



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ - ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΠΜΣ: «Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»

Κατεύθυνση: «Δημόσιο Δίκαιο»

Διπλωματική Εργασία:

**«ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ»**

Της: Μιχαλάκη Γ Ελευθερίας

ΑΜ: 0912Μ033

Επιβλέπουσα: Μουκίου Π Χρυσούλα

Επίκουρος Καθηγήτρια του Παντείου Πανεπιστημίου

Αθήνα

Μάιος 2015

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	Σελίδα 5
Μέρος πρώτο (I): Ανάλυση της έννοιας «αστική ευθύνη του δημοσίου» και παρουσίαση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου	Σελίδα 8
A. Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου αστική ευθύνη του δημοσίου	Σελίδα 8
1. Ο όρος ευθύνη	Σελίδα 8
2. Η νοηματοδότηση του όρου ευθύνη στην αρχαία ελληνική γραμματεία	Σελίδα 8
3. Οι σύγχρονες διαστάσεις του όρου ευθύνη	Σελίδα 9
4. Η ταυτότητα του όρου αστική ευθύνη του δημοσίου	Σελίδα 10
α. Ο χαρακτηρισμός ως ευθύνη του δημοσίου	Σελίδα 10
β. Ο χαρακτηρισμός ως αστική ευθύνη	Σελίδα 11
5. Οι διακρίσεις της αστικής ευθύνης του δημοσίου	Σελίδα 13
α. Η εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου από σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου	Σελίδα 13
β. Η εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου από σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου	Σελίδα 14
6. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου	Σελίδα 15
α. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου	Σελίδα 15
β. Η σταδιακή εμπέδωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου	Σελίδα 16
γ. Η τελική επικράτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου	Σελίδα 17
B. Η ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο ισχύον δίκαιο	Σελίδα 18
1. Οι διατάξεις των άρθρων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα	Σελίδα 18
α. Το άρθρο 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα	Σελίδα 18
β. Τα άρθρα 105 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα	Σελίδα 19
2. Το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 21
α. Το ανεύθυνο του δημοσίου	Σελίδα 21
β. Οι εξαιρέσεις στην αρχή του ανεύθυνου	Σελίδα 23
β1. Οι διάφορες μορφές απαλλοτρίωσης ή άλλης στέρησης της ελευθερίας χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που προβλέπονται στα άρθρα 17, 18 και 24 του Συντάγματος	Σελίδα 23
β2. Η επίταξη που προβλέπεται στο άρθρο 18 παράγραφος 3 του Συντάγματος	Σελίδα 27
β3. Η κατάσταση ανάγκης που προβλέπεται στα άρθρα 285 και 286 (όσον αφορά το ζήτημα της αποζημίωσης) του Αστικού Κώδικα	Σελίδα 27

β4. Η μερική ή ολική εθνικοποίηση κατά το άρθρο 106 παράγραφος 4 του Συντάγματος	Σελίδα 28
β5. Η ρύθμιση του άρθρου 276 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Προεδρικό Διάταγμα 410/1995)	Σελίδα 28
Μέρος δεύτερο (II): Το πλαίσιο αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 30
A. Η θέση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 30
1. Η συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων στη διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου	Σελίδα 30
2. Τα βασικά σημεία της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσον αφορά την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 33
α. Η απόφαση 5504/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας	Σελίδα 33
β. Η απόφαση 950/2014 του Συμβουλίου της Επικρατείας	Σελίδα 36
γ. Η απόφαση 1501/2014 του Συμβουλίου της Επικρατείας	Σελίδα 38
B. Η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ύπαρξης ευθύνης της ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των ενωσιακών οργάνων	Σελίδα 41
1. Η άρνηση αποδοχής ύπαρξης ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των ενωσιακών οργάνων	Σελίδα 42
2. Η τομή που επέφεραν οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά την εκδίκαση των υποθέσεων Fiamm και Fedon	Σελίδα 43
Γ. Η συνταγματική θεμελίωση και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 45
1. Η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 45
α. Η αδυναμία θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων στην αρχή του κράτους δικαίου	Σελίδα 46
β. Η παράλειψη θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων στο άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος	Σελίδα 47
γ. Η σύνδεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων με την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παράγραφος 5 του	

Συντάγματος)	Σελίδα 49
2. Οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων	Σελίδα 52
α. Ο ασυνήθης χαρακτήρας της ζημίας	Σελίδα 54
β. Ο ειδικός χαρακτήρας της ζημίας	Σελίδα 55
γ. Το γενικό συμφέρον	Σελίδα 56
Συμπεράσματα	Σελίδα 57
Βιβλιογραφία	Σελίδα 59

Εισαγωγή

Στο πλαίσιο κάθε σύγχρονου κράτους δικαίου οι πολίτες όχι μόνο προσδοκούν αλλά και απαιτούν τη λήψη μέτρων και αποφάσεων και εν γένει την υλοποίηση ενεργειών που θα τους παρέχουν καλύτερους όρους διαβίωσης και θα τους αναγάγουν σε ενεργούς πολίτες κατοχυρώνοντας τα δικαιώματά τους αλλά και υπενθυμίζοντας τις υποχρεώσεις τους. Παράλληλα, η ολοένα αυξανόμενη παρεμβατικότητα του κράτους στη ζωή των πολιτών, με σκοπό να προαχθεί το κοινωνικό σύνολο, δε γίνεται πάντοτε χωρίς επιπτώσεις. Αντίθετα, σε αυτή την προσπάθεια του κράτους, οι πολίτες συχνά βλάπτονται από πράξεις των οργάνων του, με αποτέλεσμα αντί να ωφελούνται, να βλάπτονται. Σε αυτό το πλαίσιο γεννάται θέμα ενδεχόμενης επίκλησης ευθύνης των οργάνων που δρουν για λογαριασμό του κράτους και ζημιώνουν τους πολίτες.

Στην ελληνική έννομη τάξη, όπως άλλωστε και στις περισσότερες έννομες τάξεις, έχει ήδη κατοχυρωθεί ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ένεκα παράνομων και ζημιογόνων για τους πολίτες ενεργειών των οργάνων του, ενεργούντων κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Πλην όμως, η πραγματικότητα αποδεικνύει ότι οι πολίτες βλάπτονται όχι μόνο από παράνομες αλλά και από κατ' αρχήν, νόμιμες ζημιογόνους ενέργειες των οργάνων του δημοσίου. Στην ελληνική έννομη τάξη δεν έχει μέχρι στιγμής αναγνωριστεί νομοθετικά η υποχρέωση του δημοσίου για την αποκατάσταση αυτής της μορφής ζημίας των πολιτών. Μόνο, κατ' εξαίρεση το δημόσιο ευθύνεται για ζημιές που προξενούν νομίμως ενεργούντα τα όργανά του, όπου δηλαδή υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη αποζημίωσης. Ωστόσο, μέσα από την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διαφαίνεται η τάση αναγνώρισης τέτοιας μορφής ευθύνης του δημοσίου.

Αντικείμενο σχολιασμού της παρούσας εργασίας αποτελεί η διαφαινόμενη τάση αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων. Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη: Στο πρώτο μέρος γίνεται μια γενική παρουσίαση του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου δια της ανάπτυξης της έννοιας: «αστική ευθύνη του δημοσίου», της αναφοράς στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού και της συνοπτικής παράθεσης του ισχύοντος στην ελληνική έννομη τάξη νομοθετικού πλαισίου. Η παρουσίαση αυτών των θεματικών ενοτήτων συνιστά αναγκαίο προαπαιτούμενο της εν συνεχεία ανάπτυξης της προβληματικής εάν και υπό ποιές προϋποθέσεις μπορεί να αναγνωρισθεί η ύπαρξη αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων, δεδομένου ότι η τελευταία αυτή μορφή ευθύνης του δημοσίου, αν τελικά παγιωθεί στην ελληνική έννομη τάξη, θα συνιστά μέρος του συνολικού οικοδομήματος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και συνέχεια στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού αυτού. Στο δεύτερο μέρος της εργασίας αναπτύσσονται επιμέρους παράμετροι της διαφαινόμενης τάσης αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων. Συγκεκριμένα, με απώτερο στόχο να παρουσιαστούν αφενός μεν το συνταγματικό έρεισμα που μπορεί να έχει μια τέτοια μορφή ευθύνης του δημοσίου, αφετέρου οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησής της, αναλύονται οι θέσεις που έχουν αναπτυχθεί σε πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς επίσης και κρίσιμες θέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί του επίμαχου ζητήματος, όπως έχουν αποτυπωθεί στο πλαίσιο λειτουργίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γνωστό και ως Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), οι οποίες έχουν ιδιαίτερη σημασία καθώς έχουν επηρεάσει και τη σχετική κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πριν τη μετάβαση στο κυρίως μέρος της εργασίας, είναι χρήσιμο να γίνει μια ακόμη επισήμανση:

Σύμφωνα με τη διατύπωση του θέματος της εργασίας φέρεται ότι ο σχολιασμός που πρόκειται να ακολουθήσει καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις κατά τις οποίες υποκείμενα των νόμιμων ενεργειών που εξετάζεται αν γεννούν αστική ευθύνη του δημοσίου είναι τα διοικητικά όργανά του. Παρά την περιοριστική διατύπωση του θέματος της εργασίας, σημειώνεται ότι δυνητικά η ανάλυση που ακολουθεί καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες υποκείμενα των ως άνω ενεργειών είναι όργανα οποιασδήποτε από τις τρεις κρατικές εξουσίες (εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική). Ο λόγος για τον οποίο επιλέγεται η συγκεκριμένη περιοριστική διατύπωση και όχι μια διατύπωση που θα περιελάμβανε και τα όργανα της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας, είναι ότι στην τελευταία περίπτωση θα έπρεπε να γίνει επιπλέον ανάλυση των ειδικότερων προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του δημοσίου από ενέργειες των οργάνων αυτών, κάτι που εκφεύγει του αντικειμένου σχολιασμού της παρούσας εργασίας.

Μέρος πρώτο (I)

Ανάλυση της έννοιας: αστική ευθύνη του δημοσίου και παρουσίαση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου

A. Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου αστική ευθύνη του δημοσίου

1. Ο όρος ευθύνη

Όλο και συχνότερα χρησιμοποιείται στην καθομιλουμένη ο όρος ευθύνη προκειμένου να συνδεθεί ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα με τις κατά κανόνα δυσμενείς συνέπειες μίας συμπεριφοράς τους ή ακριβέστερα προκειμένου να αναδειχθεί η υποχρέωση των φυσικών και νομικών προσώπων να αποκαταστήσουν τα ζημιογόνα αποτελέσματα μίας ορισμένης συμπεριφοράς τους. Είτε πρόκειται για πολιτική είτε για ηθική είτε για κοινωνική είτε για επαγγελματική είτε τέλος για νομική ευθύνη, ο παρονομαστής είναι κοινός: Πρόκειται για την υποχρέωση λογοδοσίας και, εφόσον τούτο είναι εφικτό, αποκατάστασης των ζημιογόνων συνεπειών που επέφερε ορισμένη συμπεριφορά (1).

2. Η νοηματοδότηση του όρου ευθύνη στην αρχαία ελληνική γραμματεία

Ο όρος ευθύνη απαντάται ήδη στην αρχαία ελληνική γραμματεία, ενώ εξίσου νωρίς διαμορφώνεται η ιδιαιτερότητα του νομικού του περιεχομένου. Προέρχεται από τον όρο «εύθυνα» που, στο πλαίσιο του αρχαίου αθηναϊκού δικαίου, ήταν κατά γενική αποδοχή συνώνυμος των όρων διόρθωση, τιμωρία, κολασμός. Στο ίδιο αυτό πλαίσιο, ο όρος «εύθυνα» αντιπροσώπευε και μία

1 Γεώργιος Μπαμπινιώτης, «Λεξικό Νέας Ελληνικής Γλώσσας», Κέντρο Λεξικολογίας 1998, σελίδα 691.

ειδικότερη έννοια, αυτή της λογοδοσίας στην οποία υποχρεούτο ο δημόσιος υπάλληλος κατά το τέλος της θητείας του σε ένα δημόσιο αξίωμα. Στην πραγματικότητα η έννοια της ευθύνης συνδεόταν εν πολλοίς με την υπεγγυότητα του προσώπου και της περιουσίας του υπευθύνου (του οφειλέτη) έναντι του δανειστή (2).

3. Οι σύγχρονες διαστάσεις του όρου ευθύνη

Στο πλαίσιο της σύγχρονης νομοθεσίας και νομικής επιστήμης και ανεξάρτητα από τη συγκεκριμένη χρήση του στο χώρο του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ο όρος ευθύνη αντιπροσωπεύει δύο έννοιες: μια ευρεία και μια πιο στενή. Η ευρεία έννοια καλύπτει το φαινόμενο της νομικής σύνδεσης μιας πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας με ένα συγκεκριμένο πρόσωπο (φυσικό ή νομικό) από δική του πρωτοβουλία και την επιβάρυνση του προσώπου αυτού με τις οποιεσδήποτε (κατά κανόνα δυσμενείς) συνακόλουθες συνέπειες. Η στενή έννοια, στο νομικό πλαίσιο του ακριβούς εντοπισμού του περιεχομένου της αστικής ευθύνης του δημοσίου, εκφράζει την υποχρέωση του δημοσίου να αποκαθιστά, συνήθως με τη μορφή της αποζημίωσης σε χρήμα, τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες (ή και νόμιμες, όπως θα επιχειρηθεί να αιτιολογηθεί στη συνέχεια) πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις, που θέτει το εκάστοτε ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (3).

2 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 28 επόμενες.

3 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 30 επόμενες.

4. Η ταυτότητα του όρου αστική ευθύνη του δημοσίου

Έχοντας προβεί στη αποσαφήνιση του όρου ευθύνη, είναι χρήσιμο να ακολουθήσει μια σύντομη αναφορά στα άλλα δύο στοιχεία που συνθέτουν τον όρο αστική ευθύνη του δημοσίου:

α. Ο χαρακτηρισμός ως ευθύνη του δημοσίου

Στην ελληνική νομική θεωρία έχει επικρατήσει η χρησιμοποίηση του όρου ευθύνη του δημοσίου αντί του όρου ευθύνη του κράτους. Αναζητώντας τους λόγους που οδήγησαν σε αυτή την επιλογή έχουν διατυπωθεί οι ακόλουθες απόψεις:

- Κατ' αρχήν η χρήση του όρου ευθύνη του κράτους επικεντρώνει το ενδιαφέρον στην έννοια κράτος. Σύμφωνα με την κρατούσα θεωρία του Jellinek περί κράτους, ως κράτος ορίζεται η νομική προσωπικότητα ενός λαού που ζει σε ορισμένη χώρα και είναι εξοπλισμένος με πρωτογενή εξουσία. Από την ανάλυση του ανωτέρω ορισμού συνάγεται ότι το περιεχόμενο του κράτους καλύπτει εννοιολογικά το πλαίσιο μιας πραγματικότητας που κινείται σε νομικό αλλά και σε εξωνομικό επίπεδο.

Περαιτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι υπό την επίδραση των σύγχρονων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών ρευμάτων ο ανωτέρω ευρύς ορισμός του κράτους κρίνεται ανεπαρκής να εκφράσει την ουσία της δομής και της λειτουργίας του κρατικού φαινομένου. Υπό αυτό το πρίσμα γίνεται πλέον δεκτή η υιοθέτηση ενός γενικού ορισμού του κράτους, σύμφωνα με τον οποίο το κρατικό φαινόμενο εμφανίζεται ως η υλική συμπύκνωση ενός συσχετισμού δυνάμεων.

Με όλα τα ανωτέρω δεδομένα γίνεται φανερό ότι τα σημεία που καλύπτει η έννοια του κράτους, ιδίως όπως αυτά επεκτείνονται εξαιτίας της σύγχρονης κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας, είναι

πολλά και ορισμένες φορές ετερόκλητα με αποτέλεσμα να καθίσταται προβληματική η χρησιμοποίηση του όρου κράτος για τον προσδιορισμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου (4).

- Περαιτέρω, στα άρθρα 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, που συνιστούν το νομοθετικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ελληνική έννομη τάξη, γίνεται ρητώς λόγος για αστική ευθύνη του δημοσίου. Η προσήλωση επομένως στην ορολογία αστική ευθύνη του δημοσίου συνιστά συμμόρφωση προς τα δεδομένα της ισχύουσας έννομης τάξης και συμβάλει στην αποφυγή συγχύσεων που θα ασκούσαν βλαπτική επίδραση στη θεωρητική επεξεργασία και στην εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου (5).

β. Ο χαρακτηρισμός ως αστική ευθύνη

Η ελληνική θεωρία φαίνεται να ενστερνίζεται τη θέση, σύμφωνα με την οποία το επίθετο αστική αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τον προσδιορισμό της ταυτότητας αυτής της συγκεκριμένης μορφής ευθύνης του δημοσίου, που αναλύεται στην υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας εκείνων, οι οποίοι βλάπτονται από (παράνομες) πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του. Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί η άποψη ότι η χρησιμοποίηση του επιθέτου αστική είναι περιττή. Και αυτό διότι είναι ίσως αυτονόητο πως η ευθύνη του δημοσίου μόνο ως αστική μπορεί να νοηθεί. Τα συμπεράσματα μιας τέτοιας άποψης θα οδηγούσαν στην υιοθέτηση ως ορθότερου, του όρου ευθύνη του δημοσίου, ή παρεμφερών όρων όπως

4 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 33 επόμενες.

5 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 33 επόμενες.

ευθύνη της διοίκησης ή και διοικητική ευθύνη. Η άποψη αυτή βρίσκει ανταπόκριση τόσο από θεωρητικής όσο και από νομολογιακής πλευράς σε ευρωπαϊκά κράτη (παραδείγματος χάριν στο χώρο του γαλλικού δημοσίου δικαίου επικρατεί σήμερα η χρησιμοποίηση των όρων ευθύνη της διοίκησης και διοικητική ευθύνη, στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο γίνεται λόγος για ευθύνη του κράτους, στην Αγγλία γίνεται λόγος για ευθύνη των δημόσιων αρχών καθώς και για ευθύνες του στέμματος και στην Ιταλία υιοθετούνται οι όροι διοικητική ευθύνη και ευθύνη της δημόσιας διοίκησης). Επίσης, η άποψη αυτή παρουσιάζει το πλεονέκτημα της απλοποίησης της νομικής ορολογίας, από την άλλη όμως πλευρά η υιοθέτησή της παρουσιάζει ένα τουλάχιστον σοβαρό μειονέκτημα που αφορά τη σύγχυση, στην οποία μπορεί να οδηγήσει. Και αυτό διότι, από νομική άποψη, μορφή ευθύνης στο χώρο ανάπτυξης της δραστηριότητας του κράτους και άρα του δημοσίου δεν είναι μόνο η αστική. Με βάση την απλή έρευνα λειτουργίας της οποιασδήποτε έννομης τάξης - άρα και της ελληνικής - είναι φανερό ότι κατά την εξέλιξη της κρατικής δράσης μπορούν να διακριθούν και άλλες μορφές ευθύνης ουσιασώς διαφορετικές από την αστική. Τέτοιες μορφές ευθύνης είναι:

- Η πολιτική ευθύνη, δηλαδή η ευθύνη εκείνη που αναλύεται στη σύνδεση των κάθε είδους πολιτικών επιπτώσεων μιας πράξης ή μιας παράλειψης με ένα ή περισσότερα πρόσωπα, ατομικά ή συλλογικά, τα οποία έχουν επωμισθεί την άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας.

- Η κοινοβουλευτική ευθύνη, δηλαδή η ευθύνη την οποία έχουν αφενός η κυβέρνηση και αφετέρου καθένα από τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου και οι υφυπουργοί, κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου από την

ολομέλεια της βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 70 παράγραφος 6 του Συντάγματος και τα άρθρα 91 - 99 του Κανονισμού της Βουλής (6).

Με βάση λοιπόν τη σύγκριση και τη συνεκτίμηση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των παραπάνω απόψεων, γίνεται δεκτό ότι ορθότερος, ως πληρέστερος και πλησιέστερος στην ελληνική νομική πραγματικότητα είναι ο όρος αστική ευθύνη του δημοσίου.

5. Οι διακρίσεις της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Η αστική (εξωσυμβατική) ευθύνη του δημοσίου διακρίνεται, ανάλογα με το χαρακτήρα των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τη νομική σχέση ή την πραγματική κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας δημιουργείται, στις εξής κατηγορίες:

α. Η εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου από σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου

Πρόκειται για την ευθύνη του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που κατ' αρχήν διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, από πράξεις ή παραλείψεις σχετικές με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, στο πλαίσιο είτε ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων είτε υλικών ενεργειών σχετικών με την εκπλήρωση ορισμένων αποστολών (7).

6 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - Ι Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 37 επόμενες.

7 Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελίδα 226.

β. Η εξωσυμβατική ευθύνη του δημοσίου από σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου

Πρόκειται για την ευθύνη των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που κατ' αρχήν διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, εκτός από τις περιπτώσεις που τα όργανά τους κατ' εξαίρεση ασκούν ρυθμιστικές αρμοδιότητες, οπότε τυγχάνουν εφαρμογής οι κανόνες του διοικητικού δικαίου. Πρόκειται επίσης για την ευθύνη του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες που γίνονται στο πλαίσιο σχέσεων που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο ή αφορούν την ιδιωτική περιουσία τους (8).

Περαιτέρω, σημειώνεται ότι οι δύο ανωτέρω μορφές αστικής (εξωσυμβατικής) ευθύνης του δημοσίου διακρίνονται, με κριτήριο τη νομική σχέση ή την πραγματική κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας δημιουργήθηκαν, από τη συμβατική ευθύνη του δημοσίου.

Αναφορικά με τη συμβατική ευθύνη του δημοσίου, σημειώνεται ότι αυτή η μορφή ευθύνης δημιουργείται όταν η ζημία προκαλείται κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης που έχει συναφθεί μεταξύ ενός δημοσίου νομικού προσώπου και ενός αντισυμβαλλόμενου τρίτου (ανεξαρτήτως αν πρόκειται για διοικητική σύμβαση ή σύμβαση διεπόμενη από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου) (9).

8 Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελίδα 226.

9 Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελίδα 226.

6. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου (10)

α. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου

Σήμερα το αστικός ανεύθυνο του δημοσίου αποτελεί εξαίρεση ενώ η ευθύνη του είναι ο κανόνας. Τούτο όμως δεν ίσχυε ανέκαθεν αλλά παγιώθηκε σταδιακά (11).

Η αρχή του αστικώς ανεύθυνου του δημοσίου στηρίχθηκε αφενός στην έννοια και τη φύση της κυριαρχίας (12), ως συστατικού της έννοιας του κράτους και αφετέρου στη θεωρητική τοποθέτηση ως προς την έννοια, τη φύση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων (13).

10 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - Ι Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 57 επόμενες.

11 Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005, σελίδες 858 επόμενες.

12 Ως κυριαρχία νοείται η αρμοδιότητα της αρμοδιότητας, δηλαδή το δικαίωμα της πολιτείας να καθορίζει τις αρμοδιότητές της κατά βούληση. Από τον προαναφερθέντα ορισμό προκύπτει η σύνδεση της έννοιας της κυριαρχίας και της αρχής του αστικώς ανεύθυνου του δημοσίου. Στο μέτρο που το κυρίαρχο κράτος θέτει τους κανόνες δικαίου οι οποίοι ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων που υπόκεινται σε αυτό, καθορίζει ελευθέρως και τα όρια της δικής του αρμοδιότητας. Σε αυτό το πλαίσιο θα ήταν αντιφατικό να καθιερώνει την αρχή της αστικής ευθύνης του για ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του που παραβιάζουν τους κανόνες αυτούς [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - Ι Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 65 επόμενες].

13 Πρόκειται για τη θεωρία του πλάσματος των νομικών προσώπων, σύμφωνα με την οποία η προσωπικότητα του νομικού προσώπου υπάρχει μόνο κατά πλάσμα δικαίου. Το νομικό πρόσωπο δε εκφράζει δική του βούληση και κατά συνέπεια δεν έχει δικαιοπρακτική ικανότητα. Ως βούληση του νομικού προσώπου τεκμαίρεται, κατά πλάσμα δικαίου, η βούληση των νομίμων αντιπροσώπων του, στο μέτρο όμως που ενεργούν στο πλαίσιο των εκ του νόμου αποδιδόμενων σε αυτούς αρμοδιοτήτων. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω μόνο οι νόμιμες πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες των νομίμων αντιπροσώπων του νομικού προσώπου μπορούν να αποδοθούν σε αυτό. Και τούτο διότι κάθε παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργειά τους εντοπίζεται εκτός των ορίων των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων τους. Οι ζημιογόνες επομένως συνέπειες από τέτοιου είδους πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες απέναντι σε τρίτους, δε βαρύνουν το νομικό πρόσωπο αλλά τους νόμιμους αντιπροσώπους του που προέβησαν σε αυτές [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - Ι Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 68 επόμενες].

β. Η σταδιακή εμπέδωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Σταδιακά, υπό την επίδραση ποικίλων παραγόντων, η έννοια του ανεύθυνου του δημοσίου άρχισε να εγκαταλείπεται. Ειδικότερα, προς αυτή την κατεύθυνση συνέβαλαν η σχετικοποίηση της έννοιας της κυριαρχίας του κράτους (14), οικονομικοί παράγοντες (15) και τέλος η επικράτηση της οργανικής θεωρίας για τα νομικά πρόσωπα (16).

14 Ως αποτέλεσμα της δυναμικής εμφάνισης των κοινωνικών ομάδων που αποτέλεσαν την αστική τάξη και της αμφισβήτησης εκ μέρους των ομάδων αυτών της απόλυτης κυριαρχίας του κράτους, σταδιακά το περιεχόμενο της κυριαρχίας αυτής άρχισε να σχετικοποιείται. Η τοποθέτηση ότι «η κυριαρχία της πολιτείας είναι το απόλυτον δικαίωμα, η απεριόριστος και αποκλειστική ικανότητα, από νομικής εννοείται, απόψεως, του περιορίζεσθαι δι' ίδιας βουλήσεως, του αυτοπεριορίζεσθαι, η απόλυτος και αποκλειστική αρμοδιότης της αρμοδιότητος, δηλαδή η απόλυτος αρμοδιότης του καθορίζειν ίδια βουλήσει, άνευ νομικών περιορισμών προερχομένων εξ' ετέρας βουλήσεως, εκ του δικαίου άλλης πολιτείας, την ιδίαν αρμοδιότητα», εγκαταλείφθηκε και στη θέση της αναπτύχθηκε μια νέα θεώρηση η οποία αποδέχεται τη δυνατότητα ύπαρξης περιορισμών στην έκταση και στην άσκηση της κυριαρχίας, οι οποίοι απορρέουν από τη δυνατότητα και τη θέληση του κράτους να αυτοπεριορίζεται. Η νέα αυτή θεώρηση της έννοιας της κυριαρχίας συνέβαλε στον περιορισμό του βασικού νομικού εμποδίου για την αναγνώριση και καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Λογίζεται πλέον ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ως μορφή κύρωσης της παράβασης των κανόνων, με τους οποίους αυτοπεριορίζεται η κρατική εξουσία κατά την άσκηση και ανάπτυξη της, από την πλευρά των οργάνων της [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 72 επόμενες].

15 Σημαντικό ρόλο στην ανάδειξη της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου διαδραμάτισε η διαρκής ενίσχυση του κρατικού παρεμβατισμού. Όπως παρατηρεί ο Μιχαήλ Στασινόπουλος: «Ο παρεμβατισμός πολλαπλασιάζει τα σημεία επαφής της δράσεως της πολιτείας προς τα συμφέροντα των πολιτών και κατ' ανάγκη πολλαπλασιάζει τις περιπτώσεις ζημιών εις βάρος των πολιτών εκ της δράσεως της πολιτείας. Ενώπιον τοιαύτης νέας εξελίξεως, καθίσταται πλέον αντικοινωνικών και αντιοικονομικών να επιμένει η πολιτεία εις την ιδέα ότι είναι ανεύθυνος δια ζημίας τας οποίας τώρα είναι δυνατόν να προξενεί εις πολύ περισσότερας ή πρότερον περιπτώσεις» [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 71 επόμενες].

16 Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία τα φυσικά πρόσωπα με τα οποία εκφράζει τη βούλησή του και δικαιοπρακτεί το νομικό πρόσωπο θεωρούνται όργανά του και συνδέονται αναπόσπαστα με τη δομή και τη λειτουργία του. Η σχέση δηλαδή μεταξύ νομικού προσώπου και φυσικών προσώπων συνδέεται με την όλη δομή και λειτουργία του πρώτου, έχει οργανικό χαρακτήρα και γι' αυτό το λόγο θεωρείται μια σχέση εσωτερική και λειτουργική. Επομένως, σύμφωνα με αυτή τη θεωρία κάθε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των φυσικών προσώπων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ως οργάνων του νομικού προσώπου, αποδίδεται στο ίδιο το νομικό πρόσωπο ανεξαρτήτως αν είναι νόμιμη ή παράνομη και συναφώς, οι έννομες συνέπειες των ανωτέρω πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών επέρχονται υπέρ και εις βάρος του νομικού προσώπου. Υπό αυτό το πρίσμα, το δημόσιο (νομικό πρόσωπο του κράτους και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) ευθύνεται αστικώς για τη ζημία που προξενείται σε τρίτους από την (παράνομη) δραστηριότητά του (πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες). Εφόσον τα τελευταία κινούνται εντός των ορίων άσκησης των αρμοδιοτήτων τους [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 75 επόμενες].

γ. Η τελική επικράτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Η ολοκληρωμένη και χωρίς περιορισμούς θεσμική αναγνώριση της αστικής ευθύνης του δημοσίου συνέβη νομολογιακά (17) ήδη πριν από την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα (18). Δεν υπήρξε ωστόσο, τουλάχιστον στα πρώτα στάδιά της, ανεμπόδιστη και χωρίς διακυμάνσεις και υπαναχωρήσεις, δεδομένου ότι συνδέεται με την καταβολή χρηματικών ποσών εκ μέρους του δημοσίου και την συνακόλουθη επιβάρυνση των δημοσιονομικών του κράτους (19). Όμως η εξέλιξη της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας και, κυρίως, η αναγνώριση της σημασίας της αστικής ευθύνης του δημοσίου για την αρχή του κράτους δικαίου και την παρεπόμενη αρχή της νομιμότητας συνετέλεσε αποφασιστικά στο να υπερπηδηθούν και οι τελευταίοι δισταγμοί ως προς την ολοκληρωμένη και αποτελεσματική διαμόρφωση του θεσμού.

17 Στην αρχή ο Άρειος Πάγος κυρίως είχε προσπαθήσει να στηρίξει την ευθύνη αυτή του δημοσίου στη θεωρία της εγγύησης, με την παραδοχή ότι εφόσον το δημόσιο εγγυάται τη νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης, πρέπει συνακόλουθα να ευθύνεται και για τις συνέπειες των παράνομων ενεργειών των οργάνων του, όταν από τις ενέργειες αυτές προκαλείται βλάβη σε ιδιώτη. Γρήγορα όμως εγκαταλείφθηκε η παραπάνω θεωρία από τα δικαστήρια που προσπάθησαν στη συνέχεια να θεμελιώσουν την ευθύνη του δημοσίου στη θεωρία της πρόσθησης. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή το δημόσιο ευθύνεται για τις ενέργειες των οργάνων του (προσθηθέντων) είτε η συμπεριφορά τους οφείλεται σε πρόθεση (δόλο) είτε σε αμέλεια. Αργότερα μάλιστα οριοθετήθηκε η δόλια από την αμελή συμπεριφορά και έγινε δεκτό ότι το δημόσιο ευθύνεται, αν η ζημιά οφείλεται έστω και σε αμελή συμπεριφορά οργάνου του [Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005, σελίδες 858 επόμενες].

18 Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005, σελίδες 858 επόμενες.

19 Χαρακτηριστικές είναι οι αναπτύξεις του Ελευθέριου Βενιζέλου κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Αστικού Κώδικα: «Πρέπει να είμεθα προσεκτικοί πολύ εις την επιβολήν ευθυνών του κράτους. Εάν είχαμεν ένα κράτος πλούσιον, πολύ καλά, αλλά το κράτος μας είναι πτωχόν. Εάν εκ της διατάξεως την οποίαν θα θέσωμεν, επιβάλωμεν βάρη δυσβάστακτα εις τον ελληνικόν λαόν, θα υποφέρει πάλιν ο ελληνικός λαός» [Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαΐτης, «Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2010, σελίδες 311 επόμενες].

B. Η ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο ισχύον δίκαιο

Η απόληξη της αναγνώρισης της σημασίας που απέκτησε ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι η ρύθμιση που περιελήφθη στον Εισαγωγικό Νόμο του Αστικού Κώδικα, ο οποίος εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη το 1946.

1. Οι διατάξεις των άρθρων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

Ειδικότερα, το πλαίσιο μέσα στο οποίο οργανώνεται και λειτουργεί το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αλλά και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οριοθετείται από τις διατάξεις των άρθρων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα. Ειδικές ωστόσο διατάξεις περιλαμβάνονται και σε άλλους νόμους (20).

α. Το άρθρο 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

Στη διάταξη του άρθρου 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ρυθμίζεται η αστική ευθύνη του δημοσίου στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων που διέπονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου: «Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα».

Τυγχάνουν δηλαδή εν προκειμένω εφαρμογής οι διατάξεις των άρθρων 71 και 922 του Αστικού Κώδικα:

20 Νόμος 2957/2001, Υπαλληλικός Κώδικας κλπ.

- Άρθρο 71 του Αστικού Κώδικα: «Το νομικό πρόσωπο ευθύνεται για τις πράξεις ή τις παραλείψεις των οργάνων που το αντιπροσωπεύουν, εφόσον η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους είχαν ανατεθεί και δημιουργηθεί υποχρέωση αποζημίωσης. Το υπαίτιο πρόσωπο ευθύνεται επιπλέον εις ολόκληρον».

- Άρθρο 922 του Αστικού Κώδικα: «Ο κύριος ή ο προστήσας κάποιον άλλον σε μία υπηρεσία ευθύνεται για την ζημία που ο υπηρέτης ή ο προστηθείς προξένησε σε τρίτον παράνομα κατά την υπηρεσία του».

β. Τα άρθρα 105 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

Αντίθετα με το άρθρο 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, στις διατάξεις των άρθρων 105 - 106 του ίδιου νόμου ρυθμίζεται το ζήτημα της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων που διέπονται από κανόνες του δημοσίου δικαίου.

Το άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ορίζει τα εξής: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχουν ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με τη επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Περαιτέρω, το άρθρο 106 του ίδιου νόμου επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης του προηγούμενου άρθρου στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου: «Οι διατάξεις των δυο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των

κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

Με βάση την ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, οι θετικές προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να συντρέχουν για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι οι εξής:

- Η ύπαρξη δραστηριότητας που να συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια (21).

- Η δραστηριότητα αυτή να προέρχεται από όργανο του δημοσίου ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

- Η δραστηριότητα να αναπτύσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στο αρμόδιο όργανο.

- Να υφίσταται παρανομία, δηλαδή παράβαση της αρχής της νομιμότητας (και κατ' επέκταση της αρχής του κράτους δικαίου) (22).

- Η παρανομία να μη συνίσταται σε παράβαση διάταξης που έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος.

21 Παρά τη στενότητα της γραμματικής διατύπωσης του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, που αναφέρεται σε πράξεις ή παραλείψεις κρατικών οργάνων, στο πραγματικό της ανωτέρω διάταξης υπάγονται, όπως παγίως δέχονται πλέον νομολογία και θεωρία, πέραν της νομικής ενέργειας, που είναι δυνατό να έγκειται είτε σε έκδοση εκτελεστής ή μη εκτελεστής διοικητικής πράξης ή σε παράλειψη έκδοσης οφειλόμενης κατά νόμο πράξης, και οι υλικές κρατικές ενέργειες, οι οποίες μπορεί να συνίστανται είτε σε πράξη είτε σε παράλειψη επιχείρησης υλικής ενέργειας.

22 Γίνεται δεκτό ότι ευθύνη του δημοσίου, τηρουμένων και των λοιπών προϋποθέσεων του νόμου, υπάρχει όχι μόνο όταν με πράξη ή παράλειψη οργάνου του παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου, αλλά και όταν παραλείπονται τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και προσδιορίζονται από την κείμενη εν γένει νομοθεσία και τους οικείους κανονισμούς, τα διδάγματα της κοινής πείρας και την αρχή της καλής πίστης (Αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: 347, 4776/1997, 3632/2001, 1221/2002, 2727/2003, 2146/2004, 2579/2006, 2796/2006, 1019/2008, 1183/2013).

- Να προκαλείται ζημία.

- Να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας που έχει προκληθεί.

2. Το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

Το ρυθμιστικό πεδίο των διατάξεων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις που, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, υφίσταται παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια εκ μέρους των οργάνων του δημοσίου ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καταλείποντας κενό αναφορικά με την αντιμετώπιση της περίπτωσης κατά την οποία ο ιδιώτης υφίσταται ζημία εξαιτίας συμπεριφοράς (πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας) των ανωτέρω οργάνων, η οποία είναι, κατ' αρχήν νόμιμη.

α. Το ανεύθυνο του δημοσίου

Η μέχρι πρόσφατα κρατούσα στην ελληνική θεωρία και νομολογία άποψη δε δέχεται την ύπαρξη αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ζημιογόνους ενέργειες των οργάνων του. Σύμφωνα με την κρατούσα (έως πρόσφατα τουλάχιστον) άποψη, η γενική αρχή του δικαίου της αποζημιώσεως, ότι η αποζημίωση προϋποθέτει παράνομη ζημία ισχύει και στις σχέσεις μεταξύ κράτους και ιδιωτών.

Η νόμιμη δραστηριότητα της διοίκησης μπορεί να προξενήσει ζημία, άμεση ή έμμεση, σε μια κατηγορία ιδιωτών. Υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες αναπόφευκτες ή και επιθυμητές κρατικές ενέργειες προξενούν μειονεκτικά αποτελέσματα σε ορισμένους ιδιώτες. Πρόκειται είτε για άμεσα βλαπτικά αποτελέσματα ενεργειών που είναι αναγκαίες για το δημόσιο συμφέρον, όπως παραδείγματος χάριν η απόκτηση της κυριότητας των ακινήτων που απαιτεί η

κατασκευή του εθνικού οδικού δικτύου ή η θανάτωση ζώων μολυσμένων με μεταδοτικές ασθένειες, είτε για έμμεσα - παρεπόμενα βλαπτικά αποτελέσματα κατά βάσιν επωφελών ενεργειών, όπως παραδείγματος χάριν ο θάνατος προσώπου από υποχρεωτικό εμβολιασμό χωρίς να διαπιστώνεται ιατρικό σφάλμα. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι τίθεται ζήτημα αποζημιώσεως, διότι σε αντίθετη περίπτωση θα ματαιωνόταν ή τουλάχιστον θα εξασθενίζε ο νόμιμος σκοπός των κρατικών δραστηριοτήτων. Εξάλλου, αναπόφευκτα η κρατική δραστηριότητα θίγει με διαφορετικό τρόπο τα συμφέροντα διαφορετικών ατόμων ή κατηγοριών ατόμων. Η ίδια κρατική δραστηριότητα μπορεί να είναι επωφελής για τα συμφέροντα μιας κατηγορίας ατόμων, βλαπτική για τα συμφέροντα μιας δεύτερης κατηγορίας ατόμων και να αφήνει άθικτα τα συμφέροντα μιας τρίτης κατηγορίας ατόμων. Τέτοιου είδους διακυμάνσεις στις συνέπειες της κρατικής δραστηριότητας, στο πλαίσιο που αυτή κινείται εντός των ορίων που χαράσσει η έννομη τάξη, δεν μπορούν να θεμελιώσουν υποχρέωση του δημοσίου προς αποζημίωση των θιγόντων εξ' αυτής. Το δημόσιο δεν ευθύνεται για ζημιές που προξενούν νομίμως ενεργούντα τα όργανά του εκτός των περιπτώσεων όπου υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη αποζημίωσης (23).

23 Πρόδρομος Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2014, σελίδες 865 επόμενες.

β. Οι εξαιρέσεις στην αρχή του ανεύθυνου (24)

Οι κυριότερες περιπτώσεις στις οποίες με νομοθετική πρόβλεψη αναγνωρίζεται η υποχρέωση του δημοσίου προς αποζημίωση ένεκα νόμιμων ενεργειών των οργάνων του είναι οι ακόλουθες:

β1. Οι διάφορες μορφές απαλλοτρίωσης ή άλλης στέρησης της ελευθερίας χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που προβλέπονται στα άρθρα 17, 18 και 24 του Συντάγματος

- Το άρθρο 17 παράγραφοι 2, 4 και 5 του Συντάγματος επιτρέπει την αναγκαστική απαλλοτρίωση (νόμιμη ζημιογόνος ενέργεια), συγχρόνως όμως προβλέπει αποζημίωση στο ζημιωθέντα. Παράλληλα, περιγράφεται αναλυτικά ο προσδιορισμός του ύψους της αποζημίωσης και η διαδικασία επιδίκασής της.

Παράγραφος 2: «Κανένας δε στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπ' όψιν η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο. Αν η συζήτηση για τον οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης διεξαχθεί μετά την παρέλευση έτους από τη συζήτηση για τον προσωρινό προσδιορισμό, τότε για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης λαμβάνεται υπ' όψιν η αξία κατά το χρόνο της συζήτησης για τον οριστικό

24 Πρόδρομος Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2014, σελίδες 865 επόμενες.

Επίσης: Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 156 επόμενες.

προσδιορισμό. Στην απόφαση κήρυξης πρέπει να δικαιολογείται ειδικά η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης αποζημίωσης. Η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου».

Παράγραφος 4: «Η αποζημίωση ορίζεται από τα αρμόδια δικαστήρια. Μπορεί να οριστεί και προσωρινά δικαστικώς, ύστερα από ακρόαση ή πρόσκληση του δικαιούχου, που μπορεί να υποχρεωθεί κατά την κρίση του δικαστηρίου να παράσχει για την είσπραξή της ανάλογη εγγύηση, σύμφωνα με τον τρόπο που ορίζει ο νόμος. Νόμος μπορεί να προβλέπει την εγκαθίδρυση ενιαίας δικαιοδοσίας, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 94, για όλες τις διαφορές και υποθέσεις που σχετίζονται με απαλλοτρίωση, καθώς και την κατά προτεραιότητα διεξαγωγή των σχετικών δικών. Με τον ίδιο νόμο μπορεί να ρυθμίζεται ο τρόπος με τον οποίο συνεχίζονται εκκρεμείς δίκες. Πριν καταβληθεί η οριστική ή προσωρινή αποζημίωση διατηρούνται ακέραια όλα τα δικαιώματα του ιδιοκτήτη και δεν επιτρέπεται η κατάληψη. Προκειμένου να εκτελεστούν έργα γενικότερης σημασίας για την οικονομία της χώρας είναι δυνατόν, με ειδική απόφαση του δικαστηρίου που είναι αρμόδιο για τον οριστικό ή προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης, να επιτρέπεται η πραγματοποίηση εργασιών και πριν από τον προσδιορισμό και την καταβολή της αποζημίωσης, υπό τον όρο της καταβολής εύλογου τμήματος της αποζημίωσης και της παροχής πλήρους εγγύησης υπέρ του δικαιούχου της αποζημίωσης, όπως νόμος ορίζει. Η δεύτερη πρόταση του πρώτου εδαφίου εφαρμόζεται αναλόγως και στις περιπτώσεις αυτές. Η αποζημίωση που ορίστηκε καταβάλλεται υποχρεωτικά το αργότερο μέσα σε ενάμισι έτος από τη δημοσίευση της απόφασης για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης και, σε περίπτωση απευθείας αίτησης για

οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης, από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης του δικαστηρίου, διαφορετικά η απαλλοτρίωση αίρεται αυτοδικαίως. Η αποζημίωση δεν υπόκειται, ως αποζημίωση, σε κανένα φόρο, κράτηση ή τέλος».

Παράγραφος 5: «Νόμος ορίζει τις περιπτώσεις υποχρεωτικής ικανοποίησης των δικαιούχων για την πρόσοδο, την οποία έχασαν από το ακίνητο που απαλλοτριώθηκε έως το χρόνο καταβολής της αποζημίωσης».

Συναφής προς τις ανωτέρω ρυθμίσεις είναι και εκείνη του άρθρου 7 του νομοθετικού διατάγματος 797/1991: «Συντέλεσις της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως ακινήτου, επιφέρουσα κτήσιν της κυριότητος ή του συσταθέντος επί αλλοτρίου πράγματος εμπραγμάτου παρά του υπέρ ου η τοιαύτη απαλλοτρίωσις, επέρχεται από της εις τον δικαιούχον καταβολής της προσδιορισθείσης προσωρινώς ή οριστικώς αποζημιώσεως, κατά τα άρθρα 18 και επόμενα του παρόντος, ή από της δια της εφημερίδος της κυβερνήσεως δημοσιεύσεως της γενομένης εις το ταμείον παρακαταθηκών και δανείων, κατά το άρθρο 8 του παρόντος καταθέσεως της αποζημιώσεως ταύτης. Εάν υπόχρεον προς καταβολήν της αποζημιώσεως είναι το δημόσιον, η συντέλεσις της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως επέρχεται και από της υπέρ του δικαιούχου της αποζημιώσεως εκδόσεως του οικείου χρηματικού εντάλματος πληρωμής.

Συντελεσθείσης, κατά τα εν τη παραγράφω 1 οριζόμενα, της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, ο υπέρ ου ταύτη υποχρεούται όπως επιμεληθή αμελλητί της μεταγραφής εις τα οικεία βιβλία μεταγραφών της αποφάσεως κηρύξεως αυτής, συνοδευομένης υπό της πράξεως εξοφλήσεως της αποζημιώσεως, ή της δια της εφημερίδος της κυβερνήσεως δημοσιεύσεως της παρακαταθέσεως ταύτης, ή του εκδοθέντος οικείου χρηματικού

εντάλματος πληρωμής. Η μεταγραφή αυτή δύναται να ενεργηθεί και επιμελεία παρόντος ενδιαφερομένου».

- Περαιτέρω, το άρθρο 18 παράγραφος 5 του Συντάγματος επιτρέπει κάθε άλλη μορφή στέρησης της ελευθερίας χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας (νόμιμη ζημιογόνος ενέργεια) συγχρόνως όμως προβλέπει καταβολή στο δικαιούχο του ανταλλάγματος της χρήσης ή κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες: «Εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους, μπορεί να προβλεφθεί με νόμο και κάθε άλλη στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις. Νόμος ορίζει τον υπόχρεο και τη διαδικασία καταβολής στο δικαιούχο του ανταλλάγματος της χρήσης ή κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες. Μέτρα που επιβλήθηκαν με την εφαρμογή της παραγράφου αυτής αίρονται αμέσως μόλις εκλείψουν οι ιδιαίτεροι λόγοι που τα προκάλεσαν. Σε περίπτωση αδικαιολόγητης παράτασης των μέτρων αποφασίζει για την άρση τους, κατά κατηγορίες περιπτώσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ύστερα από αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον».

- Τέλος, στο άρθρο 24 παράγραφος 6 του Συντάγματος προβλέπεται η δυνατότητα, χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, λήψης περιοριστικών μέτρων εις βάρος της ιδιοκτησίας (νόμιμη ζημιογόνος ενέργεια), και σε αυτή την περίπτωση έναντι αποζημίωσης: «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

β2. Η επίταξη που προβλέπεται στο άρθρο 18 παράγραφος 3 του Συντάγματος

Η διάταξη του άρθρου 18 παράγραφος 3 του Συντάγματος επιτρέπει, για ορισμένους σκοπούς, την επίταξη (νόμιμη ζημιογόνος ενέργεια), και σε αυτή την περίπτωση όμως προβλέπει συγχρόνως αποζημίωση στο ζημιωθέντα: «Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με τις επιτάξεις για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης, ή για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία».

β3. Η κατάσταση ανάγκης που προβλέπεται στα άρθρα 285 και 286 (όσον αφορά το ζήτημα της αποζημίωσης) του Αστικού Κώδικα

Άρθρο 285 του Αστικού Κώδικα: «Δεν αποτελεί παράνομη πράξη η καταστροφή ξένου πράγματος, εφόσον είναι αναγκαία για να αποτραπεί επικείμενος κίνδυνος που απειλεί δυσανάλογα μεγαλύτερη ζημία αυτού που επιχειρεί την καταστροφή ή άλλου».

Άρθρο 286 του Αστικού Κώδικα: «Εκείνος που επιχειρήσει σύμφωνα με το προηγούμενο άρθρο την καταστροφή ευθύνεται σε αποζημίωση, αν είχε προκαλέσει υπαίτια τον κίνδυνο. Σε κάθε άλλη περίπτωση μπορεί κατά τις περιστάσεις να καταδικαστεί σε εύλογη αποζημίωση. Μετά την καταβολή έχει εναντίον εκείνου που ωφελήθηκε από την πράξη του αναγωγή, σύμφωνα με τις διατάξεις για τη διοίκηση αλλότριων».

Οι ρυθμίσεις που εισάγουν οι διατάξεις των ανωτέρω άρθρων του Αστικού Κώδικα τυγχάνουν εφαρμογής και στο δημόσιο δίκαιο. Συνεπώς καθιστούν νόμιμη ενέργεια την καταστροφή ξένου πράγματος (του διοικουμένου), εφόσον είναι αναγκαία για να αποτραπεί επικείμενος κίνδυνος

που απειλεί δυσανάλογα μεγαλύτερη ζημία αυτού που επιχειρεί την καταστροφή (του δημοσίου ενεργούντος δια των οργάνων του) ή άλλου. Παρά τη νομιμότητα όμως της ζημιογόνου ενέργειας, ο Αστικός Κώδικας υποχρεώνει το δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 286, σε καταβολή αποζημίωσης στο ζημιωθέντα (ιδιώτη).

β4. Η μερική ή ολική εθνικοποίηση κατά το άρθρο 106 παράγραφος 4 του Συντάγματος

Στο άρθρο 106 παράγραφος 4 του Συντάγματος σαφώς ορίζεται ότι το τίμημα της εξαγοράς ή της αναγκαστικής συμμετοχής του κράτους στην επιχείρηση καθορίζεται δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή της συμμετοχής σε αυτή.

β5. Η ρύθμιση του άρθρου 276 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Προεδρικό Διάταγμα 410/1995)

Σύμφωνα με τη ρύθμιση του άρθρου 276 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Προεδρικό Διάταγμα 410/1995) οι κύριοι ή κάτοχοι ακίνητων κτημάτων είναι υποχρεωμένοι να ανέχονται τη διενέργεια δοκιμαστικών γεωτρήσεων και εκσκαφών μέσα στα κτήματα τους από το δήμο ή την κοινότητα ή τις δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις για την ανεύρεση υδάτων, την καλλιέργεια υφιστάμενων πηγών, την τοποθέτηση σωλήνων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, ενδεικτικών πινακίδων για την κυκλοφορία και την ονοματοθεσία των οδών και των πλατειών, καθώς και τη στήριξη φωτιστικών σωμάτων. Για οποιαδήποτε ζημία προκύψει από τις ενέργειες αυτές ο Δήμος ή η Κοινότητα οφείλουν αποζημίωση στον ιδιώτη.

Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις η υποχρέωση του δημοσίου (ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου) προς αποζημίωση του ζημιωθέντος ιδιώτη ιδρύεται εξαιτίας πρόβλεψης σε ειδικές διατάξεις (25).

25 Πρόδρομος Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2014, σελίδες 865 επόμενες.

Μέρος δεύτερο (II)

Το πλαίσιο αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

Παρά το γεγονός ότι, όπως αμέσως ανωτέρω αναφέρθηκε, η ελληνική έννομη τάξη δέχεται ότι το δημόσιο (και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) δεν ευθύνεται για ζημιές που προξενούν νομίμως ενεργούντα τα όργανά του εκτός των περιπτώσεων όπου υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη, διαφαίνεται πλέον, μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η τάση αναγνώρισης μιας τέτοιας μορφής ευθύνης. Στο παρόν κεφάλαιο πρόκειται να παρουσιαστεί το πλαίσιο αναγνώρισης από το Συμβούλιο της Επικρατείας της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, ενώ θα παρουσιαστεί και η τάση που επικρατεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με αυτό το ζήτημα.

A. Η θέση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

1. Η συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων στη διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου

Κρίνεται χρήσιμο σε αυτό το σημείο, πριν την παράθεση των βασικών σημείων της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσον αφορά την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, να γίνει μια αναφορά γενικά στη συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων, ιδίως δε του Συμβουλίου της Επικρατείας, στη διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου. Η μέχρι τώρα έντονη επιρροή της νομολογίας του ανωτέρω δικαστηρίου στη

διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου θα μπορούσε να θεωρηθεί ενδεικτική της πιθανότητας να συμβεί κάτι ανάλογο όσον αφορά το ζήτημα της αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, της πιθανότητας δηλαδή να παγιωθεί η αναγνώριση της εν λόγω μορφής ευθύνης του δημοσίου, καθώς επίσης και να καθοριστούν οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησής της, μέσα από την αποδοχή της σε αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και ειδικότερα του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου είναι αδιαμφισβήτητη (26). Μολονότι το φαινόμενο των κωδίκων έχει εισχωρήσει και στο διοικητικό δίκαιο, είναι σχεδόν αδύνατο να συμπεριληφθεί το πλήθος των σύγχρονων και ταχύρρυθμων εξελίξεων σε κωδικοποιημένο κείμενο. Το διοικητικό δίκαιο είναι κατ' εξοχήν νομολογιακό και η δικαστηριακή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει αποδειχθεί ότι αποτελεί πηγή του διοικητικού δικαίου. Οι δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν ασκούν δικαιοπαραγωγική εξουσία, αλλά μέσω της διαπλαστικής τους εξουσίας και με κριτήριο την προστασία του διοικουμένου και τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος διατυπώνουν νέες αρχές προκειμένου να αποδώσουν δικαιοσύνη. Η πάγια νομολογία σε ιδιαίτερα σημαντικά ζητήματα αποτέλεσε την αφετηρία για τη μετέπειτα θεσμοθέτηση διατάξεων από τον συνταγματικό και από τον κοινό νομοθέτη (27). Επίσης, πολλές από τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου υπήρξαν αποτέλεσμα

26 Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005, σελίδες 120 επόμενες.

27 Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ίσχυε πολύ πριν καθιερωθεί στο άρθρο 20 παράγραφος 2 του Συντάγματος του 1975. Επίσης, ο νομοθέτης του Υπαλληλικού Κώδικα του 1951 προέβη σε απλή καταγραφή των άγραφων μέχρι τότε ισχυόντων νομολογιακών κανόνων.

ερμηνείας των ανωτάτων δικαστών του Συμβουλίου της Επικρατείας και καθιερώθηκαν νομολογιακά ως πηγή δικαίου (28).

Και όσον αφορά την καθιέρωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου η συμβολή της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων υπήρξε καταλυτική (29). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, πριν την εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη του Αστικού Κώδικα και των διατάξεων των άρθρων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, ο Άρειος Πάγος είχε προσπαθήσει να αναδείξει τις αρχές βάσει των οποίων θα μπορούσε να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με την 11/1858 απόφασή του (30).

Κατ' ανάλογο τρόπο έχει αρχίσει να διαφαίνεται, μέσα από τη συλλογιστική πρόσφατων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας η τάση αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, μια μορφή ευθύνης που, όπως αναφέρθηκε ήδη δεν έχει ακόμη αναγνωριστεί νομοθετικά στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης.

28 Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, η ανάκλησή τους, ο ιεραρχικός έλεγχος κλπ αποτελούν γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που πρώτα κατοχύρωσε νομολογιακά ο δικαστής.

29 Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005, σελίδες 858 επόμενες.

30 Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο Άρειος Πάγος είχε να αντιμετωπίσει το ζήτημα της ευθύνης του δημοσίου σχετικά με την αποκατάσταση ζημίας ενός πλοιοκτήτη, πλοίο του οποίου είχε παρεμποδιστεί να αποπλεύσει με πρωτοβουλία υπαλλήλου, που είχε επιδιώξει με τον τρόπο αυτό τη δωροδοκία. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή κάθε σχέση οργάνου του δημοσίου με ιδιώτη αποτελεί και σχέση του ίδιου του δημοσίου με τον ιδιώτη «ώστε εάν κατ' αυτήν ο δημόσιος υπάλληλος επιφέρει εις τον ιδιώτην εκ προθέσεως ή εκ καταλογιστής ραθυμίας βλάβην, αυτή λογίζεται επενεχθείσα υπό της πολιτείας και ανάγκη να ανορθωθεί παρ' αυτής μόνη δε εκ της ειδικής ταύτης σχέσεως των δημοσίων υπαλλήλων προς την πολιτείαν και προς τους ιδιώτας συναγόμενη ευθύνη του δημοσίου, το μεν προάγει και συντηρεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγάς των οργάνων της πολιτείας, το δε επιτείνει, όσον οίόν τε, την περί την εκλογήν και επιτήρησιν αυτών άγρυπνον προσοχήν των ανωτέρων αρχών, άπερ εισίν οι όροι πάσης ευρύθμως οργανωμένης πολιτείας» [Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - Ι Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 101 επόμενες].

2. Τα βασικά σημεία της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσον αφορά την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

Στη συνέχεια πρόκειται να παρουσιαστούν πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας από τη συλλογιστική που αναπτύσσεται στις οποίες διαφαίνεται η ανωτέρω τάση. Ειδικότερα, θα γίνει αναφορά στο εκάστοτε αντικείμενο διαφοράς και στον κρίσιμο συλλογισμό του δικαστηρίου περί του ζητήματος αποδοχής της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του. Στόχος της ανωτέρω παρουσίασης είναι να εξαχθούν στη συνέχεια συμπεράσματα όσον αφορά τη συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, που επιχειρείται μέσα από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς επίσης και όσον αφορά τις προϋποθέσεις αποδοχής της ύπαρξης τέτοιας μορφής ευθύνης.

α. Η απόφαση 5504/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας

Αντικείμενο εκδίκασης στη συγκεκριμένη υπόθεση αποτέλεσε αίτηση ακύρωσης του από 20 - 2 - 2003 προεδρικού διατάγματος περί καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην εντός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή Μεσογείων (νομού Αττικής) (ΦΕΚ 199/6 - 3 - 2003 τεύχος Δ) (31) κατά το μέρος που με αυτό υπήχθη στην περιοχή Α (ζώνη πρασίνου), όπου απαγορεύεται κατ' αρχήν η δόμηση καθώς επίσης και η πολεοδόμηση, ιδιοκτησία της αιτούσας στην

31 Αναφορικά με το περιεχόμενο του προεδρικού διατάγματος, βλέπε τις αναλυτικά 4 - 7 της απόφασης 5504/2012 (http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs_sub.php).

περιοχή Αργιθέα του δήμου Παιανίας και συγκεκριμένα στη θέση Μπουράνι - Αγγελάκη (νομός Αττικής).

Μεταξύ των λόγων ακύρωσης που προέβαλε η αιτούσα είναι και η ανυπαρξία λόγου δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί τους υπέρμετρους περιορισμούς που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία της με τις ρυθμίσεις χρήσεων γης στην περιοχή που βρίσκεται το ακίνητό της. Ως εκ τούτου οι περιορισμοί θεσπίζονται κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας και παραβιάζουν το άρθρο 17 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και άγουν σε *de facto* απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας της χωρίς προηγούμενη αποζημίωση (32).

Κρίσιμη επί αυτού του ισχυρισμού είναι η συλλογιστική που αναπτύσσεται στις σκέψεις 15 και 16 της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να οδηγηθεί το δικαστήριο στην απόρριψη του. Ειδικότερα, σύμφωνα με την εν λόγω συλλογιστική, γίνεται δεκτό ότι οι ρυθμίσεις του από 20 - 2 - 2003 προεδρικού διατάγματος περί καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην εντός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή Μεσογείων (νομού Αττικής) (ΦΕΚ 199/6 - 3 - 2003 τεύχος Δ) υπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συγκεκριμένα συνίσταται στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Τα δε μέτρα που λαμβάνονται με το προεδρικό διάταγμα, δηλαδή ο καθορισμός χρήσεων γης και οι περιορισμοί δόμησης, θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια και κατά τρόπο σύμφωνο με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, είναι δηλαδή πρόσφορα και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και δεν είναι δυσανάλογα σε σχέση με αυτόν.

32 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 14 της απόφασης 5504/2012 (http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs_sub.php).

Περαιτέρω, αναφορικά με τον επιμέρους ισχυρισμό περί παραβίασης του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, και της δημιουργίας μιας κατάστασης de facto απαλλοτρίωσης της ιδιοκτησίας της αιτούσας χωρίς προηγούμενη αποζημίωση σημειώνονται τα εξής: Όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς το σκοπό της προστασίας μιας περιοχής, παρότι έχουν θεσπιστεί με γνώμονα την υπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και με σεβασμό στα όρια που θέτει η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση χρήσεως της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της, δεν αναιρείται εξ' αυτού και μόνο του λόγου η νομιμότητά τους. Γεννάται ωστόσο αξίωση αποζημίωσης των τυχόν θιγόμενων ιδιοκτητών, ανάλογα με την έκταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας, ανεξαρτήτως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων [εν προκειμένω στο από 20 - 2 - 2003 προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην εντός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή Μεσογείων (νομού Αττικής) (ΦΕΚ 199/6 - 3 - 2003 τεύχος Δ)]. Ως προϋπόθεση ευδοκίμησης της αξίωσης αποζημίωσης τίθεται το επιβαλλόμενο βάρος να υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης, το οποίο δικαιούται να αξιώνει το κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παράγραφος 4 του Συντάγματος και ενόψει του κατά το άρθρο 17 παράγραφος 1 του Συντάγματος κοινωνικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας, να μεταβάλλεται δηλαδή σε θυσία των ελαχίστων κατά παράβαση του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα της αποζημίωσης είναι αυτοτελές, κρινόμενο από το δικαστή της αποζημίωσης και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή.

β. Η απόφαση 950/2014 του Συμβουλίου της Επικρατείας

Αντικείμενο εκδίκασης στη συγκεκριμένη υπόθεση αποτέλεσε αίτηση αναίρεσης της 619/2008 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία απορρίφθηκε έφεση της αναιρεσειούσας κατά της 7756/2005 απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών. Με την πρωτόδικη απόφαση απορρίφθηκε αγωγή αποζημιώσεως της αναιρεσειούσας, με την οποία ειδικότερα ζητούσε αποζημίωση (θετική ζημία και διαφυγόν κέρδος) και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης για την αποκατάσταση ζημίας που υπέστη εξαιτίας του τραυματισμού της από τον εξοστρακισμό βολίδας που είχε ριφθεί από το υπηρεσιακό πιστόλι αστυνομικού οργάνου στο πλαίσιο αστυνομικής επιχείρησης σύλληψης επικίνδυνων κακοποιών.

Η αναιρεσειούσα επιχείρησε τη θεμελίωση της αξίωσης αποζημίωσής της στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, στο νόμο 1481/1984 (33) και στα άρθρα 914 και 929 του Αστικού Κώδικα (34). Ειδικότερα, ισχυρίζεται ότι το αστυνομικό όργανο παρέλειψε, κατά την επιχείρηση σύλληψης επικίνδυνων κακοποιών, στο πλαίσιο της οποίας προκλήθηκε ο τραυματισμός της, την άσκηση των νομίμων καθηκόντων του και ενήργησε παράνομα με αποτέλεσμα τον τραυματισμό της από τον εξοστρακισμό βολίδας που είχε ριφθεί από το υπηρεσιακό του πιστόλι. Εξ' αυτού προβάλλει ότι το δημόσιο ευθύνεται αντικειμενικά για την προκληθείσα σε αυτήν ζημία.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την αίτηση της αναιρεσειούσας αναπτύσσοντας την ακόλουθη συλλογιστική: Η ευθύνη του δημοσίου προς αποζημίωση κατά το άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

33 Πρόκειται για τον Οργανισμό του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

34 Ευθύνη από αδικοπραξία και ευθύνη του προστήσαντος αντίστοιχα.

έχει ως προϋπόθεση την παράβαση από όργανά του διατάξεως νόμου ή την παράλειψη καθηκόντων και υποχρεώσεων τους που προβλέπει η κείμενη νομοθεσία ή, σύμφωνα με τα δεδομένα της κοινής πείρας και της καλής πίστης, προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία. Στη προκειμένη όμως περίπτωση, το αστυνομικό όργανο δεν ενήργησε παράνομα κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων στο πλαίσιο της επιχείρησης σύλληψης επικίνδυνων κακοποιών οπότε και τραυματίστηκε η αναιρεσιούσα. Αντιθέτως, η χρησιμοποίηση του όπλου εκ μέρους του αστυνομικού οργάνου επιβαλλόταν ως το πλέον πρόσφορο μέτρο για την αντιμετώπιση της κατάστασης, έγινε δε στο πλαίσιο των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, υπό καθεστώς άμυνας και αφού το αστυνομικό όργανο είχε αντιληφθεί την απουσία διερχόμενων, χωρίς να δύναται τέλος, εξαιτίας της απόστασης, να αντιληφθεί την παρουσία της αναιρεσιούσας. Τούτα δε προκύπτουν από τη συνεκτίμηση αφενός της διακριτικής ευχέρειας δράσης των αστυνομικών οργάνων για την αντιμετώπιση υποθέσεων, καταβάλλοντας την απαιτούμενη επιμέλεια για τη διασφάλιση της έννομης τάξης και ασφάλειας και αφετέρου των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης, όπως αυτά έγιναν αποδεκτά κατ' ανέλεγκτη κρίση του εκδώσαντος την προσβαλλόμενη απόφαση Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Συνεπώς, δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί η, στηριζόμενη στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, αξίωση αποζημίωσης της αναιρεσιούσας.

Κρίσιμη παρόλα αυτά είναι η συλλογιστική που αναπτύχθηκε από τη μειοψηφία του δικαστηρίου στην προκειμένη περίπτωση και παρατίθεται στη σκέψη 7 της απόφασης. Σύμφωνα με τη γνώμη της σχηματισθείσας μειοψηφίας, γίνεται δεκτό ότι δύναται, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να στηριχθεί στο άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος αξίωση αποζημίωσης έναντι του δημοσίου για την αποκατάσταση ζημίας που υφίσταται κάποιος

από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του. Συγκεκριμένα αναφέρονται τα εξής: «Εκ του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος, το οποίο καθιερώνει την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, ως στοιχείο του κράτους δικαίου, συνάγεται ότι συντρέχει ευθύνη του δημοσίου προς αποκατάσταση της ζημίας την οποία υφίσταται κάποιος χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό προσδιορίζεται από τα αρμόδια όργανα της πολιτείας, εφ' όσον η ζημία αυτή είναι μη αναμενόμενη, πέραν της συνήθους και υπερβαίνει τα όρια της θυσίας, στην οποία είναι ανεκτό από την έννομη τάξη να υποβάλλονται οι πολίτες χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη συνάγεται ευθέως, ότι δύναται να συντρέξει ευθύνη του δημοσίου προς αποκατάσταση ζημίας, την οποία υφίσταται κάποιος από νόμιμη, κατ' αρχήν, ενέργεια των οργάνων του» (35). Τέτοια περίπτωση συνιστά ο θάνατος ή ο τραυματισμός (όπως εν προκειμένω) τρίτου, μη εμπλεκόμενου προσώπου σε επιχείρηση της αστυνομίας, ο οποίος οφείλεται σε ενέργεια αστυνομικού οργάνου που γίνεται κατά άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων και στο πλαίσιο που χαράσσουν οι κανόνες που διέπουν τις σχετικές ενέργειες.

γ. Η απόφαση 1501/2014 του Συμβουλίου της Επικρατείας

Αντικείμενο εκδίκασης στη συγκεκριμένη υπόθεση αποτέλεσαν οι αιτήσεις αναιρέσεως ιδιοκτήτη επιχείρησης εμπορίας ειδών ενδύσεως και ατομικής χρήσεως, τα οποία ήταν κατασκευασμένα από κάνναβη και έφεραν τυπωμένη απεικόνιση πεντάφυλλου ή επτάφυλλου μίσχου κάνναβης, και του ελληνικού δημοσίου, κατά της 42/2005 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Λάρισας. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση το εν λόγω δικαστήριο εξαφάνισε, κατ' αποδοχή της εφέσεως του πρώτου αιτούντος την,

35 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 7 της απόφασης 950/2014 (http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs_sub.php).

απορριπτική της αγωγής αποζημίωσής του (στηριζόμενης στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα) κατά του ελληνικού δημοσίου, 529/2002 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Λάρισας, και εν συνεχεία έκανε μερικώς αποδεκτή την αγωγή του υποχρεώνοντας το ελληνικό δημόσιο σε καταβολή αποζημίωσης σε αυτόν. Ειδικότερα ο αιτών, με την αγωγή του ζητούσε αποζημίωση από το ελληνικό δημόσιο προς αποκατάσταση της υλικής ζημίας και της ηθικής βλάβης που υπέστη όταν οι αρμόδιες δικαστικές αρχές, ενεργώντας κατόπιν σχετικής εισαγγελικής παραγγελίας, που δόθηκε με αφορμή τα διαλαμβανόμενα: (α) σε απόφαση που ελήφθη στο πλαίσιο διυπουργικής σύσκεψης για το συντονισμό των ενεργειών των δημόσιων υπηρεσιών όσον αφορά την αντιμετώπιση του προβλήματος εισαγωγής και κυκλοφορίας στην ελληνική αγορά προϊόντων που περιέχουν συστατικά από κάνναβη και φέρουν ενδείξεις με τις οποίες προβάλλεται η κάνναβη και (β) στις οδηγίες εκ μέρους της Διεύθυνσης Δημόσιας Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προς τις τοπικές αστυνομικές διευθύνσεις για την υλοποίηση της εν λόγω απόφασης, πραγματοποίησαν έλεγχο στην επιχείρησή του και, θεωρώντας ότι μέσω των προϊόντων που εμπορεύεται, διαφημίζει, κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας τη χρήση ναρκωτικών, τον συνέλαβαν και κατέσχεσαν τα εμπορεύματά του. Με βάση δε τη σχετική αναφορά των αστυνομικών οργάνων, ο αιτών παραπέμφθηκε από τον εισαγγελέα στον τακτικό ανακριτή, ασκήθηκε σε βάρος του ποινική δίωξη για συντέλεση στη διάδοση της χρήσης ναρκωτικής ουσίας και για πρόκληση σε χρήση και διαφήμιση της χρήσης ναρκωτικής ουσίας κατά σύστημα με σκοπό το κέρδος. Σημειώνεται ότι εν συνεχεία ο αιτών κηρύχθηκε αθώος των ανωτέρω κατηγοριών με το σκεπτικό ότι ο διακριτικός τίτλος της επιχείρησής του και η απεικόνιση πεντάφυλλου ή επτάφυλλου μίσχου κάνναβης στα προϊόντα που εμπορευόταν δεν συνιστούσαν ευθεία ή συγκαλυμμένη και έντεχνη διαφήμιση

της χρήσεως ναρκωτικών ουσιών ή πρόκληση σε παράνομη χρήση τους. Το δε γενικό χημείο του κράτους αποφάνθηκε ότι τα προϊόντα που κατασχέθηκαν είτε δεν περιείχαν τη ναρκωτική ουσία της τετραϋδροκανναβινόλης είτε την περιείχαν σε ελάχιστο βαθμό χωρίς να είναι εφικτή η ανάκτησή της ή η απομόνωσή της.

Η συλλογιστική που αναπτύχθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφορικά με την υπόθεση, προκειμένου εν τέλει να οδηγηθεί στην αναίρεση της 42/2005 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Λάρισας και να παραπέμψει εκ νέου σε αυτό την υπόθεση παρουσιάζει πολλαπλό ενδιαφέρον. Αξίζει να σημειωθεί ότι έχει σχολιαστεί η συγκεκριμένη απόφαση ως έχουσα την προοπτική να ενταχθεί στην κατηγορία των «arrêts de principe» που συμπληρώνει το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου (36). Με την εν λόγω απόφαση επιχειρείται η επίλυση δύο βασικών ζητημάτων. Το πρώτο ζήτημα αφορά την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του (που αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας εργασίας), και αναλύεται στην απόφαση παρότι δεν είναι κρίσιμο για την επίλυση της υπό κρίση διαφοράς. Το δεύτερο ζήτημα αφορά την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από ενέργειες των οργάνων της δικαστικής εξουσίας (στην προκειμένη περίπτωση της εισαγγελικής αρχής). Και για τις δύο περιπτώσεις, προκειμένου να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του δημοσίου, αφενός γίνεται επίκληση του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος αφετέρου τίθενται ιδιαίτερες - αυστηρές προϋποθέσεις. Όπως αποτυπώνεται στη σκέψη 5 της 1501/2014 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας: «Το άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος ορίζοντας ότι οι έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις

36 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας - ΣΤΕ ΟΛ 1501/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 5/2014, σελίδες 411 επόμενες.

στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους, έχει αναγάγει σε συνταγματικό κανόνα την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, συνιστά δε, παράλληλα, και διάταξη στην οποία θεμελιώνεται η αποζημιωτική ευθύνη του δημοσίου από πράξεις των οργάνων του που προκαλούν ζημία, παράνομες (ΣΤΕ 980/2002) ή νόμιμες (ΣΤΕ 5504/2012). Τούτο, διότι η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών επιτάσσει και την αποκατάσταση της ζημίας που κάποιος υφίσταται από τη δράση, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, των οργάνων του κράτους, όταν η δράση αυτή δεν είναι σύννομη ή όταν είναι μεν νόμιμη αλλά προκαλεί βλάβη ιδιαίτερη και σπουδαία, σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η δράση αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία. Πραγματώνεται δε ο σκοπός της διατάξεως αυτής υπό την ως άνω έννοια όταν αποκατάσταση τέτοιας ζημίας καθίσταται δυνατή σε περίπτωση ζημιογόνου δράσεως οιαδήποτε οργάνου του κράτους, άρα και εκείνης των οργάνων τα οποία είναι ενταγμένα στη δικαστική λειτουργία [...]».

B. Η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ύπαρξης ευθύνης της ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των ενωσιακών οργάνων

Πριν παρουσιαστούν τα συμπεράσματα όσον αφορά τη συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες οργάνων του, που επιχειρείται μέσα από τους κρίσιμους συλλογισμούς των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που παρατέθηκαν ανωτέρω, καθώς επίσης και όσον αφορά τις προϋποθέσεις αποδοχής ύπαρξης τέτοιας μορφής ευθύνης, είναι, πιο πολύ από χρήσιμο, απαραίτητο να γίνει μνεία στη θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης ευθύνης της ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των ενωσιακών οργάνων.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η θέση του Δικαστηρίου (37), επειδή, όπως θα διαφανεί στη συνέχεια στο πλαίσιο διαμόρφωσης της νομολογίας του, αναπτύχθηκαν θέσεις αντίστοιχες της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

1. Η άρνηση αποδοχής ύπαρξης ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των ενωσιακών οργάνων

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει την ύπαρξη καθεστώτος εξωσυμβατικής ευθύνης της λόγω παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της, στηριζόμενο στη διάταξη του άρθρου 340 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 288 της Συνθήκης Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου ορίζεται ότι: «Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Ευρωπαϊκή Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους». Ωστόσο, δεν έχει προβεί στην αναγνώριση τέτοιου καθεστώτος σε περίπτωση που δεν υφίσταται παράνομη συμπεριφορά των ενωσιακών οργάνων.

37 Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (γνωστό και ως Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), είναι το ανώτατο δικαιοδοτικό όργανο (όργανο της δικαστικής εξουσίας) στην Ευρωπαϊκή Ένωση και εδρεύει στο Λουξεμβούργο. Μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβώνας στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και τη θέση της σε ισχύ στις 1 Δεκεμβρίου 2009, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το σύνολο του δικαιοδοτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελείται από τρία δικαιοδοτικά όργανα: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

2. Η τομή που επέφεραν οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά την εκδίκαση των υποθέσεων Fiamm και Fedon

Παρόλα αυτά, είναι αξιοσημείωτες, όσον αφορά το ζήτημα της αναγνώρισης εξωσυμβατικής ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (πλέον Ευρωπαϊκής Ένωσης) ελλείπει παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της, οι προτάσεις που διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκαση των υποθέσεων C - 120/06P και C - 121/06P (Fiamm και Fedon). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει τις αιτήσεις αναίρεσης που άσκησαν οι δύο εταιρίες, Fiamm (Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA και Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio Technologies LLC) και Fedon (Giorgio Fedon & Figli SpA και Fedon America Inc) κατά αποφάσεων του Πρωτοδικείου (38), το οποίο είχε απορρίψει αγωγές αποζημίωσης που είχαν ασκήσει κατά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επί του διπτού ερείσματος τόσο της ευθύνης λόγω παράνομης πράξης όσο και της ευθύνης από σύννομη πράξη. Ειδικότερα, οι δύο εταιρίες εθίγησαν όταν οι ΗΠΑ επέβαλαν πρόσθετους δασμούς επί των εισαγωγών στάσιμων συσσωρευτών και θηκών γυαλιών (αντικείμενα εμπορίας τους) προελεύσεως από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως αντίποινα στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν εκτέλεσε την απόφαση με την οποία το Όργανο Επιλύσεως Διαφορών (ΟΕΔ) του ΠΟΕ (Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου) είχε διαπιστώσει το ασύμβατο του κοινοτικού καθεστώτος εισαγωγής μπανανών (κανονισμός 404/1993) προς τις συμφωνίες του ΠΟΕ (39).

38 Το Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετονομάστηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας σε Γενικό Δικαστήριο.

39 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Εξωσυμβατική Ευθύνη της Κοινότητας Ελλείπει Παράνομης Συμπεριφοράς», Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2/2009, σελίδες 544 επόμενες.

Ο γενικός εισαγγελέας, Puares Maduro, στις προτάσεις που διατύπωσε επί της υπόθεσης, πρότεινε τη διαμόρφωση καθεστώτος ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ελλείψει παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της (άνευ πταίσματος ευθύνη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας). Όπως αναφέρεται στο κείμενο των προτάσεων, η καθιέρωση της αρχής της άνευ πταίσματος ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπό την έννοια της έλλειψης παρανομίας της ζημιογόνου ενέργειας, «[...] θα μπορούσε να στηριχθεί στην αρχή της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών επί της οποίας το γαλλικό διοικητικό δίκαιο θεμελίωσε την ευθύνη εκ νομοθετικής δράσεως. Η συλλογιστική μπορεί συνοπτικά να λάβει την ακόλουθη μορφή: επειδή κάθε δημόσια δραστηριότητα θεωρείται ότι ωφελεί το κοινωνικό σύνολο, είναι φυσικό οι πολίτες να φέρουν άνευ ανταλλάγματος τα βάρη που απορρέουν από αυτή. Εάν όμως, προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, οι δημόσιες αρχές προξενούν ιδιαίτερος σοβαρή ζημία σε ορισμένα άτομα που την υφίστανται μόνα, προκαλείται ένα βάρος το οποίο αυτοί δεν είναι, κατ' αρχήν, υποχρεωμένοι να φέρουν και για το οποίο πρέπει να αποζημιώνονται. Η αποζημίωση αυτή, η οποία βαρύνει το κοινωνικό σύνολο μέσω του φόρου, αποκαθιστά τη διαταραχθείσα ισότητα. Η ιδέα αυτή δεν απέχει πολύ από τη θεωρία περί ιδιαίτερης θυσίας (*sonderoperertheorie*) του γερμανικού δικαίου, κατά την οποία τα άτομα τα οποία, λόγω νόμιμης επεμβάσεως των δημοσίων αρχών, υφίστανται ειδική θυσία, δηλαδή ζημία που ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση, πρέπει να λάβουν αποζημίωση. Υπό το πρίσμα αυτό, η άνευ πταίσματος ευθύνη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα μπορούσε να θεμελιωθεί και στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας το οποίο, όπως και στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, προστατεύεται στην κοινοτική έννομη τάξη ως γενική αρχή του δικαίου. Εκφράζεται δηλαδή η ιδέα ότι δεν επιτρέπεται προσβολή του δικαιώματος αυτού, που να ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση,

απορρέουσα από ενέργεια, έστω νόμιμη, της κοινοτικής νομοθετικής εξουσίας, χωρίς αποζημίωση» (40).

Παρόλα αυτά, το Δικαστήριο αρνήθηκε να δεχθεί την ύπαρξη ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε περίπτωση που δεν υφίσταται παράνομη συμπεριφορά των οργάνων της. Συγκεκριμένα έκρινε ότι: «[...] Δεν είναι δυνατό, ευθύς εξ' αρχής, να συναχθεί από την προγενέστερη... νομολογία ότι το Δικαστήριο έχει διατυπώσει την αρχή περί υπάρξεως καθεστώτος ευθύνης (χωρίς παράνομη συμπεριφορά)» (41).

Γ. Η συνταγματική θεμελίωση και οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

1. Η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

Μέσα από τις προπαρατεθείσες σκέψεις των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (καθώς επίσης και από τις απόψεις που διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας, Puares Maduro, κατά την εκδίκαση των υποθέσεων Fiamm και Fedon) συνάγεται ότι επιχειρείται η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, ανεξαρτήτως των ειδικώς οριζομένων περιπτώσεων (άρθρα 17 παράγραφος 2 επόμενες, 18 παράγραφος 5 και 24 παράγραφος 6 του Συντάγματος και

40 Βλέπε αναλυτικά τις σκέψεις 62 και 63 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκαση των υποθέσεων Fiamm και Fedon: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565.

41 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Εξωσυμβατική Ευθύνη της Κοινότητας Ελλείπει Παράνομη Συμπεριφοράς», Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2/2009, σελίδες 547 επόμενες.

σχετική νομοθεσία), αποκλειστικά στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος (αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών), παρότι η θεωρία για την αστική ευθύνη του δημοσίου αναφέρεται στο διπλό συνταγματικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ως επανορθωτικού μηχανισμού για την αποκατάσταση, αφενός, της αρχής του κράτους δικαίου και, αφετέρου, των παραβιάσεων της αρχής της ισότητας (42).

α. Η αδυναμία θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων στην αρχή του κράτους δικαίου

Κύριος σκοπός, τον οποίο υπηρετεί η θέσπιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι η τήρηση του συνολικού πλέγματος θεσμών και κανόνων που συγκροτούν την έννοια του κράτους δικαίου. Ειδικότερη έκφανση της έννοιας του κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση των οργάνων του δημοσίου. Συνεπώς, όταν μια ζημιόγonos δραστηριότητα του δημοσίου δεν είναι σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και δημιουργεί υποχρέωση επανόρθωσης της προκληθείσας στους ιδιώτες ζημίας, προκειμένου να αποκατασταθεί η αρχή της νομιμότητας. Ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτελεί δηλαδή, μια επανορθωτική λειτουργία ύστερα από τη

42 Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαΐτης, «Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2010, σελίδες 312 επόμενες.

Επίσης: Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας - ΣτΕ Ολ 1501/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 5/2014, σελίδες 412 επόμενες.

διαπίστωση των παραβάσεων της αρχής της νομιμότητας εκ μέρους των οργάνων του δημοσίου (43).

Η ανωτέρω συλλογιστική, δυνάμει της οποίας γίνεται αποδεκτή η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην αρχή του κράτους δικαίου και, κατ' επέκταση στην αρχή της νομιμότητας, περιορίζει την εφαρμογή της στην περίπτωση υποχρέωσης του δημοσίου προς αποζημίωση των θιγόντων ιδιωτών ένεκα παράνομων ζημιογόνων ενεργειών των οργάνων του, γιατί μόνο σε αυτή την περίπτωση θίγεται η αρχή της νομιμότητας. Καθίσταται λοιπόν εξ' αυτού του λόγου αδύνατη η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες (κατ' αρχήν) ενέργειες των οργάνων του στην αρχή του κράτους δικαίου (και στην αρχή της νομιμότητας).

β. Η παράλειψη θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων στο άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος: «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει». Το άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα καθενός προσφυγής στα δικαστήρια και παροχής έννομης προστασίας από αυτά.

Η συμβολή της διάταξης του άρθρου 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος όσον αφορά το ζήτημα της αστικής ευθύνης του δημοσίου (ανεξαρτήτως αν πρόκειται για τη νομοθετικά αναγνωρισμένη αστική ευθύνη

43 Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαΐτης, «Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2010, σελίδες 312 επόμενες.

του δημοσίου από παράνομες ενέργειες ή για την προσφάτως νομολογιακά αναγνωρισμένη αστική ευθύνη του δημοσίου και από νόμιμες ενέργειες) έγκειται στο ότι η συγκεκριμένη διάταξη συνθέτει το υπόβαθρο, πάνω στο οποίο στηρίζεται το σύστημα της δικονομικής οργάνωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οριοθετεί το δικονομικό οπλοστάσιο που τίθεται στη διάθεση του ζημιωθέντος (φυσικού ή νομικού προσώπου) προκειμένου να πετύχει την ικανοποίηση της βλάβης που έχει υποστεί από τη ζημιογόνο ενέργεια των οργάνων του δημοσίου. Η διάταξη αυτή δηλαδή, επιτάσσει μόνο την οργάνωση και λειτουργία των δικονομικών εκείνων εγγυήσεων, οι οποίες μπορούν να διασφαλίσουν την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου και του αντίστοιχου δικαιώματος του βλαπτόμενου ιδιώτη (φυσικού ή νομικού προσώπου), ενώ για να τύχει εφαρμογής, προϋποθέτει ως δεδομένη τη νομική θεμελίωση και οριοθέτηση του ουσιαστικού περιεχομένου του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου (44).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, είναι εύλογο ότι η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιχειρώντας τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, παραλείπει οποιαδήποτε αναφορά στη διάταξη του άρθρου 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

44 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 150 επόμενες.

γ. Η σύνδεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων με την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος)

Στο άρθρο 4 παράγραφος 1 του Συντάγματος προβλέπεται ότι: «Οι έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Περαιτέρω, στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι: «Οι έλληνες πολίτες συνεισφέρουν αδιακρίτως στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεών τους».

Από τη συνδυαστική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, συνάγονται τα εξής:

Ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει σε κάθε περίπτωση (με την εξαίρεση ενδεχόμενων αντίθετων συνταγματικών διατάξεων) την άνιση μεταχείριση των ουσιωδώς ομοίων καταστάσεων και την ίση μεταχείριση των ουσιωδώς ανομοίων καταστάσεων. Κατά συνέπεια, η αρχή της ισότητας αποκλείει ανισότητες που προκύπτουν όχι μόνο από αντίθετες με τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, αλλά επίσης από ενέργειες των οργάνων αυτών, που είναι σύμφωνες με ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις (ενέργειες δηλαδή που προβλέπονται στις διατάξεις αυτές).

Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανωτέρω συλλογιστική, η επιμέρους έκφραση της αρχής της ισότητας, δηλαδή η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, αποτελεί το θεμέλιο στο οποίο είναι δυνατό να στηριχθεί μια γενική υποχρέωση του δημοσίου προς αποκατάσταση της ζημίας που προκαλείται σε ιδιώτες όχι μόνο από παράνομες ενέργειες των οργάνων του, αλλά και από (κατ' αρχήν) νόμιμες ενέργειές τους, στηριζόμενες σε

ισχύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις, δηλαδή από νόμιμη κρατική δραστηριότητα η οποία πλήττει υπέρμετρα ορισμένους πολίτες έναντι άλλων, επαγόμενη ιδιαίτερη θυσία των ελαχίστων. Επιτάσσει, κατ' άλλη διατύπωση, την αποκατάσταση της ζημίας, πλέον της συνήθους, που οποιοσδήποτε υφίσταται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό προσδιορίζεται εκάστοτε από τα αρμόδια όργανα της πολιτείας.

Η αναγνώριση μιας τέτοιας υποχρέωσης επιτυγχάνει να αποκλειστεί ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων, που προκύπτει από το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές παραβιάζουν την αρχή της ισότητας και ειδικότερα την επιμέρους έκφασής της, δηλαδή την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών. (άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος) (45).

Χρησιμοποιώντας αυτή τη συλλογιστική, το Συμβούλιο της Επικρατείας κάνει αποδεκτή, και θεμελιώνει απευθείας στη διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος, την ύπαρξη αποζημιωτικής ευθύνης του δημοσίου (εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις) στην περίπτωση πρόκλησης ζημίας από νόμιμες πράξεις, ανεξαρτήτως των ειδικώς οριζόμενων περιπτώσεων (άρθρα 17 παράγραφος 2 επόμενες, 18 παράγραφος 5 και 24 παράγραφος 6 του Συντάγματος και σχετική νομοθεσία) (46).

Αξίζει σε αυτό το σημείο να σημειωθεί ότι ήδη σε δύο αποφάσεις της ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σχετικά με το απαράδεκτο του

45 Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986, σελίδες 156 επόμενες.

46 Απόστολος Γέροντας, «Ολ ΣτΕ 1501/2014: Αποζημίωση για Ζημία από Πράξεις των Οργάνων της Δικαστικής Εξουσίας», Ελληνική Δικαιοσύνη 4/2014, σελίδες 1155 επόμενες.

Επίσης: Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας - ΣτΕ Ολ 1501/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 5/2014, σελίδες 412 επόμενες.

ευθέος ακυρωτικού ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων, εξετάσθηκε σε obiter dictum το δικαίωμα αποζημίωσης βάσει του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, κατά την ειδική γνώμη που διατύπωσαν μέλη του δικαστηρίου στις αποφάσεις 3669/2006 και 22/2007, ο αιτών που βάλλει κατά κυβερνητικής πράξης, όπως η εκ μέρους του υπουργού δικαιοσύνης άρνηση άδειας αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού δημοσίου, δεν στερείται του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που προβλέπεται και κατοχυρώνεται από το άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος, δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος καθιερώνει την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών και, συνεπώς, επιτάσσει την αποκατάσταση της ζημίας, πλέον της συνήθους, που οποιοσδήποτε υφίσταται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό εκάστοτε προσδιορίζεται από τα αρμόδια όργανα της πολιτείας. Έτσι, στις περιπτώσεις που απασχόλησαν το δικαστήριο, κατά την εν λόγω συλλογιστική, οι αιτούντες είναι δυνατόν να υποστούν ζημία από την άρνηση του υπουργού δικαιοσύνης να χορηγήσει άδεια για την επίσπευση αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος του ιρακινού δημοσίου ή για την εγγραφή προσημείωσης υποθήκης επί ακινήτων του γερμανικού δημοσίου προς εξασφάλιση απαιτήσεων που έχουν διαγνωσθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Η πιο πάνω όμως άρνηση του υπουργού δικαιοσύνης σκοπεί στη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος και, ακριβέστερα, αφορά στις σχέσεις της χώρας με το Ιράκ ή την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Κατά συνέπεια, η ζημία που προκαλείται σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο, ή κύκλο προσώπων, από την άρνηση αυτή, εφόσον η αποκατάστασή της δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου, δεν πρέπει να επιρριφθεί αποκλειστικά στον αιτούντα ή στους αιτούντες, αλλά στο κοινωνικό σύνολο, στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η άρνηση του υπουργού δικαιοσύνης.

Επομένως, οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα, κατ' επίκληση του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος, να ασκήσουν ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αγωγή κατά του ελληνικού δημοσίου και να ζητήσουν την αποκατάσταση της πιο πάνω ζημίας. Στις ανωτέρω αποφάσεις, που κατέληξαν στο απαράδεκτο των αιτήσεων ακύρωσης κατά των προσβαλλόμενων κυβερνητικών πράξεων, η δυνατότητα αποζημίωσης κατ' επίκληση του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος διατυπώθηκε απλώς ως *obiter dictum*, ελλείπει αποζημιωτικών αιτημάτων (47).

2. Οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων

Η ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας θέτει ως προϋπόθεση θεμελίωσης της ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του την ιδιαίτερη και σπουδαία βλάβη «σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η δράση αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία» (48). Πρόκειται για την πάγια ερμηνεία του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος που συνδέεται με τη θυσία των ελαχίστων και την υπέρβαση του εύλογου και ανεκτού ορίου αλληλεγγύης στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στην 1501/2014 απόφασή του, στην οποία γίνεται η αναφορά των κριτηρίων της ιδιαίτερης και σπουδαίας βλάβης ως προϋπόθεσης για την αναγνώριση της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του, δεν προέβη σε εξειδίκευση

47 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας - ΣτΕ Ολ 1501/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 5/2014, σελίδες 413 επόμενες.

48 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 5 της απόφασης 1501/2014 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

των εν λόγω κριτηρίων, δεδομένου ότι η αναγνώριση αυτής της μορφής ευθύνης δε συνδεόταν με την επίλυση της επίδικης διαφοράς. Είναι, ωστόσο, ενδιαφέρουσα η ερμηνεία της παρεμφερούς έννοιας της ασυνήθους και ειδικής ζημίας, που τέθηκε στις προτάσεις που διατύπωσε προς το Δικαστήριο ο γενικός εισαγγελέας, Poires Maduro, επί της υπόθεσης Fiamm - Fedon, στο πλαίσιο ανάπτυξης των προϋποθέσεων για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ελλείψει παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της, οι οποίες πρέπει να σημειωθεί ότι υιοθετήθηκαν από το Δικαστήριο, υπό την έννοια ότι δέχθηκε πως μέχρι σήμερα κατά πάγια νομολογία έχουν διευκρινιστεί ορισμένες από τις προϋποθέσεις με βάση τις οποίες θα μπορούσε να στοιχειοθετηθεί τέτοια μορφής ευθύνης (49). Ειδικότερα, όπως έκανε δεκτό το Δικαστήριο, η γένεση αυτής της μορφής ευθύνης θα απαιτούσε, τουλάχιστον, να πληρούνται τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις, που συνίστανται: στο υποστατό της ζημίας, στην ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της ζημίας και της οικείας πράξης καθώς επίσης και στον ασυνήθη και ειδικό χαρακτήρα της ζημίας.

Η προϋπόθεση του ασυνήθους και ειδικού χαρακτήρα της ζημίας συνδέεται άμεσα με τη θεμελίωση της άνευ πταίσματος ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη διατάραξη της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών και στην προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Ειδικότερα, όπως διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας στις προτάσεις του: «Όπως ακριβώς απολαμβάνουν των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από τα ανωτέρω, όλοι οι ιδιώτες οφείλουν, πράγματι, να φέρουν, άνευ ανταλλάγματος, τα συνήθη μειονεκτήματα που απορρέουν από την οργάνωση της κοινωνικής ζωής και την επέμβαση των δημοσίων αρχών προς τον σκοπό

49 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Εξωσυμβατική Ευθύνη της Κοινότητας Ελλείψει Παράνομης Συμπεριφοράς», Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2/2009. σελίδες 547 επόμενες.

αυτόν. Πρόκειται, κατά κάποιον τρόπο, για δημόσια βάρη τα οποία πρέπει, κατά κανόνα, να φέρουν εκείνοι τους οποίους αφορούν οι σχετικές ρυθμίσεις. Ακόμη και αν τα βάρη αυτά δεν πλήττουν ομοιόμορφα όλους τους πολίτες, ο δικαστής δεν είναι σε θέση να αποκαταστήσει την τέλεια ισότητα. Αυτό θα ισοδυναμούσε με ανάθεση υπέρμετρου και απρόσφορου καθήκοντος. Επομένως, έστω και ασύμμετρα, τα δημόσια βάρη, κατ' αρχήν, επιβαρύνουν τους πολίτες και, κατά συνέπεια, δεν παρέχουν δικαίωμα αποζημιώσεως. Πάντως, δεν ισχύει το ίδιο όταν η δημόσια επέμβαση προξενεί ασυνήθη και ειδική ζημία» (50).

Επομένως οι μόνες ζημιές για τις οποίες η άνευ πταίσματος ευθύνη συνεπάγεται αποζημίωση είναι αυτές που έχουν ταυτόχρονα ασυνήθη και ειδικό χαρακτήρα.

α. Ο ασυνήθης χαρακτήρας της ζημίας

Ασυνήθης είναι η ζημία που απορρέει από την πραγμάτωση κινδύνου τον οποίο το θύμα δεν μπορούσε ευλόγως να προβλέψει και κατά του οποίου δεν μπορούσε να ασφαλιστεί. Πρέπει επίσης η ζημία να είναι σοβαρή, για να μπορεί να προσομοιασθεί με απαλλοτρίωση, η οποία, για λόγους προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας, πρέπει να αποκατασταθεί. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ζημία πρέπει να ισοδυναμεί με πλήρη και οριστική στέρηση της ιδιοκτησίας, αλλά να συνεπάγεται αρκούντως σοβαρή προσβολή των συστατικών στοιχείων του δικαιώματος της ιδιοκτησίας (51).

50 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 75 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκηση των υποθέσεων Fiamm και Fedon: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565.

51 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 76 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκηση των υποθέσεων Fiamm και Fedon:

β. Ο ειδικός χαρακτήρας της ζημίας

Επιπλέον προϋπόθεση προκειμένου να γίνει αποδεκτό ότι θίγεται η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών και, συνεπώς, αναγνωρίζεται δικαίωμα για αποζημίωση, είναι η ασυνήθης, κατά την ανωτέρω έννοια ζημία, να έχει και ειδικό χαρακτήρα.

Τα δημόσια βάρη, τα οποία επιβάλλονται προς ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος, μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες:

- Σε δημόσια βάρη γενικής θυσίας, δηλαδή αυτά που από τη φύση τους κατανέμονται σε όλη την κοινωνία (φορολογικά βάρη), ή σε ολόκληρη κατηγορία πολιτών (ποσοτικοί περιορισμοί αγαθών).
- Σε δημόσια βάρη ειδικής θυσίας, που επιβάλλονται σε βάρος μεμονωμένων πολιτών.

Ο ειδικός χαρακτήρας της ζημίας, συνδέεται με την επιβολή βαρών ειδικής θυσίας και σημαίνει ότι ζημιούται κάποιο άτομο, ή ένας περιορισμένος

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565: «Μια ζημία πρέπει να χαρακτηριστεί ασυνήθης όταν εμφανίζεται ως τέτοια λόγω τόσο των συνθηκών της επελεύσεώς της όσο και των εγγενών χαρακτηριστικών της. Η ασυνήθης ζημία είναι, κατ' αρχάς, αυτή που υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι σύμφυτοι με τις δραστηριότητες στον οικείο τομέα, δηλαδή που απορρέει από την πραγμάτωση κινδύνου τον οποίο το θύμα δεν μπορούσε ευλόγως να προβλέψει, κατά του οποίου δεν μπορούσε να ασφαλιστεί. Όμως αυτό δεν αρκεί. Πρέπει ακόμη να είναι σοβαρή. Στην αντίθετη περίπτωση, το βάρος δεν μπορεί να θεωρηθεί ασύνηθες και η ζημία δεν μπορεί να προσομοιασθεί με απαλλοτρίωση η οποία για λόγους προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας πρέπει να αποκατασταθεί. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ζημία πρέπει να ισοδυναμεί με πλήρη και οριστική στέρηση της ιδιοκτησίας. Πρέπει, πάντως, να συνεπάγεται αρκούντως σοβαρή προσβολή των συστατικών στοιχείων του δικαιώματος της ιδιοκτησίας [usus, fructus και abusus (χρήση, κάρπωση, εκμετάλλευση)]. Πρέπει ακόμη να τονισθεί ότι δεν ασκεί επιρροή το αν η προσβολή αυτή του δικαιώματος της ιδιοκτησίας είναι νόμιμη ή παράνομη, εφόσον πρόκειται για ευθύνη άνευ πταίσματος».

αριθμός ατόμων, από τα ευρισκόμενα σε όμοιες συνθήκες κατά τρόπο δυσανάλογο (52).

γ. Το γενικό συμφέρον

Η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών και η προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας επιτάσσουν οι ιδιώτες που υπέστησαν ασυνήθη και ειδική ζημία να λαμβάνουν αποζημίωση έστω και αν το μέτρο που προξένησε την εν λόγω ζημία ελήφθη προς εξυπηρέτηση γενικού (οικονομικού) συμφέροντος. Συνεπώς, για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης δε χρειάζεται να απαιτηθεί η συνδρομή της πρόσθετης προϋπόθεσης ότι η ενέργεια που προξένησε τη ζημία δεν απέβλεπε στην εξυπηρέτηση γενικού (οικονομικού) συμφέροντος, υπό την έννοια ότι εάν η ζημιογόνος ενέργεια απέβλεπε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και όχι στην ικανοποίηση συγκεκριμένων συμφερόντων, αποκλείεται αποκατάσταση της ζημίας (53).

52 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 77 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκηση των υποθέσεων Fiamm και Fedon: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34Kaxilc3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565: «Πάντως, σε καθεστώς ευθύνης που στηρίζεται στην ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, ακόμη και αν η ζημία μπορεί να χαρακτηριστεί ασυνήθης υπό την έννοια που μόλις καθόρισα, δεν μπορεί να δημιουργήσει δικαίωμα για αποζημίωση εάν δεν εμφανίζει και ειδικό χαρακτήρα. Αυτό συμβαίνει μόνον εάν αφορά μικρό αριθμό ιδιωτών ή, ακριβέστερα, εάν θίγει ειδική κατηγορία επιχειρηματιών κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με τους άλλους επιχειρηματίες. Πράγματι μόνο στην περίπτωση αυτή θίγεται η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών».

53 Βλέπε αναλυτικά τη σκέψη 79 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, Puares Maduro, κατά τη συνεκδίκηση των υποθέσεων Fiamm και Fedon: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34Kaxilc3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565: «Πρέπει ίσως να εξαρτηθεί η στοιχειοθέτηση της ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τη συνδρομή της πρόσθετης προϋπόθεσης ότι η πράξη ή η συμπεριφορά που προξένησε τη ζημία δεν απέβλεπε στην εξυπηρέτηση γενικού οικονομικού συμφέροντος; Αυτό απαιτούν τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή, προσάπτουν δε στο Πρωτοδικείο ότι δεν το έπραξε στις αναιρεσιβαλλόμενες αποφάσεις. Μπορούν συναφώς να στηριχθούν σε ορισμένες αποφάσεις του κοινοτικού δικαστή οι οποίες, απομακρυνόμενες από τη γενική νομολογιακή γραμμή, προσέθεσαν την απαίτηση αυτή. Με άλλα λόγια, εάν η ζημιογόνος πράξη ή συμπεριφορά απέβλεπε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και όχι στην ικανοποίηση συγκεκριμένων

Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας τα κρίσιμα σημεία της ανωτέρω ανάλυσης, επισημαίνεται ότι από την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, διαφαίνεται η τάση αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων. Το έρεισμα αυτής της μορφής ευθύνης εντοπίζεται στη διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος όπου προβλέπεται ότι: «Οι έλληνες πολίτες συνεισφέρουν αδιακρίτως στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεών τους». Περαιτέρω, ως προϋπόθεση αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων τίθεται η ιδιαίτερη και σπουδαία βλάβη που υφίσταται ο διοικούμενος σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυηρητηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η (βλαπτική για το διοικούμενο) δράση του δημοσίου, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία. Οι χαρακτηρισμοί της βλάβης ως ιδιαίτερης και σπουδαίας είναι συναφείς προς τους χαρακτηρισμούς της ασυνήθους και ειδικής ζημίας, που έχει υιοθετήσει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (πλέον Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης) στο πλαίσιο ανάπτυξης του προβληματισμού περί της ύπαρξης εξωσυμβατικής ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (πλέον Ευρωπαϊκής Ένωσης) ελλείψει παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της.

συμφερόντων, αποκλείεται αποκατάσταση της ζημίας. Νομίζω ότι παρέλκει η επιβολή αυτής της πρόσθετης προϋποθέσεως την οποία απαιτεί μια μειοψηφούσα νομολογιακή τάση. Δεν μου φαίνεται σκόπιμο διότι η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών και η προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας επιτάσσουν οι επιχειρηματίες που υπέστησαν ασυνήθη και ειδική ζημία να λαμβάνουν αποζημίωση έστω και αν το μέτρο που προξένησε την εν λόγω ζημία ελήφθη προς εξυπηρέτηση γενικού οικονομικού συμφέροντος. Δεν το θεωρώ επίσης αναγκαίο, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του ασυνήθους και ειδικού χαρακτήρα της ζημίας είναι αρκούντως περιοριστικές ώστε ο φόβος στοιχειοθετήσεως ενδεχόμενης ευθύνης να μην επηρεάζει την ελευθερία δράσεως των πολιτικών οργάνων κατά την επιδίωξη γενικού οικονομικού συμφέροντος».

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τη γενικότερη συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων στη διαμόρφωση του διοικητικού δικαίου, είναι φανερό ότι εν προκειμένω η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, μέσα από τη συλλογιστική που αναπτύσσεται στις πρόσφατες αποφάσεις του ως προς το ζήτημα αναγνώρισης της ύπαρξης αστικής ευθύνης του δημοσίου από νόμιμες ενέργειες των διοικητικών οργάνων, καλύπτει το κενό της ισχύουσας, περί ρύθμισης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, νομοθεσίας, ήτοι των άρθρων 104 - 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, η οποία περιορίζεται στην αναγνώριση αποζημιωτικής ευθύνης μόνο στην περίπτωση που η ζημιογόνος ενέργεια είναι παράνομη. Διαμορφώνει μια νέα και δίκαιη κατάσταση πραγμάτων, αναγνωρίζοντας τη δυνατότητα επιδίκασης αποζημίωσης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η νόμιμη διοικητική δράση πλήττει υπέρμετρα ορισμένους πολίτες έναντι άλλων, επαγόμενη ιδιαίτερη θυσία (ασυνήθη ζημία) των ελαχίστων χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό προσδιορίζεται εκάστοτε από τα αρμόδια όργανα της πολιτείας.

Βιβλιογραφία

(Βιβλία)

1. Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαίτης, «Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2010.
2. Πρόδρομος Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2014.
3. Γεώργιος Μπαμπινιώτης, «Λεξικό Νέας Ελληνικής Γλώσσας», Κέντρο Λεξικολογίας 1998.
4. Προκόπης Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου - I Γενική Θεώρηση», Εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα (Αθήνα - Κομοτηνή) 1986.
5. Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη 2011.
6. Αναστάσιος Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) 2005.

(Αρθρογραφία)

7. Απόστολος Γέροντας, «ΟΛ ΣΤΕ 1501/2014: Αποζημίωση για Ζημία από Πράξεις των Οργάνων της Δικαστικής Εξουσίας», Ελληνική Δικαιοσύνη 4/2014, σελίδες 1152 - 1157.
8. Ευγενία Πρεβεδούρου, «Εξωσυμβατική Ευθύνη της Κοινότητας Ελλείπει Παράνομης Συμπεριφοράς», Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2/2009, σελίδες 544 - 553.

9. Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας - ΣΤΕ Ολ 1501/2014», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 5/2014, σελίδες 405 - 421.

(Ιστοσελίδες)

10. http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs_sub.php.

11. http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db262b2373c9b34ab386bf8e35f6d51e76.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbhb0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=71983&occ=first&dir=&cid=1044565.