

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου

ΕΑΡΙΝΟ ΕΞΑΜΗΝΟ 2003-2004

Η' ΕΞΑΜΗΝΟ, ΚΛΙΜΑΚΙΟ Β

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ: Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ - Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ - Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗ

ΣΑΚΟΥΛΟΓΕΩΡΓΑ ΕΛΕΝΗ

Α.Μ.: 1340199900502 (990502)

Αθήνα, Μάιος 2004

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σελ
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ **Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ** **ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ**

Α. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1^ο: Η Πράξη

1.1. Γενικά	8
1.2. Η πράξη	8
1.2.1. Η εκτελεστή διοικητική πράξη	8
1.2.2. Η μη εκτελεστή διοικητική πράξη	9
1.3 Η παράλειψη	9
1.4 Η υλική ενέργεια	10

Κεφάλαιο 2^ο: Τα Όργανα

2.1. Γενικά	11
2.2. Τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας	11
2.2.1. Αστική ευθύνη από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας	11
2.2.2. Αστική ευθύνη από τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης	12
2.2.3. Αστική ευθύνη από τις κυβερνητικές πράξεις	13
2.3. Τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας	14
2.3.1. Οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας	14
2.3.2. Η νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας	14
2.4. Τα όργανα της δικαστικής εξουσίας	17
2.5. Τα βοηθητικά Πρόσωπα της Δικαιοσύνης	19

Κεφάλαιο 3^ο: Η Δημόσια Εξουσία

3.1. Γενικά	19
-------------	----

3.2.	Δημόσια Εξουσία	20
3.2.1.	Έννοια - Περιεχόμενο	20
3.2.2.	Η έκταση εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ	20
3.2.2.1.	Η μονομερής διοικητική δραστηριότητα	20
3.2.2.2.	Η συμβατική διοικητική δραστηριότητα	21
3.3.	Η συνάφεια μεταξύ παράνομης και ζημιογόνου δραστηριότητας και άσκησης δημοσίας εξουσίας	21
3.3.1.	Έννοια - Χαρακτηριστικά	21
3.3.2.	Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την ιδιωτική δραστηριότητα των οργάνων του	22
3.3.	Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς τη δραστηριότητα των οργάνων τους επ' ευκαιρία της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί	23
3.4.	Η αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ως προς την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων τους κατά την άσκηση δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί	23

Κεφάλαιο 4^ο: Το Παράνομο

4.1.	Γενικά	24
4.2.	Έννοια του παρανόμου	24
4.3.	Μορφές του παρανόμου	25
4.3.1.	Η παράβαση κανόνων εξωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης	26
4.3.1.1.	Η Αναρμοδιότητα	26
4.3.1.2.	Η παράβαση ουσιώδους τύπου	26
4.3.2.	Η παράβαση κανόνων της εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης	26
4.3.2.1.	Η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου	27
4.3.2.2.	Η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη πραγματικών περιστατικών	27
4.3.2.3.	Η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης	27
4.3.2.4.	Η κατάχρηση εξουσίας	28
4.4.	Ο αντικειμενικός χαρακτήρας της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και η ευθύνη του οργάνου	28

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

5.1.	Γενικά	29
5.2.	Σκοπός	29
5.3.	Διατάξεις χάριν του γενικού συμφέροντος	30
5.4.	Διατάξεις χάριν ιδιωτικών συμφερόντων	30

Κεφάλαιο 6^ο: Η ζημία

6.1.	Γενικά	31
6.2.	Η ζημία	31
6.2.1.	Έννοια – Μορφές	31
6.2.2.	Αστική ευθύνη του δημοσίου και ν.π.δ.δ. λόγω ζημίας	31
6.3.	Αιτιώδης συνάφεια	32
6.4.	Αποζημίωση	33

Β. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1^ο: Το αρμόδιο δικαστήριο	34
--	----

Κεφάλαιο 2^ο: Το ένδικο βοήθημα

2.1.	Η αγωγή αποζημίωσης	35
2.2.	Διαδικασία εκδίκασης των διαφορών ουσίας των σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ.	35

Κεφάλαιο 3^ο: Η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής

3.1.	Έκταση του δικαστικού ελέγχου	37
3.2.	Συνέπειες της δικαστικής απόφασης επί της αγωγής αποζημίωσης	38

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Κεφάλαιο 1^ο: Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης κατά το ιδιωτικό δίκαιο	39
---	----

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

2.1. Όργανα	40
2.2. Πεδίο εφαρμογής	40
2.3. Δικαιοδοσία	40

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΞΙΩΣΗ
ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Κεφάλαιο 1^ο: Θεμελίωση της αρχής της ευθύνης

1.1. Θεμελίωση	41
1.2. Έκταση εφαρμογής	41

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

2.1. Γενικά	42
2.2. Απόφαση Francovich	42
2.3. Απόφαση Brasserie du Pêcheur	42

Κεφάλαιο 3^ο: Οι προϋποθέσεις της αξίωσης

3.1. Προϋποθέσεις της αξίωσης	43
3.1.1. Η από τον παραβιαζόμενο κοινοτικό κανόνα αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες	43
3.1.2. Ο κατάφωρος χαρακτήρας της παράβασης	44
3.1.3. Ο αιτιώδης σύνδεσμος	44

3.2.	Στοιχεία που δεν αποτελούν προϋποθέσεις της αξίωσης	45
3.3.	Ο επικουρικός χαρακτήρας της αξίωσης	45

Κεφάλαιο 4^ο : Η κοινοτικού δικαίου αξίωση στο εσωτερικό δίκαιο

4.1.	Γενικά	45
4.2	Αρμοδιότητα της εσωτερικής έννομης τάξης των κρατών – μελών	46
4.2.1.	Προϋποθέσεις εφαρμογής του εθνικού δικαίου	46
4.2.2.	Έκταση της αποζημίωσης κατά το εθνικό δίκαιο	46

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	47
-------------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	48
---------------------	----

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η όλο και μεγαλύτερη επέκταση της κρατικής δραστηριότητας διευρύνει τις δυνατότητες παρανομίας των κρατικών οργάνων και το μέγεθος της ζημιάς που αυτά μπορούν να προξενήσουν. Μια από τις συνέπειες της παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα είναι η υποχρέωση αποζημίωσης του ζημιούμενου ιδιώτη. Η ευθύνη λοιπόν αυτή του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων τους, η οποία ονομάζεται αστική ευθύνη, θα αποτελέσει το αντικείμενο του παρόντος πονήματος.

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

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

A. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την άσκηση, από την πλευρά τους, δημόσιας εξουσίας ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ αντίστοιχα. Τα άρθρα αυτά έχουν ως εξής:

άρ. 105 ΕισΝΑΚ: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που

υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών».

άρ. 106 ΕισΝΑΚ: «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

Με βάση την ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, οι θετικές προϋποθέσεις¹ οι οποίες πρέπει να συντρέχουν για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. είναι οι ακόλουθες:

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

Πέρα από αυτές τις θετικές προϋποθέσεις, αξίζει στο σημείο αυτό να σημειώσουμε και ορισμένες άλλες αρνητικού περιεχομένου. Στην κατηγορία λοιπόν των προϋποθέσεων αυτών οι οποίες δεν πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου εντάσσονται: α) οι λόγοι περιορισμού και αποκλεισμού της ευθύνης (π.χ. το συντρέχον πταίσμα ή η συναίνεση του ζημιωθέντος αντιστοίχως²), καθώς και οι λόγοι άρσης του παράνομου χαρακτήρα της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας, β) η εξασθένηση της αξίωσης του ζημιωθέντος (π.χ. λόγω παραγραφής³).

¹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 11^η έκδ., 2002, σελ. 210, Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, 1950, ανατύπωση 1968, σελ.91 επ.

² Βλ. Π. Παυλόπουλου, Αστική ευθύνη του δημοσίου, έκδ., 198, σελ. 40.

³ Ibid.

Κεφάλαιο 1^ο: Η Πράξη

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

1.1. Γενικά

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

1.2. Η πράξη

1.2.1. Η εκτελεστή διοικητική πράξη

Μια πρώτη διευκρίνιση η οποία πρέπει να γίνει σχετικά με τις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, αφορά την ανάγκη αποσύνδεσης του παραδεκτού της αγωγής για αποζημίωση κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ από το παραδεκτό άλλων ένδικων βοηθημάτων και ιδίως εκείνων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής⁴. Αυτό σημαίνει ότι η αστική ευθύνη κατά τις διατάξεις των παραπάνω άρθρων από παράνομες εκτελεστές διοικητικές πράξεις δημιουργείται ανεξάρτητα από το αν οι τελευταίες προσβάλλονται ή όχι με κάποιο άλλο ειδικό βοήθημα .

Ως παραδείγματα ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων θετικού περιεχομένου θα μπορούσαν να αναφερθούν η παράνομη περικοπή μισθού⁵, η πράξη διακοπής οικοδομικών εργασιών και αναθεώρησης της αρχικής άδειας⁶, καθώς και η παράνομη αφαίρεση άδειας οδήγησης αυτοκινήτου⁷. Ενώ η αρνητική πράξη συνταξιοδότησης χήρας μόνιμου υπαλλήλου από το Γ.Λ.Κ.⁸, η παράνομη άρνηση

⁴ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 51

⁵ ΑΠ 575/1987, ΝοΒ, 26, σελ. 201.

⁶ ΣτΕ 1920/1993, Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννάκου/ Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομολογία Ετών 1999-2001 των Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρείου Πάγου, Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 57.

⁷ Εφ.Αθ. 9093/1979, ΝοΒ, 28, σελ. 544.

⁸ ΣτΕ 117/1993, Παπαευαγγέλου/ Εμμανουηλίδη/ Γιαννάκου/ Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη/ Τζιράκη, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομολογία Ετών 1999-2001 των Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρείου Πάγου, Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 56.

πληρωμής αποδοχών που οφείλονται κατά νόμο⁹ και η παράνομη άρνηση προκαταβολής δαπανών¹⁰ ανήκουν στην κατηγορία των ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων αρνητικού χαρακτήρα και περιεχομένου.

1.2.2. Η μη εκτελεστή διοικητική πράξη

Η θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και από τις παράνομες μη εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. κρίνεται επιτακτική, εφόσον κατά των πράξεων ή παραλείψεων αυτών δεν χωρεί στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης άλλο αποτελεσματικό μέσο επιβολής δικαστικών κυρώσεων. Στις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις ανήκουν:

α) οι προπαρασκευαστικές πράξεις είτε με την μορφή της απλής γνώμης που εκδίδει γνωμοδοτικό διοικητικό όργανο είτε με τη μορφή των διοικητικών πράξεων που υπόκεινται σε έγκριση.

β) τα μέτρα εσωτερικής τάξης, στα οποία εντάσσονται οι συστάσεις και υποδείξεις κυρίως προς υφιστάμενα διοικητικά όργανα, αλλά και οι εγκύκλιοι¹¹ ή οδηγίες με γενικότερο και απρόσωπο περιεχόμενο προς υφιστάμενα ή εποπτευόμενα όργανα.

γ) οι πράξεις εκτέλεσης.

δ) οι πράξεις παροχής πληροφοριών¹², οι οποίες δημιουργούν τις προϋποθέσεις αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. ιδίως σε περίπτωση μη έγκαιρης γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου, παράνομης ή αναιτιολόγητης άρνησης γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου, μετάδοσης ανακριβών πληροφοριών, παρεμβολής εμποδίων στην πλήρη άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων και παραβίασης της αρχής της προστασίας της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής τρίτων ή της αρχής του απορρήτου.

1.3 Η παράλειψη

Υποχρέωση προς αποζημίωση ως συνέπεια της θέσης σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι δυνατό να γεννηθεί τόσο από παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας όσο

⁹ ΑΠ 49/1980, ΝοΒ, 28, σελ. 1154.

¹⁰ ΑΠ 141/1981, ΝοΒ, 29, σελ. 1347.

¹¹ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Η Αστική Ευθύνη του Κράτους, όπ. πάρ., σελ. 154.

¹² Βλ. Π. Παυλόπουλου, Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 62.

και από κάθε άλλη παράνομη παράλειψη που μπορεί να εκδηλώνεται είτε κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων είτε κατά την επιχείρηση άλλων διοικητικών ενεργειών.

Πιο συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά την περίπτωση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας που είναι και η πιο χαρακτηριστική, προκειμένου το δικαστήριο να επιδικάσει αποζημίωση κατά τις παραπάνω διατάξεις ελέγχει αν¹³:

- υπάρχει κατά νόμο υποχρέωση έκδοσης της διοικητικής πράξης, δηλαδή δέσμια αρμοδιότητα του οργάνου.
- υποβλήθηκε προηγουμένως αίτηση του ενδιαφερόμενου διοικουμένου προς το αρμόδιο όργανο για την έκδοση της πράξης.
- αυτός που υπέβαλε την αίτηση νομιμοποιείται να προβεί στην ενέργεια αυτή.
- παρήλθε άπρακτη η προθεσμία που παρέχουν οι ισχύουσες διατάξεις στο διοικητικό όργανο για να ενεργήσει ή εφόσον δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία αν παρήλθε τρίμηνο.

1.4 Η υλική ενέργεια

Αναφερόμενοι στη δημιουργία αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, οφείλουμε καταρχήν να διευκρινίσουμε τι εννοούμε όταν κάνουμε λόγο για υλική ενέργεια και να την αντιδιαστείλουμε από την έννοια της διοικητικής πράξης. Η υλική ενέργεια λοιπόν διαφέρει από τη διοικητική πράξη κατά το ότι δεν αποτελεί κατά νομική ακρίβεια την προς τα έξω δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, αλλά τη συμπεριφορά με την οποία πραγματώνεται η βούληση αυτή.

Και στην περίπτωση των υλικών ενεργειών (όπως άλλωστε και στις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις) η αναγνώριση της δυνατότητας διαμόρφωσης αστικής ευθύνης του δημοσίου κρίνεται πολύ σημαντική αφού άλλο ένδικο βοήθημα για την προστασία του πολίτη δεν υπάρχει.

Τέλος, γίνεται δεκτό πως η δημιουργία αστικής ευθύνης και συνεπώς υποχρέωσης αποζημίωσης μπορεί να πηγάζει τόσο από παράνομες υλικές ενέργειες όσο και από παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών¹⁴.

¹³ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 115, Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 158, του ίδιου, Δίκαιο των διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 134.

¹⁴ Βλ. Παραδείγματα παράνομων υλικών ενεργειών και παραλείψεων υλικών ενεργειών, Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 68-72.

Κεφάλαιο 2^ο :Τα Όργανα

2.1. Γενικά

Από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προκύπτει ότι το δημόσιο και τα ν.π.δ.δ. ευθύνονται για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των «οργάνων» τους, περιλαμβανομένων υπό τον όρο αυτό όλων των προσώπων τα οποία ακόμα και χωρίς να ασκούν δημόσια εξουσία, ενεργούν πάντως στο χώρο του δημοσίου δικαίου και μάλιστα στο πλαίσιο άσκησης αρμοδιότητας που αφορά τη λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας¹⁵. Δεν νοούνται συνεπώς με τον όρο «όργανα» μόνο τα πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ., αλλά και όλα τα άλλα που ενεργούν για λογαριασμό τους.

2.2. Τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας

Όργανα της εκτελεστικής εξουσίας είναι εκείνα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, στα ν.π.δ.δ¹⁶, καθώς και στα ν.π.ι.δ. όταν τα τελευταία ενεργούν ασκώντας δημόσια εξουσία¹⁷.

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

Προϋπόθεση για τη θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ από παράνομη και ζημιογόνο δράση των εν λόγω οργάνων εκτελεστικής εξουσίας είναι η νόμιμη υπόσταση¹⁸ αυτών. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου εξαρτάται από την ύπαρξη υποστατής πράξεως διορισμού, άλλης ανάθεσης καθηκόντων¹⁹ ή συγκρότησης. Ο διοικούμενος είναι δυνατό να αποζημιωθεί μόνο εφόσον κατά την κρίση του μέσου κοινωνικού ανθρώπου δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει το ανυπόστατο. Διάκριση πρέπει να γίνει στο σημείο αυτό ως προς τα *de facto* διοικητικά όργανα²⁰ για τα οποία υπάρχει μεν πράξη διορισμού ή συγκρότησης, η πράξη αυτή όμως είναι παράνομη. Τα *de facto* διοικητικά όργανα, παρ' όλη την ιδιομορφία τους, εμπίπτουν στην έννοια του

¹⁵ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 93.

¹⁶ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2^η έκδ., 1984, σελ. 343 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 117.

¹⁷ Πρόκειται για τα λεγόμενα «διφυή» ή «μικτά» νομικά πρόσωπα.

¹⁸ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 143 επ.

¹⁹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 217.

²⁰ *Ibid*, σελ. 134-135.

όρου όργανα κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και για το λόγο αυτό οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές τους ενέργειες γεννούν την αστική ευθύνη του δημοσίου²¹.

Συνοπτικά, θα μπορούσαμε να πούμε πως αστική ευθύνη είναι δυνατό να προκύψει από την παράνομη δραστηριότητα:

α) όλων των οργάνων της εκτελεστική εξουσίας, μονοπρόσωπων και συλλογικών, συμπεριλαμβανομένων και του Προέδρου της Δημοκρατίας, της Κυβέρνησης, των Υπουργών, του Πρωθυπουργού κ.ο.κ²².

β) των οργάνων που έπονται στην ιεραρχία.

γ) των λοιπών διοικητικών οργάνων των οποίων οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα περιορίζονται στην εκτέλεση απλών υλικών ενεργειών.

2.2.2. Αστική ευθύνη από τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης

Ός όργανα που με τις πράξεις, παραλείψεις και υλικές τους ενέργειες γεννούν την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. θεωρούνται και τα διοικητικά όργανα εκείνα που είναι κατά το Σύνταγμα ή το νόμο εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις²³.

Ευθέως από το Σύνταγμα παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε δύο περιπτώσεις κατά τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ.1 και 54 παρ.2, στον Πρωθυπουργό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 παρ.1, καθώς και από κοινού στον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο Υπουργό κατά τις διατάξεις του άρθρου 83 παρ.2.

Εκτός από την άμεση αυτή εξουσιοδότηση που παρέχεται απευθείας από τον συντακτικό νομοθέτη, υπάρχει και η λεγόμενη έμμεση ή νομοθετική εξουσιοδότηση²⁴ η οποία προέρχεται από τον κοινό νομοθέτη και αποσκοπεί να καταστήσει ορισμένο διοικητικό όργανο αρμόδιο για την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Κατά κανόνα τέτοια αρμοδιότητα ανατίθεται είτε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 43 παρ.2 εδ. α και 43 παρ.4 του Συντάγματος είτε σε άλλα όργανα της Διοίκησης²⁵ για τη ρύθμιση

²¹ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 143 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 134-135, Π. Δαγτόγλου, όπ. πάρ., σελ. 601-602.

²² Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 89-91.

²³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, όπ. πάρ., σελ. 56 επ.

²⁴ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 67-68.

²⁵ Όπως π.χ. στα όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

θεμάτων με χαρακτήρα τοπικό, τεχνικό ή λεπτομερειακό κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ.2 εδ. β.

Για τη θέση λοιπόν σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ γίνεται δεκτό πως αυτή προκύπτει τόσο από την παράνομη και ζημιογόνο άσκηση όσο επίσης και από την παράνομη και ζημιογόνο μη άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας, μόνο όμως όταν και όπου ιδρύεται από τις ισχύουσες διατάξεις υποχρέωση άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας και όχι όταν αυτή εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του εξουσιοδοτούμενου οργάνου²⁶.

2.2.3. Αστική ευθύνη από τις κυβερνητικές πράξεις

Επιβάλλεται η αποδοχή της άποψης ότι, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές κατά νόμο οριζόμενες υποχρεώσεις, αστική ευθύνη δημιουργείται και από τη δραστηριότητα οργάνων του δημοσίου που προβαίνουν στην έκδοση ή παραλείπουν την έκδοση καθώς και από την εφαρμογή κυβερνητικών πράξεων.

Με τον όρο «κυβερνητικές πράξεις», στο πλαίσιο της ελληνικής θεωρίας και νομολογίας²⁷, νοούνται πράξεις που εντάσσονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

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

Από δε μόνο το γεγονός ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και επομένως δεν ασκείται κατά αυτών παραδεκτώως το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης δεν προκύπτει ότι επί αυτών δεν έχει εφαρμογή η αρχή της νομιμότητας. Η έκδοση λοιπόν κυβερνητικών πράξεων κατά παράβαση του Συντάγματος και των νομοθετικών πράξεων μπορεί να θεμελιώσει ευθύνη του ΠτΔ και των Υπουργών που τις συνυπέγραψαν, καθώς επίσης και ευθύνη του Κράτους προς αποζημίωση²⁸.

²⁶ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 64.

²⁷ Ακολουθώντας το παράδειγμα της νομολογίας του Conseil d' Etat προς την εμπειρική ανίχνευση των κυβερνητικών πράξεων βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 118.

²⁸ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 96.

2.3. Τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 26 παρ.1 του Συντάγματος, όργανα άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας είναι η Βουλή και ο ΠτΔ. Σε αυτά μπορεί να προστεθεί και η Κυβέρνηση όταν η τελευταία συμμετέχει στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, δηλαδή κατά τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ.1 του Συντάγματος και 84 παρ.1 του Κανονισμού της Βουλής²⁹ και 44 παρ.1 και 48 παρ.5 του Συντάγματος³⁰.

2.3.1. Οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας

Η δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν εξαντλείται στην *stricto sensu* άσκηση του νομοθετικού έργου, αλλά εμφανίζεται και υπό άλλες μορφές μέσα στα πλαίσια του ευρύτερου διοικητικού και κοινοβουλευτικού χώρου. Συνεπώς, μεταξύ των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των νομοθετικών οργάνων περιλαμβάνονται και εκείνες που αναφέρονται στη διοικητική οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών της Βουλής³¹.

Το γεγονός ότι οι μη νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακύρωσης ούτε εδώ μπορεί να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για την αστική ευθύνη του δημοσίου.

2.3.2. Η νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας

Από την αυτονόητη δυνατότητα διαμόρφωσης αστικής ευθύνης για τους φορείς της - με εξαίρεση ασφαλώς την άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας³² - δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί αυτή η πλευρά της κρατικής δράσης η οποία αφορά την παραγωγή νομοθετικών πράξεων από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας.

Χωρίς να αμφισβητηθεί η ορθότητα της σύλληψης του νόμου ως φύσει πράξεως άσκησης κυριαρχίας³³, οφείλουμε από τη μια μεριά να αναγνωρίσουμε πως η κυριαρχία αυτή δεν είναι απεριόριστη. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων αφενός οφείλουν να μην παραβιάζουν τις υπερκείμενες στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου διατάξεις - και ιδίως το Σύνταγμα - και αφετέρου πρέπει να λειτουργούν

²⁹ Άσκηση αρμοδιότητας της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

³⁰ Έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

³¹ Στασινόπουλος Μ., Αστική ευθύνη του κράτους, *όπ.παρ.*, σελ. 107-108.

³² Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, *όπ. παρ.*, σελ. 142.

³³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως, 1962, σελ. 14.

μηχανισμοί κύρωσης μιας τέτοιας παράβασης. Άλλωστε, έχει πλέον γενικευθεί η αρχή του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων³⁴.

Από την άλλη μεριά, επί μακρῶ επικρατούσε η αντίληψη ότι « η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα » και επομένως, δεν ήταν νομικῶς επιτρεπτή η ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων για την αστική ευθύνη του δημοσίου από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του στην περίπτωση της νομοθετικής εξουσίας των νομοθετικών σωμάτων.³⁵ Μπροστά σε αυτή την επιχειρηματολογία θα μπορούσαμε καταρχήν να αναγνωρίσουμε ότι μεταξύ κράτους και βουλευτή δεν υφίσταται υπηρεσιακή σχέση ανάλογη με εκείνη που συνδέει παραδείγματος χάριν το κράτος με τα ὄργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Οι βουλευτές είναι πρόσωπα πολιτικά και κατά τις διατάξεις του άρθρου 51 παρ.2 του Συντάγματος «αντιπροσωπεύουν το ἔθνος». Είναι ὅμως οι βουλευτές μέλη συλλογικά κρατικού ὄργανου, της Βουλῆς, μέλη που μπορούν και πρέπει να χαρακτηριστούν ως φορείς ἄσκησης δημοσίου λειτουργήματος. Καθίσταται λοιπόν αυτονόητο, κατά τις αρχές του κράτους δικαίου και της αρχῆς της νομιμότητας, ὅτι σε περίπτωση παράβασης των καθηκόντων κατά την ἄσκηση του λειτουργήματός τους τίθεται σε κίνηση ο κρατικός μηχανισμός που οργανώνει η ἔννομη τάξη και δεν είναι ἄλλος ἀπὸ τον θεσμό της αστικής ευθύνης των διατάξεως των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ³⁶.

Φύση των πράξεων

Τέτοια ευθύνη μπορεί καταρχήν να προκύψει ἀπὸ κάθε εἶδους τυπικό νόμο, ἀπὸ διεθνή σύμβαση που ἔχει επικυρωθεί, κατά τις διατάξεις του άρθρου 28 του Συντάγματος, με τυπικό νόμο, ἀπὸ τυπικό νόμο που εκδίδεται εφάπαξ, ἀπὸ τυπικό νόμο που προσαρμόζει τη ελληνικό δίκαιο σε διατάξεις του Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, καθώς και ἀπὸ τη θέσπιση και εφαρμογή του Κανονισμού της Βουλῆς.

Απεναντίας, δεν δημιουργείται σε καμία περίπτωση αστική ευθύνη του δημοσίου ἀπὸ πράξεις που αφορούν την ἄσκηση πρωτογενούς συντακτικῆς εξουσίας η ἀπὸ την εφαρμογή των συνταγματικῶν διατάξεων. Είναι ὅμως νοητή η διαμόρφωση αστικής ευθύνης ἀπὸ πράξεις που αφορούν την ἄσκηση της αναθεωρητικῆς

³⁴ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, ὄπ. πάρ., σελ. 397-398.

³⁵ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας ἐξ ἀδίκου νομοθετικῆς πράξεως, ὄπ. πάρ., σελ. 31 ἐπ.

³⁶ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας ἐξ ἀδίκου νομοθετικῆς πράξεως, ὄπ. πάρ., σελ. 44 ἐπ.

λειτουργίας - αν και συντεταγμένης³⁷, όταν αυτές δεν συμβαδίζουν με το συνταγματικό διαδικαστικό - ρυθμιστικό πλαίσιο.

Περιεχόμενο των πράξεων

Εκτός από τις πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας που προκαλούν την αστική ευθύνη του δημοσίου, ανάλογο αποτέλεσμα μπορεί να προκύψει και από ενδεχόμενη παράλειψη άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας όταν αυτή είναι υποχρεωτική (δέσμια νομοθετική αρμοδιότητα).

Ο μηχανισμός των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι δυνατό να τεθεί σε εφαρμογή:

α) μόνο όταν οι νομοθετικές πράξεις αυτές είναι άμεσης εφαρμογής, δηλαδή για την εφαρμογή τους δεν είναι αναγκαία η έκδοση διοικητικών πράξεων κανονιστικού ή ατομικού περιεχομένου.

β) μόνο εφόσον είναι αντίθετες προς την υπό ευρεία έννοια αρχή της νομιμότητας και προκαλούν συνεπώς, παραβίαση των περί αναθεωρήσεως διατάξεων του άρθρου 110 του Συντάγματος, παραβίαση των διατάξεων του Συντάγματος καθώς και άλλων κανόνων με υπέρτερη τυπική ισχύ³⁸.

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

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

³⁷ Βλ. άρ. 110 του Συντάγματος.

³⁸ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 72 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 90.

2.4. Τα όργανα της δικαστικής εξουσίας

Προς την κατεύθυνση αποδοχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας μας φέρνουν οι σύγχρονες εξελίξεις της αρχής του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Υπό το φως αυτών των τελευταίων αρχών, γίνεται σήμερα δεκτό πως οι πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας - αν και συνθέτουν μορφές άσκησης κυριαρχίας - οφείλουν να μην παραβιάζουν τους υπερκείμενους ιεραρχικά κανόνες δικαίου. Ο κυρωτικός μηχανισμός που τίθεται σε εφαρμογή στην αντίθετη περίπτωση δεν είναι άλλος από αυτόν της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Σε αυτά έρχονται να προστεθούν οι εγγυήσεις των αρχών της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών (άρθρα 87-91 του Συντάγματος)³⁹ για να μας καταστήσουν βέβαιη την οργανική σχέση που υπάρχει μεταξύ δικαστικών λειτουργών και νομικού προσώπου τους κράτους. Οι δικαστικοί λειτουργοί είναι πράγματι κρατικά όργανα τα οποία υπάγονται σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς λόγω της φύσης και της σημασίας των καθηκόντων που ασκούν. Εξάλλου, πέρα από τις πράξεις των δικαστικών λειτουργών αστική ευθύνη του δημοσίου θεμελιώνουν και οι πράξεις ή παραλείψεις άλλων προσώπων που εξομοιώνονται προς αυτούς, δηλαδή των διοικητικών υπαλλήλων της δικαιοσύνης, των βοηθητικών οργάνων της δικαιοσύνης⁴⁰, καθώς και των οργάνων άλλων εξουσιών (της νομοθετικής και της εκτελεστικής) στα οποία ανατίθεται κατά το Σύνταγμα η άσκηση δικαστικών καθηκόντων.

Επιπλέον, σε αυτό το σημείο πρέπει να διευκρινιστεί ότι με την αποδοχή της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις της δικαστικής εξουσίας δεν διασαλεύεται ο δεσμός του δεδικασμένου, εφόσον με τον όρο «πράξεις» δεν νοούνται μόνο οι δικαστικές αποφάσεις, αλλά και κάθε άλλου είδους πράξεις οι οποίες ενεργούνται στο πλαίσιο της δικαστικής λειτουργίας⁴¹ σε αυτές ανήκουν οι ανακριτικές πράξεις οι προφυλακίσεις, οι κρατήσεις κ.ο.κ.

Τέλος, οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου καταλαμβάνει τις περιπτώσεις πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων της

³⁹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 373-374.

⁴⁰ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 134 επ.

⁴¹ Ibid, σελ. 125.

δικαστικής λειτουργίας που δεν υπάγονται στο καθεστώς της αγωγής κακοδικίας ή σε άλλες ειδικές ρυθμίσεις, ενεργώντας έτσι επικουρικά⁴².

Συμπέρασμα

Ωστόσο, έως σήμερα η νομολογία δεν παρουσιάζει παραδείγματα αποδοχής μιας αστικής ευθύνης του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις που ανάγονται στην άσκηση *stricto sensu* δικαιοδοτικών καθηκόντων των οργάνων της εξουσίας, αν και στη θεωρία⁴³ η αντίστοιχη άποψη έχει γίνει δεκτή. Αστική ευθύνη μπορεί μόνο να προκύψει από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες είτε των κάθε είδους οργάνων της δικαστικής εξουσίας, τα οποία δεν ασκούν δικαιοδοτική αρμοδιότητα στο πλαίσιο της διοίκησης της δικαιοσύνης είτε των δικαστικών λειτουργών οι οποίες ανάγονται όμως στην άσκηση των διοικητικής φύσης αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται κατά τις διατάξεις του άρθρου 89 παρ.2 και 3 του Συντάγματος.

Αστική ευθύνη του δημοσίου στο πλαίσιο άσκησης της δικαιοδοτικής λειτουργίας μπορεί να δημιουργηθεί μόνο από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, στα οποία έχει ανατεθεί η άσκηση της λειτουργίας αυτής⁴⁴, καθώς επίσης και από ανάλογη δράση ενόρκων, λαϊκών δικαστών ή προσώπων που ενώ δεν έχουν την ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού μετέχουν σε όργανα της δικαστικής εξουσίας.

Μία λύση πάντως ιδιαίτερα ευνοϊκή για την προστασία των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία καθιερώνεται όπου ο νομοθέτης οργανώνει ειδικό καθεστώς προσωπικής ευθύνης ορισμένων οργάνων της δικαστικής εξουσίας⁴⁵. Στις περιπτώσεις αυτές, όπου συντρέχουν οι αυστηρές προϋποθέσεις της προσωπικής ευθύνης των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, ο πολίτης μπορεί να προστατευθεί στρεφόμενος κατά του οργάνου του δημοσίου προσωπικώς. Σε αντίθετη περίπτωση όπου στο πρόσωπο του δικαστικού οργάνου δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ευθύνης, ο πολίτης έχει τότε την ευχέρεια να στραφεί κατά του δημοσίου μέσω του θεσμού της αστικής του ευθύνης.

⁴² Ibid, σελ. 124.

⁴³ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 117 επ.

⁴⁴ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 189.

⁴⁵ Ibid, σελ.189-190.

2.5. Τα βοηθητικά Πρόσωπα της Δικαιοσύνης

Με τον όρο βοηθητικά της δικαιοσύνης πρόσωπα νοούνται:

- α) οι δικηγόροι, για τις πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οποίων δεν ευθύνεται το δημόσιο - ασκούν επάγγελμα ελεύθερο - πλην όσων έχουν προσληφθεί και υπηρετούν ως όργανά του.
- β) οι συμβολαιογράφοι, για τους οποίους ισχύουν ακριβώς τα ίδια.
- γ) οι υποθηκοφύλακες, για τους οποίους καθιερώθηκε με το άρθρο 13 του ν.δ. 4201/1961 η διάκριση μεταξύ έμμισθων (για τις πράξεις των οποίων το δημόσιο ευθύνεται) και άμισθων (για τους οποίους εξακολουθεί να ισχύει το ανεύθυνο του δημοσίου⁴⁶).
- δ) οι ληξιαρχοί, οι οποίοι θεωρούνται πλέον⁴⁷ ότι αποτελούν όργανα του δημοσίου με συνέπεια την αστική ευθύνη του τελευταίου από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις τους.
- ε) οι δικαστικοί επιμελητές, οι οποίοι είναι άμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι⁴⁸ και για το λόγο αυτό καθιερώνεται ένα καθεστώς προσωπικής τους ευθύνης το οποίο αποκλείει την αστική ευθύνη του δημοσίου.

Κεφάλαιο 3^ο : Η Δημόσια Εξουσία

3.1. Γενικά

Κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να τεθεί σε κίνηση μόνο αν η παράνομη και ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους διαμορφώνεται και εμφανίζεται «κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί». Η προϋπόθεση αυτή περιορίζει αισθητά το πεδίο της αστικής ευθύνης, αφού αφενός αποκλείει την εφαρμογή της όταν η δραστηριότητα του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου⁴⁹ και αφετέρου απαιτεί για την εφαρμογή της την ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου και της δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί σε αυτό.

⁴⁶ Σύμφωνα με το μερικώς καταργημένο άρθρο 1345 ΑΚ.

⁴⁷ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 143.

⁴⁸ Ibid, σελ. 140.

⁴⁹ Οπότε σε αυτή την περίπτωση η αστική ευθύνη ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ.

3.2. Δημόσια Εξουσία

3.2.1. Έννοια - Περιεχόμενο

Ως άσκηση δημόσιας εξουσίας νοείται η δραστηριότητα εκείνη των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. η οποία αναπτύσσεται υπό εξαιρετικό νομικό καθεστώς, εντελώς διάφορο εκείνου που καθορίζουν οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Το εξαιρετικό αυτό νομικό καθεστώς χαρακτηρίζεται είτε από την αναγνώριση στα όργανα αυτά ιδιαίτερων προνομίων είτε από την επιβάρυνση τους με τη δέσμευση εκπλήρωσης ιδιαίτερης υποχρέωσης⁵⁰. Καταλήγουμε συνεπώς στο συμπέρασμα πως αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. γεννάται μόνο στο πεδίο της κυριαρχικής διοίκησης είτε αυτή εκδηλώνεται με την περιοριστική, την παροχική ή τη ρυθμιστική της μορφή⁵¹.

Θεωρείται, ωστόσο, ορθότερο η γραμματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ που έγινε παραπάνω να συμπληρωθεί και να διορθωθεί από την τελολογική ερμηνεία, έτσι ώστε από το πλαίσιο εφαρμογής τους να εκφεύγουν και να εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ μόνο οι περιπτώσεις ζημίας από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. που εκδηλώνονται στο χώρο έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου. Αρκεί δηλαδή, προκειμένου να εμπίπτει στο πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, η παραπάνω δραστηριότητα να συνδέεται και να αφορά τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας⁵².

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

3.2.2.1. Η μονομερής διοικητική δραστηριότητα.

Οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ εφαρμόζονται:

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

⁵⁰ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 140.

⁵¹ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 602.

⁵² Ibid.

3.2.2.2. Η συμβατική διοικητική δραστηριότητα.

Έχει επικρατήσει η άποψη πως η άσκηση δημόσιας εξουσίας δεν χαρακτηρίζει την ανάπτυξη μόνο της μονομερούς διοικητικής δράσης αλλά, σε πολλές τουλάχιστον περιπτώσεις, και τη συμβατική δράση του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. Πραγματικά στο χώρο των διοικητικών συμβάσεων η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο του όλου συμβατικού δεσμού⁵³.

Έπειτα, πρέπει να αντιδιαστέλλουμε προς τις διοικητικές συμβάσεις τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Γίνεται δεκτό πως όταν η παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. εντάσσεται στο πλαίσιο συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου⁵⁴, η αστική ευθύνη διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ.

Από την άλλη μεριά, όταν οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. εντάσσονται σε ένα από τα στάδια προπαρασκευής, σύναψης, εκτέλεσης ή λύσης μιας διοικητικής σύμβασης, τότε η αστική ευθύνη που γεννάται ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Ειδικά ως προς το στάδιο εκτέλεσης των όρων και του περιεχομένου των ανωτέρω συμβάσεων πρέπει να σημειωθεί ότι αστική ευθύνη του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να προκύψει μόνο εφόσον δεν υπάρχουν άλλες ειδικές διατάξεις ή γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου⁵⁵ που να εισάγουν διαφορετική ρύθμιση της ευθύνης αυτής. Μόνο τότε η συμβατική αστική ευθύνη διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

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

3.3.1. Έννοια - Χαρακτηριστικά

Η διατύπωση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ τάσσει ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. την ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των οργάνων τους και της δημόσιας εξουσίας που τους έχει κατά νόμο

⁵³ Ibid, σελ. 253 επ.

⁵⁴ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 93.

⁵⁵ Π.χ. εκείνες που αφορούν τις συνέπειες της μονομερούς μεταβολής των όρων της διοικητικής σύμβασης, πρβλ. σχετικώς Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 198-199 και της απρόοπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης της διοικητικής πράξης, πρβλ. σχετικώς Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 199-200.

ανατεθεί. Η συνάφεια αυτή πρέπει να είναι κατά πρώτο λόγο εσωτερική⁵⁶, δηλαδή να μην ανάγεται στη δραστηριότητα των οργάνων ως ιδιωτών αλλά να προκύπτει από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο υπάλληλος ενεργεί υπό την ιδιότητά του ως δημόσιο όργανο και εξαιτίας της ιδιότητάς του αυτής. Κατά δεύτερο λόγο, η συνάφεια πρέπει να είναι άμεση⁵⁷ προκειμένου να γεννηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Αυτό σημαίνει πως η παράνομη ή ζημιογόνος δραστηριότητα του οργάνου τότε μόνο δημιουργεί ευθύνη όταν εμφανίζεται ως μέσο ευθείας άσκησης του τμήματος της δημοσίας εξουσίας που του έχει ανατεθεί και όχι επ' ευκαιρίας της άσκησης αυτής.

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

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

Σε ό,τι αφορά την εκτός υπηρεσίας χρησιμοποίηση μέσου που παρέχει στο όργανο η υπηρεσία του για διάπραξη παρανομίας⁵⁸, πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ζημία θεμελιώνεται αφενός σε βαρύ πταίσμα του οργάνου (δηλαδή σε δόλο ή σε βαρεία αμέλεια) και αφετέρου σε ελαφρύ πταίσμα (δηλαδή σε ελαφρά αμέλεια ή σε τυχηρό γεγονός). Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει έλλειψη εσωτερικής συνάφειας την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για τη γένεση αστικής ευθύνης του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. στο οποίο ανήκει το όργανο. Ευθύνη θα μπορούσε να τους καταλογιστεί μόνο για παρανομία ως προς την επιλογή του παρανομούντος οργάνου κατά την πρόσληψή του ή για μη άσκηση ή πλημμελή άσκηση ελέγχου και εποπτείας της δραστηριότητας του παρανομούντος οργάνου. Στη δεύτερη περίπτωση, γίνεται δεκτό ότι το δημόσιο ή το ν.π.δ.δ. ευθύνεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ υπό την επιρροή των αρχών της «ευθύνης από διακινδύνευση» και τα «κοινωνικού κινδύνου».

⁵⁶ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 172.

⁵⁷ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 219.

⁵⁸ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 604.

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

Μια ενέργεια θεωρείται ότι λαμβάνει χώρα «επ' ευκαιρία» της άσκησης δημοσίας εξουσίας μόνο όταν η παρανομία και η ζημία που αυτή προκαλεί θα μπορούσε να είχε διαμορφωθεί ακόμα και ανεξάρτητα από την άσκηση αυτή, ήτοι πέρα και έξω από αυτή. Στις περιπτώσεις λοιπόν όπου το όργανο του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. πράττει ή παραλείπει παράνομα επ' ευκαιρία της άσκησης της δημοσίας εξουσίας που του έχει ανατεθεί δεν γεννιάται καταρχήν αστική ευθύνη κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, εκτός αν διαπιστώνεται παρανομία ως προς την επιλογή των οργάνων αυτών ή ως προς την επίβλεψή τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους⁵⁹.

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

Αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ δημιουργείται όχι μόνο από την παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων τους στο πλαίσιο άσκησης της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, αλλά και από το γεγονός ότι αυτή τους η δραστηριότητα έλαβε χώρα κατά κατάχρηση της εξουσίας αυτής. Τέτοια κατάχρηση γίνεται δεκτό πως υπάρχει όταν η παράνομη και ζημιογόνος δραστηριότητα των οργάνων εμφανίζει βεβαίως εσωτερική συνάφεια με τη δημόσια εξουσία, εκδηλώνεται όμως είτε καθ' υπέρβασή της είτε κατά παράβαση των οδηγιών που διέπουν την άσκηση αυτή και οι οποίες καθορίζονται από τις κείμενες διατάξεις ή το αρμόδιο ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο⁶⁰.

Προκειμένου όμως να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου των ν.π.δ.δ. ακόμα και κάτω από τις ανωτέρω περιστάσεις της κατάχρησης της άσκησης εξουσίας από την μεριά των οργάνων στα οποία είχε αυτή ανατεθεί, πρέπει προηγουμένως να έχουμε εξασφαλίσει ότι δεν υπάρχει έλλειψη της εσωτερικής συνάφειας, η οποία είναι απαραίτητη για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Για το λόγο αυτό γίνεται δεκτό ότι δεν υπάρχει δημιουργία αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ

⁵⁹ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 236.

⁶⁰ Ibid, σελ. 240.

αλλά μόνο προσωπικής ευθύνης του οργάνου: α) σε περίπτωση αναρμοδιότητας⁶¹, η οποία μπορεί να συνίσταται είτε σε υπέρβαση καθηκόντων⁶², σε υπέρβαση των ορίων των υπηρεσιακών κλάδων των οποίων τα όρια διακρίνονται με απόλυτη σαφήνεια και δεν συγχέονται⁶³ ή σε προφανή υπέρβαση των ορίων της κατά τόπο αρμοδιότητας, β) σε περίπτωση πταίσματος εκ μέρους οργάνου⁶⁴, το οποίο πταίσμα υπερβαίνει έναν ορισμένο βαθμό βαρύτητας και έλαβε χώρα για την εξυπηρέτηση σκοπών που κείνται εκτός πλαισίου του δημοσίου συμφέροντος⁶⁵.

Κεφάλαιο 4^ο : ΠΑΡΑΝΟΜΟ

4.1. Γενικά

Από τη διατύπωση των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προκύπτει ότι τότε μόνο είναι δυνατό να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. όταν η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων τους είναι παράνομη . Και μόνο το γεγονός ότι η ύπαρξη παρανόμου αρκεί για να θέσει σε κίνηση τον μηχανισμό αυτό της αστικής ευθύνης, διαπιστώνεται ότι η αστική ευθύνη που καθιερώνουν οι εν λόγω διατάξεις είναι αντικειμενική. Κρίσιμος χρόνος για την εκτίμηση του σύννομου ή παράνομου χαρακτήρα της πράξης είναι ο χρόνος που έλαβε χώρα αυτή⁶⁶. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι κανόνες που ισχύουν στο ποινικό δίκαιο ως προς τον υπολογισμό του κρίσιμου χρόνου εισάγουν αρχές με περιεχόμενο διαμετρικώς αντίθετο από αυτό των αρχών που ισχύουν στο πεδίο της αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

4.2. Έννοια του παρανόμου

Οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ενώ επιτάσσουν ότι το δημόσιο ή το ν.π.δ.δ. είναι υποχρεωμένο να ανορθώσει τη ζημία από ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του που είναι παράνομες, από την άλλη δεν προσδιορίζουν πότε οι πράξεις, παραλείψεις και υλικές αυτές ενέργειες

⁶¹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 463-464.

⁶² Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 184, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 464.

⁶³ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 187.

⁶⁴ Ibid, σελ. 180 επ.

⁶⁵ Ibid, σελ. 188.

⁶⁶ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 607.

είναι παράνομες. Αποτελούν με άλλα λόγια «λευκούς» κανόνες δικαίου⁶⁷, οι οποίοι παραπέμπουν εν λευκώ στο σύνολο των διατάξεων που συνθέτουν το πλέγμα της υπό ευρεία έννοια αρχής της νομιμότητας.

Κάνοντας λόγο για παραβίαση της αρχής της νομιμότητας στο πεδίο του δημοσίου δικαίου νοείται η παράβαση ενός νομικού πλαισίου το οποίο περιλαμβάνει το σύνολο των κανόνων δικαίου οι οποίοι διέπουν τη δράση των οργάνων του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. ανεξαρτήτως του οργάνου προελεύσεως των κανόνων αυτών και ανεξαρτήτως της θέσης που κατέχουν στην ιεραρχία της έννομης τάξης⁶⁸. Πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες που παραβιάζουν την αρχή της νομιμότητας και θέτουν σε κίνηση τον μηχανισμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι δυνατό να προέρχονται από όργανα όλων των εξουσιών, τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας.

Ο έλεγχος του παρανόμου μιας ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας είναι έλεγχος παρεμπίπτων και διενεργείται από το αρμόδιο για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας δικαστήριο. Ως τέτοιο δεν παράγει διαπλαστικό αποτέλεσμα, δεν πλήττει την ισχύ της ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας ούτε οδηγεί στην εξαφάνισή της αλλά αποτελεί προϋπόθεση για την αποδοχή του βασίμου της αγωγής αποζημίωσης.

4.3. Μορφές του παρανόμου

Οι επιμέρους μορφές του παρανόμου, στο πλαίσιο ερμηνείας και εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, προσδιορίζονται σήμερα από τις διατάξεις του άρθρου 53 παρ.2 του π.δ. 341/1978. Οι διατάξεις αυτές, αν και καθορίζουν τους λόγους ακύρωσης της διοικητικής πράξης⁶⁹, ως προς το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης η οποία μας ενδιαφέρει επί του παρόντος έχουν εφαρμογή και ως μορφές παρανόμου, και μάλιστα παρανόμου των πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που ανάγονται στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας.

⁶⁷ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 273.

⁶⁸ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 46 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 37 επ.

⁶⁹ Βλ. άρ. 53 παρ.2 του π.δ. 341/1978: «Λόγοι ακύρωσης της διοικητικής πράξης είναι: α) αναρμοδιότητα της διοικητικής πράξης, β) παράβαση ουσιώδους τύπου, γ) παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου, δ) εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμησηπερί της συνδρομής ή μη πραγματικών περιστατικών, ε) κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, στ) κατάχρηση εξουσίας».

4.3.1. Η παράβαση κανόνων εξωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

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

4.3.1.1. Η Αναρμοδιότητα

Κάθε μορφή αναρμοδιότητας διοικητικού οργάνου αποτελεί παρανομία κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Τόσο η καθ' ύλην, η κατά τόπο και κατά χρόνο αναρμοδιότητα⁷⁰ όσο και η νόσφιση εξουσίας και η υπέρβαση καθηκόντων οι οποίες οδηγούν στο ανυπόστατο της διοικητικής πράξης, παράλειψης, υλικής ενέργειας.

4.3.1.2. Η παράβαση ουσιώδους τύπου

Κάθε μορφής παράβαση αστικού τύπου μπορεί να οδηγήσει επίσης στη δημιουργία αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ⁷¹. Το ουσιώδες ή μη του τύπου που παραβιάστηκε από τη ζημιόγону πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου του δημοσίου ή του ν.π.δ.δ. κρίνεται από τον δικαστή της αγωγής αποζημίωσης με τα ίδια κριτήρια τα οποία οδηγούν σε ανάλογη κρίση τον δικαστή της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής⁷². Τέτοια μορφή παρανόμου συνθέτουν οι παραβάσεις ουσιώδους τύπου που αναφέρονται είτε στο σώμα (έγγραφος τύπος, δημοσίευση διοικητικής πράξης, αιτιολογία) είτε στη διαδικασία έκδοσης της ζημιόγону πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας (γνωμοδότηση, συγκρότηση, σύνθεση, λειτουργία συλλογικών διοικητικών οργάνων, τήρηση του δικαιώματος ακρόασης).

4.3.2. Η παράβαση κανόνων της εσωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης

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

⁷⁰ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 245-246.

⁷¹ Ibid, σελ. 246. επ.

⁷² Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 465.

4.3.2.1. Η παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου

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

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

Εδώ παρατηρείται πως η διατύπωση δεν είναι σαφής, αφού η εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών διακρίνεται και μάλιστα έπεται λογικώς και χρονικώς της εκτίμησης ως προς την ύπαρξη ή μη των περιστατικών αυτών⁷³. Συνεπώς, η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή ή μη πραγματικών περιστατικών ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ θα πρέπει να ερμηνευτεί σύμφωνα με την έννοια και το περιεχόμενο του λόγου ακύρωσης που αφορά την πλάνη περί τα πράγματα. Αυτή η πλάνη περί τα πράγματα προκειμένου να θεμελιώσει το νόμο βάσιμο της αγωγής κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ πρέπει να είναι ουσιώδης και να αποδεικνύεται από τα στοιχεία του φακέλου ή από επαρκή στοιχεία⁷⁴.

4.3.2.3. Η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 52 παρ.2 περ. ε του π.δ. 341/1978, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, και συγκεκριμένα η υπέρβαση των άκρων ορίων της, αποτελεί μορφή παρανόμου της διοικητικής δράσης η οποία είναι δυνατό να θεμελιώσει την αστική ευθύνη του δημοσίου κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Πάντως, το νομικό ζήτημα της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας τίθεται από τη στιγμή που έχει ήδη διαπιστωθεί ότι το

⁷³ Ibid, σελ. 466-467.

⁷⁴ Ibid, σελ. 477.

διοικητικό όργανο που ενεργεί διαθέτει πράγματι κατά νόμο τη διακριτική αυτή ευχέρεια⁷⁵. Ο δικαστής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ κατά τον παρεμπόπτοντα έλεγχο της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας από τα διοικητικά όργανα χρησιμοποιεί τα ίδια εκείνα κριτήρια ελέγχου που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο εκδίκασης της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής⁷⁶.

4.3.2.4. Η κατάχρηση εξουσίας

Η κατάχρηση εξουσίας, ως λόγος που θεμελιώνει και το νόμο βάσιμο της αγωγής αποζημίωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, υφίσταται κάθε φορά που η διοικητική δράση είτε δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος είτε εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος διαφορετικό από εκείνο για την επιδίωξη του οποίου έχει ταχθεί⁷⁷.

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

Η ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. που θεμελιώνουν οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ έχει χαρακτήρα αντικειμενικό, πράγμα που σημαίνει πως για τη στοιχειοθέτησή της δεν απαιτείται υπαιτιότητα του οργάνου που προκάλεσε την παράνομη και ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια⁷⁸. Πρόκειται δηλαδή για διατάξεις προοδευτικές, οι οποίες διευκολύνουν την ευδοκίμηση της όλης διαδικασίας αποκατάστασης της ζημίας από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου και των ν.π.δ.δ.

Από την άλλη, η ύπαρξη τυχόν πταίσματος του οργάνου του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. είναι δυνατό να αποτελέσει έρεισμα για τη διαμόρφωση προσωπικής αστικής ευθύνης του οργάνου αυτού κατά τις διατάξεις του άρθρου 105 εδ. β ΕισΝΑΚ Στην περίπτωση αυτή, μαζί με το δημόσιο ενέχεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο όργανο. Με άλλα λόγια η ευθύνη του οργάνου είναι υποκειμενική, εν αντιθέσει με αυτής του

⁷⁵ Ibid, σελ. 479.

⁷⁶ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 131 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 478 επ.

⁷⁷ Σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 53 παρ. 2 περ. στ του π.δ. 341/1978 το οποίο ορίζει: «η διοικητική πράξη φέρει όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως με σκοπό κατάδηλος άλλο από αυτόν για τον οποίο έχει ταχθεί».

⁷⁸ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. , Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. πάρ., σελ. 604, Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 281.

δημοσίου, και υφίσταται τόσο έναντι του ζημιωθέντος όσο και έναντι του δημοσίου, εφόσον το τελευταίο κατέβαλε αποζημίωση και στρέφεται αναγωγικά κατά του υπαιτίου οργάνου.

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

5.1. Γενικά

Προκειμένου να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ αρκεί οι πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους να μην παραβιάζουν διάταξη κείμενη χάριν του γενικού συμφέροντος. Ως τέτοια νοείται εκείνη η οποία αφορά στο δημόσιο συμφέρον αμέσως και αποκλειστικά και όχι εκείνη που έχει τεθεί μεν χάριν του δημοσίου συμφέροντος θεμελιώνει όμως παράλληλα και δικαίωμα υπέρ ορισμένου προσώπου. Σε ό,τι αφορά την παραβίαση αυτών των τελευταίων γίνεται δεκτό πως ο ζημιωθείς διοικούμενος έχει το δικαίωμα να στραφεί κατά του κράτους για αποκατάσταση της ζημίας του. Συνεπώς, μόνο τότε δεν θεμελιώνεται ευθύνη του δημοσίου όταν η παρανομία της ζημιογόνου δράσης συνίσταται στην παράβαση ενός κανόνα από τον οποίο δεν απορρέει κανένα απολύτως συγκεκριμένο δικαίωμα του διοικουμένου, ούτε εμμέσως⁷⁹.

5.2. Σκοπός

Ο περιορισμός αυτός είναι παρόμοιος με τον δικονομικό περιορισμό στην άσκηση της αίτησης ακύρωσης⁸⁰ η οποία μπορεί να ασκηθεί μόνο από αυτόν που έχει έννομο συμφέρον. Σκοπός του περιορισμού αυτού είναι η αποφυγή της λαϊκής αγωγής (actio popularis)⁸¹ με την οποία θα καταλήγαμε σε πλήθος αξιώσεων προς αποζημίωση. Υπάρχει λοιπόν επιτακτική ανάγκη το προσβληθέν συμφέρον να έχει εντονότερο περιεχόμενο.

⁷⁹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 240.

⁸⁰ Ibid, σελ. 559 επ.

⁸¹ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 298.

5.3. Διατάξεις χάριν του γενικού συμφέροντος

Θεωρούνται ότι σκοπούν στην προστασία του γενικού συμφέροντος⁸² με συνέπεια η παραβίασή τους να μη γεννά την αστική ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ:

- α) οι οδηγίες, οι εγκύκλιοι και οι υπηρεσιακοί κανονισμοί.
- β) οι συνταγματικές διατάξεις που αναφέρονται στην προστασία της εθνικής άμυνας και της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας και εν γένει της εσωτερικής ασφάλειας.
- γ) οι διατάξεις για την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, με εξαίρεση εκείνες που αναφέρονται στην αποστολή της αστυνομικής τάξης η οποία δεν περιορίζεται στην προστασία της «απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των πολιτών» αλλά περιλαμβάνει και την προστασία των ατομικών ελευθεριών του πολίτη⁸³.
- δ) οι διατάξεις που σκοπό έχουν την προστασία της δημόσιας περιουσίας.

5.4. Διατάξεις χάριν ιδιωτικών συμφερόντων

Από την άλλη, διατάξεις των οποίων η παραβίαση δημιουργεί για τους ζημιωθέντες διοικουμένους προσωπικό και άμεσο συμφέρον να ασκήσουν αγωγή αποζημίωσης κατά του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι σε γενικές γραμμές οι ακόλουθες⁸⁴:

- α) οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα προνόμια τα οποία απορρέουν από την κτήση της ιθαγένειας.
- β) οι διατάξεις περί παροχής ειδικής προστασίας σε πρόσωπα ορισμένων κατηγοριών (π.χ. άπορων, θυμάτων πολέμου, αναπήρων πολέμου, παλαιών πολεμιστών, ανέργων κ.ο.κ.), περί προστασίας των ασφαλισμένων, καθώς και περί προστασίας της εργασίας για ορισμένες κατηγορίες προσώπων (γυναίκες, ανηλίκους).
- γ) οι διατάξεις που κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα και ιδίως την προσωπική ελευθερία και την ελευθερία κινήσεως, το άσυλο της κατοικίας, την ελευθερία του τύπου και το απαραβίαστο του απορρήτου των επιστολών, την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι.
- δ) οι φορολογικές διατάξεις, οι οποίες πέραν του γενικού συμφέροντος κρίνεται πως αποβλέπουν και στην προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων π.χ. από ιδιαίτερα επαχθή φορολογική επιβάρυνση.

⁸² Ibid, σελ. 313-316.

⁸³ Κατ' άρθρο 4 παρ. 1, 3 του ν. 1481/1984.

⁸⁴ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 316-326.

Κεφάλαιο 6^ο : Η ζημία

6.1. Γενικά

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

6.2. Η ζημία

6.2.1. Έννοια - Μορφές

Με τον όρο «ζημία» νοείται κάθε βλάβη των έννομων αγαθών του διοικουμένου, τόσο των υλικών όσο και άυλων. Η ζημία διακρίνεται⁸⁵: α) σε περιουσιακή, όταν βλάπτονται εμπράγματα ή ενοχικά δικαιώματα (ιδιωτικού δικαίου) καθώς και πραγματικές καταστάσεις που του παρέχουν τη δυνατότητα να αποκτήσει τέτοια δικαιώματα αλλά ακόμα και δημόσια δικαιώματα που είναι δυνατό να αποτιμηθούν σε χρήμα και β) σε ηθική βλάβη, όταν βλάπτονται αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητα του δράστη. Περαιτέρω, η περιουσιακή ζημία μπορεί να είναι από τη μια μεριά θετική η οποία συνίσταται στην πραγματική μείωση της περιουσίας και από την άλλη μεριά αποθετική⁸⁶, όταν η ζημιολόγος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια έχει ως συνέπεια τη ματαίωση της αύξησης της περιουσίας.

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

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

Η αποζημίωση περιλαμβάνει την αποκατάσταση της θετικής και αποθετικής ζημίας του ζημιωθέντος, δηλαδή τόσο την αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη η υπάρχουσα, πριν από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του

⁸⁵ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ.625.

⁸⁶ Το λεγόμενο «διαφυγόν κέρδος».

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

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

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

6.3 Αιτιώδης συνάφεια

Κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και ν.π.δ.δ. τίθεται σε κίνηση μόνο εφόσον υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ παρανομίας και ζημίας, δηλαδή μόνο όταν αυτές συνδέονται με μια σχέση αιτίας - αιτιατού. Τέτοια αιτιώδης συνάφεια⁸⁷ συντρέχει όταν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου είναι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, εξ αντικειμένου και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, ενόψει και των ειδικών συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης, ικανές να επιφέρουν το ζημιολογικό αποτέλεσμα (θεωρία της πρόσφορης

⁸⁷ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 237.

αιτίας). Για την κρίση λοιπόν περί ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ παράνομης πράξης, παράλειψης, υλικής ενέργειας και της επελθούσας ζημίας λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά δεδομένα της συγκεκριμένης περίπτωσης. Δεν ασκεί επιρροή η ενδεχόμενη και υποθετική εξέλιξη των γεγονότων.

Σύμφωνα με νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων της χώρας και ιδίως του ΣτΕ, «η Διοίκηση μπορεί είτε να ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη και προσδίδοντας σε αυτή αναδρομική ισχύ είτε να εκδώσει τη νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση με απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου της αρχικής παράνομης πράξης, με αποτέλεσμα στις περιπτώσεις αυτές να διασπάται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας»⁸⁸. Στην περίπτωση όμως που η αρχικώς ακυρωθείσα παράνομη πράξη έχει εφαρμοστεί για ορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, θεωρείται ότι εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παρανομίας και της ζημίας και συνεπώς εξακολουθεί να συντρέχει η προϋπόθεση που θεσπίζουν τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ. «Η προϋπόθεση αυτή συντρέχει πολύ περισσότερο στην περίπτωση που δεν εκδοθεί τελικώς νόμιμη διοικητική πράξη»⁸⁹.

6.4 Αποζημίωση

Η αποζημίωση την οποία οφείλει το δημόσιο εξαιτίας των ζημιολογώνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του είναι καταρχήν χρηματική. Η χρηματική αποζημίωση είναι πλήρης⁹⁰, περιλαμβάνει δηλαδή το ποσό που αποκαθιστά τη ζημία από την παράνομη δραστηριότητα το οποίο αντιστοιχεί τόσο στη μείωση της περιουσίας του ζημιωθέντος όσο και στη ματαίωση της αύξησής της. Ο υπολογισμός της χρηματικής αποζημίωσης γίνεται βάσει καθαρώς οικονομικών και αντικειμενικών κριτηρίων και δεδομένων, όπως ισχύουν κατά την ημέρα της συζήτησης της αγωγής. Τέλος, η επιδίκαση της αποζημίωσης κατά κανόνα γίνεται εφάπαξ, χωρίς να αποκλείεται και η καταβολή της σε μηνιαίες περιοδικές δόσεις.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει, τέλος, να γίνει για τον κανόνα του Α.Κ. περί συντρέχοντος πταίσματος⁹¹ του ζημιωθέντος και για το κατά πόσο μπορεί αυτός να έχει εφαρμογή εδώ, στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ.

⁸⁸ ΣτΕ 1861/1999, 3400/2000.

⁸⁹ ΣτΕ 3328/2001.

⁹⁰ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 244.

⁹¹ Βλ. ΑΚ 300 περί συντρέχοντος πταίσματος.

κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Γίνεται δεκτό πως ο εν λόγω κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται αναλόγως και σε αυτή την περίπτωση, με αποτέλεσμα το δικαστήριο να μην επιδικάζει αποζημίωση ή να επιδικάζει μειωμένη αποζημίωση, εάν εκείνος που ζημιώθηκε συνετέλεσε με πταίσμα του στη ζημία ή την έκτασή της ή παρέλειψε να αποτρέψει αυτή⁹².

Στις περιπτώσεις της αγωγής αποζημιώσεως λόγω μη νόμιμης ενέργειας των οργάνων του δημοσίου ή των ν.π.δ.δ. κατά την ενάσκηση της ανατεθείσας σε αυτά δημόσιας εξουσίας, δηλαδή μόνο στις περιπτώσεις αγωγής αποζημιώσεως κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ και όχι στις περιπτώσεις ευθείας αγωγής, ισχύει η πενταετής παραγραφή⁹³. Από την άλλη, οι αγωγές από καθυστερούμενες αποδοχές ή οποιασδήποτε άλλης φύσεως απολαβές ή αποζημιώσεις από αδικαιολόγητο πλουτισμό, οι οποίες ορίζονται και οφείλονται απευθείας από το νόμο και των οποίων την πληρωμή αρνείται το δημόσιο, υπόκεινται σε διετή παραγραφή.

Η παραγραφή των σχετικών αξιώσεων αρχίζει από τότε που ο παθών έλαβε πλήρη γνώση του ζημιογόνου αποτελέσματος του οφειλόμενου στις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων καθώς επίσης και του υποχρέου σε αποζημίωση⁹⁴.

B. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Κεφάλαιο 1^ο : Το αρμόδιο δικαστήριο

Μετά την έναρξη ισχύος του ν. 1406/1983, αρμόδιο για την εκδίκαση κάθε είδους διοικητικών διαφορών ουσίας που αφορούν την ευθύνη του δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ν.π.δ.δ. προς αποζημίωση, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, είναι το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο. Εξάλλου, κατά τόπο αρμόδιο είναι το δικαστήριο στην περιφέρεια του οποίου γεννήθηκε η αξίωση για αποζημίωση και σε κάθε άλλη περίπτωση το δικαστήριο της πρωτεύουσας ή το δικαστήριο στην περιφέρεια του οποίου εδρεύει το ν.π.δ.δ. αν πρόκειται για αγωγή κατά τέτοιου προσώπου.

Το ένδικο μέσο της έφεσης κατά των αποφάσεων του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου ασκούνται ενώπιον του κατά τόπο αρμόδιου Τριμελούς Διοικητικού

⁹² Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 245.

⁹³ Βλ. ΑΚ 937 για την πενταετή παραγραφή.

⁹⁴ Ibid.

Εφετείου, ενώ οι αποφάσεις του τελευταίου υπόκεινται σε αναίρεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Κεφάλαιο 2^ο : Το ένδικο βοήθημα

2.1. Η αγωγή αποζημίωσης

Από τον συνδυασμό των διατάξεων ιδίως των άρθρων 7 παρ.5 του ν. 702/1977, 2 παρ.2 του ν. 1406/1983 και 1 παρ. 2 και 24 επ. του π.δ. 341/1978, συνάγεται ότι το ένδικο βοήθημα με το οποίο εισάγονται ενώπιον του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου οι διοικητικές διαφορές ουσίας οι σχετικές με την αστική ευθύνη του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ είναι η αγωγή αποζημίωσης.

Το αίτημα της αγωγής αποζημίωσης είναι καταψηφιστικό, αφού προσανατολίζεται στην καταδίκη του εναγόμενου δημοσίου ή ν.π.δ.δ. σε αποζημίωση έναντι του ενάγοντος. Ωστόσο πρέπει να τονιστεί πως η καταψηφιστική αγωγή περιέχει οπωσδήποτε και αναγνωριστικό αίτημα, στο μέτρο που η αναγνώριση του αντίστοιχου δικαιώματος αποτελεί λογικώς και χρονικώς αναγκαία προϋπόθεση για την καταδίκη σε αποζημίωση. Τέλος, από τη διατύπωση των διατάξεων του π.δ. 341/1978 καθίσταται σαφές ότι αναγνωρίζεται και οργανώνεται, και στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, ο θεσμός της πλαγιαστικής αγωγής αποζημίωσης⁹⁵. Με άλλα λόγια οι δανειστές του δικαιούχου της αποζημίωσης έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν δικαστική προστασία ασκώντας τα δικαιώματά⁹⁶ του οφειλέτη τους εφόσον δεν τα ασκεί ο ίδιος.

Προθεσμία για την άσκηση της αγωγής δεν καθορίζεται⁹⁷. Απλώς, η αγωγή πρέπει να εγερθεί μέσα στον χρόνο της παραγραφής της επίδικης αξίωσης, που καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις, αλλιώς θα απορριφθεί ως αβάσιμη, λόγω παραγραφής της απαίτησης.

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

⁹⁵ Βλ. άρ. 24 παρ. 3 του π.δ. 341/1978

⁹⁶ Εκτός από τα δικαιώματα αυτά που συνδέονται στενά με το πρόσωπο του δικαιούχου.

⁹⁷ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 626.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η αγωγή ασκείται με δικόγραφο που έχει ορισμένο περιεχόμενο⁹⁸. Πιο συγκεκριμένα το δικόγραφο της αγωγής πρέπει να αναφέρει - πλην των στοιχείων που περιλαμβάνουν όλα τα ορισμένα δικόγραφα⁹⁹ - τον εναγόμενο, τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που θεμελιώνουν την αξίωση (πραγματική και νομική βάση), τους λόγους που δικαιολογούν την άσκησή της από τον ενάγοντα κατά του εναγομένου, καθώς και καθορισμένο αίτημα. Επιπλέον, το εν λόγω δικόγραφο κατά κανόνα υπογράφεται από τον δικαστικό πληρεξούσιο του ενδιαφερομένου και κατατίθεται στη γραμματεία του δικαστηρίου στο οποίο απευθύνεται, δηλαδή του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Κατά την κατάθεση αγωγής με καταψηφιστικό χαρακτήρα ή κύριας παρέμβασης με καταψηφιστικό αίτημα καταβάλλεται δικαστικό ένσημο. Αντιθέτως, δεν απαιτείται η καταβολή του παραβόλου που καθορίζει το άρθρο 277 ΚΔΔ/μίας, όπως για τα λοιπά ένδικα βοηθήματα.

Στην περίπτωση άσκησης καταψηφιστικής αγωγής ο ΚΔΔ/μίας προβλέπει προσωρινή δικαστική προστασία που συνίσταται στην μετά από αίτηση του ενάγοντος στο δικαστήριο, στο οποίο εκκρεμεί η αγωγή, προσωρινή επιδίκαση μέρους της απαίτησης που είναι αντικείμενο της αγωγής. Εάν η αγωγή απορριφθεί, με την απόφαση του δικαστηρίου διατάσσεται η απόδοση των τυχόν καταβληθέντων ποσών.

Η προδικασία, που αρχίζει με την άσκηση του εισαγωγικού της δίκης δικογράφου, αφορά εν γένει την προπαρασκευή της συζήτησης. Κατά τη διάρκειά της επιτρέπεται ακόμα και η υποβολή πρόσθετων λόγων με δικόγραφο που κατατίθεται στη γραμματεία του δικαστηρίου και επιδίδεται στους άλλους διαδίκους με επιμέλεια του διαδίκου τουλάχιστον 15 πλήρεις μέρες πριν από την πρώτη συζήτηση¹⁰⁰.

Στις δίκες τις σχετικές με αγωγές αποζημίωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, παρέμβαση μπορεί να ασκήσει ο τρίτος ο οποίος έχει έννομο συμφέρον. Συγκεκριμένα, πρόσθετη παρέμβαση ασκείται από οποιονδήποτε τρίτο προς υποστήριξη του διαδίκου υπέρ του οποίου έχει έννομο συμφέρον να αποβεί η

⁹⁸ Βλ. άρ. 45 ΚΔΔ/μίας.

⁹⁹ Όπως τα στοιχεία του ενάγοντα, τον τόπο και τη χρονολογία σύνταξης του δικογράφου.

¹⁰⁰ Βλ. άρ. 131 ΚΔΔ/μίας.

δίκη, ενώ κύρια παρέμβαση από τον τρίτο που προβάλλει τον ισχυρισμό, ότι αυτός είναι ο δικαιούχος της απαίτησης και υποβάλλει το αίτημα να του επιδικαστεί¹⁰¹.

Η κύρια διαδικασία περιλαμβάνει τη συζήτηση στο ακροατήριο και την έκδοση της απόφασης. Η συζήτηση είναι προφορική, διεξάγεται δε αντιμωλία όλων των παρισταμένων διαδίκων. Η ερημοδικία των διαδίκων δεν ασκεί επιρροή. Μετά τη συζήτηση στο ακροατήριο λαμβάνει χώρα η διάσκεψη και λαμβάνεται η απόφαση.

Κεφάλαιο 3^ο: Η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής

3.1. Έκταση του δικαστικού ελέγχου

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

Από τα παραπάνω, προκύπτει λοιπόν σαφώς η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής ως μέσου επιδίκασης αποζημίωσης έναντι των λοιπών ακυρωτικών και τροποποιητικών ένδικων βοηθημάτων του διοικητικού χώρου, και

¹⁰¹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 638.

ιδίως της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής. Γεγονός το οποίο μας οδηγεί και στην υιοθέτηση της άποψης ότι ούτε η προηγούμενη άσκηση αίτησης ακύρωσης αποτελεί σε καμία περίπτωση προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της αγωγής.

3.2. Συνέπειες της δικαστικής απόφασης επί της αγωγής αποζημίωσης

Οι τελεσίδικες αποφάσεις επί αγωγών αποζημίωσης παράγουν δεδικασμένο, σχετικά με το διοικητικής φύσεως ουσιαστικό ή δικονομικό ζήτημα που έκριναν, μόνον υπέρ και κατά των διαδίκων και εκείνων που κατά τη διάρκεια της δίκης ή μετά το τέλος της έγιναν καθολικοί ή ειδικοί διάδοχοί τους καθώς και των προσώπων, από τα οποία μπορεί, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, να αξιωθεί η εκπλήρωση της υποχρέωσης που έχει επιβληθεί με την πράξη, η οποία ήταν αντικείμενο της διαφοράς¹⁰². Αντιθέτως, η επ' ευκαιρία της αγωγής αποζημίωσης παρεμπόδιση κρίση του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου ως προς το νόμιμο ή μη της ζημιολογίας δραστηριότητας ουδέποτε παράγει διαπλαστικό αποτέλεσμα¹⁰³.

Τέλος, η εκτέλεση των τελεσίδικων ή προσωρινά εκτελεστών καταψηφιστικών αποφάσεων, με τις οποίες επιδικάζονται χρηματικές απαιτήσεις, καθορίζεται από το άρθρο 199 του ΚΔΔ/μίας, με παραπομπή στον ΚΠολΔ, εάν πρόκειται για αίτηση που επιδικάζεται εις βάρος του Δημοσίου ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου, και στον Κώδικα περί Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων και τις σχετικές διατάξεις στην αντίθετη περίπτωση¹⁰⁴.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

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

¹⁰² Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 645.

¹⁰³ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 304-305.

¹⁰⁴ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 645-646.

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

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

Η ερμηνεία των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ μας επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου και ν.π.δ.δ. ρυθμίζεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου σε δύο περιπτώσεις¹⁰⁵:

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

Παραπέμποντας το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ στον ΑΚ αναφέρεται συγκεκριμένα στις διατάξεις των άρθρων 71 ΑΚ και 922 ΑΚ για την εξωσυμβατική ευθύνη κατά τις αρχές της πρόστησης. Κατά το άρθρο 71 ΑΚ, το δημόσιο και τα ν.π.δ.δ. ευθύνονται για την παρανομία των οργάνων τους υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που προβλέπει το διοικητικό δίκαιο, με τη διαφορά όμως ότι απαιτείται κατά κανόνα υπαιτιότητα, δηλαδή δόλος ή αμέλεια του οργάνου τους. Οι ίδιες προϋποθέσεις είναι απαραίτητες και για την αστική ευθύνη του οργάνου ως προστηθέντος κατ' εφαρμογή του άρθρου 922 ΑΚ.

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

¹⁰⁵ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, όπ. πάρ., σελ. 249.

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

2.1. Όργανα

Σε ό,τι αφορά την έννοια του όρου «όργανα» δεν μπορεί να ταυτίζεται σε καθεμιά από τις δύο αυτές περιπτώσεις. Όπως έχει αναλυθεί και ανωτέρω, η Πολιτεία ευθύνεται κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ για πράξεις προσώπων τα οποία ανήκουν σε πολύ ευρύτερο κύκλο από αυτόν που προβλέπεται κατά την εφαρμογή του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ¹⁰⁶.

2.2. Πεδίο εφαρμογής

Όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ με εκείνες του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, ο όρος «δημόσια εξουσία» οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων που περιέχονται στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ σε σχέση με εκείνες που καθιερώνουν οι διατάξεις του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, προσδιορίζοντας από τη μια μεριά τον κύκλο περιπτώσεων αστικής ευθύνης του δημοσίου και των ν.π.δ.δ. όταν διέπονται από τις αρχές του δημόσιου δικαίου και από την άλλη τις αντίστοιχες περιπτώσεις αστικής ευθύνης όταν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο.

2.3 Δικαιοδοσία

Άλλη διαφορά η οποία πρέπει να επισημανθεί αφορά την κατανομή της αρμοδιότητας προς εκδίκαση των περιπτώσεων που υπάγονται σε κάθε κατηγορία. Ειδικότερα, τότε μόνο η επίλυση διαφορών, που σχετίζονται με την αποκατάσταση της ζημίας από παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου, υπάγεται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων όταν αυτές αναφύονται κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η δικαιοδοσία επίλυσης ανάλογων διαφορών ανήκει στα πολιτικά δικαστήρια¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 239-240.

¹⁰⁷ Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. πάρ., σελ. 240, Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 200-201.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΞΙΩΣΗ
ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Κεφάλαιο 1^ο: Θεμελίωση της αρχής της ευθύνης

1.1. Θεμελίωση

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

Το κενό αυτό των ιδρυτικών συνθηκών ανέλαβε να καλύψει το ΔΕΚ με διατύπωσή του στην απόφαση Francovich, όταν όριζε ότι: «Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή, κατά την οποία τα κράτη - μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες, που προκαλούνται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, που τους καταλογίζονται»¹⁰⁸. Με άλλα λόγια, το κοινοτικό δίκαιο διέπει την αστική ευθύνη του δημοσίου στο μέτρο που κρίνονται εθνικά μέτρα, τα οποία παραβιάζουν κοινοτικούς κανόνες.

1.2. Έκταση εφαρμογής

Περαιτέρω, από την ερμηνεία της γενικευμένης διατύπωσης του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι περιπτώσεις που αυτή καλύπτει δεν περιορίζονται στην περίπτωση της μη τροπής οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο. Αντιθέτως, συνάγεται πως η αρχή της κοινοτικοδικαϊκής αστικής ευθύνης του κράτους μπορεί να βρει εφαρμογή και στην περίπτωση της μη εμπρόθεσμης τροπής οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο, στην τροπή οδηγίας σε εσωτερικό δίκαιο αντίθετα όμως προς τις επιταγές της, στη περίπτωση παράβασης της άμεσης εφαρμογής μιας οδηγίας, παράβασης ενός κανονισμού ή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, της μη σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου από τα δικαστήρια¹⁰⁹.

¹⁰⁸ ΔΕΚ, C-6 και C- 9/90 της 19.11.1991, Francovich, ΕΕΕυρΔ 1993, 427 επ., σκ. 37

¹⁰⁹ Ι. Μαθιουδάκη, Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ΔιΔικ 1998, σελ. 318.

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

2.1. Γενικά

Προκειμένου η δικαστική προστασία για την ικανοποίηση των δικαιούχων των δικαιωμάτων, των παρεχόμενων από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και προσβαλλόμενων από τη δράση των οργάνων του κράτους - μέλους, να είναι αποτελεσματική, επιβάλλεται όχι μόνο αποδυνάμωση των μέτρων του κράτους - μέλους που παραβιάζουν τις σχετικές διατάξεις αλλά επιπλέον δικαστική παρέμβαση για την αποκατάσταση της ζημίας αυτής. Το ΔΕΚ διατύπωσε τα θεμέλια της νέας αυτής αρχής στις υποθ. Francovich¹¹⁰ και Brasserie du Pêcheur¹¹¹.

2.2. Απόφαση Francovich

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

α) στην πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, η οποία θα διακυβευόταν από την έλλειψη ενός συστήματος κυρώσεων για τις παραβάσεις των κρατών μελών¹¹².

β) στον χαρακτήρα της Κοινότητας ως έννομης τάξης, από την οποία οι κοινοτικοί πολίτες έλκουν δικαιώματα, τα οποία χρήζουν προστασίας¹¹³ και

γ) στην υποχρέωση συνεργασίας των κρατών μελών με την Κοινότητα, όπως προβλέπεται από το αρ. 5 ΣυνθΕΚ, στην οποία υπονοείται και συγκαταλέγεται και η υποχρέωση εξάλειψης των παράνομων συνεπειών της παράβασης του κοινοτικού δικαίου¹¹⁴.

2.2. Απόφαση Brasserie du Pêcheur

Στην υπόθ. Brasserie du Pêcheur, το ΔΕΚ επικαλέστηκε την πολύ σημαντική βάση του άρθρου 215 παρ.2 Συνθ.Ε.Κ. (ήδη άρθρο 288 εδ. β) το οποίο αφορά την

¹¹⁰ ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 31-36.

¹¹¹ ΔΕΚ, C46/93 και C-48/93 της 5.3.1996, Brasserie du Pêcheur, ΕΕΕυρΔ 1997, 81 επ., σκ. 39.

¹¹² ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 32 και 33.

¹¹³ Ibid, σκ. 31.

¹¹⁴ Ibid, σκ. 36.

εξωδικαιοπρακτική ευθύνη της Κοινότητας¹¹⁵ και παραπέμπει στις γενικές αρχές που είναι κοινές στα κράτη - μέλη.

Κεφάλαιο 3^ο: Οι προϋποθέσεις της αξίωσης

3.1. Προϋποθέσεις της αξίωσης

Σύμφωνα με τη διατύπωση του Δικαστηρίου στην υπόθ. Francovich, οι προϋποθέσεις της αξίωσης «εξαρτώνται από το είδος της παράβασης του κοινοτικού δικαίου, στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία»¹¹⁶, χωρίς ωστόσο να αφήνει στην πράξη μεγάλα περιθώρια για διαφοροποίηση των προϋποθέσεων αυτών. Με επόμενες αποφάσεις του, προχώρησε σε μεγαλύτερη εξειδίκευση των προϋποθέσεων, ορίζοντας πως «ο κοινοτικός κανόνας, που παραβιάστηκε, πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ζημιωθέντες, η παράβαση πρέπει να είναι κατάφωρη και να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας».

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

Υποκειμενική προϋπόθεση της ευθύνης, σύμφωνα με την ερμηνεία της ανωτέρω διατύπωσης αποτελεί η αναγνώριση δικαιωμάτων στους ιδιώτες από τον παραβιαζόμενο κοινοτικό κανόνα. Επιπλέον, γίνεται δεκτό, με αρκετή επιείκεια και ελαστικότητα από την πλευρά του ΔΕΚ, ότι «τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη αλλά λόγω σαφών υποχρεώσεων, που η Συνθήκη επιβάλλει όσο και στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα»¹¹⁷. Η παραβιασθείσα λοιπόν κοινοτική διάταξη μπορεί να αφορά και γενικότερους σκοπούς, αρκεί πάντως να αφορά - τουλάχιστο παράλληλα - και το συμφέρον ορισμένων ατόμων.

Το άμεσο ή μη της εφαρμογής του κοινοτικού κανόνα δικαίου στερείται, εν προκειμένω, νοήματος και δεν επηρεάζει αποκλειστικά τη γένεση της αστικής ευθύνης του κράτους – μέλους και κατ' επέκταση της αξίωσης αποζημίωσης¹¹⁸. Με αυτά τα δεδομένα κρίνεται πως εάν μεν η κρίσιμη κοινοτική διάταξη στερείται αμέσου εφαρμογής, τότε η αξίωση αποζημίωσης είναι απαραίτητη, ώστε να

¹¹⁵ ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 40 επ.

¹¹⁶ ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 38.

¹¹⁷ Ibid, σκ.31.

¹¹⁸ ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 21

παραμερισθούν τα δυσμενή αποτελέσματα της μη εφαρμογής της. Αντίθετα, εάν η κρίσιμη διάταξη είναι άμεσα εφαρμόσιμη, η αξίωση αποζημίωσης συμπληρώνει την άμεση εφαρμογή της.

3.1.2. Ο κατάφωρος χαρακτήρας της παράβασης

Αντικειμενική προϋπόθεση της κρατικής ευθύνης είναι η καταρχήν «κατάφωρη» παράβαση του κοινοτικού δικαίου¹¹⁹.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στο αρ. 215 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, η προσβολή του κοινοτικού δικαίου είναι «κατάφωρη» όταν είναι «πρόδηλη» και «σοβαρή». Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο αποβλέπει στην απόδειξη και ειδικότερα στο πρόδηλο της παρανομίας και στη βαρύτητά της ελέγχοντας αφενός αντικειμενικά στοιχεία, όπως για παράδειγμα εάν υπάρχει ήδη από μακρού χρόνου αντίθετη νομολογία του επί του θέματος και αφετέρου υποκειμενικά στοιχεία όπως το πταίσμα του κράτους¹²⁰.

3.1.3. Ο αιτιώδης σύνδεσμος

Απαραίτητος, τέλος, για τη στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης του κράτους είναι ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της κρατικής παράβασης και της ζημίας¹²¹. Το εθνικό δίκαιο μάλιστα είναι αυτό που παρέχει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την κατάφαση του αιτιώδους συνδέσμου, θέση που έγινε δεκτή τόσο από το ΔΕΚ¹²² όσο και από τα εθνικά δικαστήρια όπου προέκυψαν ανάλογες διαφορές¹²³. Άλλωστε, σύμφωνα με τη θεωρία, αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ του ιδρύοντος την ευθύνη γεγονότος και της ζημίας κρίνεται πως υπάρχει όταν το γεγονός αυτό, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων (δηλαδή, χωρίς την παρεμβολή έκτακτων και ασυνήθιστων περιστατικών) και την έλλογη ανθρώπινη πείρα, είχε την ικανότητα και τη γενική τάση, να αποτελέσει την αποχρώσα, πρόσφορη αιτία (causa adequate) για την επέλευση του επιζήμιου αποτελέσματος.

¹¹⁹ Ibid, σκ. 51.

¹²⁰ Το οποίο, παρότι δεν συγκαταλέγεται εντός των προϋποθέσεων της ευθύνης, σιωπηρά ωστόσο η ύπαρξή του παίζει μεγάλο ρόλο για την κατάφαση του «κατάφωρου» της παράβασης.

¹²¹ ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 51 και Francovich, όπ. παρ., σκ. 40.

¹²² ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 42.

¹²³ Π.χ. η απόφαση του Γερμανικού Ακυρωτικού του μετά την αναπομπή από το ΔΕΚ της υπόθ. Brasserie du Pecheur.

3.2. Στοιχεία που δεν αποτελούν προϋποθέσεις της αξίωσης

Ανάμεσα στα στοιχεία τα οποία, ενώ είναι δυνατό να συνεκτιμούνται, ωστόσο δεν συνιστούν κατά το κοινοτικό δίκαιο προϋποθέσεις αποζημίωσης αναφέρονται τα ακόλουθα:

α) η προηγούμενη απόφαση του ΔΕΚ που καταδικάζει το κράτος μέλος για την παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Μόνο σε περίπτωση έκδοσης απόφασης από το ΔΕΚ ή σταθερής αντίθετης νομολογίας του, η παράβαση του κοινοτικού δικαίου από το εθνικό όργανο θα είναι «κατάφωρη» και επομένως θα υποχρεώνει το κράτος σε αποζημίωση¹²⁴.

β) η ύπαρξη υπαιτιότητας του παρανομούντος οργάνου¹²⁵, η οποία μπορεί όμως να προσδώσει τον χαρακτήρα του «κατάφωρου» στην προσβολή του κοινοτικού κανόνα και με αυτό τον τρόπο να λειτουργήσει υπέρ της γένεσης κρατικής ευθύνης.

γ) το είδος του κρατικού οργάνου που παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο. Σύμφωνα και με την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθ. Brasserie du Pecheur, τέτοιο όργανο μπορεί να είναι κάλλιστα και ο εθνικός νομοθέτης και η διοίκηση¹²⁶.

3.3. Ο επικουρικός χαρακτήρας της αξίωσης

Το ΔΕΚ έχει κάνει δεκτό¹²⁷ ότι το εθνικό δικαστήριο μπορεί να εξαρτήσει την έκταση της αποζημίωσης από το συντρέχον πταίσμα του ιδιώτη, στο οποίο συγκαταλέγεται ιδίως η μη έγκαιρη εξάντληση από τον ενάγοντα όλων των διαθέσιμων εθνικών βοηθημάτων, χωρίς όμως να φαίνεται πως θέτει την προηγούμενη εξάντληση κάθε μορφής έννομης προστασίας ως προϋπόθεση επιδίκασης αποζημίωσης¹²⁸. Αντιθέτως η προηγούμενη εξάντληση κάθε εσωτερικού ένδικου βοηθήματος ίσως να απέβαινε ιδιαίτερα δυσμενής για τον ζημιωθέντα λόγω της παρόδου μακρού χρόνου από την επέλευση της ζημίας.

Κεφάλαιο 4^ο: Η κοινοτικού δικαίου αξίωση στο εσωτερικό δίκαιο

4.1. Γενικά

¹²⁴ ΔΕΚ, Brasserie du Pecheur, όπ. παρ., σκ. 57.

¹²⁵ Ibid, σκ. 79.

¹²⁶ Ibid, σκ. 32.

¹²⁷ Ibid, σκ. 84.

¹²⁸ Ι. Μαθιουδάκη, Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπ. παρ., σελ. 324-325.

Η Κοινότητα δεν διαθέτει ίδιο σύστημα εκτελέσεως των αποφάσεων των οργάνων της. Για το λόγο αυτό, η εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου είναι σχεδόν αποκλειστικά υπόθεση των εσωτερικών τάξεων των κρατών μελών, τα οποία εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο είτε άμεσα είτε έμμεσα¹²⁹.

4.2 Αρμοδιότητα της εσωτερικής έννομης τάξης των κρατών - μελών

Το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο καθορίζει βεβαίως τις προϋποθέσεις οι οποίες εγείρουν την αστική ευθύνη του κράτους - μέλους και κατ' επέκταση την αξίωση του δικαιούχου για ανόρθωση της ζημίας του, δεν προβλέπουν όμως αφενός τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα και αφετέρου τις διαδικαστικές προϋποθέσεις βάσει των οποίων θα διασφαλιστεί τελικά η δικαστική προστασία την οποία παρέχει και οργανώνει αυτό¹³⁰. Σύμφωνα άλλωστε με την εξαγγελία του ΔΕΚ στην υπόθ. Francovich¹³¹: «Ελλείψει κοινοτικής νομοθεσίας, ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους - μέλους».

4.2.1. Προϋποθέσεις εφαρμογής του εθνικού δικαίου

Συνεχίζοντας, το ΔΕΚ προβλέπει ότι οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις των εθνικών νομοθεσιών «δε μπορεί να είναι δυσμενέστερες από εκείνες, που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο», ούτε μπορεί, «να είναι τέτοιες, ώστε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημίωσης»¹³².

4.2.2. Έκταση της αποζημίωσης κατά το εθνικό δίκαιο

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

¹²⁹ Ι. Μαθιουδάκη, Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπ. παρ., σελ. 326.

¹³⁰ Π. Παυλόπουλου, Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, ΔιΔικ 1994, σελ. 781.

¹³¹ ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 42.

¹³² ΔΕΚ, Francovich, όπ. παρ., σκ. 43.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

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

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

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΒΙΒΛΙΑ

ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2^η έκδ., 1984.

ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, α και β, 1985.

ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π., Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως, 1962.

ΠΑΠΑΕΥΑΓΓΕΛΟΥ/ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗ/ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥ/ ΝΙΚΟΛΑΡΑΚΟΥ-ΜΑΥΡΟΜΙΧΑΛΗ/ ΤΖΙΡΑΚΗ, Δικαστών Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομολογία Ετών 1999-2001 των Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρείου Πάγου, Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ Π., Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου ΙΙ, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.

ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ Ε., Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου Ι, 11^η έκδ., 2002.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Μ., Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, ανατύπωση 1968.

B. ΑΡΘΡΑ

ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ Ι., Η Κοινοτικού Δικαίου Αξίωση Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου, Διοικητική Δικαιοσύνη 1998, σελ. 314-329.

ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ Π., Ευθύνη του Κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, Διοικητική Δικαιοσύνη 1994, σελ. 769-782.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Μ., Το καθεστώς της Αστικής Ευθύνης του Κράτους κατά το ελληνικόν, το γερμανικόν και το γαλλικόν δίκαιον, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 1986, σελ. 178-188.

Γ. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΔΕΚ, 19 Νοεμβρίου 1991, C-6,9-90, Francovich, Bonifaci, Συλλ. Ι, σελ. 403.

ΔΕΚ, 5 Μαρτίου 1996, C-46,48-93, Brasserie du Pecheur SA, Συλλ. Ι-1131.