του κωδ. π. δ/ τος 30/1996. Συνεπώς ουδεμία σχετική υποχρέωση ενημέρωσης του αιτούντος υπείχε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Φλώρινας, αντιθέτως προς τα αβασίμως προβαλλόμενα, αφού η 739/14.4.2006 πράξη του Νομάρχη υπέκειτο σε απίευθειας προσβολή στο Συμβούλιο Επικρατείας με αίτηση ακυρώσεως, η δε άσκηση της προσφυγής νομιμότητας του άρ. 69 κωδ. π. δ/τος 30/1996 συνιστά ευχέρεια του ενδιαφερομένου και όχι απαραίτητη, κατά νόμον, τήρηση προδικασίας για την παροχή δικαστικής προστασίας, όπως συμβαίνει με τις ενδικοφανείς προσφυγές».

ε) υποχρέωση ενημέρωσης του διοικουμένου εκ μέρους της Διοίκησης υποχρέωση αναφορικά με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

- ΟΛ ΣτΕ 2892/1993: «Επειδή, κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων, η Διοίκηση υποχρεούται να γνωστοποιεί στο πρόσωπο, το οποίο αφορά η υποκείμενη σε ενδικοφανή προσφυγή εκτέλεση πράξη, ότι κατά της πράξεως αυτής προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί η ενδικοφανής προσφυγή, καθώς και το όργανο ενώπιον του οποίου πρέπει να ασκηθεί η προσφυγή, η γνωστοποίηση δε αυτή πρέπει να γίνεται είτε με την υποκείμενη σε ενδικοφανή προσφυγή εκτελεστή πράξη είτε με το έγγραφο κοινοποίησεως της πράξεως αυτής. Σε περίπτωση δε που η Διοίκηση δεν ενημερώσει για τα θέματα αυτά, κατά τα ανωτέρω, το πρόσωπο το οποίο αφορά η υποκείμενη σε ενδικοφανή προσφυγή εκτελεστή πράξη, η παράλειψη του προσώπου αυτού να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατ' αυτής της πράξεως δεν καθιστά απαράδεκτη την ασκουμένη απ' αυτό το πρόσωπο αίτηση ακυρώσεως κατά την πιο πάνω πράξεως. Κατά τη γνώμη όμως έντεκα μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και των δυο παρέδρων, οι πιο πάνω διατάξεις του άρθρου 45 παρ. 2 του Π.Δ. 18/1989 δεν θεσπίζουν υποχρέωση της Διοικήσεως να ενημερώνει για τα παραπάνω θέματα το πρόσωπο το οποίο αφορά η εκτελεστή πράξη ως προϋπόθεση μάλιστα του

απαραδέκτου της ασκουμένης από το πρόσωπο αυτό αιτήσεως ακυρώσεως κατ' αυτής της πράξεως. Εξ άλλου, κατά τη γνώμη επιτάμελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και ενός παρέδρου, αν η Διοίκηση παραλείψει να ενημερώσει το πρόσωπο που αφορά η εκτελεστή πράξη για τα εν λόγω θέματα και το πρόσωπο αυτό ασκήσει κατά της πιο πάνω πράξεως αίτηση ακυρώσεως χωρίς προηγουμένως να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή, το Δικαστήριο απορρίπτει την αίτηση ακυρώσεως ως απαράδεκτη, ο αιτών όμως έχει τη δυνατότητα να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή εντός της νομίμου προθεσμίας που στην περίπτωση αυτή αρχίζει από την κοινοποίηση ή την γνώση της αποφάσεως του Δικαστηρίου και ακολούθως να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά της ρητής τεκμαιρομένης απορρίψεως της ενδικοφανούς προσφυγής.

- ΣτΕ 1592/2012: «Κατά την έννοια της τελευταίας αυτής διατάξεως του άρθρου 45 παρ. 2 εδ. α' του π.δ.18/1989, ερμηνευόμενης σε συνδυασμό με την προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 16 παρ.1 του ΚΔΔ, προς διασφάλιση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας, η Διοίκηση υποχρεούται να γνωστοποιεί στο πρόσωπο το οποίο αφορά η υποκειμένη σε ενδικοφανή προσφυγή πράξη ότι κατά της πράξεως προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή, να προσδιορίζονται δε συγχρόνως το όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται η προσφυγή αυτή και η προς τούτο τασσόμενη από τον νόμο αποκλειστική προθεσμία καθώς και οι συνέπειες που επιφέρει η παράλειψη ασκήσεώς της. Η γνωστοποίηση αυτή πρέπει να γίνεται με σχετική αναφορά είτε στην υποκειμένη σε ενδικοφανή προσφυγή εκτελεστή πράξη είτε στο έγγραφο κοινοποιήσεως της πράξεως. Εάν η Διοίκηση δεν ενημερώσει για τα θέματα αυτά, με τον ως άνω τρόπο, το πρόσωπο που αφορά η υποκειμένη σε ενδικοφανή προσφυγή πράξη, η παράλειψη ασκήσεως όπως και η μη προσήκουσα άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξεως δεν καθιστά εκ μόνου του λόγου τούτου απαράδεκτη την ασκούμενη στη συνέχεια από αυτό το πρόσωπο αίτηση

ακυρώσεως κατά της ως άνω πράξεως, η δε υπόθεση, εισαγομένη, από την άποψη αυτή, παραδεκτώς ενώπιον του Δικαστηρίου, εκδικάζεται περαιτέρω από αυτό αναφορικά προς την υποκειμένη σε ενδικοφανή προσφυγή πράξη της διοικητικής αρχής.

βλ. όμως και την αντίθετη άποψη

- ΟΛ ΣτΕ 876/2013: κρίθηκε προσφάτως ότι δεν απαιτείται ενημέρωση σε υποθέσεις συμβάσεων και, επομένως, δεν θεραπεύεται το απαράδεκτο του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος, δεδομένου ότι οι διατάξεις που προβλέπουν την ενδικοφανή προσφυγή, αφενός, χαρακτηρίζονται ως δικονομικές και, αφετέρου, απευθύνονται σε μικρό κύκλο αποδεκτών που οφείλουν να τις γνωρίζουν ενόψει της ιδιαιτερότητας του αντικειμένου.

στ) σε περίπτωση σιωπηρής απόρριψης της ασκήσεως διοικητικής προσφυγής η απόφαση που εκδίδεται μετά την παρέλευση της οριζόμενης προθεσμίας ή του τριμήνου, αλλά μέχρι τη συζήτηση του ενδίκου βοηθήματος κατά της τεκμαιρόμενης σιωπηρής απόρριψης θεωρείται συμπροσβαλλόμενη.

- ΣτΕ 3492/2011: «Επειδή, κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων, η τυχόν μέχρι τη συζήτηση της προσφυγής, η οποία στρέφεται κατά της τεκμαιρόμενης, λόγω άπρακτης παρέλευσης του τασσόμενου στο νόμο χρονικού διαστήματος, απορρίψεως αιτήματος του διοικουμένου, εκδοθείσα ρητή αρνητική πράξη λογίζεται συμπροσβαλλόμενη με την προσφυγή, ανεξάρτητα αν η τεκμαιρόμενη απόρριψη προσβάλλεται εκπροθέσμως. Τούτο δε, όχι μόνον διότι από την παρατεθείσα παράγραφο 6 του άρθρου 63 του Κ.Δ.Δ. δεν τάσσεται τέτοια προϋπόθεση, αλλά και διότι, εν πάση περιπτώσει, κατά τη σαφή ρύθμιση του νόμου, η ρητή απόρριψη μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς. Θα ήταν δε αντίθετο στην αρχή της οικονομίας της δίκης να υποχρεούται ο προσφεύγων στην περίπτωση αυτή, αν δηλαδή είχε προσβάλει εκπροθέσμως τη σιωπηρή απόρριψη, να ασκήσει και δεύτερη προσφυγή κατά της ρητής απορρίψεως, ώστε να κριθεί η νομιμότητά της. Η

ερμηνευτική αυτή εκδοχή ενισχύεται και από τη ρύθμιση του προϊσχύσαντος π.δ. 341/1978 (Α' 71), το οποίο αντιμετώπιζε διαφορετικά, από πλευράς παραδεκτού, την προσβολή της θεωρουμένης ως συμπροσβαλλόμενης ρητής απορρίψεως αιτήματος του διοικουμένου. Ειδικότερα, στο άρθρο 19 αυτού το ανωτέρω π.δ. προέβλεπε (παρ. 2 εδ. γ) ότι ρητή αρνητική πράξη λογίζεται συμπροσβαλλόμενη με την προσβληθείσα με την προσφυγή σιωπηρή άρνηση, υπό την προϋπόθεση ότι η προσφυγή κατά της τελευταίας ασκείται παραδεκτώς (ήταν δηλαδή εμπρόθεσμη). Αντιθέτως, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο του αυτού ως άνω π.δ. 341/1978 (βλ. παρ. 5), επί προσφυγής κατά τεκμαιρομένης απορρίψεως ενδικοφανούς προσφυγής, η μεταγενεστέρως εκδιδόμενη ρητή απορριπτική πράξη ελογίζετο συμπροσβαλλόμενη ανεξαρτήτως αν η τεκμαιρόμενη απόρριψη είχε προσβληθεί εμπροθέσμως (Σ.τ.Ε., 2097/2007, 3427/2001, 2954/1997 επταμ.). Εν όψει δε της διατύπωσης της ισχύουσας διάταξης της παραγράφου 6 του άρθρου 63 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας η οποία προσομοιάζει με αυτήν της παραγράφου 5 του άρθρου 19 του π.δ. 341/1978. Θα πρέπει η διάταξη αυτή (63 παρ. 6 του ΚΔΔ) να ερμηνευθεί αναλόγως».

ζ) κατά πόσο είναι δυνατή η δυνατότητα χειροτέρευσης του διοικουμένου ύστερα από άσκηση διοικητικής προσφυγής- «*reformatio in pejus*»

- ΣτΕ 3424/2006: «Τέλος, κατά γενική αρχή του δικαίου, εφ' όσον στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, το δευτεροβάθμιο όργανο, επιλαμβανόμενο βάσει προβλεπομένης από το νόμο ενδικοφανούς προσφυγής, δεν μπορεί να χειροτερέψει τη θέση του προσφεύγοντος»
- ΣτΕ 236/2016: «Επειδή, εξάλλου, σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου, όταν δευτεροβάθμιο όργανο κρίνει επί ενδικοφανούς προσφυγής του διοικουμένου, δεν δύναται να καταστήσει χειρότερη τη θέση του, εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση (ΣτΕ 4202/1986, 2340/1987). Συνεπώς, όταν η δευτεροβάθμια υγειονομική επιτροπή κρίνει επί

προσφυγής ασφαλισμένου του αναιρεσειόντος Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. κατά αποφάσεως της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, η οποία (προσφυγή) - όπως προκύπτει από τα εκθέντα στην προηγούμενη σκέψη - οργανώνεται διαδικαστικά ως ενδικοφανής προσφυγή (πρβλ. ΣτΕ 2182/2015 7μ.), δεν δύναται να καταστήσει χειρότερη τη θέση αυτού, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση στη νομοθεσία του ως άνω Ιδρύματος, ούτε προκύπτει από τη νομοθεσία αυτή η δυνατότητα της δευτεροβάθμιας υγειονομικής επιτροπής να καταστήσει χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντος ασφαλισμένου, ενόψει, άλλωστε, και του ότι, κατά τα προεκτεθέντα στην σκέψη 5, προβλέπεται πάντως η δυνατότητα του ασφαλιστικού αυτού οργανισμού (Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.) να ασκήσει προσφυγή κατά της γνωματεύσεως της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, προκειμένου να μειωθεί το ποσοστό της ιατρικής αναπηρίας του ασφαλισμένου- αντίθετη μειοψηφία: «η φύση της γνωματεύσεως των υγειονομικών επιτροπών επί ιατρικής φύσεως θεμάτων είναι αμιγώς επιστημονική, γεγονός που δικαιολογεί τη δυνατότητα της δευτεροβάθμιας υγειονομικής επιτροπής να καταστήσει χειρότερη τη θέση του ασφαλισμένου ο οποίος προσφεύγει ενώπιόν της. Σε περίπτωση, όμως, μεγάλης αποκλίσεως από τη γνωμάτευση της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, ως προς το ποσοστό της ανατομοφυσιολογικής βλάβης, η ΒΥΕ οφείλει να αιτιολογεί ειδικά την κρίση της με την οποία καθιστά χειρότερη τη θέση του προσφεύγοντος ασφαλισμένου».

η) η ταυτότητα λόγων-αιτιάσεων της ενδικοφανούς προσφυγής και του ενδίκου βοηθήματος

- ΣτΕ 98/2015: «Η καθιέρωση, όμως, από τη νομοθεσία ορισμένης διοικητικής προσφυγής ως ενδικοφανούς, δηλαδή, ως προϋποθέσεως παραδεκτής ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, όπως συμβαίνει με την έκθεση αυτοψίας και υπολογισμού προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων (ΣτΕ 388/2014, 4798/2013 κ.ά.), αποσκοπεί

προδήλως, κατά το νόμο, στην παροχή της δυνατότητας στο ειδικώς κατεστημένο για την εξέτασή της όργανο να αποφανθεί ως προς τη νομιμότητα, αλλά και το ουσιαστικό περιεχόμενο της υποκείμενης σε αυτήν πράξης, ώστε να αποφεύγεται η άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων επί υποθέσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να είχαν επιλυθεί εντός των κόλπων της Διοικήσεως. Η επίτευξη αυτού του νομοθετικού σκοπού δεν θα ήταν δυνατή αν ο διοικούμενος είχε τη δυνατότητα να αμφισβητεί τη νομιμότητα της υποκείμενης σε ενδικοφανή προσφυγή πράξης, στο σύνολό της ή ως προς ορισμένα της κεφάλαια, για πρώτη φορά ενώπιον του δικαστηρίου, όπου, άλλωστε, δεν προσβάλλεται η υποκείμενη στην ενδικοφανή πράξη, αλλά η εκδιδόμενη επί αυτής. Επιχείρημα υπέρ του αντιθέτου δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 4 παρ. 2 εδ. γ' του π.δ. 267/1998, το οποίο έχει προφανώς την έννοια ότι η έκθεση αυτοψίας αυθαιρέτου υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή από το διοικούμενο όχι μόνον ως προς το κατά πόσον κτίσμα ή κατασκευή είναι πράγματι αυθαίρετη, αλλά και ως προς τον υπολογισμό των σχετικών προστίμων. Είναι, επομένως, νόμιμη η κρίση του διοικητικού εφετείου, ότι οι ως άνω λόγοι ακυρώσεως ήσαν απαράδεκτοι διότι δεν είχαν προβληθεί με την ένσταση της εκκαλούσας (πρβλ. ΣτΕ 388/2014), πρέπει δε να απορριφθεί ο σχετικός λόγος εφέσεως». Κατά τον καθηγητή Π. Λαζαράτο, από το γράμμα και το πνεύμα των βασικών διατάξεων περί ενδικοφανούς προσφυγής προκύπτει ότι δεν μπορούν να περιέχονται στο ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής ουσίας λόγοι ακύρωσης που δεν προβλήθηκαν με την ενδικοφανή προσφυγή, με ορισμένες, αυτονόητες εξαιρέσεις, όπως οι λόγοι που υποχρεούται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως ο δικαστής, ή νέοι λόγοι που προκύπτουν από την αιτιολογία της απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής<sup>83</sup>.

---

83. βλ. Π. Λαζαράτο, Υποχρέωση ενημερώσεως ως προς την έκταση των προβαλλομένων με ενδικοφανή προσφυγή λόγων και δικαίωμα ακροάσεως επί ενδικοφανούς προσφυγής. Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 98/2015, ΘΠΔΔ 1/2016, σ. 64 και [www.prevedourou.gr/διουκ](http://www.prevedourou.gr/διουκ). προσφυγές.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στο σημείο αυτό ολοκληρώθηκε η αναφορά στο θεσμό των διοικητικών προσφυγών. Κατεβλήθη μια διαρκής προσπάθεια ώστε να γίνει μνεία της σημασίας τους και του εν γένει τρόπου λειτουργίας τους όπως αυτή καθορίζεται από την ελληνική έννομη τάξη. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία πως οι τελευταίες είναι ένα μέσο άμυνας του διοικουμένου, ίσως το δραστικότερο, το οποίο βρίσκεται στα χέρια αυτού με ένα και μοναδικό σκοπό: την προστασία του. η κοινωνική και οικονομική ζωή του διοικουμένου επηρεάζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό από το Κράτος το οποίο θέτει φραγμούς στην ελευθερία δράσης του πολίτη προάγοντας και προασπίζοντας το δημόσιο συμφέρον. Για το λόγο αυτό είναι πολύ πιθανό να δημιουργούνται πολλές φορές τριβές ανάμεσα στις σχέσεις των δύο πλευρών οι οποίες χρήζουν άμεσης επίλυσης. Το γεγονός όμως πως το Κράτος, μέσω των διοικητικών οργάνων του δύναται να επιβάλει μονομερώς τη βούλησή του, αυξάνει την ανάγκη προστασίας του τελευταίου. Ο κάθε πολίτης λοιπόν, δύναται σ' όλες τις παραπάνω περιπτώσεις να προβαίνει στην άσκηση των προβλεπόμενων από το νόμο διοικητικών προσφυγών, οι οποίες αποσκοπούν στην αποκατάσταση της διαταραχθείσας ομαλότητας και της τυχόν παραβιασθείσας νομιμότητας. Από πλευράς διοικουμένου, η εν λόγω άσκηση αντικατοπτρίζει την ελπίδα του όπως ακυρωθεί-ανακληθεί ή και τροποποιηθεί η εν λόγω πράξη με το βλαπτικό για τα έννομα συμφέροντά του χαρακτήρα. Με την εκάστοτε άσκηση προσφυγής θα έλεγε κανείς λοιπόν πως επιτυγχάνονται παράλληλα δύο σκοποί: αφενός αυτός του ελέγχου του τρόπου δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα των δημοσίων νομικών προσώπων διαρθρωμένων από διοικητικά όργανα αρμόδια για την έκδοση διοικητικών πράξεων (εξετάζεται το κατά πόσο διαπνέονται από την αρχή της νομιμότητας οι εκάστοτε κρατικές ενέργειες), αφετέρου η προάσπιση των συμφερόντων και δικαιωμάτων του διοικουμένου από κρατικές αυθαιρεσίες κατ' επιταγήν του Συντάγματος. Και στις δύο πάντως περιπτώσεις αυτές λειτουργούν ως ένα προστάδιο επίλυσης της διαφοράς μέσω του διοικητικού μηχανισμού, και μόνο εφόσον δεν επιτευχθεί



η επιθυμητή λύση η υπόθεση επαφίεται στο δικαστικό μηχανισμό της Ελληνικής Πολιτείας κατ' επιταγήν του άρθρου 20Σ.

Ο διοικούμενος όμως, κατά την άσκηση των εν λόγω προσφυγών δεν είναι ελεύθερος να τις χρησιμοποιήσει όπως και όποτε αυτός θέλει. Με άλλα λόγια είναι αναγκασμένος όπως προσαρμόζεται στις επιταγές και τους περιορισμούς που θέτει η έννομη τάξη με τους εκάστοτε ισχύοντες κανόνες δικαίου. Ειδικότερα, το κάθε προβλεπόμενο είδος προσφυγής του ελληνικού διοικητικού δικαίου ασκείται κάτω υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και μόνο υπό τη συνδρομή αυτών. Η διαφορετικότητά τους έγκειται στο γεγονός πως αυτές δύνανται να απευθύνονται κατά συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών πράξεων η καθεμία, και με την τήρηση συγκεκριμένης πολλές φορές προθεσμία, η παρέλευση της οποίας καθιστά απαράδεκτη την άσκηση αυτών για την αποκατάσταση των συμφερόντων του. Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στην ενδικοφανή προσφυγή, ο διοικούμενος υποχρεούται να προβεί στην άσκησης αυτής προκειμένου στη συνέχεια, εφόσον η υπόθεση δεν έχει γι' αυτόν την επιθυμητή έκβαση, να δύνανται να προβεί στην άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον δικαστηρίου βάσει του διοικητικού δικονομικού δικαίου. Συνεπώς ο διοικούμενος πρέπει να είναι προσεκτικός ώστε να πληροί και τηρεί όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις έτσι ώστε να είναι σε θέση να προβεί στην πραγματική διαφύλαξη των συμφερόντων του.

Από την άλλη πλευρά καθιερώνεται παράλληλα και η υποχρέωση της Διοίκησης όπως προβαίνει σε εξέταση των ασκούμενων προσφυγών και σε αιτιολογημένη και χρονικά εύλογη απάντηση επί αυτών. Με τον τρόπο αυτό διαφαινεται πως η άσκηση προσφυγής αποτελεί μια μικρογραφία απονομής δικαιοσύνης, κατά τη διάρκεια της οποίας εξασφαλίζεται η ακρόαση του διοικουμένου εγγράφως για υποθέσεις που τον αφορούν, όπως αυτές αποτυπώνονται στο κείμενο της προσφυγής. Παράλληλα όμως εκφράζονται και οι απόψεις της Διοίκησης, η οποία έστω και έμμεσα, μέσω της απάντησης επί της προσφυγής προβαίνει σε εκδήλωση της θέσεώς της επί του κρινόμενου ζητήματος.

Τέλος, επί της λειτουργίας των προσφυγών αναφέρονται αρκετά ζητήματα αναφορικά με τη λειτουργία τους, τα οποία αποτελούν αντικείμενο μελέτης και διαμόρφωσης των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία, μέσω των αποφάσεών τους, επί ευκαιρία της κρίσεως επί των ενώπιον τους υποθέσεων, οριοθετούν το περιεχόμενο των προσφυγών αυτών και κατ' επέκταση την προστασία του διοικουμένου.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος, Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα 1998.
- Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλωγαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2015.
- Π.Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014.
- Δημήτριος Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2013.
- Πάνος Λαζαράτος, Η Διοικητική ενημέρωση του ιδιώτη ως προς την ενδικοφανή προσφυγή και τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτει, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1995.
- Π. Λαζαράτος, Υποχρέωση ενημερώσεως ως προς την έκταση των προβαλλομένων με ενδικοφανή προσφυγή λόγων και δικαίωμα ακροάσεως επί ενδικοφανούς προσφυγής. Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 98/2015, ΘΠΔΔ 1/2016.
- Αντώνης Μανιτάκης, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο- Θεμελιώδεις έννοιες, Γενικό Μέρος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα 2004.
- Α. Μαρίνος, Η Reformatio in rebus εν των διοικητικώ δικαίω, ΕΔΔΔ, 1966.
- Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
- Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1999.
- Μαρία-Ελένη Θ. Παναγοπούλου, Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000.

- Αθανάσιος Γ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο: Θεμελιώδη Δικαιώματα, Μέρος Γ', 4η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Κώστας Σ. Ρέμελης, Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου), Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 1987.
- Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 14η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2011.
- Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος ΙΙ, 14η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2011.
- Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιο των Διοικητικών πράξεων, 1951
- Α. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2008.
- Αναστ. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Τέταρτη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 2009.
- Χ. Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2006.
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Τρίτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη 2006.
- Κ. Χ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα 2008.

#### ΔΙΑΔΥΚΤΙΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- [www.prevedourou.gr/](http://www.prevedourou.gr/) διοικητικές προσφυγές
- ΝΟΜΟΣ [lawdb.intrasoftnet.com](http://lawdb.intrasoftnet.com)
- ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ [www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)