



ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ (Public Law – Public Policies)
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2022-2023

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Του Παναγιώτη Κωνσταντίνου Τριάντη
Α.Μ.: 7340152202021

Αστική ευθύνη του Δημοσίου από υλικές ενέργειες

Επιβλέποντες:

- α) Π. Μουζουράκη
- β) Κ. Γιαννακόπουλος
- γ) Δ. Κυριαζής

Αθήνα, Οκτώβριος του 2023

Copyright © [Τριάντης, Παναγιώτης Κ. – 2023]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού

ΔΗΛΩΣΗ ΠΕΡΙ ΜΗ ΠΡΟΣΒΟΛΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία, την οποία υποβάλλω, δεν περιλαμβάνει στοιχεία προσβολής δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας σύμφωνα με τους ακόλουθους όρους τους οποίους διάβασα και αποδέχομαι:

1. Η διπλωματική εργασία πρέπει να αποτελεί έργο του υποβάλλοντος αυτήν υποψήφιου διπλωματούχου.
2. Η αντιγραφή ή η παράφραση έργου τρίτου προσώπου αποτελεί προσβολή δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας και συνιστά σοβαρό αδίκημα, ισοδύναμο σε βαρύτητα με την αντιγραφή κατά τη διάρκεια της εξέτασης. Στο αδίκημα αυτό περιλαμβάνεται τόσο η προσβολή δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας άλλου υποψήφιου διπλωματούχου όσο και η αντιγραφή από δημοσιευμένες πηγές, όπως βιβλία, εισηγήσεις ή επιστημονικά άρθρα. Το υλικό που συνιστά αντικείμενο λογοκλοπής μπορεί να προέρχεται από οποιαδήποτε πηγή. Η αντιγραφή ή χρήση υλικού προερχόμενου από το διαδίκτυο ή από ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια επιφέρει τις ίδιες δυσμενείς έννομες συνέπειες με τη χρήση υλικού προερχόμενου από τυπωμένη πηγή ή βάση δεδομένων.
3. Η χρήση αποσπασμάτων από το έργο τρίτων είναι αποδεκτή εφόσον, αναφέρεται η πηγή του σχετικού αποσπάσματος. Σε περίπτωση επί λέξει μεταφοράς αποσπάσματος από το έργο άλλου, η χρήση εισαγωγικών ή σχετικής υποσημείωσης είναι απαραίτητη, ούτως ώστε η πηγή του αποσπάσματος να αναγνωρίζεται.
4. Η παράφραση κειμένου, αποτελεί προσβολή δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας.
5. Οι πηγές των αποσπασμάτων που χρησιμοποιούνται θα πρέπει να καταγράφονται πλήρως σε πίνακα βιβλιογραφίας στο τέλος της διπλωματικής εργασίας.
6. Η προσβολή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας επισύρει την επιβολή κυρώσεων. Για την επιβολή των ενδεδειγμένων κυρώσεων, τα αρμόδια όργανα της Σχολής θα λαμβάνουν υπόψη παράγοντες όπως το εύρος και το μέγεθος του τμήματος της διπλωματικής εργασίας που συνιστά προσβολή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Οι κυρώσεις θα επιβάλλονται, ύστερα από γνώμη της τριμελούς εξεταστικής επιτροπής με απόφαση της Συνέλευσης της Σχολής, και μπορούν να συνίστανται στον μηδενισμό της διπλωματικής εργασίας (με ή χωρίς δυνατότητα επανυποβολής), τη διαγραφή από τα Μητρώα των μεταπτυχιακών φοιτητών, καθώς και την επιβολή πειθαρχικών ποινών, όπως η αναστολή της φοιτητικής ιδιότητας του υποψήφιου διπλωματούχου.

Επιπλέον, παρέχω τη συναίνεσή μου, ώστε ένα ηλεκτρονικό αντίγραφο της διπλωματικής εργασίας μου να υποβληθεί σε ηλεκτρονικό έλεγχο για τον εντοπισμό τυχόν στοιχείων προσβολής δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ημερομηνία

Υπογραφή Υποψηφίου

Πίνακας Περιεχομένων

Πρόλογος	4
Κυρίως Μέρος - Εισαγωγικές παρατηρήσεις	5
Η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου	6
Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο ισχύον δίκαιο	10
A. Ύπαρξη πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας	13
B. Το διοικητικό όργανο και η έννοια της δημόσιας εξουσίας στις υλικές ενέργειες	21
Γ. Η παρανομία στις υλικές ενέργειες.....	25
Δ. Η διευρυμένη έννοια της εσωτερικής συνάφειας	26
E. Ζημία από υλικές ενέργειες	28
ΣΤ. Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ παράνομης υλικής ενέργεια και ζημίας	30
H. Η αρνητική προϋπόθεση της μη παραβίασης διάταξης που έχει τεθεί για χάρη γενικού συμφέροντος	32
Το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες υλικές ενέργειες στα τροχαία ατυχήματα	33
Νομολογιακά παραδείγματα αστικής ευθύνης από υλικές ενέργειες	
Περιοριστική διοικητική δράση - Αστυνομικές ενέργειες	36
Παροχική διοικητική δράση - Παροχή ιατρικών υπηρεσιών από τα δημόσια νοσοκομεία	39
Αντί επιλόγου	42

Πρόλογος

Η οριοθέτηση του αντικειμένου της διπλωματικής εργασίας και η πορεία της

Οι αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας διέπουν τη διοικητική δράση και κατευθύνουν προς το σκοπό της, την εξυπηρέτηση, δηλαδή, του δημοσίου συμφέροντος. Πολλές φορές, εντούτοις, η διοικητική δράση αποκλίνει από το σκοπό της, προκαλώντας βλάβη στα συμφέροντα των διοικουμένων. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τον έντονο κρατικό παρεμβατισμό, ο οποίος παρατηρείται στη σύγχρονη εποχή, καθότι ότι το κράτος διευρύνει διαρκώς τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής στους οποίους επεμβαίνει και γενικότερα δραστηριοποιείται, έχει ως συνέπεια ο διοικούμενος πολίτης να έρχεται όλο και πιο συχνά αντιμέτωπος με τα βλαπτικά για τον ίδιο αποτελέσματα της κρατικής δραστηριότητας¹. Και ενώ γενικώς το ζήτημα της ζημίας που υφίσταται ο ιδιώτης από μη σύννομες πράξεις ή παραλείψεις πράξεων των οργάνων του Δημοσίου έχει απασχολήσει επανειλημμένως τη θεωρία, το μεγαλύτερο και ενδεχομένως επικινδυνότερο μέρος της κρατικής δραστηριότητας, δηλαδή οι υλικές ενέργειες και παραλείψεις τέτοιων ενεργειών, φαίνεται να μη τυγχάνουν της προσοχής που τους αρμόζουν.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, της παρούσας διπλωματικής εργασίας επιχειρείται να αναδειχθεί η ισότιμη νομική ισχύς της υλικής ενέργειας σχέση προς τη νομική ισχύ της διοικητικής πράξης, σε πείσμα μέρος της μέχρι πρότινος νομολογίας και θεωρίας, με βάση τις οποίες η υλική ενέργεια συνιστούσε υποδεέστερη μορφή διοικητικής δράσης, μη χρήζουσα νομικής επεξεργασίας. Συγχρόνως, επιχειρείται να αναδειχθεί η πολύπλοκη φύση των υλικών ενεργειών στα πλαίσια της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, η οποία επιφέρει την ερμηνευτική ταλάντευση των εννοιών-προϋποθέσεων της δημόσιας εξουσίας και της εσωτερικής συνάφειας, τις οποίες εκ του λόγου αυτού κρίνω αναγκαίο να αναλύσουμε. Επιπλέον, ιδιαίτερη μνεία θα δοθεί σε μείζονες, κατά την κρίση μου, τομείς της αστικής ευθύνης, όπως για παράδειγμα οι παράνομες υλικές ενέργειες και παραλείψεις υλικών ενεργειών των αστυνομικών οργάνων, οι οποίες καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μέρος των αποφάσεων αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

¹ Μπαλής Γ., Μελέται επί του ισχύοντος αστικού δικαίου, Εκδόσεις «Πυρσού Α.Ε.», Αθήνα 1938, σελ 450

Κυρίως Μέρος

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει ένα θεσμό έμμεσης έννομης προστασίας του διοικουμένου, το θεσμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ). Γενικά, με τον όρο αστική ευθύνη νοείται η υποχρέωση του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ να αποκαθιστούν (αποζημιώνουν) τη ζημία που υφίστανται οι διοικούμενοι, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, οι οποίοι θίγονται από τις μη σύννομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την άσκηση ή επ' ευκαιρία άσκησης των καθηκόντων των φορέων δημόσιας εξουσίας². Υπάρχουν περιπτώσεις που ακόμα κι όταν ο νόμος δίνει στο θιγένο από τη ζημιογόνα και παράνομη πράξη ή παράλειψη τη δυνατότητα να την προσβάλλει, ασκώντας διαπλαστικά ένδικα βοηθήματα, όπως αίτηση ακυρώσεως, προσφυγή, οι ζημιογόνες συνέπειες εις βάρος του διοικουμένου εξακολουθούν να υφίστανται και μετά τη δικαστική απόφαση. Το δικαίωμα πλήρους και αποτελεσματικής δικαστική προστασία έρχεται να συμπληρώσει ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, καλύπτοντας όχι μόνο τις ως άνω περιπτώσεις, αλλά κι εκείνες στις οποίες η ζημιογόνα πράξη δε δύναται να προσβληθεί με τα κύρια ένδικα βοηθήματα, όπως συμβαίνει με τις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή τις κυβερνητικές πράξεις. Καθίσταται, λοιπόν, εμφανές ότι από τη στιγμή που τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής δε συνιστούν επαρκή μέσα για την άρση των βλαπτικών συνεπειών της παράνομης δραστηριότητας του δημοσίου³, ο θεσμός της αστικής ευθύνης δρα αποκαταστατικά ως ένας επιπρόσθετος μηχανισμός άρσης των ζημιών που υφίστανται οι διοικούμενοι και αποκατάστασης των παραβιάσεων της ισότητας⁴.

Κατά τον Δαγτόγλου, η αστική ευθύνη του Δημοσίου μοιάζει με τις τριγωνικές σχέσεις: ζημιωθείς πολίτης, όργανο του Δημοσίου και το υπεύθυνο προς αποζημίωση Δημόσιο⁵. Παρά την ονομασία του, ο όρος «αστική ευθύνη» δεν συνδέεται με την έννοια της ευθύνης του αστικού δικαίου, ενώ συγχρόνως διακρίνεται σαφώς από την ποινική και πειθαρχική ευθύνη⁶. Η ευθύνη

² Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001, Παυλόπουλος Πρ., Η αστική ευθύνη του δημοσίου, Ι. ό.π., σελ. 41.

³ Παυλόπουλος Π. σε Γέροντα Α. / Παυλόπουλο Π. / Σιούτη Γ. ..., Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 509

⁴ Παυλόπουλος Πρ., σε Γέροντας Απόστολος (συλλογικό), Διοικητικό Δίκαιο..., ό.π., σελ. 322.

⁵ Δαγτόγλου Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Πέμπτη έκδοση ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντώνη Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σελ. 964.

⁶ Δαγτόγλου Πρ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο..., ό.π., σελ. 968.

του Δημοσίου διακρίνεται⁷ σε συμβατική και εξωσυμβατική ή αστική ευθύνη κατά τα άρθρα 104-105 του ΕισΝΑΚ. Συμβατική ευθύνη προκύπτει από την πλημμελή εκτέλεση ορισμένης διοικητικής συμβάσεως, με αποτέλεσμα να επέρχεται ζημία στον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη. Η μη συμβατική ευθύνη του Δημοσίου υποδιακρίνεται στην ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του (άρθρο 104 ΕισΝΑΚ) και σε αστική ευθύνη του Δημοσίου από σχέσεις, οι οποίες διέπονται από το δημόσιο δίκαιο, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ. Τέλος, στο άρθρο 106 του ΕισΝΑΚ ρυθμίζεται η αστική ευθύνη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

Η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις των οργάνων του αποτελεί μηχανισμό διορθωτικής δικαιοσύνης, ο οποίος αποσκοπεί αφενός στην αποκατάσταση της νομιμότητας και της ισότητας μεταξύ των διοικουμένων και της αρχής του κράτους του δικαίου και αφετέρου στην κατοχύρωση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, κατά τις διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Συνεπώς, όταν μια ζημιογόνος δραστηριότητα του Δημοσίου δεν είναι σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας, που πρέπει να διέπει την δράση και λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου⁸, και του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως ορίζεται στο άρθρο 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως άτομου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. 2 ... 4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης». Κατ' επέκταση, η ζημιογόνος αυτή δραστηριότητα γεννά υποχρέωση του Δημοσίου να επανορθώσει την προκληθείσα ζημία του ιδιώτη, προκειμένου ν' αποκατασταθεί η αρχή της νομιμότητας. Στο πλαίσιο της επιδίωξης αποκατάστασης της αρχής της νομιμότητας,

⁷ Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου..., ό.π., σελ. 233-234.

⁸ Παυλόπουλος Π. σε Γέροντα Α. / Παυλόπουλο Π. / Σιούτη Γ. ..., Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 509

ο διοικούμενος ο οποίος υφίσταται τις ζημιολογόνες συνέπειες της παράνομης δραστηριότητας των οργάνων του Δημοσίου διαθέτει, πέρα από το ένδικο βοήθημα της αγωγής, και τη δυνατότητα ακύρωσης της παράνομης διοικητικής πράξης ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, ιδίως με τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής. Συνεπώς, η αστική ευθύνη του Δημοσίου αναδεικνύεται ως απαραίτητος και αναντικατάστατος επανορθωτικός μηχανισμός για την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου.

Μολονότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου δε θεμελιώνεται ρητώς σε συγκεκριμένη διάταξη του Συντάγματος, σε αντίθεση με άλλα ευρωπαϊκά συντάγματα, όπως ο Γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος (Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), ο οποίος προβλέπει ρητώς στο άρθρο 34⁹ το θεσμό της αστικής ευθύνης, γίνεται δεκτό ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου απορρέει από ένα σύνολο συνταγματικών διατάξεων. Η αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου δεν αποτελούν, όμως, το μόνο συνταγματικό έρεισμα του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Η υποχρέωση του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου να αποζημιώνουν τους διοικούμενους για παράνομες (ΣτΕ 980/2002) και νόμιμες (ΣτΕ 5504/2012, ΣτΕ 622/2021) ζημιολογόνες πράξεις των οργάνων τους στηρίζεται αναμφίβολα επίσης και στον συνταγματικό κανόνα της ισότητας¹⁰, που κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 4 του Συντάγματος και, ιδίως, της επιταγής της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών που θεσπίζουν οι διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος: «Οι Έλληνες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους»¹¹. Και τούτο διότι οι ζημίες που προκαλούνται στους διοικουμένους από τη, χάριν δημοσίου συμφέροντος, δράση των οργάνων του Κράτους συνιστούν γι' αυτούς ειδικά δημόσια βάρη και κατ' επέκταση τους επιβαρύνουν άνισα σε σχέση με τους λοιπούς διοικουμένους. Ως εκ τούτου και ενόψει του συνταγματικά κατοχυρωμένου κανόνα της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, το Κράτος υποχρεούται να προβλέπει τους μηχανισμούς εκείνους αποκατάστασης των ανισοροπιών που δημιουργούνται από δραστηριότητες ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου, οι οποίες ναι μεν κατευθύνονται στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, από την άλλη δε προκαλούν ζημία, υλική ή ηθική, σε ορισμένους διοικουμένους. Ειδάλλως, η μη πρόβλεψη των μηχανισμών αυτών, δηλαδή η μη θεσμοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, θα δημιουργούσε μία κατάσταση όπου ένα πρόσωπο ή μια ομάδα προσώπων θα ήταν υποχρεωμένα να υποστούν τις ζημιολογόνες συνέπειες μιας παράνομης κρατικής δραστηριότητας ή παράλειψης, που εντάσσεται στο πλαίσιο ενός

⁹ «If any person, in the exercise of a public office entrusted to him, violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.»

¹⁰ ΣτΕ 3783/2014

¹¹ Παυλόπουλος Π., Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΕΔΔΔ 1992-169-171.

κύκλου αρμοδιοτήτων από την άσκηση των οποίων ωφελείται, τουλάχιστον κατ' αρχήν, το κοινωνικό σύνολο θα συνιστούσε κατάφωρη παραβίαση της αρχής της ισότητας και ιδίως, της επιταγής της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών

Την θέση αυτή, ότι δηλαδή δεν συμβιβάζεται με την αρχή της συμμετοχής όλων των πολιτών στα δημόσια βάρη η επίρριψη των κινδύνων από ζημιογόνα γεγονότα μόνο σε ένα περιορισμένο αριθμό προσώπων, ενστερίσθηκε ευθέως το Συμβούλιο Επικρατείας, το οποίο με την απόφαση της Ολομελείας του 1501/2011 δέχθηκε ότι συνταγματικό έρεισμα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών και συγκεκριμένα δέχθηκε: *«Επειδή, το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζοντας ότι οι “Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους” έχει αναγάγει σε συνταγματικό κανόνα την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, συνιστά δε, παράλληλα, και διάταξη στην οποία θεμελιώνεται η αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις των οργάνων του που προκαλούν ζημία, παράνομες (ΣτΕ 980/2001) ή νόμιμες (ΣτΕ 5504/2012). Τούτο, διότι η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών επιτάσσει και την αποκατάσταση της ζημίας που κάποιος υφίσταται από την δράση, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, των οργάνων του Κράτους, όταν η δράση αυτή δεν είναι σύννομη ή όταν είναι μεν νόμιμη αλλά προκαλεί βλάβη, ιδιαίτερη και σπουδαία, σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η δράση αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία. Πραγματώνεται δε ο σκοπός της διατάξεως αυτής υπό την ανωτέρω έννοια όταν αποκατάσταση τέτοιας ζημίας καθίσταται δυνατή σε περίπτωση ζημιογόνου δράσεως οιαδήποτε οργάνου του Κράτους¹²». Συνεπώς, το δικαστήριο με την υπό κρίση απόφασή του έκρινε ότι το Σύνταγμα δεν ανέχεται να παραμένουν άνευ αποκαταστάσεως ζημιές που υφίστανται οι πολίτες από ενέργειες των οργάνων του κράτους, είτε αυτές είναι παράνομες, είτε νόμιμες¹³.*

Συμπληρωματικά, η αστική ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης στηρίζεται και στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 1139/2013), για το λόγο ότι το προβλεπόμενο στο εν λόγω άρθρο δικαίωμα δικαστικής προστασίας περιέχει και την αποκατάσταση της ζημίας ενός προσώπου από την προκαλούμενη με παράνομη πράξη ή παράλειψη ενός άλλου διατάραξη της νομικής του κατάστασης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης κατά τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 25¹⁴ του Συντάγματος ως ένα επιπρόσθετο συνταγματικό έρεισμα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, με την υπ' αριθμ. 622/2021 απόφασή του το ΣτΕ έκρινε ότι *«Επειδή, περαιτέρω, σε περίπτωση που, συνεπεία της*

¹² Βλ. σκέψη 5 της ΣτΕ 1501/2014

¹³ Πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3783/2014

¹⁴ Το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζει ότι «Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωσή του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης»

συνταγματικώς θεμιτής και νομίμου, κατά τα ανωτέρω, πραγματοποίησεως εμβολιασμού, επέλθει ευθέως βλάβη της υγείας προσώπου, δηλαδή βλάβη μη οφειλόμενη σε παρεμβαλλόμενη παράνομη πράξη ή παράλειψη (όπως πχ χορήγηση ελαττωματικού ή ακαταλλήλου σκευάσματος ή πλημμέλειες κατά την διενέργεια του εμβολιασμού), ανακύπτει, κατά τα προεκτεθέντα (σκ. 10), ευθέως εκ του άρθρου 4 παρ. 5 σε συνδυασμό και με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, με το οποίο καθιερώνεται η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης των πολιτών, ευθύνη του κράτους προς εύλογη αποκατάσταση της ζημίας του παθόντος υπό την έννοια της αποκατάστασης τόσο της τυχόν υλικής όσον και, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 ΑΚ, της ηθικής βλάβης του¹⁵».

Η ανωτέρω απόφαση είναι εξόχως σημαντική, καθότι σ' αυτή το δικαστήριο καταδεικνύει τη διττή φύση της αρχής της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, τόσο ως δικαιώματος, όσο και ως υποχρέωσης¹⁶. Ενώ, δηλαδή έως την απόφαση αυτή είθισται τα διοικητικά δικαστήρια να επικαλούνται την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ενόψει και της οικονομικής κρίσης, ως ένα μέσο προκειμένου να νομιμοποιήσει στην κοινωνική συνείδηση την επιτακτική ανάγκη επιβολής περιορισμών σε θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων πολιτών, σήμερα με την εν λόγω απόφαση αναγνωρίζεται «η καταφατική διάσταση της κοινωνικής αλληλεγγύης, η οποία τονίζει την αλληλεγγύη που πρέπει να επιδεικνύει εμπράκτως η Πολιτεία για την εμπέδωση των αρχών του κοινωνικού κράτους δικαίου και την ενεργοποίηση των κρατικών μηχανισμών προκειμένου να διαφυλαχθεί η ακεραιότητα και αυτονομία του ατόμου¹⁷».

Συνοψίζοντας, λοιπόν, η αστική ευθύνη του Δημοσίου απορρέει:

- από την αρχή του κράτους δικαίου (παρ. 1 του άρθρου 25 Σ),
- από την αρχή της νομιμότητας, η οποία εκπορεύεται την ισχύ της από το κράτος δικαίου,
- από την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (παρ. 5 του άρθρου 4 Σ)¹⁸,

¹⁵ Βλ. σκέψη 13 της ΣτΕ 622/2021

¹⁶ Ρέμελης Κ., Η αστική ευθύνη του κράτους από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του μεταξύ «δικαιοκρατικού» και «κοινωνιοκρατικού» Συντάγματος, διαθέσιμο σε www.constitutionalism.gr, σελ. 11.

¹⁷ Διπλωματική εργασία Άννας Ι. Κεφάλαια με τίτλο «ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΥΛΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ»

¹⁸ Η απόφαση ΣτΕ Ολ 1501/2014, ΕΔΔΔΔ, 2014, σελ. 807 και επ., αναγνωρίζει ως συνταγματικό έρεισμα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις των οργάνων του τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 4 Σ. Επίσης, ΣτΕ 622/2021, 3783/2014 και 980/2002 (ΔιΔικ 2004, σελ. 779 και επ.)

και ΔΠρωτΑθ 4978/2022. Γώγος Κωνσταντίνος, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, ΘΠΔΔ τ. 8-9/2015, σελ.

26, Παυλόπουλος Πρ., Η αστική ευθύνη του δημοσίου, Ι. ό.π., σελ. 137-9, Πρεβεδούρου Ευγενία, Το διοικητικό δίκαιο παραμένει προεχόντως «νομολογιακό»; Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 1501/2014, διαθέσιμο σε <https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2014/12/Prevedourou-%CF%83%CF%87%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CE%BF1501.2014.%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C.pdf> (προσπελάστηκε 01/10/2022) και Ρωξάνα Αικατερίνη, Ζητήματα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ 3-4/2013, σελ. 218 επ.

- από το δικαίωμα παροχής πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (παρ. 1 του άρθρου 20 Σ) και
- από το χρέος κοινωνικής αλληλεγγύης των Ελλήνων πολιτών (παρ. 4 του άρθρου 25 Σ).

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο ισχύον δίκαιο

Το νομικό έρεισμα της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου εδράζεται στις διατάξεις των άρθρων 104, 105, 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ), τα οποία (άρθρα) αντικατοπτρίζουν τη διάκριση κυριαρχικής και συναλλακτικής διοίκησης και κατ' επέκταση την κατανομή της δικαιοδοσίας των προς εκδίκαση διαφορών σε πολιτικά και διοικητικά δικαστήρια. Πολύ πριν την εισαγωγή του νόμου αυτού, ήδη το έτος 1858, η νομολογία είχε αναγνωρίσει, με την υπ' αριθμ. απόφαση 11/858 του Αρείου Πάγου¹⁹, την υποχρέωση του δημοσίου και των ΝΠΔΔ να αποκαθιστούν τις ζημιογόνες συνέπειες της παράνομης δράσης των οργάνων τους. Ο νόμος αυτός ορίζει στο άρθρο 104 *«Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα»*. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 104 του ΕισΝΑΚ αφορά στην ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του. Καθ' ύλη αρμόδια να εκδικάσουν τις αγωγές αποζημίωσης των διοικουμένων που αφορούν σε διαφορές του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ είναι τα πολιτικά δικαστήρια.

Σε πλήρη αντιδιαστολή με την προαναφερθείσα διάταξη, στο άρθρο 105 ο νόμος, ρυθμίζοντας την αστική ευθύνη του Δημοσίου με βάση τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, ορίζει ότι *«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος»*. Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνον από την έκδοση μη νόμιμης εκτελεστικής διοικητικής πράξης ή από τη μη νόμιμη παράλειψη έκδοσης τέτοιας πράξης, αλλά και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών αυτών, εφόσον οι υλικές αυτές ενέργειες ή παραλείψεις συνάπτονται με την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ή υπηρεσιών

¹⁹ Παυλόπουλος Π. σε Γέροντα Α. / Παυλόπουλο Π. / Σιούτη Γ. ..., Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022, «σχετικά με την ευθύνη του δημοσίου για την αποκατάσταση της ζημίας ενός πλοιοκτήτη, το πλοίο του οποίου είχε παρανόμως παρεμποδισθεί να αποπλεύσει με πρωτοβουλία υπαλλήλου που επεδίωξε να δωροδοκηθεί

ΝΠΔΔ και δε σχετίζονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων που προσδιορίζονται από την οικεία εκάστοτε νομοθεσία (ΑΕΔ 5/1995). Εκδηλώθηκαν, δηλαδή, με μέσα άσκησης δημόσιας εξουσίας, τα οποία δεν προσιδιάζουν στην ιδιωτική δράση. Η νομολογία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων παγίως δέχεται ότι η αγωγή αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του εγείρεται στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου, όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οργάνων του ή παράλειψη προς έκδοση τέτοιων πράξεων, αλλά και από υλικές ενέργειες, οι οποίες τελέστηκαν σε συνάρτηση προς την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή εξ αιτίας της.

Περαιτέρω, κατά το άρθρο 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»*.

Υπό το πρίσμα των τελευταίων διατάξεων και με βάση τα όσα κάνει δεκτά παγίως η νομολογία²⁰, για να ευθύνεται το Δημόσιο ή το Νομικό Πρόσωπο του Δημοσίου Δικαίου απαιτείται να διαπιστώνεται ότι συντρέχουν, σωρευτικώς και στο ακέραιο, οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) η ύπαρξη πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψη υλικής ενέργειας²¹. Η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου θα πρέπει να ανήκει στο πεδίο της κυριαρχικώς δρώσας διοικήσεως, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η περιοριστική και η παροχική και η ρυθμιστική διοίκηση, εξαιρουμένης μόνον της συναλλακτικής διοικήσεως²².

β) η πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια ή παράλειψη υλικής ενέργειας να έγινε από όργανο που διατελεί στην υπηρεσία του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ' αυτό δημόσιας υπηρεσίας (άσκηση δημόσιας εξουσίας)²³. Η προϋπόθεση της δημόσιας εξουσίας είναι αυτή που διακρίνει την αστική ευθύνη με βάση το δημόσιο από την αστική ευθύνη σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο.

²⁰(βλ. Π. Παυλόπουλο, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημόσιου Δικαίου, Α. Γέροντα, Π. Παυλόπουλο, Γ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδ., εκδ. Σάκουλα, Αθήνα, 2022, σελ. 513 επ.)

²¹ βλ. Π. Παυλόπουλο, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Π/α, σελ. 40 επ.

²² ΣτΕ 2433/2018, 472/2011, 332/2009 7μ., πρβλ. ΑΠ 425/2006

²³ Κατά τον Π. Δαγτόγλου, τίθεται επιπροσθέτως και άλλη μία προϋπόθεση προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η αστική ευθύνη του δημοσίου, σύμφωνα με την οποία η εν λόγω πράξη ή παράλειψη πρέπει να «ανήκει στην περιοχή της κυριαρχικής διοικήσεως», βλ. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1984, σελ. 973 επ.

γ) η πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια ή παράλειψη υλικής ενέργειας να είναι παράνομη

δ) η ύπαρξη περιουσιακής ή μη ζημίας, η οποία μάλιστα οφείλεται εξ ολοκλήρου σε αυτό και όχι και σε συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος ιδιώτη, φυσικού ή νομικού προσώπου. Άλλως, η παρεμβολή τέτοιου συντρέχοντος πταίσματος μπορεί ν' οδηγήσει, κατά τις περιστάσεις, σε περιορισμό ή και σε πλήρη αποκλεισμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

ε) ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψη υλικής ενέργειας του οργάνου και της επελθούσης ζημίας

στ) η παρανομία της ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου του Δημοσίου να συνίσταται στην παραβίαση διάταξης που δεν έχει τεθεί κατ' αρχήν αποκλειστικά για χάρη του του δημόσιου συμφέροντος (αρνητική προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου).

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ καθιερώνουν την αστική ευθύνη του Δημοσίου ως αντικειμενική, δηλαδή ως ευθύνη η οποία είναι ανεξάρτητη από υπαιτιότητα των οργάνων του²⁴, η οποία ενεργοποιείται, εφόσον βεβαίως συντρέχουν όλες οι ως άνω προϋποθέσεις, χωρίς ν' απαιτείται, επιπροσθέτως, η διαπίστωση οιασδήποτε μορφής πταίσματος²⁵, από την πλευρά του οργάνου που προκαλεί την επίμαχη και ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Στο γεγονός αυτό, ότι δηλαδή η εν λόγω ευθύνη έχει αντικειμενικό χαρακτήρα, έγκειται η διαφορά της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από την ευθύνη του ιδιωτικού δικαίου που είναι υποκειμενική, απαιτεί πταίσμα. Επιπροσθέτως, η αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι άμεση, διότι το Δημόσιο ευθύνεται, δίχως να απαιτείται να μεσολαβεί προσωπική ευθύνη του οργάνου του, και αναιτιώδης, διότι το μείζον είναι το γεγονός ότι το Δημόσιο παρανόμησε και όχι ο λόγος που οδήγησε το Δημόσιο στο να παρανομήσει.

²⁴ ΣτΕ 1970/2009, 1826/2014, 410, 473/2016

²⁵ ΣτΕ 1210/2019, 484/2018, 325/2017, 2776/2016, 4410/2015

Α. Ύπαρξη πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας

Η έννοια της υλικής ενέργειας στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και η διάκρισή της από την έννοια της (ατομικής) διοικητικής πράξης»

Ως πράξη ή παράλειψη νοείται κάθε τέτοια ενέργεια ή παράλειψη οργάνων του δημοσίου, εκτελεστή²⁶ ή μη.

Με βάση το γράμμα του νόμου των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, αστική ευθύνη του Δημοσίου στοιχειοθετείται σε περίπτωση «πράξεων ή παραλείψεων». Όσον αφορά στον προβληματισμό που ανακύπτει εάν η αστική ευθύνη του Δημοσίου καλύπτει μόνο τις παράνομες εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, εάν εμείνουμε δογματικά προσηλωμένοι στο γράμμα του νόμου, ελλοχεύει ο κίνδυνος η δικαστική προστασία του διοικουμένου να καταστεί ανεπαρκής. Και τούτο διότι επιχειρήθηκε μια συσταλτική γραμματική ερμηνεία των άρθρων αυτών, κατά την οποία ο όρος πράξη αναφέρεται μόνο σε εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Εντούτοις, η γραμματική ερμηνεία των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ αποδεικνύεται ιδιαίτερα «στενή» για να «στεγάσει» τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες το διοικητικό όργανο προκαλεί ζημία στα συμφέροντα των διοικουμένων, εξαιτίας παράνομων υλικών ενεργειών ή παραλείψεων τέτοιων. Αποδεικνύεται, επίσης, ιδιαίτερα επικίνδυνη, καθότι αφήνει εκτός πεδίου εφαρμογής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου τις υλικές ενέργειες και τις παραλείψεις αυτών, οι οποίες καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μεγάλο μέρος των αποφάσεων των ελληνικών δικαστηρίων που αφορούν στην αστική ευθύνη του Δημοσίου. Κατ' επέκταση, αφήνει τους διοικουμένους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, απροστάτευτους, δοθέντος ότι η αστική ευθύνη λειτουργεί ως μοναδικός επανορθωτικός μηχανισμός της βλάβης, καθόσον στις περιπτώσεις των υλικών ενεργειών τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακυρώσεως και προσφυγής δεν είναι δυνατόν να ασκηθούν²⁷ ²⁸. Επομένως, οι περιπτώσεις παράνομων μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων, καθώς και παράνομων υλικών ενεργειών, εάν δεν περιλαμβάνονταν στο

²⁶ Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 297 επ., άρθρο 30 ΚΔΔιαδ «όπου στον κώδικα αναφέρεται ο όρος διοικητική πράξη, νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη», Στην ελληνική έννομη τάξη το στοιχείο της εκτελεστότητας είναι σύμφυτο με την έννοια της διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με τον Π. Δ. Δαγτόγλου, «μια διοικητική πράξη είναι εξ ορισμού εκτελεστή, γιατί έχει εξ ορισμού εξωτερικές έννομες συνέπειες». Όμως, όπως θα αναλυθεί πιο κάτω, η εκτελεστότητα δε συνιστά προϋπόθεση για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

²⁷ Άρθρο 45 παρ. 1 π.δ. 18/1989 «Η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών ...»

²⁸ Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο σελ. 482 επ., σελ. 494 επ.

θεσμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, θα έμεναν ανέλεγκτες, καθώς κατά αυτών δε χωρεί αίτηση ακυρώσεως ή προσφυγή.

Μια τέτοια ερμηνευτική προσέγγιση των εν λόγω άρθρων, που θα έμενε δογματικά προσηλωμένη στο γράμμα του νόμου, δε συμβαδίζει με το σκοπό που επεδίωξε ο νομοθέτης κατά τη θεσμοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ο οποίος δεν είναι άλλος από τη διασφάλιση του δικαιώματος των διοικουμένων για πλήρη δικαστική προστασία κατ' επιταγή της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Η στενή αυτή γραμματική ερμηνεία δεν ικανοποιεί, επίσης, το περί δικαίου αίσθημα, διότι ο διοικούμενος μένει απροστάτευτος έναντι των υλικών ενεργειών του διοικητικού οργάνου. Υπό το πρίσμα αυτό και με δεδομένο ότι, νομικά ασφαλέστερη έχει αναδειχθεί η ερμηνευτική επιλογή, η οποία, παρεκκλίνοντας από τη γραμματική εκφορά των διατάξεων 104, 105, 106 ΕισΝΑΚ, θέτει ως βάση την τελεολογική και διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων αυτών. «Εφ' όσον το ίδιο το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ δεν εξαιρεί ρητώς τις υλικές ενέργειες ή την παράλειψη υλικών ενεργειών από το πεδίο εφαρμογής του, δεν θα ήταν σύμφωνο με την όλη οικονομία του θεσμού, ούτε δικαιοπολιτικά ορθό, ούτε συνταγματικά ανεκτό να τεμαχίζεται η αντιμετώπιση από δικονομικής σκοπιάς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά τρόπο, ώστε η ευθύνη του τελευταίου από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις να εκδικάζεται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, η δε ευθύνη του από υλικές ενέργειες ή παραλείψεις υλικών ενεργειών να εκδικάζεται από τα αστικά δικαστήρια»²⁹. Συνεπώς, η αστική ευθύνη του Δημοσίου περιλαμβάνει και τις υλικές ενέργειες (όπως και τις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις πχ εγκύκλιοι, συστάσεις ή υποδείξεις προς υφιστάμενα όργανα, πράξεις παροχής πληροφοριών³⁰). Η επέκταση αυτή, συνιστάμενη στην υπαγωγή των ενεργειών αυτών στο θεσμικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, βασίζεται στη διασταλτική τελεολογική ερμηνεία των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ.

Στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου με τον όρο πράξη νοείται μια ευρύτατη κατηγορία διοικητικών πράξεων, οι οποίες έχουν κοινό γνώρισμα ότι εξωτερικεύουν τη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων. Στον όρο αυτό εντάσσονται, δηλαδή, τόσο οι ατομικές, όσο και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, οι πράξεις δηλαδή εκείνες οι οποίες θεσπίζουν γενικούς, απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου και με τις οποίες αναγνωρίζονται δικαιώματα ή επιβάλλονται υποχρεώσεις ή ρυθμίζονται καταστάσεις απροσώπως³¹. Επιπλέον, εντάσσονται πράξεις συστατικές (με τις οποίες η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου θεσπίζει απευθείας ατομικό κανόνα δικαίου και μεταβάλλει τη νομική κατάσταση των προσώπων στα οποία απευθύνεται με την ίδρυση, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων των

²⁹ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

³⁰ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Αστική ευθύνη του Δημοσίου, όπ. πάρ., σελ. 62.

³¹ ΣτΕ Ολ 3919/2010

προσώπων αυτών), διαπιστωτικές (με τις οποίες απλώς διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε έναν ή περισσότερους κανόνες δικαίου), αλλά και αρνητικές διοικητικές πράξεις, δηλαδή πράξεις που συνίστανται στην απόρριψη του αιτήματος για την έκδοση θετικής πράξης ή στη μη έγκριση. Με βάση την κρατούσα στην ελληνική έννομη τάξη γνώμη, η διοικητική πράξη είναι η μονομερής πράξη με την οποία ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο προς επίτευξη κάποιου δημόσιου σκοπού³², η πράξη δηλαδή με την οποία θεσπίζονται μονομερώς κανόνες δικαίου στο πλαίσιο έννομων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο³³, και όχι από το ιδιωτικό δίκαιο. Είναι η μονομερής δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου³⁴, με την οποία παράγονται έννομα αποτελέσματα που επιφέρουν μεταβολές στην υφιστάμενη νομική κατάσταση. Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης, τα οποία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς, είναι α) όπως ήδη προαναφέρθηκε η μονομερής θέσπιση κανόνα δικαίου³⁵, β) η προέλευση από διοικητικό όργανο (οργανικό κριτήριο) και γ) η επιδίωξη δημόσιου σκοπού (λειτουργικό κριτήριο)³⁶ στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη διοικητική δράση. Βασικό γνώρισμα, λοιπόν, της διοικητικής πράξης είναι ο εκτελεστός της χαρακτήρας.

Πέρα, όμως, από τις παράνομες και ζημιογόνες για τους διοικούμενους (εκτελεστές) διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις τέτοιων πράξεων, η θεμελιωμένη στις διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ αστική ευθύνη του Δημοσίου επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της και σε ζημίες που προκαλούνται στους πολίτες από παράνομες υλικές ενέργειες και παραλείψεις αυτών³⁷, καθώς και από παράνομες μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Σύμφωνα με τον Ι.Γ. Μαθιουδάκη, «η αναγνώριση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ακόμα και σε περιπτώσεις παράνομων μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων, καθώς και υλικών ενεργειών, υποδηλώνει την κατοχύρωση ενός διευρυμένου προστατευτικού πεδίου σε σχέση με άλλα ένδικα βοηθήματα, όπως προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως»³⁸. Εντός, λοιπόν, της ρυθμιστικής εμβέλειας των άρθρων αυτών εμπίπτουν και οι υλικές ενέργειες και παραλείψεις αυτών. Το ζήτημα αν το θεσμικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου καλύπτει ή όχι τις υλικές ενέργειες επιλύθηκε οριστικά με την υπ' αριθμ. 5/1995 απόφαση. Κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνο από την έκδοση μη νόμιμης, εκτελεστής διοικητικής πράξης ή από τη μη νόμιμη παράλειψη έκδοσης τέτοιας πράξης, αλλά και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων

³² ΣτΕ 677/2002, 1664/2009, 2023/2003, 3406/2014

³³ ΣτΕ 1563/1986, 3583/1987

³⁴ Σπηλιωτόπουλος ΕγχειρΔιοικΔ, αριθμ.86

³⁵ ΣτΕ 1658/2017

³⁶ ΣτΕ 2329/1996, 6322/1996, 3144/2006

³⁷ Βλ. Παραδείγματα παράνομων υλικών ενεργειών και παραλείψεων υλικών ενεργειών, Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του δημοσίου, όπ. πάρ. σελ., 68-72

³⁸ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

υλικών ενεργειών αυτών, εφόσον οι υλικές ενέργειες αυτές ή παραλείψεις συνάπτονται με την οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και δε σχετίζονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα των οργάνων που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών καθηκόντων.

Οι υλικές ενέργειες της διοίκησης θεωρούνταν από τα νομικά συστήματα των δυτικοευρωπαϊκών χωρών ως υποδεέστερης σημασίας, πράγμα οξύμωρο δεδομένου της μεγάλης συχνότητας με την οποία αυτές εμφανίζονταν και εξακολουθούν να εμφανίζονται στη διοικητική δραστηριότητα. Η συχνότητα αυτή αποδεικνύεται με τον πιο πρόδηλο τρόπο από τα εκ της εγχώριας νομολογίας παραδείγματα παράνομων και ζημιογόνων υλικών ενεργειών και παραλείψεων τέτοιων ενεργειών (ενδεικτικά σφάλματα ιατρών δημόσιων νοσοκομείων κατά την παροχή υπηρεσιών υγείας, αστυνομικές παραλείψεις και αυθαιρεσίες, τροχαία ατυχήματα από κρατικά οχήματα). Εντούτοις, η αντίληψη αυτή μεταβλήθηκε ριζικά και σε αυτό συνέβαλε αποφασιστικά η απόφαση Blanco, η οποία αφορούσε σε απλή υλική διοικητική ενέργεια³⁹. Δυνάμει της απόφασης αυτής, η υλική ενέργεια αναγνωρίζεται ως ισότιμη μορφή διοικητικής δράσης, ικανή να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Δημοσίου κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

Αμφίβολης ορθότητας είναι ο ορισμός της υλικής ενέργειας βάσει του οποίου κάθε μη εκτελεστή διοικητική πράξη είναι αυτόματα υλική ενέργεια. Για το λόγο αυτό, η εννοιολογική αποσαφήνιση της υλικής ενέργειας κρίνεται αναγκαία. Η υλική ενέργεια διακρίνεται από την κατ' εξοχήν νομική πράξη, ήτοι την ατομική διοικητική πράξη, διότι αυτή (η υλική ενέργεια) συνιστά συμπεριφορά με την οποία πραγματώνεται η βούληση του διοικητικού οργάνου. Στην κατηγορία των εν ευρεία έννοια νομικών πράξεων εντάσσονται τόσο οι διοικητικές εκτελεστές πράξεις, όσο και οι υλικές ενέργειες. Με τον όρο εν ευρεία έννοια νομικών πράξεων νοούνται οι πράξεις που επιφέρουν μεταβολές στην έννομη τάξη. Οι υλικές ενέργειες, οι οποίες αλληλεξαρτώνται και αλληλοεπιδρούν με τις διοικητικές πράξεις, ορίζονται εξ αντιδιαστολής⁴⁰ απ' αυτές ως εκείνες που δεν αποσκοπούν στην παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων. Κρατούν, επομένως, κριτήριο διαχωρισμού των υλικών ενεργειών από τις διοικητικές πράξεις είναι το κριτήριο των έννομων συνεπειών. Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο, οι υλικές ενέργειες, εν αντιθέσει με τις διοικητικές πράξεις, στοχεύουν στην παραγωγή πραγματικών και όχι έννομων αποτελεσμάτων. Υπάρχουν, εντούτοις, περιπτώσεις που οι υλικές ενέργειες τυγχάνει να παράγουν πράγματι έννομα αποτελέσματα. Κάποιος θα μπορούσε εύλογα να παρατηρήσει σε αυτές τις περιπτώσεις ότι οι υλικές ενέργειες μάλλον ταυτίζονται με τις διοικητικές, δεδομένου ότι αμφότερες παράγουν έννομα αποτελέσματα. Όμως, βάσει του κριτηρίου των έννομων συνεπειών, ακόμα και στις

³⁹ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

⁴⁰ Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως, σελ. 33, 43, Παπανικολαιδης, Διοικητικόν Δίκαιον, Α, σελ. 150 επ.

περιπτώσεις αυτές οι διοικητικές πράξεις διαφέρουν από τις υλικές ενέργειες κατά το ότι οι πρώτες παράγουν ηθελημένα έννομες συνέπειες, ενώ οι δεύτερες, αν και δεν στοχεύουν σε αυτές τις συνέπειες, ενδέχεται να τις παράγουν όχι όμως ηθελημένα, αλλά αθέλητα. Το κριτήριο αυτό παραβλέπει το γεγονός ότι και οι υλικές ενέργειες δύναται να παράγουν ηθελημένα έννομες συνέπειες. Επίσης, παραβλέπει το ότι οι υλικές ενέργειες μεταβάλλουν αρχικά τις πραγματικές καταστάσεις και στη συνέχεια μεταβάλλουν και τις νομικές.

Παραλλαγή του κριτηρίου αυτού των εννόμων συνεπειών συνιστά το κριτήριο βάσει του οποίου οι πράξεις διακρίνονται σε νομικές-διοικητικές και υλικές ενέργειες με γνώμονα τα αποτελέσματα (πραγματικά ή νομικά) που επιφέρουν. Εντούτοις, δεδομένου ότι κατά τη νομολογία των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων ακόμα κι ένα απλό τηλετυπικό σήμα παράγει έννομες συνέπειες⁴¹, καταλήγουμε μάλλον στο συμπέρασμα ότι και οι υλικές ενέργειες παράγουν έννομες συνέπειες. Ως κριτήριο διάκρισης ανάμεσα στην υλική και διοικητική πράξη θεωρήθηκε ακόμα και ο τύπος. Ωστόσο, η ελληνική έννομη υιοθετεί την άτυπη μη έγγραφη μορφή στις διοικητικές πράξεις⁴². Σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η διοικητική πράξη είναι κατά κανόνα έγγραφη. Μπορεί, όμως, κατ' εξαίρεση να είναι και προφορική, «εφόσον αυτό είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού»⁴³. Παραδείγματα προερχόμενα εκ της νομολογίας προφορικών διοικητικών πράξεων είναι η πρόσκληση για διάλυση συγκέντρωσης⁴⁴, η προφορική απόλυση υπαλλήλου⁴⁵ κ.α. . Εκτός από προφορικές, οι διοικητικές πράξεις δύναται να διατυπώνονται και με σύμβολα⁴⁶, όπως για παράδειγμα τα σήματα που κάνει ο τροχονόμος με τα χέρια του με σκοπό την επίτευξη της ρύθμισης της κυκλοφορίας. Από όλα τα ανωτέρω συνάγεται ότι η διοικητική πράξη μπορεί να είναι άτυπη, να διατυπώνεται με σύμβολα, να είναι προφορική ή και σιωπηρή. Δεδομένων όλων αυτών των διαφορετικών μορφών της πράξης, θα ήταν, επομένως, αμφιβόλου πρακτικότητας και χρησιμότητας να δεχτούμε ως κριτήριο διαχωρισμού της πράξης από την υλική ενέργεια τον τύπο της διοικητικής πράξης. Εφαρμοστέα στην εγχώρια έννομη τάξη είναι το κριτήριο της πρόθεσης παραγωγής έννομων αποτελεσμάτων και το κριτήριο της ρύθμισης.

⁴¹ ΔΕΑ 504/91, ΔιΔικ 1992, 67: «έχει (εννοεί το τηλετυπικό σήμα) εκτελεστό χαρακτήρα, γιατί εφαρμόστηκε από τη διοίκηση και παρήγαγε έννομα αποτελέσματα»

⁴² Πρεβεδούρου, ΕΔΔΔ 2001, 417 (422, σημ. 17), βλ. Σιούτη σε Γέροντας/Λύτρας/Παπαδόπουλος/Σιούτη/Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 243. Παναγοπούλου, ΔιΔικ 1992, 6 (7)

⁴³ Άρθρο 16 παρ. 1 εδ. α': «Η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου» και παρ. 2 εδ. α' του αυτού άρθρου: «Η ατομική διοικητική πράξη μπορεί, κατ' εξαίρεση, να είναι προφορική, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτήν σκοπού»

⁴⁴ Βλ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, σελ. 211. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 428. Παναγοπούλου, ΔιΔικ 1992, 6 (8)

⁴⁵ ΣτΕ 543/37, 680/41

⁴⁶ Άρθρο 16 παρ. 2 εδ. β': «Προς τούτο, επιτρέπεται, επίσης, η χρήση συμβόλων εφόσον οι αποδέκτες της πράξης έχουν τη δυνατότητα να κατανοήσουν το περιεχόμενό της»

Η υλική ενέργεια, πέραν της υλικής υπόστασης, διαθέτει και ένα κοινωνικό νόημα, το οποίο ποικίλλει από περίπτωση σε περίπτωση. Όπως πολύ εύστοχα αναφέρει ο Ι. Γ. Μαθιουδάκης⁴⁷ «παρότι οι μυϊκές/υλικές ενέργειες της ύψωσης του χεριού ενός παρευρισκόμενου σε μια δημοπρασία και του τροχονόμου, ο οποίος υψώνει το χέρι του σε μία διασταύρωση, ταυτίζονται, το κοινωνικό τους νόημα διαφέρει. Η πρώτη αποτελεί αποδοχή της κατάρτισης μίας δικαιοπραξίας, ενώ η δεύτερη «προφορική διοικητική πράξη», που ρυθμίζει την κυκλοφορία». Ενόψει του ξεχωριστού κάθε φορά κοινωνικού νοήματος που φέρει η υλική ενέργεια, αλλά και του ότι η παροχική διοίκηση υλοποιεί τις πράξεις που εκδίδει με υλικές ενέργειες, θα ήταν ανεδαφικό να υιοθετήσουμε την αντίληψη που υπαγορεύει ότι η νομική ισχύς της υλικής ενέργειας βρίσκεται σε υποδεέστερη σχέση προς τη νομική ισχύ της διοικητικής πράξης. Αμφότερες χρήζουν νομικής επεξεργασίας και θεμελιώνουν αστική ευθύνη του Δημοσίου⁴⁸. Η μόνη του διαφορά είναι ότι, σε αντίθεση με τις υλικές, οι διοικητικές πράξεις είναι έγγραφα, με την επιφύλαξη των προφορικών διοικητικών πράξεων, και περιέχουν νομικές ρυθμίσεις-κανόνες, με την επιφύλαξη των εσωτερικών μη εκτελεστών. Προκειμένου να χαρακτηριστεί μια ενέργεια ως υλική, κατά το επικρατέστερο στην Ελλάδα κριτήριο, πρέπει σωρευτικά να μην είναι έγγραφο και να μη συνιστά ρύθμιση.

Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο δεν κατατάσσει τις υλικές ενέργειες σε κατηγορίες. Εντούτοις, αξιοποιώντας το υλικό της νομολογίας, μπορούμε να τις ταξινομήσουμε σε μια πληθώρα κατηγοριών, με γνώμονα το χαρακτηριστικό τους γνώρισμα που κάθε φορά ανάλογα την περίπτωση που αναδεικνύεται. Για παράδειγμα, με βάση το αν πρόκειται για ενέργεια ή παράλειψη, ταξινομούνται σε υλικές ενέργειες και παραλείψεις υλικών ενεργειών πχ παράλειψη των αστυνομικών οργάνων να εφαρμόσουν τα ενδεδειγμένα και αναγκαία προληπτικά μέτρα, ώστε να μη σημειωθούν επεισόδια στο πλαίσιο προγραμματισμένης διαδήλωσης ή παράλειψης των αρμοδίων προς τούτο οργάνων του Δήμου να συντηρήσουν και επισκευάσουν το οδόστρωμα. Προκειμένου, όμως, να αντιληφθούμε να αντιληφθούμε την *in concreto* παράλειψη ορισμένης υλικής ενέργειας, πρέπει να προβούμε στην υπόθεση ότι η ζημία θα αποφευγόταν αν το εκάστοτε αρμόδιο διοικητικό όργανο διενεργούσε την οφειλόμενη υλική ενέργεια. «Η διοίκηση δεν ευθύνεται μόνο όταν ενεργεί, ευθύνεται και όταν αδρανεί ενώ θα όφειλε να ενεργήσει»⁴⁹. Επίσης, με κριτήριο γνώρισμα τη νομιμότητά τους διακρίνονται σε νόμιμες και παράνομες, ενώ με βάση το αν ενσωματώνουν βία ή όχι διακρίνονται σε βίαιες και μη βίαιες υλικές ενέργειες. Συμπεραίνουμε, δηλαδή, ότι δεν υφίσταται στην έννομή μας τάξη το ένα και μοναδικό κριτήριο

⁴⁷ Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

⁴⁸ Στασινόπουλος, Η αστική ευθύνη του κράτους, σελ. 153, 247. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, II, σελ. 90. Καρακώστας, ΔΕΕ 1997, 438 (443)

⁴⁹ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η αστική ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

ταξινόμησης των υλικών ενεργειών. Όσα είναι τα χαρακτηριστικά σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά γνωρίσματα, τόσα είναι και τα κριτήρια. Από όλα αυτά τα κριτήρια, που σύντομα αναλύθηκαν πιο πάνω, έντονο, κατά τη γνώμη μου, ενδιαφέρον παρουσιάζει αυτό του εύρους των υλικών ενεργειών. Η μεν συσταλτική ερμηνεία της έννοιας των υλικών ενεργειών περιλαμβάνει μόνο τις ενέργειες που ενέχουν διοικητικό καταναγκασμό και τις ενέργειες στο πλαίσιο της παροχικής διοικητικής δράσης. Αντιθέτως, με τον όρο εν ευρεία έννοια υλικές ενέργειες νοούνται, πέρα των ανωτέρων, και εκείνες τις άτυπες διοικητικές ενέργειες, όπως για παράδειγμα είναι οι ανακοινώσεις κ.α..

Σημειώτέο ότι, πέρα από την περίπτωση των παράνομων και ζημιογόνων υλικών ενεργειών των διοικητικών οργάνων, αστική ευθύνη του Δημοσίου γεννάται και στις περιπτώσεις των παράνομων παραλείψεων τέτοιων ενεργειών. Στην κατηγορία των παραλείψεων εντάσσεται η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία προβλέπεται στα άρθρα 45 παρ. 4 του π.δ. 8/1989⁵⁰ και 63 παρ. 2 ΚΔΔ⁵¹ και η οποία στοιχειοθετείται, μεταξύ άλλων προϋποθέσεων, εφόσον η ενέργεια που παρέλειψε η διοίκηση είναι υποχρεωτική γι' αυτήν στο πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητάς της. Επιπροσθέτως, εδώ εντάσσονται και οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η διοίκηση, δια των οργάνων της, όφειλε να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες, εντούτοις αδράνησε να προβεί σε αυτές τις νόμιμες υλικές ενέργειες, με συνέπεια την πρόκληση ζημιών στους διοικούμενους. Οι ζημίες αυτές θα είχαν αποφευχθεί εάν τα αρμόδια διοικητικά όργανα προέβαιναν στις συγκεκριμένες υλικές ενέργειες.

⁵⁰ «Στις περιπτώσεις που ο νόμος επιβάλλει σε κάποια αρχή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής πράξης, η οποία υπάγεται στους όρους της παραγράφου 1, η αίτηση ακυρώσεως είναι δεκτή και κατά της παράλειψης της αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια.

Η αρχή θεωρείται ότι αρνείται την ενέργεια αυτή όταν παρέλθει άπρακτη η ειδική προθεσμία που τυχόν τάσσει ο νόμος, διαφορετικά όταν παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία είναι υποχρεωμένη να χορηγεί ατελώς βεβαίωση για την ημέρα υποβολής της αίτησης αυτής. Αίτηση ακυρώσεως που ασκείται πριν παρέλθουν οι παραπάνω προθεσμίες είναι απαράδεκτη.

Με την αίτηση ακυρώσεως που ασκείται παραδεκτώς κατά σιωπηρής αρνήσεως λογίζεται ότι συμπροσβάλλεται και η τυχόν μεταγενέστερη ρητή αρνητική πράξη της Διοίκησης, η οποία μπορεί πάντως να προσβάλλεται και αυτοτελώς.»

⁵¹ «Παράλειψη υπάρχει όταν η διοικητική αρχή, αν και υποχρεούται κατά νόμο, δεν εκδίδει εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη για να ρυθμίσει ορισμένη έννομη σχέση. Η παράλειψη συντελείται με την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση, είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, της πράξης αυτής. Στην τελευταία αυτήν περίπτωση (σιωπηρή άρνηση), αν από το νόμο δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία, η παράλειψη συντελείται με την πάροδο άπρακτου τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης στη Διοίκηση. Η κατά τις προηγούμενες περιόδους παράλειψη συντελείται, επίσης, με την έκδοση θετικής διοικητικής πράξης από την οποία συνεπάγεται εμμέσως η βούληση της Διοίκησης να μην προβεί στη ρύθμιση ορισμένης έννομης σχέσης».

Η διάκριση των υλικών ενεργειών από τα γεγονότα ανωτέρας βίας

Σε πολλές υποθέσεις αγωγών διοικουμένων- ζημιωθέντων από τις υλικές ενέργειες ή παραλείψεις υλικών ενεργειών των διοικητικών οργάνων κατά του Δημοσίου, το τελευταίο είθισται να επικαλείται ως λόγους άρσης της παράνομης υλικής ενέργειας ή παράλειψης⁵² γεγονότα ανωτέρας βίας, όπως για παράδειγμα οι πλημμύρες, οι πυρκαγιές, οι απεργίες, οι πόλεμοι κ.α.. Το βάρος απόδειξης της ένστασης αυτής φέρει η διοίκηση⁵³. Στο πλαίσιο, λοιπόν, του δημοσίου δικαίου παρατηρείται ότι στην περίπτωση απόδειξης των γεγονότων ανωτέρας βίας, δεν εφαρμόζονται τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ. Μεταξύ, λοιπόν, των διοικητικών πράξεων και των υλικών ενεργειών των διοικητικών οργάνων υπάρχει μια κατηγορία γεγονότων «που δε συνδέονται με τη διοικητική δράση κατά τη φυσική έννοια της αιτιότητας»⁵⁴. Συνεπώς, εξίσου σημαντική με τη διάκριση της υλικής ενέργειας από τη διοικητική πράξη είναι, κι η διάκριση της υλικής ενέργειας από τα γεγονότα ανωτέρας βίας, τα οποία εφόσον συντρέχουν, δεδομένης και της φύσεως της αστικής ευθύνης ως αντικειμενικής, απαλλάσσουν το Δημόσιο από την αστική ευθύνη. Τα γεγονότα ανωτέρας βίας, ως ειδικότερη έκφανση των εν ευρεία έννοια τυχηρών γεγονότων, επιβεβαιώνουν τη ρήση «εκεί που τελειώνει η αμέλεια, αρχίζουν τα τυχηρά»⁵⁵ και ορίζονται ως εκείνα που δεν οφείλονται σε πταίσμα (δόλο ή αμέλεια) του ζημιώσαντος. Στο δημόσιο δίκαιο και δη εκείνο της αστικής ευθύνης δεν υπάρχει συμφωνία αν η ανώτερα βία λειτουργεί ως λόγος άρσης του παρανόμου της υλικής ενέργειας ή ως λόγος άρσης του αιτιώδους συνδέσμου ανάμεσα στην υλική ενέργεια και το ζημιογόνο αποτέλεσμα. Γίνεται δεκτό ότι η ανώτερα βία αποκλείει την υλική ενέργεια και συνεπώς τη γέννηση της ευθύνης.

Γνώρισμα ανωτέρας βίας είναι ο απρόβλεπτος και ο αναπότρεπτος χαρακτήρας του γεγονότος. Προϋποθέσεις της έννοιας δηλαδή είναι η επέλευση ενός γεγονότος τόσο αιφνίδιου που δεν μπορούσε αντικειμενικά να προβλεφθεί κατά τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων. Έτσι, κρίθηκε ότι οι ζημίες σε ξενοδοχείο κατά την πορεία της εξέγερσης του Πολυτεχνείου δεν αποτελούσαν γεγονότα ανωτέρας βίας, λόγω της επαναληπτικότητάς τους⁵⁶. Από αυτήν την απόφαση συνάγεται ότι περαιτέρω προϋπόθεση της έννοιας της ανωτέρας βίας είναι αν το γεγονός συνέβη και στο παρελθόν με συχνότητα. Το κριτήριο αυτό πρέπει να συντρέχει σωρευτικά με το

⁵² Βλ. Θεοδωρόπουλο, ΝοΒ 1967, 30 αριθμ. 8

⁵³ ΣτΕ 4331/00, Διδικ 2003, 818 (821): πτώση δέντρου σε σταθμευμένο όχημα

⁵⁴ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

⁵⁵ Σταθόπουλος σε Γεωργιάδη/Σταθόπουλο, Αστικώς Κώδικας, Ερμηνεία κατ άρθρο

⁵⁶ ΔΕΑ 4542/98, Διδικ 1999, 956

κριτήριο του απρόβλεπτου, σε συνδυασμό με το να μη δύναται το γεγονός αυτό να αποτραπεί ακόμα και με μέτρα άκρας επιμέλειας και συνέσεως.

B1. Το διοικητικό όργανο

Όπως προαναφέρθηκε, απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου από υλικές ενέργειες είναι η παράνομη και ζημιογόνα υλική ενέργεια ή παράλειψη αυτής να προήλθε από όργανο⁵⁷ του Δημοσίου και μάλιστα κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Σύμφωνα με τον Επ. Σπηλιωτόπουλο, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται α) σε «εκείνα που κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους δηλώνουν τη βούληση του νομικού προσώπου με τη διενέργεια νομικών πράξεων (μονομερών ή συμβατικών)»⁵⁸ (στενή έννοια του όρου) και β) «στο πλήθος των φυσικών προσώπων, τα οποία έχουν ως καθήκον την προπαρασκευή, είτε την εκτέλεση των νομικών πράξεων, είτε τη διενέργεια υλικών πράξεων για την πραγμάτωση των σκοπών που επιδιώκει κάθε νομικό πρόσωπο»⁵⁹ (ευρεία έννοια του όρου). Άλλη προσέγγιση φαίνεται να ακολουθεί ο Π.Δ. Δαγτόγλου⁶⁰, ο οποίος διακρίνει τα διοικητικά όργανα με γνώμονα μεν το νομικό πρόσωπο στο οποίο ανήκουν σε κρατικά, περιφερειακά και κατά δε την αρμοδιότητά τους σε αποφασιστικά και γνωμοδοτικά⁶¹. Το διοικητικό όργανο ερμηνεύτηκε τόσο διασταλτικά όσο και συσταλτικά. Σύμφωνα με τον Γ. Μπαλή, ο οποίος υιοθέτησε τη συσταλτική ερμηνεία της έννοιας του διοικητικού οργάνου, «Ως τοιούτον όργανον εννοεί ενταύθα ο νόμος πάντα υπάλληλον νομίμως διατελούντα εν τα υπηρεσία ην ασκεί»⁶². Όμως, ερμηνεία αυτή και κατ' επέκταση η εννοιολογική ταύτιση του οργάνου με τον υπάλληλο αποδείχθηκε ιδιαίτερα στενή για να «στεγάσει» τις περιπτώσεις εκείνες των οργάνων που συνδέονται με το Δημόσιο με σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Η ερμηνεία αυτή ήλθε σε συνέχεια μιας προηγούμενης περιοριστικής αντίληψης της έννοιας του διοικητικού οργάνου, η οποία διέκρινε τα διοικητικά όργανα με γνώμονα το βουλευτικό στοιχείο σε εκείνα που εξωτερικεύουν δηλώσεις βουλήσεως⁶³ και σε εκείνα που απλώς προβαίνουν σε υλικές ενέργειες. Συνέπεια αυτής της αντίληψης είναι να μην

⁵⁸ Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 111

⁵⁹ Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 111

⁶⁰ Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα 2014, σελ. 448 επ

⁶¹ Ανάλογη διάκριση κάνει και ο Σ. Λύτρας στο συλλογικό έργο Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 69 επ. – επίσης βλ. Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 113 επ.

⁶² Μπαλής, Γενικές αρχαί του αστικού δικαίου, παρ. 20, σελ. 68

⁶³ Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, σελ 76. Σημ. 156 και σελ. 77: « ... πρέπει να αποφευχθεί κάθε αναφορά στο «βουλευτικό» στοιχείο, ώστε στο κύκλο των οργάνων κατά τις παραπάνω διατάξεις να συμπεριληφθούν και εκείνα, που προβαίνουν σε απλές υλικές ενέργειες ...»

περιλαμβάνονται στη πλαίσιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ τα όργανα αυτά τα οποία δεν είναι βουλευτικά, αλλά προβαίνουν σε υλικές ενέργειες.

Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, καθώς και η ανάγκη για πλήρη δικαστική προστασία των διοικουμένων αναδεικνύουν επιτακτική τη διασταλτική ερμηνεία του όρου «οργάνου», έτσι ώστε να περιλαμβάνει τα όργανα που ενεργούν απλές υλικές πράξεις⁶⁴. Η ερμηνεία αυτή, μάλιστα, επικρατεί σήμερα τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία. Σύμφωνα με αυτήν, ως διοικητικό όργανο στο πλαίσιο του 105 ΕισΝΑΚ θεωρείται κάθε φυσικό πρόσωπο που συνδέεται οργανικά με το Δημόσιο και ασκεί λειτουργικά δημόσια εξουσία. Στην έννοια, δηλαδή, του οργάνου περιλαμβάνονται κι εκείνα τα φυσικά πρόσωπα, που αν και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ώστε να χαρακτηρίζονται υπάλληλοι, εντούτοις συνδέονται οργανικά με το Δημόσιο και ασκούν αρμοδιότητες με τις οποίες ασκείται δημόσια εξουσία ή με τις οποίες προωθούνται οι σκοποί της δημόσιας υπηρεσίας. Στο εσωτερικό αυτής της διασταλτικής ερμηνείας παρατηρήθηκαν ορισμένες διαφοροποιήσεις, οι οποίες αφορούσαν στη χρήση διαφορετικών κριτηρίων για την ερμηνεία της έννοιας του οργάνου, άλλοτε το κριτήριο της άσκησης δημόσιας εξουσίας, άλλοτε το κριτήριο προώθησης των σκοπών της δημόσιας υπηρεσίας. Ειδικότερα, όσον αφορά στις υλικές ενέργειες διατυπώνεται μια εκδοχή της κρατούσας διασταλτικής ερμηνείας του όρου οργάνου, σύμφωνα με την πρώτη, για την απόδοση του προσδιορισμού διοικητικού οργάνου αρκεί το πρόσωπο να συνδέεται με μια νομική σχέση με το Δημόσιο και μέσω της δράσης του να επιτελεί τους επιδιωκόμενους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας. Τούτο σημαίνει ότι κριτήριο γνώρισμα του οργάνου δεν είναι το αν εκδίδει διοικητικές πράξεις ή προβαίνει σε απλές υλικές ενέργειες Σε κάθε περίπτωση, δηλαδή, η έννοια του οργάνου δεν πρέπει να εμποδίζει τη γέννηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες και παράνομες υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Έντονο προβληματισμό έχει προκαλέσει τόσο στη νομολογία όσο και στη θεωρία το ερώτημα αν τα φυσικά πρόσωπα τα οποία συνδέονται με σχέσεις ιδιωτικού δικαίου με το Δημόσιο, αλλά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου υπάγονται στον κρατούντα ευρύ ορισμό της έννοιας του οργάνου. Όσον αφορά στο πρώτο μέρος του ερωτήματος, η νομολογία εντάσσει τις υποθέσεις που αφορούν ζημίες οι οποίες έχουν προκληθεί από υλικές ενέργειες των προσώπων που απασχολούνται στο Δημόσιο με ιδιωτικού δικαίου σύμβαση στη δικαιοδοσία των πολιτικών

⁶⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, «πλην των προσώπων, τα οποία αποτελούν τα εν στενή έννοια όργανα, τα δημόσια νομικά πρόσωπα απασχολούν επίσης και μέγα πλήθος φυσικών προσώπων, τα οποία έχουν ως καθήκον ή έργο, είτε την προπαρασκευήν ή την εκτέλεσιν των νομικών πράξεων των διοικητικών οργάνων είτε την διενέργειαν υλικών πράξεων προς πραγματοποίησιν των επιδιωκόμενων υπό εκάστου δημοσίου νομικού προσώπου σκοπών [...] Τα φυσικά πρόσωπα αποτελούν, δια την εφαρμογήν των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, όργανα εν ευρεία έννοια του δημοσίου νομικού προσώπου, μετά του οποίου συνδέονται δι' ειδικής νομικής σχέσεως, που έχει προαιρετικόν ή υποχρεωτικόν χαρακτήρα»

δικαστηρίων⁶⁵. Επομένως, οποιαδήποτε ανακύπτουσα εκ της παράνομης δράσης τους ευθύνη του Δημοσίου ρυθμίζεται με βάση τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα. Τα πρόσωπα αυτά θεωρούνται από τη νομολογία ως προστηθέντες του Δημοσίου⁶⁶. Η προσέγγιση, όμως, αυτή της νομολογίας κρίνεται αμφιβόλου ορθότητας, διότι δίνει έμφαση στην εσωτερική σχέση που συνδέει το πρόσωπο με το Δημόσιο, ενώ συγχρόνως υποτιμά ή παραβλέπει την εξωτερική σύνδεση, η οποία συνίσταται στην άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας. Όσον αφορά στο δεύτερο μέρος του ερωτήματος, η νομολογία δεν αντιμετωπίζει τα ΝΠΔ του δημόσιου τομέα ως διοικητικά όργανα, με συνέπεια να αποδέχεται ότι την ευθύνη για οποιαδήποτε ζημία που προξενούν τα όργανα φέρει το ίδιο το ΝΠΔ, με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, και όχι το Δημόσιο⁶⁷. Εντούτοις, υπάρχουν και περιπτώσεις που η νομολογία, σε σύμπνοια με την πλειοψηφούσα άποψη στη θεωρία, προκρίνει το λειτουργικό κριτήριο των νομικών αυτών προσώπων, ήτοι το γεγονός ότι επιτελούν τις ανατεθειμένες αρμοδιότητες, προωθώντας τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας/ασκούν αρμοδιότητες δημόσιας εξουσίας, με αποτέλεσμα να αποδίδει σε αυτά την ιδιότητα του οργάνου κατ' άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, ανεξάρτητα από την εσωτερική ιδιωτικού δικαίου σύνδεσή τους με το Δημόσιο.

B2. Η έννοια της δημόσιας εξουσίας στις υλικές ενέργειες

Προϋπόθεση είναι η υλική ενέργεια του διοικητικού οργάνου να ανήκει στην κυριαρχικώς δρώσα διοίκηση⁶⁸, στην οποία εντάσσονται τόσο η περιοριστική, όσο και η παροχική⁶⁹ (ειδικότερη έκφανση της οποίας είναι η παροχή δημόσιων υπηρεσιών υγείας) και η ρυθμιστική διοικητική δράση, εξαιρουμένης μόνο της συναλλακτικής. Ενδιαφέρον για το εδώ ερευνώμενο θέμα παρουσιάζει το ερώτημα αν οι υλικές ενέργειες των διοικητικών οργάνων συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας, ώστε να υπάγονται στο θεσμικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Προκειμένου να απαντήσουμε στο παραπάνω ερώτημα, κρίνεται σκόπιμο πρώτα να παρουσιάσουμε τα κριτήρια με τα οποία η εγχώρα νομολογία προσδιορίζει την έννοια της δημόσιας εξουσίας. Καταρχάς, διατυπώθηκε η γνώμη ότι το διοικητικό όργανο, όταν εκτελεί μία απλή υλική ενέργεια, δε δρα υπό καθεστώς νομοθετικής υπεροχής έναντι των ιδιωτών και συνεπώς δε δύναται να νοηθεί ότι με αυτήν την υλική ενέργεια ασκεί δημόσια εξουσία (κριτήριο

⁶⁵ ΑΠ 936/97, ΕΕργΔ 1998, 561

⁶⁶ ΕΑ 7350/91, ΕΛΛΔνη 1993, 1621. ΕΣ 1180/02, ΕΔΚΑ 2002, 925

⁶⁷ ΠΚαρδ 109/65, ΕΛΛΔνη 1965, 441. ΜΔΠΑ 2129/00, Διδικ 2001, 659

⁶⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 7^η Έκδοση Σάκκουλας 2013, σελ. 804-805

⁶⁹ ΑΕΔ 5/1995, που ερμηνεύει τη δημόσια εξουσία ως δημόσια υπηρεσία και συνεπώς υπήγαγε την παράνομη και ζημιογόνα πράξη και υλική ενέργεια της παροχικής διοίκησης στο καθεστώς του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ

της εν στενή έννοια της δημόσιας εξουσίας). Τη θέση αυτή ενστερνίσθηκε και μία γνώμη στη νομολογία, η οποία δέχτηκε ότι η απλή οδήγηση ενός οχήματος του δημοσίου από διοικητικό όργανο δε συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας «αφού τα πρόσωπα αυτά δεν ενεργούν ως όργανα ή φορείς δημόσιας εξουσίας αλλά εκτελούν απλή υλική ενέργεια, που δεν μπορεί να ταυτισθεί με την άσκηση δημόσιας εξουσίας»⁷⁰. Σε αντίθεση με την παραπάνω γνώμη που υιοθετεί μια συσταλτική και στενή έννοια της δημόσιας εξουσίας, βάσει της οποίας το διοικητικό όργανο ασκεί δημόσια εξουσία ως *imperium* μόνο στο πλαίσιο της κυριαρχικής-περιοριστικής δράσης⁷¹, διατυπώθηκε και εν τέλει επικράτησε μία πιο διευρυμένη αντίληψη της δημόσιας εξουσίας για τις υλικές ενέργειες (κριτήριο της εν ευρεία έννοια της δημόσιας εξουσίας). Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, οι υλικές ενέργειες οι οποίες απορρέουν από την παροχική-κοινωνική δράση⁷², όπως για παράδειγμα η δωρεάν περίθαλψη σε δημόσιο νοσοκομείο⁷³, υπάγονται στην έννοια της δημόσιας εξουσίας των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η έννοια της δημόσιας εξουσίας περιλαμβάνει τόσο την κυριαρχική-περιοριστική διοίκηση, όσο και την παροχική και ρυθμιστική⁷⁴, περιλαμβάνει δηλαδή και τις περιπτώσεις εκείνες των υλικών ενεργειών με τις οποίες το διοικητικό όργανο δεν ασκεί δημόσια εξουσία με την έννοια του διοικητικού καταναγκασμού. Τούτο κρίνεται εξόχως σημαντικό εφόσον αναλογιστούμε ότι σε περίπτωση που κρατούν στη νομολογία και τη θεωρία ήταν το κριτήριο της εν στενή έννοια δημόσιας εξουσίας, τότε ένα σημαντικό μέρος της δημόσιας δραστηριότητας, ήτοι αυτό της παροχικής-κοινωνικής δράσης, θα έμενε εκτός του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και κατ' επέκταση η έννομη προστασία των διοικουμένων θα καθίστατο ανεπαρκής. Το πρόβλημα αυτό έλυσε η ελληνική νομολογία με την υιοθέτηση του κριτηρίου της δημόσιας υπηρεσίας, το οποίο δεν αντικαθιστά το κριτήριο της δημόσιας εξουσίας, αλλά αντιθέτως συμβάλλει στη διευρυμένη ερμηνεία της έννοιας της δημόσιας εξουσίας για τις υλικές ενέργειες⁷⁵.

⁷⁰ ΕΑ 5920/87, ΕλλΔνη 1988, 956-7

⁷¹ Π. Δ. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο αριθμ. 22-23

⁷² Π. Δ. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο αριθμ. 24 επ.

⁷³ ΣτΕ 2463/98, ΕΔΔ, 2000, 617 (629-630): «αι ζημιάι, αι οποίαι οφείλντο εις πλημμελείς παροχάς ιατρικών φροντιδών υπό δημοσίου νοσηλευτικού ιδρύματος δε δύνανται να ανορθωθούν επί τη βάση των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, δεδομένου ότι αι υπηρεσίαι του ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού δε συνιστούν άσκησιν δημόσιας εξουσίας ...»

⁷⁴ Κυριακόπουλος, Αρμ. 1, 129, ο ίδιος, ΕρμΑΚ 46-7. Λαμπίρης, ΕΕΝ 1942, 273. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ 589. Π. Δ. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, αριθμ. 1414. Συμεωνίδης Τα όρια της δικαιοδοσίας, 151

⁷⁵ ΕΘεσ153/60, Αρμ. 1960, 789: «Πράξεις δημόσιας εξουσίας είναι ου μόνον αι δι' ων ασκεί το Κράτος το δίκαιον της κυριαρχίας αυτού επί των πολιτών, αλλά και πράξεις δημόσιας πρόνοιας εφόσον ασκούνται δι' εξαναγκασμού, ως και πιστοποιήσεις και βεβαιώσεις των δημοσίων αρχών». Πρόεδρος ΠΑ 1460/56, ΝοΒ 1956, 581: «Εκ της διατάξεως ταύτης (ενν. άρθρο 105 ΕισΝΑΚ) έπεται, ότι η εξ' ης απορρέει η ευθύνη του Δημοσίου ζημιόγόνος και απράνομος πράξις ή παράλειψις του οργάνου αυτού δέον να αναφέρεται εις την ενάσκησιν της ανατεθειμένης αυτώ δημόσιας εξουσίας, ήτις υφίσταται όταν το κράτος ενασκει δίκαιον κυριαρχίας, εις ο οφείλει πας τι να υποτάσσεται και η προς τον οποίον συμμόρφωσις δύναται να εξαναγκάζεται ή όταν πρόκειται περί πράξεων κρατικής πρόνοιας και αντιλήψεως ή πιστοποιήσεως δημοσίων αρχών, της προϋποθέσεως ταύτης ελλειπούσης ουδεμία κατά νόμον υπάρχει ευθύνη του Δημοσίου». ΤΔΠΑΘ 3651/90, Διδικ 1990, 1139 (1140): «κάθε δε ζημία

Γ. Η παρανομία στις υλικές ενέργειες

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου από υλικές ενέργειες και παραλείψεις τέτοιων ενεργειών των διοικητικών οργάνων στοιχειοθετείται εφόσον, μεταξύ άλλων, οι ενέργειες αυτές ενέχουν και το στοιχείο του παρανόμου. Ενδιαφέρουν, δηλαδή, «μόνο οι παράνομες υλικές ενέργειες, μιας και η παρανομία αποτελεί απαραίτητο όρο του πραγματικού των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, δίχως αυτό να συνεπάγεται ότι δεν υφίσταται κρατική ευθύνη και από νόμιμες υλικές ενέργειες ή παραλείψεις»⁷⁶. Το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ τοποθετείται στο σώμα του Αστικού Κώδικα, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια προσεγγίζουν την έννοια του παρανόμου από μια καθαρά αστικολογική σκοπιά, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η έννοια του παρανόμου στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου αναλύεται με βάση την έννοια αυτή στο ιδιωτικό δίκαιο. Σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο, το άρθρο 914 του Αστικού Κώδικα αποτελεί λευκό κανόνα δικαίου⁷⁷, ο οποίος παραπέμπει για τη στοιχειοθέτηση της ζημιόγону πράξεως ως παράνομης στην αντίθεση της συμπεριφοράς σε άλλους κανόνες δικαίου, επιτακτικούς ή απαγορευτικούς, κείμενους εκτός του άρθρου 914 ΑΚ. Ως απολύτως κρατούσα, επομένως, στο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο θεωρείται η αντικειμενική θεωρία, σύμφωνα με την οποία η παρανομία μπορεί να συνίσταται όχι μόνο στην παράβαση επιτακτικών ή απαγορευτικών κανόνων δικαίου, αλλά αρκεί η αντίθεση της συμπεριφοράς στο γενικότερο πνεύμα του δικαίου ή στις άγραφες γενικές επιταγές της έννομης τάξης. Εδώ εντάσσεται η γενική ρήτρα των χρηστών ηθών ή η γενική ρήτρα της καλής πίστης. Επίσης, περιλαμβάνονται, πέρα των κανόνων που απονέμουν δικαίωμα, και διατάξεις που αναγνωρίζουν συμφέρον (προστατευτικοί νόμοι), στους οποίους εντάσσεται και η διάταξη του άρθρου 281 ΑΚ, αλλά και δευτερογενείς κανόνες, των οποίων η προσβολή έγκειται σε παραβιάσεις της γενικής υποχρέωσης πρόνοιας, προστασίας και ασφάλειας (γενικές υποχρεώσεις επιμέλειας) που απορρέουν από την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη.

Ομοίως, κρατούσα φαίνεται να είναι η αντικειμενική θεωρία και στο δημόσιο δίκαιο και ειδικότερα στο πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Όπως, δηλαδή, συμβαίνει στο ιδιωτικό δίκαιο με τη διάταξη του άρθρου 914 ΑΚ, έτσι και στο δημόσιο δίκαιο το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ είναι ένας λευκός κανόνας δικαίου⁷⁸, καθότι, αν και καθιερώνει υποχρέωση του Δημοσίου να

προξενούμενη από την παράβαση τούτου (ενν. του καθήκοντος συντήρησης των οδών) ανάγεται σε άσκηση δημόσιας εξουσίας ...».

⁷⁶ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του

⁷⁷ ΠΚαρδ 109/65, ΕλλΔνη 1965, 441

⁷⁸ Βλ. Π. Παυλόπουλου, Η Αστική ευθύνη του Δημοσίου, όπ. πάρ., Σελ. 273

αποζημιώνει τους διοικούμενους για ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του που είναι παράνομες, εντούτοις δεν εξειδικεύει σε ποιες περιπτώσεις οι υλικές ενέργειες είναι παράνομες. Ο κανόνας αυτός καθίσταται λειτουργικός παραπέμποντας σε άλλους κανόνες⁷⁹ για τη στοιχειοθέτηση του παρανόμου, με συνέπεια να διευρύνεται η έννοια του παρανόμου σε τέτοιο βαθμό που να μην περιλαμβάνει την παραβίαση μόνο ουσιαστικών κανόνων δικαίου. Στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, λοιπόν, πέρα των επιτακτικών ή απαγορευτικών κανόνων δικαίου και των κανόνων που απονέμουν δικαίωμα, περιλαμβάνονται και δευτερογενείς κανόνες και διατάξεις που αναγνωρίζουν συμφέρον (προστατευτικοί νόμοι), με αποτέλεσμα να υιοθετείται μια διασταλτική ερμηνεία του «παρανόμου». Συνεπώς, παράνομη θεωρείται η υλική ενέργεια όχι μόνο όταν παραβιάζεται ένας επιτακτικός ή απαγορευτικός ουσιαστικός κανόνας δικαίου, μία ορισμένη διάταξη νόμου, αλλά και όταν παραβιάζονται γενικές αρχές δημοσίου δικαίου. Η διαφορά εδώ με το άρθρο 914 ΑΚ είναι ότι στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου δε γίνεται λόγος για την αρχή της καλής πίστης, αλλά της νόμιμης και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Με άλλα λόγια, ευθύνη του Δημοσίου, τηρουμένων και των λοιπών προϋποθέσεων του νόμου, υπάρχει όχι μόνο όταν με πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια οργάνου των νομικών αυτών προσώπων παραβιάζεται συγκεκριμένη διάταξη νόμου, αλλά και όταν παραλείπονται τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και προσδιορίζονται από την κείμενη εν γένει νομοθεσία, τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης⁸⁰.

Δ. Η διευρυμένη έννοια της εσωτερικής συνάφειας

Όπως συνάγεται από τις ανωτέρω διατάξεις, στοιχειοθετείται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση όταν οι παράνομες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου τελούνται ή λαμβάνουν χώρα εντός του κύκλου των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, δηλαδή κατά την ενάσκηση της υπηρεσίας που τους έχει ανατεθεί ή κατά κατάχρηση αυτής. Σημειωτέο ότι κατάχρηση της υπηρεσίας υπάρχει όταν η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη τελέστηκε καθ' υπέρβαση των ανατεθειμένων στα όργανα αυτά καθηκόντων ή επ' ευκαιρία ή εξ αφορμής της υπηρεσίας τους, αλλά κατά παράβαση των διαταγών ή εντολών που έχουν δοθεί σ' αυτά. Οι παράνομες υλικές ενέργειες πρέπει δε να τελούν σε εσωτερική αιτιώδη συνάφεια προς την

⁷⁹ Παυλόπουλου Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ημιτ. Α', σελ. ιδίως 275 επ

⁸⁰ βλ. Σ.τ.Ε. 2796/2006 7μ., 2741/2007, 1019/2008, 4133/2011 7μ.

εκτέλεση της υπηρεσίας τους⁸¹. Εσωτερική συνάφεια είναι η εσωτερική σύνδεση μεταξύ της άσκησης της ανατεθειμένης στο όργανο δημόσιας εξουσίας και της ζημιογόνου και παράνομης υλικής ενέργειάς του. Η εσωτερική συνάφεια συνιστά προϋπόθεση, ώστε μια υλική ενέργεια του διοικητικού οργάνου να δύναται να καταλογιστεί στο Δημόσιο.

Χαρακτηριστική είναι η μεταστροφή της εγχώριας νομολογίας στο επίπεδο της εσωτερικής συνάφειας που αποτυπώνεται κυρίως στις υποθέσεις των κρατικών αυτοκινητικών ατυχημάτων. Όσον αφορά στα τροχαία ατυχήματα που προκαλούν οχήματα του Δημοσίου, η αρχική πάγια νομολογία, αρνούμενη να δεχτεί τη διευρυμένη αντίληψη της έννοιας της εσωτερικής συνάφειας, προέκρινε το κριτήριο της χρήσης του οχήματος για την εκπλήρωση σκοπού της δημόσιας υπηρεσίας ως θεμελιωτικό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, εμμένοντας δογματικά στη γραμματική ερμηνεία του υπό κρίση όρου. Όταν δηλαδή το όχημα αυτό χρησιμοποιείται για υπηρεσιακό σκοπό, τότε η νομολογία αναγνώριζε αστική ευθύνη. Αντίθετα, ακόμα κι αν το όχημα ανήκε κατά κυριότητα στο Δημόσιο, όταν ο σκοπός για την εκπλήρωση του οποίου χρησιμοποιείται το όχημα δεν είναι υπηρεσιακός, τότε δε προκύπτει αξίωση αποζημίωσης για αστική ευθύνη του Δημοσίου. Τη μεταστροφή της νομολογίας στις υποθέσεις των αυτοκινητικών οχημάτων προς μια διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της εσωτερικής συνάφειας έφερε η απόφαση ΑΠ 398/54⁸². Δυνάμει της απόφασης αυτή γίνεται για πρώτη φορά δεκτό ότι το Δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, «διότι ναι μεν έλαβε χώρα (ενν. η παράνομη και ζημιογόνα πράξη του Δημοσίου) κατά κατάχρησιν της ανατεθείσης αυτώ υπηρεσίας ταύτης, κείται όμως εντός του κύκλου των καθηκόντων αυτού συνισταμένων εις το να οδηγεί το αυτοκίνητον τούτο και τελεί εν εσωτερική συνάφεια προς την εκτέλεσιν αυτών»⁸³. Η απόφαση 1114/86 ΑΠ, η οποία αφορούσε τροχαίο ατύχημα στο οποίο ενεπλάκη αστυνομικό όχημα όπου, πέρα από τον αστυφύλακα, επέβαινε και ένα ζευγάρι, το οποίο επιβιβάσθηκε στο όχημα κατόπιν πράξης φιλοφροσύνης του αστυφύλακα, επιβεβαιώνει και ενισχύει το ότι το Δημόσιο ευθύνεται και για τις υλικές ενέργειες που το διοικητικό όργανο εκτέλεσε κατά κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας. Ενώ, δηλαδή, μέχρι πρότινος τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια εξέταζαν αν το όχημα χρησιμοποιήθηκε από το όργανο για την εκπλήρωση δημόσιο σκοπού, προκειμένου να καταλήξουν στο πόρισμα αν στοιχειοθετείται ή όχι ευθύνη του Δημοσίου, με τις αποφάσεις αυτές το ζήτημα αυτό πλέον δεν ενδιαφέρει. Αντιθέτως, για τη στοιχειοθέτηση της εσωτερικής συνάφειας αρκεί το όργανο να χρησιμοποιεί το όχημα κατά τρόπο εντός των υπηρεσιακών

⁸¹ Σ.τ.Ε. 3380/2007, 2026-7/2009, βλ. Α.Π. 1114/1986 Ολομ., 161/1987, 212/1988, 752/1998, βλ. και Α.Π. 515/1980, 1617/1987

⁸² «αι ούτω γενόμεναι διαδρομή και παράνομος πράξις ετελέσθησαν μεν υπό του ειρημένου στρατιώτου κατά κατάχρησιν της ανατεθειμένης αυτώ δημόσιας υπηρεσίας της οδηγίας του διαληφθέντος αυτοκινήτου και επ' ευκαιρία της δημόσιας ταύτης υπηρεσίας, αλλά αποτελούσι πταίσμα εν εσωτερική προς αυτήν συνάφεια κείμενον...»

⁸³ ΕΘεσ 314/5, Θ 1953, 793

σκοπών, κατά κατάχρηση της εξουσίας του, επ' αφορμή, όμως, της άσκηση της υπηρεσίας του. Αυτό επιβεβαιώνεται και από την απόφαση ΑΠ 752/98, η οποία αφορούσε πυροβολισμού στρατιώτη εναντίον συναδέρφων του. Επιβεβαιώνεται, δηλαδή, το ότι στο εύρος της αστικής ευθύνης του Δημοσίου υπάγονται και οι υλικές ενέργειες που τελούνται κατά κατάχρηση ή επ' ευκαιρία της υπηρεσίας των οργάνων του (διευρυμένη έννοια της εσωτερικής συνάφειας)⁸⁴.

Ε. Ζημία από υλικές ενέργειες

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου γεννιέται εφόσον προκαλείται ζημία από την παράνομη υλική ενέργεια του διοικητικού οργάνου. Γεννάται, δηλαδή, ευθύνη προς αποζημίωση μόνο όταν εμφιλοχώρησε ζημία, μόνο για ζημιογόνες πράξεις της διοίκησης. Δεδομένου ότι το δίκαιο της αστικής ευθύνης και γενικότερα το δημόσιο δίκαιο δεν περιλαμβάνουν κανόνες που να ορίζουν την έκταση και τους περιορισμούς της οφειλόμενης στην περίπτωση της ζημιογόνας και παράνομης υλικής ενέργειας του διοικητικού οργάνου αποζημίωσης, γίνεται δεκτό ότι εδώ τυγχάνουν αναλογικής εφαρμογής οι κανόνες του αστικού δικαίου. Υπό το πρίσμα αυτό, καταρχάς ως ζημία νοείται κάθε δυσμενής μεταβολή στα έννομα υλικά ή άυλα αγαθά ενός προσώπου. Όπως διδάσκεται και στο αστικό δίκαιο, τα αγαθά αυτά μπορεί είναι είτε περιουσιακά, δηλαδή αποτιμητά σε χρήμα, έχουν δηλαδή οικονομική αξία⁸⁵, οπότε γίνεται λόγος για περιουσιακή ζημία. Είτε αυτά μπορεί να είναι μη περιουσιακά, οπότε γίνεται λόγος για μη περιουσιακή ή ηθική βλάβη⁸⁶.

Η δε περιουσιακή ζημία, η οποία μπορεί, κατά τη διάταξη του άρθρου 298 ΑΚ, να εμφανίζεται είτε ως θετική είτε και ως αποθετική, υπολογίζεται με βάση «τη διαφορά μεταξύ της κατάστασης, που υφίσταται μετά το ζημιογόνο γεγονός και εκείνης, που θα υφίστατο, εάν δε συνέβαινε αυτό (θεωρία της διαφοράς)»⁸⁷. Χαρακτηριστική αυτής της θεωρίας είναι η απόφαση του Αρείου Πάγου 251/74, ΝοΒ 1974, 1260 (1261), κατά την οποία «(ο στρατιωτικός) υπέστη την εν τη ... ζημίαν εκ της διαφοράς μεταξύ της απονεμηθείσης αυτώ συντάξεως και του μισθού, ον θα ελάμβανε μέχρι της λόγω ορίου ηλικίας απολύσεώς του». Με τον όρο «θετική ζημία» εννοείται η μείωση της υπάρχουσας περιουσίας του ζημιωθέντος, η οποία (μείωση) μπορεί να συνίσταται είτε σε μείωση του ενεργητικού είτε σε αύξηση του παθητικού της περιουσίας. Με τον όρο αποθετική ζημία (ή διαφυγόν κέρδος) εννοείται η ματαίωση αύξησης του ενεργητικού ή μείωσης

⁸⁴ «κατά κατάχρηση ή προφανή υπέρβαση των καθηκόντων του σκοπού που του είχαν αρμοδίως και εντός του κύκλου των καθηκόντων του ως στρατιώτη ανατεθεί»

⁸⁵ Σταθόπουλος, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, 1998, σελ. 165

⁸⁶ ΣτΕ 2228/03, 3809/01, 740/01, 2172/00, ΑΠ 12/92, ΕλλΔνη 1993, 347

⁸⁷ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του, σελ 278επ.

του παθητικού της περιουσίας, η οποία (αύξηση ή μείωση) θα επερχόταν κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις και ιδίως τα ληφθέντα προπαρασκευαστικά μέτρα, αν δεν είχε συμβεί το ζημιογόνο γεγονός. Και τις δύο αυτές εκφάνσεις της περιουσιακής ζημίας υποχρεούται να αποκαθιστά το Δημόσιο έναντι των διοικουμένων.

Για τον καθορισμό του χρηματικού ποσού που αναλογεί στην μη περιουσιακή ή ηθική βλάβη λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, οι συνθήκες τέλεσης της παράνομης και ζημιογόνου υλικής ενέργειας, το ενδεχόμενο οικείου πταίσματος του ζημιωθέντος, η κοινωνική και οικονομική κατάσταση του τελευταίου. Σε κάθε περίπτωση, όμως, επιβάλλεται να τηρείται, κατά τον καθορισμό του επιδικαζομένου ποσού, η καθιερώουσα την αρχή της αναλογικότητας διάταξη του άρθρου 25 § 1 του Συντάγματος. Η εν λόγω διάταξη, η οποία, έστω και αν ρητά δεν αναφέρεται σε αυτήν, απευθύνεται και στο δικαστή όσον αφορά τις σχέσεις των διαδίκων, καθιερώνοντας την, ως δεσμευτική δικαιοϊκή αρχή, αποτελεί δε η αρχή της αναλογικότητας την αντίστροφη μορφή της απαγόρευσης της κατάχρησης δικαιώματος, όταν το ασκούμενο δικαίωμα υπερβαίνει τα ακραία όρια που θέτουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη, καθώς και ο οικονομικός και κοινωνικός σκοπός του δικαιώματος. Στην περίπτωση υπέρβασης της αρχής της αναλογικότητας, πρόκειται για δυσαναλογία του μέσου προς το σκοπό, δηλαδή το ασκούμενο δικαίωμα έχει απωλέσει την αναλογία του προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και, συνακόλουθα, η άσκηση του είναι απαγορευμένη. Η κρίση δηλαδή του ουσιαστικού δικαστηρίου πρέπει να μην παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, ούτε να υπερβαίνει τα ακραία όρια της διακριτικής του ευχέρειας, που αποτελεί γενική αρχή του δικαίου και μέσο ελέγχου της κρίσης του, χωρίς να υπάγεται στην έννοια της αναλογικότητας, άλλως, αν διαπιστώνεται παραβίαση της προβλεπόμενης στο άρθρο 25 § 1 Σ αρχής της αναλογικότητας, αλλά και υπέρβαση, από το δικαστήριο της ουσίας, των ακραίων ορίων της διακριτικής του ευχέρειας, ελέγχονται αναιρετικά οι σχετικές κρίσεις του ως πλημμέλειες του άρθρου 559 αριθ. 1 και 19 ΚΠολΔ (ΟΛΑΠ 9/2015 ΧΡΙΑΔ 2015/575). Επομένως, όπως και η κατάχρηση δικαιώματος, που αποτελεί απαγορευτικό κανόνα και οριοθετεί αρνητικά την άσκηση των δικαιωμάτων, έτσι και η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί κανόνα δικαίου (γενική νομική αρχή), η οποία προσδιορίζει την τελολογική λειτουργία των πάσης φύσεως δικαιωμάτων. Αξίζει, τέλος, όσον αφορά στο ζήτημα της μη περιουσιακής ή ηθικής βλάβης, να σημειωθεί ότι, αν και στο αστικό δίκαιο κρατεί η γνώμη ότι χρηματικό ποσό προς αποκατάσταση ηθικής βλάβης δεν επιδικάζεται σε εμμέσως ζημιωθέντες, με εξαίρεση των περιπτώσεων ψυχικής οδύνης⁸⁸, τα διοικητικά δικαστήρια προχώρησαν ένα βήμα παραπέρα, αναγνωρίζοντας και σε εμμέσως ζημιωθέντα τη δυνατότητα να αξιώσει ηθική βλάβη.

⁸⁸ Γεωργιάδης, σε Γεωργιάδη/Σταθόπουλο, Αστικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, άρθρομ932, αριθμ.11, ΑΠ 62/91, ΝοΒ 1992, 1005, ΑΠ 900/91, ΕλλΔνη 1992, 1587

Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο χρόνος επέλευσης της ζημίας. Και τούτο διότι από το χρονικό σημείο αυτό γεννάται η αξίωση αποζημίωσης του ζημιωθέντος διοικούμενου και εκκινεί ο χρόνος παραγραφής⁸⁹, δίχως να ενδιαφέρει το πότε ο διοικούμενος έλαβε γνώση των επιζήμιων γι' αυτό συνεπειών της παράνομης συμπεριφοράς του διοικητικού οργάνου⁹⁰. Ο χρόνος αυτός της επέλευσης της ζημίας δεν συμπίπτει κατ' ανάγκη με το χρόνο υπολογισμού της ζημίας, ο οποίος, δοθέντος ότι στο δημόσιο δίκαιο εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του αστικού δικαίου, ορίζεται με βάση την έκδοση της δικαστικής απόφασης⁹¹.

Εμπόδιο στην επιδίκαση στο ζημιωθέντα διοικούμενο της αποζημίωσης που δικαιούται συνιστά το οικείο, και όχι συντρέχον, μιας και η ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική, πταίσμα του ζημιωθέντος. Είναι πολύ σύνηθες στην εγχώρια νομολογία τα διοικητικά δικαστήρια, δεχόμενα την ένταση του Δημοσίου περί οικείου πταίσματος του ζημιωθέντα, να κρίνουν ότι την ευθύνη για τη ζημιογόνα και παράνομη υλική ενέργεια του οργάνου να φέρει στο ακέραιο ο διοικούμενος που υφίσταται των εκ της συμπεριφοράς αυτής ζημιών και έτσι να απαλλάσσουν το Δημόσιο⁹². Αν τελικά δεν καταλήγουν στο πόρισμα ότι το Δημόσιο δεν ευθύνεται, τότε αυτά δύνανται να απορρίπτουν την εν λόγω προτεινόμενη ένσταση, είτε υιοθετώντας μια μέση λύση να μειώνουν την ευθύνη του Δημοσίου και έτσι να επιδικάζουν υπέρ του ζημιωθέντα μειωμένη αποζημίωση. Σε κάθε περίπτωση, όπως εύστοχα παρατηρεί ο Ι. Γ. Μαθιουδάκης, προκειμένου να εφαρμοστεί η διάταξη του άρθρου 300 ΑΚ και στο πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και κατ' επέκταση να μειώνεται, αναλογικά με το ποσοστό του οικείου πταίσματος του ζημιωθέντος, η δικαιούμενη αποζημίωση, «θα πρέπει να υπάρχει ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της υπαίτιας πράξης ή παράλειψης του ζημιωθέντος σε σχέση με την πρόκληση ή την έκταση της ζημίας με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας»⁹³.

ΣΤ. Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ παράνομης υλικής ενέργειας και ζημίας

Απαρέγκλιτη προϋπόθεση ώστε να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης υλικής ενέργειας και της επελθούσης ζημίας⁹⁴. Και εδώ ισχύουν *mutatis mutandis* όσα προβλέπονται στο ιδιωτικό δίκαιο. Ειδικότερα,

⁸⁹ Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, αριθμ. 681, Κορδογιαννόπουλος, Η νομολογιακή εφαρμογή των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, σελ 42-3, Χιώλος, Αρμ. 1992, 195 (197)

⁹⁰ ΔΕΑ 4308/90, ΕΔΔΔ 1991, 314

⁹¹ Ζέπος, Ενοχικό Δίκαιο, σελ. 295, ΕΑ 7765/01, ΝοΒ 2003, 257

⁹² ΤΔΠΑ 16506/89, ΔιΔικ 1990, 409

⁹³ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του, σελ 295

⁹⁴ ΣτΕ 2732/04, ΕΔΚΑ 1996, 437: «Μελλοντική επέκταση της ζημίας αυτής αποκαθίσταται μόνο εφόσον αποτελεί άμεση και βεβαία συνέπεια της παρούσας καταστάσεως και δύναται να εκτιμηθεί πλήρως από το δικαστήριο»

όπως διδάσκεται στο ιδιωτικό δίκαιο, διατυπώθηκαν τρεις θεωρίες. Πρώτη είναι η θεωρία του ισοδύναμου των όρων (*conditio sine qua non*), η οποία φαίνεται στο πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου να μη δίνει επαρκείς και ικανοποιητικές λύσεις, καθότι απαιτεί μια απλή αιτιότητα. Δεύτερη και κρατούσα τόσο στο ιδιωτικό (άρθρο 298 εδάφιο β' ΑΚ) όσο και στο δημόσιο δίκαιο και δη στην αστική ευθύνη του Δημοσίου από υλικές ενέργειες κατ' άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ είναι η θεωρία της πρόσφορης αιτιότητας (*causa adequate*), η οποία απαιτεί αποχρώντα αιτιώδη σύνδεσμο⁹⁵ μεταξύ της παράνομης υλικής ενέργειας και της επελθούσης εξ αυτής ζημίας, ο οποίος (σύνδεσμος) κρίνεται από τα διοικητικά δικαστήρια κάθε φορά *in concreto*, με βάση τις επικρατούσες σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση περιστάσεις, και όχι *in abstracto*. Σύμφωνα με τη ως άνω θεωρία, πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ζημιόγону και παράνομης υλικής ενέργειας και ζημίας υφίσταται όταν «κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τη λογική η συμπεριφορά αυτή με τους όρους και κατά το χρόνο, που συνέβη, μπορούσε, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, χωρίς τη μεσολάβηση εκτάκτου και ασυνήθους περιστατικού να επιφέρει ζημία⁹⁶. Αιτιώδης δηλαδή, σύνδεσμος υπάρχει όταν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, η υλική ενέργεια ή παράλειψη αυτής εκ μέρους του οργάνου του Δημοσίου είναι επαρκώς ικανή (πρόσφορη) και μπορεί αντικειμενικά, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση άλλου περιστατικού, να επιφέρει τη ζημία⁹⁷ και την επέφερε στη συγκεκριμένη περίπτωση. Δεν αποκλείεται καταρχήν η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου από το ότι στο αποτέλεσμα συντέλεσε και συνυπαιτιότητα του ζημιωθέντος, εφόσον δεν διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος⁹⁸. Αυτό, δηλαδή, που ενδιαφέρει είναι κατά πόσο η ζημία δεν θα είχε επέλθει αν δεν είχε μεσολαβήσει η παράνομη υλική ενέργεια, με συνέπεια το Δημόσιο να ευθύνεται στις περιπτώσεις που «η προσβαλλόμενη αιτία ήταν πρόσφορη να οδηγήσει στο ζημιόγону αποτέλεσμα⁹⁹. Τρίτη και τελευταία θεωρία είναι αυτή του σκοπού του κανόνα δικαίου. Η προσφορότητα αυτή, ούσα αόριστη νομική έννοια, καθορίζεται αντικειμενικά με κριτήριο τον μέσο σόφρονα κοινών.

Από τη θεωρία της πρόσφορης αιτιότητας προκύπτει ότι ο αιτιώδης σύνδεσμος διακόπτεται όταν ορισμένο γεγονός μεσολαβεί μεταξύ της παράνομης υλικής ενέργειας και της ζημίας, με συνέπεια να μην υφίσταται πλέον παράνομη ενέργεια. Το δε βάρος απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου φέρει ο ζημιωθείς διοικούμενος, με την ιδιαιτερότητα, όμως, ότι στις περιπτώσεις των παράνομων και ζημιόγόνων υλικών ενεργειών του διοικητικού οργάνου ο

⁹⁵ Μπαλής, Ενοχικό Δίκαιο, γενικό μέρος σελ. 100, ΠΠειρ2155/68, ΝοΒ 1968, 978: « ... δέον όπως η παρανομία του οργάνου του Δημοσίου, πλην άλλων, τελεί εν αιτιώδη συνάφεια προς επελθόν αποτέλεσμα και δη εν αποχρώντι αιτιώδη συνδέσμου »

⁹⁶ ΑΠ 1617/87, ΝοΒ 1988, 1627

⁹⁷ Σ.τ.Ε. 2433/2018, 472/2011, 332/2009 7μ., πρβλ. Α.Π. 425/2006

⁹⁸ πρβλ. ΑΠ 1653/2001, 53/2006

⁹⁹ Βλ. Ι. Γ. Μαθιουδάκη, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του, σελ 312

αιτιώδης σύνδεσμος δύνανται να είναι χαλαρότερος σε σύγκριση με τις διοικητικές εκτελεστές πράξεις. Τούτο σημαίνει ότι ακόμα κι αν η υλική ενέργεια απέχει από την εξ αυτής προκληθείσα ζημία, και πάλι να στοιχειοθετείται αιτιώδης σύνδεσμος. Άλλωστε, αντίστοιχη «ευνοϊκή» μεταχείριση των υλικών ενεργειών σε σχέση με τις διοικητικές πράξεις αναγνωρίζεται από τις αλλοδαπές έννομες τάξεις και στο πεδίο του βάρους απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου. Χαρακτηριστικό για παράδειγμα είναι η γερμανική νομολογία κατά την οποία όταν εγείρονται αμφιβολίες ως προς τη συνδρομή αιτιώδους συνδέσμου, τότε το βάρος απόδειξής του δύναται να αντιστρέφεται.

Η. Η αρνητική προϋπόθεση της μη παραβίασης διάταξης που έχει τεθεί για χάρη γενικού συμφέροντος

Εδώ τίθεται για πρώτη φορά μία εξαίρεση, μία αρνητική προϋπόθεση αστικής ευθύνης του Δημοσίου και ειδικότερα η παρανομία της ζημιογόνου υλικής ενέργειας του οργάνου του Δημοσίου να μη συνίσταται στην παραβίαση διάταξης που έχει τεθεί κατ' αρχήν αποκλειστικά για χάρη του του δημόσιου συμφέροντος. Το επίρρημα «αποκλειστικά» δεν ήταν πάντοτε το επικρατούν στην προϋπόθεση αυτή. Αρχικά, διατυπώθηκε η ερμηνευτική εκδοχή η οποία υπαγόρευε ότι η διάταξη θα πρέπει να έχει τεθεί «προεχόντως» προς το γενικό συμφέρον. Η δεύτερη ερμηνευτική εκδοχή προέκρινε την επιλογή του επιρρήματος «αποκλειστικά», η οποία εν τέλει επικράτησε. Προς επίρρωση της ερμηνευτικής αυτής επιλογής συνηγορεί και η απόφαση ΑΠ 1417/77¹⁰⁰, σύμφωνα με την οποία «το Δημόσιο ενέχεται εις αποζημίωσιν εκτός αν η πράξις ή παράλειψις εγένετο κατά παράβασιν διατάξεως κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος, ως τοιαύτη νοείται η αφορώσα αμέσως και αποκλειστικώς εις το δημόσιον συμφέρον ή εις αυτό τούτο το συμφέρον του κράτους, ουχί δε και εκείνη, ήτις έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος σκοπεύει, όμως, παραλλήλως, στην προστασίαν του ζημιωθέντος ιδιώτου».

¹⁰⁰ ΝοΒ 1978, 1069 (καθίζηση προβλήτας)

Το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες υλικές ενέργειες στα τροχαία ατυχήματα

Ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, αν και προέρχεται σαφώς από το αστικό δίκαιο, υπάγεται, με το ν. 1406/1983, στο πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης, με συνέπεια αρμόδια να εκδικάσουν τις εκ της αστικής ευθύνης προερχόμενες διαφορές είναι τα διοικητικά δικαστήρια. Ειδικότερα, με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 περ. η' του ν. 1406/1983 (Α' 183), οι διοικητικές διαφορές ουσίας, μεταξύ των οποίων και οι διοικητικές διαφορές από αγωγές αποζημίωσης εξαιτίας παρανόμων και ζημιογόνων υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου, υπάγονται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, έντονες διχογνωμίες δημιουργήθηκαν τόσο στη νομολογία, όσο και στη θεωρία όσον αφορά στο ποια δικαστήρια, πολιτικά ή διοικητικά, είναι αρμόδια για εκδίκαση διαφορών που ανακύπτουν από ατυχήματα οχημάτων του Δημοσίου.

Εξέχουσα θέση στη γαλλική έννομη τάξη κατέχει η απόφαση Blanco του 1873, η οποία αφορούσε σε τραυματισμό που υπέστη το κοριτσάκι του κ. Blanco και που προκλήθηκε τροχαίο ατύχημα στο οποίο ενεπλάκη σιδηδρομικό όχημα της δημόσιας υπηρεσίας καπνού (ΝΠΙΔ). Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι το Δημόσιο ευθύνεται «για τις ζημίες που προξενούν στους ιδιώτες τα πρόσωπα, τα οποία απασχολεί το κράτος στη δημόσια υπηρεσία»¹⁰¹. Σε αντίθεση με το υιοθετούμενο από τη γαλλική νομολογία κριτήριο της δημόσιας υπηρεσίας, κατά τη νομολογία του γερμανικού Α.Π¹⁰² κριτήριο το δημόσιου χαρακτήρα της υλικής ενέργειας είναι το αν ο σκοπός, για τον οποίο το διοικητικό όργανο έδρασε, είναι κυριαρχικός και αν περαιτέρω, αυτός συνδέεται οπτικά με τη ζημιογόνο πράξη¹⁰³. Χαρακτηριστική είναι, επίσης, και μία άλλη απόφαση¹⁰⁴ που έκρινε ότι, εκτός των περιπτώσεων των τροχαίων ατυχημάτων, το Δημόσιο ευθύνεται για τις ζημίες που προκάλεσαν στρατιώτες στο παρμπρίζ ενός αυτοκινήτου κατά τη διάρκεια αγώνα ποδοσφαίρου. Η κρίση του αυτή βασίστηκε στο γεγονός ότι κατά το Δικαστήριο οι προκληθείσες ζημίες αυτές εντάσσονται, με βάση το κριτήριο του σκοπού, στη δημόσια εξουσία, διότι με την ενασχόλησή τους με το ποδόσφαιρο οι στρατιώτες διατηρούν σε καλή φυσική κατάσταση και κατ' επέκταση σε κατάσταση πολεμικής εγρήγορσης. Από την επισκόπηση των αποφάσεων αυτών της γερμανικής νομολογίας συνάγεται ότι η γερμανική έννομη τάξη επιλύει το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες υλικές ενέργειες στα τροχαία ατυχήματα με γνώμονα το σκοπό της

¹⁰¹ T.C., 8 fevr. 1873, Blanco GAJA no. 1

¹⁰² BGHZ 29, 38. BGHZ 42, 176, 179= NJW 1964, 1895, 1897

¹⁰³ Από τη νομολογία με αφορμή τα τροχαία ατυχήματα του κράτους BGH, Urt v. 16.4.1964-III ZR 182/63 (Stuttgart), NJW 1964, 1895, 1897

¹⁰⁴ BGH, Urt. V. 28.10.1982- IIIZR 89/91 (Hamm), NJW 1983, 1668

υλικής ενέργειας οδήγησης του οχήματος. Έτσι, εάν ο δήμαρχος, οδεύοντας με όχημα σε μία υπηρεσιακή σύσκεψη για αστυνομικά ζητήματα¹⁰⁵, προκάλεσε τροχαίο ατύχημα, τότε ασκείται δημόσια εξουσία και αρμόδια επομένως προς εκδίκαση της υπόθεσης είναι τα διοικητικά δικαστήρια. Σύμφωνα με το κριτήριο του σκοπού στα ατυχήματα από οχήματα του Δημοσίου, δεν είναι κρίσιμο το αν ο υπάλληλος οδηγεί υπηρεσιακό ή δικό του όχημα, αναγνωρισμένο από την υπηρεσία ή όχι¹⁰⁶.

Στην ημεδαπή έννομη τάξη ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις των ανώτατων, κυρίως, δικαστηρίων (του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου), οι οποίες διαμορφώνουν τα στερεότυπα της νομολογίας των κατώτερων δικαστηρίων. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υιοθέτησε τη θέση ότι από ατυχήματα των οχημάτων του Δημοσίου γεννώνται διοικητικές διαφορές ουσίας με βάση τα άρθρα 94 παρ. 1 του Συντάγματος, παρ. 1, 2 περιπτ. η του Ν. 1406/83¹⁰⁷. Απόφαση σταθμός εδώ είναι η με αριθμό 279/91¹⁰⁸ απόφαση του ΣτΕ, η οποία συνεχίζει τη νομολογιακή γραμμή που διαμόρφωσε ο Άρειος Πάγος με τις αποφάσεις του ΑΠ 908/90¹⁰⁹ και ΑΠ 736/91¹¹⁰. Με την απόφασή του αυτή, το ΣτΕ διαχωρίζει τις περιπτώσεις στις οποίες η ευθύνη του Δημοσίου θεμελιώνεται στο δημόσιο δίκαιο από εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες η ευθύνη θεμελιώνεται με βάση το ιδιωτικό δίκαιο. Κριτήριο του διαχωρισμού αυτού, κατά το Δικαστήριο, συνιστά το εάν η ζημιόγonos πράξη ή παράλειψη απορρέει από την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας (σχέσεις δημοσίου δικαίου) ή εάν αυτή εντάσσεται στις περιπτώσεις της ιδιωτικής διαχείρισης της περιουσίας του Δημοσίου ή οφείλεται στην προσωπική ευθύνη του οργάνου (σχέσεις ιδιωτικού δικαίου). Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο, υιοθετώντας μια πιο διευρυμένη ερμηνεία του όρου «δημόσια εξουσία», ταυτίζει τον όρο αυτό με τον όρο «δημόσια υπηρεσία». Χαρακτηριστικά, το Δικαστήριο κρίνει ότι «*ναι μεν εις το άρθρο 105 αναφέρεται ότι, συντρέχει περίπτωσης ευθύνης προς αποζημίωσιν κατά την υπό των ζημιωσάντων οργάνων «άσκησιν δημοσίας εξουσίας», πλην κατά την ορθήν έννοιαν της διατάξεως ταύτης, ευθύνη προς αποζημίωσιν απορρέει εκ πασών εν γένει των ζημιόγνων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων δημοσίας τινός υπηρεσίας, εφόσον αύται συνάπτονται προς την οργάνωσιν ζαι λειτουργία αυτής και δεν εμπίπτουν βεβαίως εις τας προαναφερθείσας περιπτώσεις ιδιωτικής διαχείρισεως κ.λπ.*». Κατά το σκεπτικό, λοιπόν, του Δικαστηρίου η κυκλοφορία των

¹⁰⁵ Maurer , Allgemeines Verwaltungsrecht, παρ. 3, Rn. 22 Είναι κρίσιμο το αν ο υπάλληλος οδηγεί υπηρεσιακό ή δικό του όχημα, αναγνωρισμένο από την υπηρεσία ή όχι

¹⁰⁶ BGH, Urt. V. 2.11.1978- III ZR 183/76 (Frankfurt) NJW 1979, 648

¹⁰⁷ Άρθρο 1.1. «Υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλες οι διοικητικές διαφορές ... 1.2. Στις διαφορές αυτές περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: ... η) την ευθύνη του Δημοσίου ... προς αποζημίωση σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ...»

¹⁰⁸ Διδικ 1991, 790

¹⁰⁹ ΕΛΛΔνη 1990, 1454 = Δ 1991, 228 = ΔΦΝ 1991, 504

¹¹⁰ ΕΛΛΔνη 1992, 129

οχημάτων του Δημοσίου απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας (κριτήριο της δημόσιας υπηρεσίας). Η υλική ενέργεια οδήγησης του οχήματος πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο της αποστολής της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας¹¹¹. Συνεπώς, αρμόδια να εκδικάσουν τις διαφορές που προκύπτουν από ζημιόγones υλικές ενέργειες από τροχαία ατυχήματα οχημάτων του Δημοσίου είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Από την άλλη πλευρά, η θέση της νομολογίας του Αρείου Πάγου υπέρ της δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων ερείδεται κατά κύριο λόγο στην απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου με αριθμό 15/93¹¹². Η πλειοψηφία της απόφασης δέχεται ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου από ζημιόγona υλική ενέργεια των οργάνων του ανακύπτει «μόνον όταν η πράξη αυτή ενέχει άσκηση δημόσιας εξουσίας, είτε γιατί εντάσσεται σε έννομη σχέση δημοσίου δικαίου μεταξύ κράτους και πολίτη, την οποία πραγματώνει ή επ' ευκαιρία της οποίας τελείται, είτε γιατί συνιστά καθεαυτή δραστηριότητα, που αναπτύσσεται υπό καθεστώς νομοθετικής υπεροχής έναντι των πολιτών, αρμόζον αποκλειστικά στο κράτος ή στα νπδδ, ως φορείς της δημόσιας εξουσίας ... Εξάλλου η οδήγηση του αυτοκινήτου από όργανα του Δημοσίου προς εκτέλεση υπηρεσίας είναι υλική ενέργεια, που ούτε στα πλαίσια κάποιας συγκεκριμένης έννομης σχέσης του κράτους προς τους πολίτες εντάσσεται, ούτε σε εξαιρετική νομοθετική ρύθμιση, δημιουργικής σχέσεως υπεροχής υπόκειται. Αντιθέτως, και το όργανο του Δημοσίου, όταν οδηγεί αυτοκίνητο για την εκτέλεση της υπηρεσίας του, έχει κατά τον Κ.Ο.Κ και τις συναφείς διατάξεις τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με τους ιδιώτες μετέχοντας στην οδική κυκλοφορία ισότιμα με αυτούς. Συνεπώς, η αξίωση αποζημίωσης κατά του Δημοσίου από αυτοκινητιστικό ατύχημα, που διαπράττει το όργανό του κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του θεμελιώνεται στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου και αποτελεί ιδιωτική διαφορά για την οποία έχουν δικαιοδοσία τα πολιτικά δικαστήρια». Κατά το σκεπτικό του Δικαστηρίου, από τη στιγμή που τα οχήματα του Δημοσίου δεν υπερέχουν έναντι των οχημάτων των ιδιωτών κατά την κυκλοφορία τους στις οδούς, καθότι για όλα τα οχήματα αυτά ισχύει η αρχή της ισότιμης συμμετοχής στις οδούς με βάση τον Κ.Ο.Κ (επιχείρημα ισότητας κυκλοφορούντων στις οδούς)¹¹³, από ατυχήματα οχημάτων του Δημοσίου γεννώνται διαφορές-έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων κατ' άρθρο 1 παρ. 2 περιπτ. η του Ν. 1406/83 από αυτοκινητικά ατυχήματα θεμελιώνεται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες τα κρατικά οχήματα δρουν, ενώ κυκλοφορούν στις οδούς, κατά τρόπο μη ισότιμο προς τους ιδιώτες, ως imperium, ως κυριαρχική εξουσία.

¹¹¹ ΕΛΛΔνη 1994, 334 = ΕΕΝ 1993, 612 μετά την απόφαση 57/92

¹¹² Στε 279/91, ΔιΔικ 1991, 791, Στε Ολ 3945/92, ΔιΔικ 1993, 66 ή 332, ΑΕΔ 5/95, ΔιΔικ 1995, ΕΑ 3122/91 ΕΔΚΑ 1992, 687

¹¹³ ΔΠΑ 4245/01, ΔιΔικ 2003, 1547

Την αμφισβήτηση που αφορά την έννοια του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα και που ανέκυψε από αντίθετες αποφάσεις της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου¹¹⁴ και της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας¹¹⁵ κλήθηκε να άρει το Α.Ε.Δ. με την απόφασή του με αριθμό 5/1995¹¹⁶. Με βάση την απόφαση αυτή, η έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ είναι ότι η αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, υπαγόμενη ήδη μετά το νόμο 1406/1983, στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, παρέχεται βάσει της διατάξεως αυτής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οργάνων του ή παραλείψεις τους προς έκδοση τέτοιων πράξεων, αλλά και από υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου οι οποίες τελέσθηκαν σε συνάρτηση προς την οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών ή εξαιτίας αυτών και δε σχετίζονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα των οργάνων που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών καθηκόντων.

Νομολογιακά παραδείγματα αστικής ευθύνης του Δημοσίου από υλικές ενέργειες

1. Περιοριστική διοικητική δράση - Αστυνομικές ενέργειες

Κατά το άρθρο 8 του ν. 2800/2000 «Αναδιάρθρωση Υπηρεσιών Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, σύσταση Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις», βασική αποστολή των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛ.ΑΣ.) είναι, μεταξύ άλλων, η διασφάλιση της δημόσιας ειρήνης, της ευταξίας και της εύρυθμης και απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των πολιτών, καθώς και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Προκειμένου να εμπεδωθεί η αποστολή αυτή, τα αστυνομικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν στις απαιτούμενες ενέργειες και να λαμβάνουν όλα τα προσήκοντα μέτρα. Ως προς την επιλογή των μέτρων αυτών τα εν λόγω όργανα, εφόσον ενεργήσουν, έχουν διακριτική ευχέρεια. Τούτο σημαίνει ότι οι αστυνομικοί υπάλληλοι, επιχειρώντας, έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν από τα υφιστάμενα επιχειρησιακά σχέδια δράσεως τα μέτρα εκείνα που κρίνουν *ad hoc*, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ενδεδειγμένα, επαρκή και κατάλληλα για την προστασία των απειλούμενων εννόμων αγαθών. Συγχρόνως, έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν ως προς τον τρόπο, την ένταση και τις ειδικότερες

¹¹⁴ Υπ' αριθμ. 20/1993 απόφαση

¹¹⁵ Υπ' αριθμ. 3045/1992 απόφαση

¹¹⁶ Διδικ 1995, 311 = ΕλλΔνη 1995, 562 = ΕΔΚΑ 1995, 199

συνθήκες εφαρμογής των μέτρων αυτών. Οποιαδήποτε παραβίαση της άνω αποστολής από τα κρατικά όργανα, με πράξεις, υλικές ενέργειες ή παραλείψεις τους κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας τους, δύναται να στοιχειοθετήσει υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Συνεπώς, γίνεται δεκτό ότι όχι μόνο οι υλικές ενέργειες, αλλά πολύ περισσότερο οι παραλείψεις των ενεργειών αυτών γεννούν την αστική ευθύνη του Δημοσίου.

Με άλλα λόγια, οι αστυνομικές αρχές οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία και αποτελεσματικά μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η δημόσια τάξη, η ασφάλεια και η σωματική ακεραιότητα των πολιτών. Μεταξύ των περισσότερων λύσεων, τα αστυνομικά όργανα έχουν διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν κατά την κρίση τους την ενδεδειγμένη, επιλογή όμως η οποία ελέγχεται ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων ή την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας. Είναι σύνηθες συμβαίνουν τα αστυνομικά όργανα να παραλείπουν τη διενέργεια υλικών ενεργειών καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας ή κατά κακή χρήση αυτής. Υπέρβαση μεν των άκρων ορίων συντρέχει όταν τα λαμβανόμενα μέτρα αστυνόμευσης δεν είναι τα αναγκαία, πρόσφορα και επαρκή για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ή λαμβάνονται ετεροχρονισμένα και μετά την εκδήλωση του κινδύνου, ο οποίος έπληξε τα έννομα αγαθά. Κακή χρήση δε της διακριτικής ευχέρειας συντρέχει όταν οι αστυνομικοί υπάλληλοι παρίστανται και ενεργούν μεν, προβαίνουν δε σε ενέργειες που δεν είναι οι δέουσες ή υπολείπονται του αναγκαίου ή δεν προστατεύουν πλήρως το θιγόμενο έννομο αγαθό). Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας μπορεί να στοιχειοθετηθεί σε ένα ευρύ πλέγμα περιπτώσεων, με πιο πρόσφατες τις πολυπληθείς διαδηλώσεις κατά των Μνημονίων. Οι υποθέσεις των παραλείψεων αυτών έχουν απασχολήσει έντονα τη νομολογία των δικαστηρίων μας. Κοινή συνισταμένη των περισσότερων αποφάσεων είναι ότι η παράλειψη των αστυνομικών υπαλλήλων μπορεί να συνίσταται, πέρα από την παράλειψη έκδοσης διοικητικών πράξεων, και στην παράλειψη διενέργειας υλικών πράξεων και στην παράλειψη λήψης των ενδεδειγμένων προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων. Μάλιστα, κατά τη παγιωμένη νομολογία οι παραλείψεις υλικών ενεργειών από τα όργανα της ΕΛ.ΑΣ. είναι ικανές να στοιχειοθετήσουν την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, με βάση το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ.

Η νομολογία του Αρείου Πάγου πριν την ισχύ του ΕισΝΑΚ καθιέρωνε την αρχή του ανεύθυνου του Δημοσίου από τις παράνομες και ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του¹¹⁷. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, το Δημόσιο ευθύνεται για τις πράξεις των οργάνων του οι οποίες οφείλονται σε αμελή συμπεριφορά τους και όχι δόλια. Η δε ευθύνη αυτή εδράζεται στις αρχές της πρόσθησης. Σε πλήρη αντιδιαστολή, ενόψει των νέων νομικών δεδομένων που έφερε η νομοθέτηση του ΕισΝΑΚ και κατ' επέκταση η θεσμοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου

¹¹⁷ Χαρακτηριστικά η υπ' αριθμ. 56/1889, Θ Α, 200 απόφαση του Αρείου Πάγου, βάσει της οποίας αναγνωρίζεται το ανεύθυνο του δήμου για τις πράξεις των αστυνομικών οργάνων

στα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ, παγιώνεται μια τάση στη νομολογία υπέρ της αναγνώρισης της ευθύνης του Δημοσίου από τις παράνομες υλικές ενέργειες και παραλείψεις τέτοιων των αστυνομικών οργάνων.

Δεδομένης της αποστολής της ΕΛ.ΑΣ, το δικαστήριο, στην υπόθεση της Marfin, έκρινε ότι η Ελληνική Αστυνομία όφειλε να εκτελέσει τα ανατεθειμένα από το νόμο καθήκοντα των αστυνομικών οργάνων. Συγκεκριμένα, υποχρεούνταν να περιφρουρήσει, κατά το χρόνο που βρισκόταν σε εξέλιξη το συλλαλητήριο της 5^{ης}-05-2010, έναν ιδιαίτερος ευπαθή στόχο και χώρο συνάθροισης κοινού, όπως το τραπεζικό κατάστημα της MARFIN EGNATIA BANK. Η παράλειψη της ΕΛ.ΑΣ., λοιπόν, να λάβει, κατά το κρίσιμο διάστημα της εξέλιξης του συλλαλητηρίου, τα ενδεικνύμενα μέτρα περιφρούρησης της άνω τράπεζας και κατ' επέκταση η παράλειψή της να αποτρέψει, με την παρουσία της στο άμεσο περιβάλλον αυτής, την επίθεση και εφόσον αυτή εκδηλωνόταν να την αντιμετωπίσει έγκαιρα και αποτελεσματικά, ώστε να μη τεθεί σε κίνδυνο η ζωή και η σωματική ακεραιότητα πολιτών και εργαζομένων εντός αυτής, είχε ως συνέπεια την πρόκληση πυρκαγιάς και τον εξ αυτής θάνατο τριών υπαλλήλων και το σοβαρό κίνδυνο της σωματικής ακεραιότητας και της ζωής των υπολοίπων εργαζομένων. Επομένως, από την προαναφερόμενη πλημμελή συμπεριφορά των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας στοιχειοθετείται ευθύνη του Κράτους προς αποζημίωση¹¹⁸.

Χαρακτηριστική της υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας των αστυνομικών οργάνων ως προς την επιλογή της ακολουθητέας στη συγκεκριμένη περίπτωση τακτικής είναι η περίπτωση¹¹⁹ κατά την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα αστυνομικά όργανα όφειλαν να λάβουν εκείνα τα μέτρα, προληπτικά ή και κατασταλτικά, που επιβάλλονται προκειμένου να αποφευχθεί η επέκταση των βίαιων επεισοδίων κατά το παναττικό συλλαλητήριο της 10^{ης}-01-1991 και η εξαιτίας αυτών πρόκληση ζημιών επί των ιδιοκτησιών των πολιτών. Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση η επιλογή των αστυνομικών δυνάμεων αφενός να τηρήσουν καθαρώς αμυντική στάση για μακρό χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του συλλαλητηρίου, αφετέρου να εφαρμόσουν τα μη κατάλληλα μέσα για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης πραγματικής κατάστασης, δεδομένου ότι έκαναν χρήση δακρυγόνων για πρώτη φορά πολύ μετά από την έναρξη των επεισοδίων και μόνο όταν αυτά είχαν πλήρως εκτραπεί, συνιστά παράλειψη επέμβασης αστυνομικών οργάνων με σκοπό τη λήψη προστατευτικών μέτρων υπέρ των πολιτών και των περιουσιών τους. Η παράλειψη αυτή συνιστά παράλειψη διοικητικού οργάνου που στοιχειοθετεί αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου¹²⁰.

¹¹⁸ βλ. ΣτΕ 1048/2016, 442/2012, ΣτΕ 1677/2008, ΣτΕ 1364/2008, ΣτΕ 648/2008, ΣτΕ 307/2007, ΣτΕ 28/2000

¹¹⁹ Τριμελές ΔΕΦΑΘ 314-2017

¹²⁰ βλ. ΣτΕ 1049/2016, 952/2010, 1590/2010, 1491/2010, 1677/2008

Συνεπώς, με βάση όσα ειπώθηκαν πιο πάνω, καθίσταται κατανοητό ότι η επιλογή από τα αστυνομικά όργανα των ενδεικνυόμενων μέτρων για την προστασία της δημόσιας τάξης και των ατομικών ελέγχεται ως προς την υπέρβαση των ακραίων ορίων ή κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας τους. Ελέγχεται, δηλαδή, ως προς την παράλειψη των εν λόγω οργάνων να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ή εάν έλαβαν προδήλως ακατάλληλα μέτρα. Η ύπαρξη της διακριτικής ευχέρειας και ο έλεγχος ως προς αυτήν διασφαλίζει την καταπολέμηση της αυθαιρεσία και της ασυδοσίας, που πολλές φορές παρατηρείται, των αστυνομικών οργάνων, καθότι τα τελευταία δεσμεύονται να επιλέγουν τον πιο πρόσφορο κάθε φορά και σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση τρόπο δράσης, με σκοπό. Η διακριτική ευχέρεια, λοιπόν, των αστυνομικών οργάνων είναι ελέγξιμη και συνεπώς παράνομη, εάν παραβιάζονται τα άκρα όρια της κατ' επιταγή της αρχής της αναλογικότητας.

2.1. Παροχική διοικητική δράση - Παροχή ιατρικών υπηρεσιών από τα δημόσια νοσοκομεία

Πέρα από το πεδίο της συναλλακτικής και κυριαρχικής διοίκησης, ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου συναντάται και στο πεδίο δράσης της παροχικής διοίκησης, η οποία επιτελείται κατ' εξοχήν με υλικές ενέργειες. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και την τελεολογική διασταλτική ερμηνεία που δόθηκε στο άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, συνάγεται ότι στην έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας», από την οργάνωση και λειτουργία της οποίας είναι δυνατόν να προέρχεται συμπεριφορά (πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια) κρατικών οργάνων που μπορεί να θεμελιώσει αξίωση για αποζημίωση, πρέπει να υπαχθεί και η κρατική παροχή ιατρικών υπηρεσιών στο σύνολο των πολιτών, την ευθύνη της οποίας αναλαμβάνει το κράτος ως πραγμάτωση του συνταγματικά κατοχυρωμένου¹²¹ κοινωνικού δικαιώματος επί της υγείας¹²². Κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, δηλαδή, αστική ευθύνη του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ γεννάται και από πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες στα πλαίσια παροχής υπηρεσιών δημόσιας υγείας από τα δημόσια νοσηλευτικά ιδρύματα. Τα ιδρύματα αυτά, τα οποία είχαν μετατραπεί¹²³ σε αποκεντρωμένες και ανεξάρτητες υπηρεσιακές μονάδες του οικείου Περιφερειακού Συστήματος Υγείας, χωρίς νομική προσωπικότητα αλλά με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, διατηρώντας τη διαχείριση της περιουσίας τους, είναι πλέον με βάση το άρθρο 7 παρ. 1 του ν. 3329/2005 «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και

¹²¹ άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος

¹²² βλ. Δημητρίου Εμμανουήλιδη και Ιωάννη Παπαγιάννη Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων ΕΔΔΔΔ 2000, σελ. 502 επ. και ιδίως σελ. 504-505 και 507-508

¹²³ βλ. ν. 2889/2001

λοιπές διατάξεις» νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ως εκ τούτου αυτά ευθύνονται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο, όπως ευθύνεται και το Δημόσιο, πρέπει δηλαδή να πληρούνται όλες οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις για τη θεμελίωση της ευθύνης τους. Και τούτο διότι η σχέση που υφίσταται μεταξύ των ιδρυμάτων αυτών και των ασθενών και εν γένει χρηστών των υπηρεσιών δημόσιας υγείας είναι δημοσίου δικαίου¹²⁴, σε αντίθεση με τη σχέση ιδιωτικού δικαίου που γεννάται όταν ο ασθενής καταρτίζει σύμβαση με ιδιωτικά νοσοκομεία ή ιδιωτικό γιατρό, και συνεπώς ρυθμίζεται από τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου και από τη νομοθεσία περί Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.). Αστική ευθύνη του Δημοσίου στο πλαίσιο της παροχής δημόσιων υπηρεσιών υγείας δεν προκύπτουν μόνο από ζημιές που προκαλούνται οι υλικές ενέργειες των ιατρών (ιατρικά σφάλματα), αλλά και από ζημιές που οφείλονται στη γενική δυσλειτουργία και κακή οργάνωση της υπηρεσίας του νοσοκομείου.

Χαρακτηριστικά έχει κριθεί ότι η μη διαρκής παρουσία του υπεύθυνου αναισθησιολόγου ιατρού (και οποιουδήποτε άλλου ιατρού αναισθησιολόγου) δίπλα στην ασθενή κατά τη διάρκεια του χειρουργείου αποτελεί παράβαση πάγιας ιατρικής αρχής, η οποία είχε ως συνέπεια την καθυστέρηση της έναρξης των προσπαθειών ανάνηψης της ασθενούς και συνακόλουθα την πρόκληση σ' αυτήν μόνιμων εγκεφαλικών βλαβών. Η ανάγκη δε της απουσίας του αναισθησιολόγου, ο οποίος βρισκόταν σε άλλο χειρουργείο και έτσι χρειάστηκε περισσότερο χρόνο, ώστε να μεταβεί στην αίθουσα του χειρουργείου της ασθενούς, υπαγορεύθηκε από την ελλιπή λειτουργία και οργάνωση του νοσοκομείου αυτού. Αξίζει δε να επισημανθεί ότι τα προβλήματα αυτά ήταν γνωστά από μακρού χρόνου, εντούτοις τα αρμόδια όργανα, παρά τις μέχρι τότε οχλήσεις της διοίκησης του νοσοκομείου, δεν είχαν, μέχρι το χρόνο του συμβάντος, προβεί σε διορισμούς και τοποθετήσεις αναισθησιολόγων στο συγκεκριμένο νοσοκομείο. Συνεπώς, από την παράλειψη διαρκούς παρουσίας αναισθησιολόγου κατά τη διάρκεια χειρουργείου ασθενούς (παράλειψη υλικής ενέργειας) θεμελιώνεται ευθύνη προς αποζημίωση του νοσοκομείου, στο οποίο υπηρετεί ο εν λόγω αναισθησιολόγος. Εδώ, συνεπώς, η ευθύνη του νοσοκομείου εδράζεται στο γεγονός ότι το νοσοκομείο αμέλησε να φροντίσει ώστε να είναι κάθε φορά αναισθησιολόγος διαθέσιμος. Αντιθέτως, στο πεδίο των ζημιολογικών υλικών ενεργειών των ιατρών συναντάμε την εσφαλμένη διάγνωση της ασθένειας¹²⁵, με συνέπεια την επιδείνωση της αρχικής κατάστασης της υγείας του ασθενούς, την έλλειψη ενημέρωσης και κατ' επέκταση της συγκατάθεσης του ασθενούς¹²⁶, (σημειωτέο ότι ο ιατρός υποχρεούται να ενημερώνει εγκαίρως τον ασθενή, έτσι ώστε ο τελευταίος να έχει το χρόνο να σταθμίσει τα υπέρ και τα κατά μιας ενδεχόμενης ιατρικής πράξης,

¹²⁴ ΔΕΦΑΘ 2244/2009, ΔΠρΚαλ 4/2009 ΤΠΝ ΝΟΜΟΣ

¹²⁵ ΑΠ 251/74, ΝοΒ 1974, 1260

¹²⁶ Ανδρουλιδάκη-Δημητριάδη, Η υποχρέωση ενημέρωσης του ασθενούς, σελ. 188 επ. Φουντεδάκη, ΕΛΛΔνη 1994, 1231

το αν δε είναι έγκαιρη η ενημέρωση κρίνεται κάθε φορά in concreto, ανάλογα πχ με τις συνθήκες, η σοβαρότητα της προς εκτέλεση ιατρικής πράξης), πλημμελής εκτέλεση της ιατρικής πράξης, ήτοι ιατρικό σφάλμα, καθώς και παραβίαση των αρχών και κανόνων της ιατρικής δεοντολογίας.

Και στο σημείο αυτό για ακόμα μια φορά με τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης των δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων στα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ αναδεικνύεται για ακόμα μια φορά η μεταστροφή της νομολογίας των ανώτατων ελληνικών δικαστηρίων όσον αφορά στο ζήτημα του εύρους της δημόσιας εξουσίας, ως μίας εκ των προϋποθέσεων για τη γένεση αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Το ζήτημα της ερμηνευτικής προσέγγισης του όρου αυτού έθεσαν επί τάπητος οι υλικές ενέργειες. Αν και τα δικαστήρια στην ελληνική έννομη τάξη υιοθέτησαν αρχικώς μία στενή γραμματική ερμηνεία των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, εμμένοντας δογματικά στη συστατική διατύπωσή τους, η ίδια η πραγματικότητα διέψευσε τη στάση αυτή, με συνέπεια τη ριζική μεταβολή της. Δηλαδή, κατά την αρχικώς παγιωμένη νομολογία των δικαστηρίων μας η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ δύναται να στοιχειοθετείται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που η διοίκηση δρα ως imperium, ως κυριαρχική εξουσία, και υπερέχει έναντι των πολιτών. Υπό το πρίσμα αυτό της στενής έννοιας του όρου της δημόσιας εξουσίας, η οποία ασκείται με τη μορφή του κλασσικού κρατικού καταναγκασμού, στο πεδίο της αστικής ευθύνης του κράτους ενδιαφέρουν μόνο οι εκτελεστές νομικές πράξεις και παραλείψεις των οργάνων τους που συντελούνται στο πλαίσιο της υπεροχής του κράτους έναντι του πολίτη. Εντούτοις, η ερμηνεία αυτή δεν ανταποκρίνεται στο αληθές νόημα των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και για το λόγο αυτό εγκαταλείφθηκε από τη νομολογία. Μέσω της διευρυμένης αντίληψης της δημόσιας εξουσίας, η οποία υιοθετήθηκε μεταγενεστέρως, η κρατική ευθύνη επεκτείνεται προς όφελος του ιδιώτη και στο πεδίο της παροχικής δράσης του κοινωνικού κράτους δικαίου, καταχωρίζοντας επιπλέον, πέρα από τις νομικές πράξεις, ένα σύνολο υλικών ενεργειών ως ικανών να προκαλέσουν την αστική ευθύνη του κράτους.

Αντί επιλόγου

Η νομολογία ταλαντώθηκε από τη περιοριστική γραμματική ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, το οποίο κάνει λόγο για «πράξη ή παράλειψη κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας», μέχρι την εν τέλει επικρατούσα στη θεωρία και νομολογία όσο το δυνατόν ευρύτερη ερμηνεία του εν λόγω άρθρου, έτσι ώστε στο ρυθμιστικό πεδίο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και συνεπώς πλέον να αναγνωρίζεται ότι τέτοια ευθύνη προκύπτει και από υλικές ενέργειες των διοικητικών οργάνων. Με την ταλάντευση αυτή συμπαρασύρθηκαν και άλλες έννοιες-προϋποθέσεις γέννησης της αστικής ευθύνης, όπως η έννοια της εσωτερικής συνάφειας, της δημόσιας εξουσίας κα.. Κεντρικό ρόλο δηλαδή στη σύγχρονη εγχώρια νομολογία και θεωρία κατέχει η διευρυμένη και διασταλτική αντίληψη των προϋποθέσεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Η υιοθέτηση της αντίληψης αυτής κρίνεται ως ένα θετικό γεγονός, δεδομένου εάν το θεσμικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου κάλυπτε μόνο τις παράνομες εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, τότε η δικαστική προστασία του διοικουμένου θα ήταν έωλη και ανεπαρκής, ειδικά σήμερα που η διοικητική δράση είναι πολύμορφη και δεν περιορίζεται μόνο στην έκδοση διοικητικών πράξεων.

Βιβλιογραφία

- Μπαλής Γ., Μελέται επί του ισχύοντος αστικού δικαίου, Εκδόσεις «Πυρσού Α.Ε.»
- Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001, Παυλόπουλος Πρ., Η αστική ευθύνη του δημοσίου
- Παυλόπουλος Π. σε Γέροντα Α. /Παυλόπουλο Π. / Σιούτη Γ. ..., Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022
- Δαγτόγλου Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Πέμπτη έκδοση ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντώνη Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2003.
- Παυλόπουλος Π., Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΕΔΔΔ 1992-169-171
- Ρέμελης Κ., Η αστική ευθύνη του κράτους από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του μεταξύ «δικαιοκρατικού» και «κοινωνιοκρατικού» Συντάγματος, διαθέσιμο σε www.constitutionalism.gr.
- Διπλωματική εργασία Άννας Ι. Κεφάλαια με τίτλο «ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΥΛΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ»
- Π. Παυλόπουλου, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημόσιου Δικαίου, Α. Γέροντα, Π. Παυλόπουλου, Γ. Σιούτη, Σπ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2022
- Π. Δ. Δαγτόγλου Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο
- Ι. Γ. Μαθιουδάκης, Η Αστική ευθύνη του κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του
¹Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως
- Παπανικολαϊδης, Διοικητικόν Δίκαιον
- Πρεβεδούρου, ΕΔΔΔΔ 2001, 417 (422, σημ. 17), βλ. Σιούτη σε Γέροντα/Λύτρας/Παπαδόπουλος/Σιούτη/ Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο
- Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων
- Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο
- Στασινόπουλος, Η αστική ευθύνη του κράτους
- Σταθόπουλος σε Γεωργιάδη/Σταθόπουλο, Αστικώς Κώδικας, Ερμηνεία κατ άρθρο
- Μπαλής, Γενικές αρχαί του αστικού δικαίου
- Σταθόπουλος, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, 1998
- Γεωργιάδης, σε Γεωργιάδη/Σταθόπουλο, Αστικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο
- Μπαλής, Ενοχικό Δίκαιο, γενικό μέρος
- Δημήτριος Εμμανουήλιδης και Ιωάννης Παπαγιάννης Αστική ευθύνη από παράνομες ιατρικές πράξεις ή παραλείψεις δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων
- Ανδρουλιδάκη-Δημητριάδη, Η υποχρέωση ενημέρωσης του ασθενούς

