

---

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ  
ΚΑΙ  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

“ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ

**Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΓΙΑ ΠΡΑΞΕΙΣ  
ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ**

**ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΜΑΡΑΜΑΘΑΣ**

Διπλωματική εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων του  
Πανεπιστημίου Πειραιώς για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στην  
Λογιστική και Έλεγχο Επιχειρήσεων και Δημοσίων Οργανισμών

Πειραιάς, 2017



---

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

ΚΑΙ

ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
“ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ”

**Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΓΙΑ ΠΡΑΞΕΙΣ  
ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ**

**Νικόλαος Μαραμαθός, Α.Μ.: ΛΕΔΟΕ/1550**

Επιβλέπουσα: Κορνηλία Δελούκα-Ιγγλέση / Καθηγήτρια / Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Διπλωματική εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Πειραιώς για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στην

Λογιστική και Έλεγχο Επιχειρήσεων και Δημοσίων Οργανισμών

Πειραιάς, 2017

III



---

UNIVERSITY OF  
PIRAEUS



DEPARTMENT OF  
BUSINESS  
ADMINISTRATION

---

**M.Sc. in Accounting and Control of Businesses and Public  
Sector**

**Civil Liability of Public Authorities for Acts and  
Omissions of Public Servants**

**NICOLAOS MARAMATHAS**

Master Thesis to the Department of Business Administration of the University of Piraeus in partial  
fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Accounting and Control of Businesses  
and Public Sector

Piraeus, Greece, 2017



*Στην οικογένεια μου  
και  
τους καλούς φίλους που γνώρισα στο μεταπτυχιακό*





## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στους καθηγητές μου και μέλη της Τριμελούς επιτροπής, κ. Πέκκα και κ. Μποχώρη, που με το διδακτικό τους έργο και την αγάπη τους για την επιστήμη κατά την διάρκεια της φοίτησης μου στο πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς “ Λογιστική και Έλεγχος Επιχειρήσεων και Δημοσίων Οργανισμών”, συνέβαλαν τα μέγιστα στην διεύρυνση των επιστημονικών μου γνώσεων, όπως επίσης και το σύνολο των καθηγητών του μεταπτυχιακού, που ο καθένας με τον δικό του τρόπο και λόγο συντέλεσαν στη δημιουργία ενός ξεχωριστού κλίματος και ενός δυναμικού ανερχόμενου μεταπτυχιακού προγράμματος.

Ιδιαίτερα, θα ήθελα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια μου και επιβλέπουσα την παρούσα διπλωματική μου εργασία Κα Δελούκα-Ιγγλέση Κορνηλία, που με τις γνώσεις της στην Νομική επιστήμη αλλά και την ανθρώπινη στήριξη της κατά την διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας εργασίας, με βοήθησε δείχνοντας μου τον δρόμο και τις σωστές κατευθύνσεις για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογενειά μου για την στήριξη που μου παρείχαν όλο αυτό το χρονικό διάστημα των δύο ετών αλλά και ιδιαίτερα κατά την διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας.



## **ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΓΙΑ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΙΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ**

**Σημαντικοί όροι:** αστική ευθύνη, αστικός κώδικας, εισαγωγικός νόμος αστικού κώδικα, αιτιώδης συνάφεια, αγωγή αποζημίωσης, αρχή της νομιμότητας, αστική ευθύνη του δημοσίου, δόλος, ένδικα μέσα, ζημία, Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, ιατρικό λάθος, υπαιτιότητα,

### **Περίληψη**

**Εισαγωγή:** Η όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή του κράτους στην κοινωνικοοικονομική ζωή των πολιτών απαιτεί ένα δυναμικό και αυστηρό πλαίσιο κανόνων δικαίου που να εξασφαλίζει τους πολίτες έναντι του κράτους αλλά και το κράτος από την τυχόν εσφαλμένη συμπεριφορά των οργάνων του. Ένας ακόμη σπουδαίος λόγος για την ομαλή λειτουργία της κοινωνίας, είναι η διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας και της ισότητας. Μέσα λοιπόν από τα άρθρα 104-106 του ΕισΝακ αλλά και το Σύνταγμα δημιουργείται το πλαίσιο λειτουργίας της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

**Σκοπός:** Σκοπός της συγκεκριμένης εργασίας είναι η ανάδειξη του ισχύοντος νομικού πλαισίου που διέπει την ευθύνη του Δημοσίου για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του μέσα από την παρουσίαση διαφόρων περιπτώσεων ευθύνης από την ελληνική και ενωσιακή νομολογία, σε πολλούς τομείς της κρατικής λειτουργίας.

**Μέθοδος:** Η συγγραφή της παρούσας εργασίας βασίστηκε στην βιβλιογραφική ανασκόπηση καθώς και στην πλούσια νομολογία των ελληνικών Διοικητικών Δικαστηρίων σχετικά με την Αστική ευθύνη του Δημοσίου.

**Συμπεράσματα:** Η συμμετοχή του κράτους μέσω των Ν.Π.Δ.Δ όπως π.χ Ο.Τ.Α, Ε.Σ.Υ.Κ.Α., αλλά και της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας απαιτεί την εύρυθμη λειτουργία τους μέσω ενός συστήματος κανόνων δικαίου που θα εξασφαλίζουν κατά το Σύνταγμα την αρχή της ισότητας αλλά και την αρχή της νομιμότητας. Αυτό επιτυγχάνεται όπως προαναφέρθηκε μέσα από το Σύνταγμα αλλά και τις διατάξεις του ΕισΝΑΚ και του Αστικού Κώδικα.



## **Civil Liability of Public Authorities for Acts and Omissions of Public Servants**

**Keywords:** civil liability, civil code, introductory law to the civil code, causal link, compensatory damages lawsuit, principle of legality, civil liability of the State, wilful misconduct, judicial means, damage, Legal Entity of Public Law, medical error, fault

### **Abstract**

**Introduction:** The increasing intervention of the State into the socioeconomic life of the citizens calls for a dynamic and rigid framework of legal rules securing citizens against the State, as well as the State against the potentially erroneous conduct of its bodies. Another significant factor conducive to the unobstructed function of society is ensuring the principle of legality and equality. Thus, it is through articles 104-106 of the Introductory Law to the Civil Code, as well as the Constitution, that the operation framework of the civil liability of the State is created.

**Aim:** The aim of the current thesis is to portray the existing legal framework governing Liability of the State for acts and omissions of its bodies, by means of featuring various cases of liability in diverse areas of State activity.

**Research Method:** The current thesis was written based on the literature review, as well as the varied jurisprudence of the Administrative Courts of Greece, regarding Civil Liability of the State.

**Conclusion:** The involvement of the State through Legal Entities of Public Law, such as the Association of Regional Administration and the National Healthcare and Social Solidarity System, as well as that of the legislative, executive and judicial operations, call for their unobstructed activity through a set of legal rules ensuring the principle of equality, as well as the principle of legality according to the Constitution. This can be achieved, as aforementioned, through the Constitution and the regulations of the Introductory Law to the Civil Code and the Civil Code.



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	XI
Abstract	XIII
Κατάλογος Συντομογραφιών	XVII
Πρόλογος	1
Εισαγωγή	3
Μέρος 1ο	11
1. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	11
ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 105-106 ΤΟΥ ΕΙΣΝΑΚ	11
1.1. Εισαγωγή	11
1.2. Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου	11
1.3. Παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη	13
1.4. Τα Όργανα	16
1.5. Η δημόσια εξουσία	20
1.6. Το παράνομο	24
1.7. Ο ρόλος του δημοσίου συμφέροντος	27
1.8. Η έννοια της ζημίας	29
1.9. Το αρμόδιο δικαστήριο	32
1.10. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά το Ιδιωτικό Δίκαιο	34
1.11. Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά το Ευρωπαϊκό Ενωσιακό Δίκαιο	36
1.12. Ανακεφαλαίωση	40
Μέρος 2ο	42
2. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	42
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ	42
2.1. Η Αστική ευθύνη στον χώρο της δημόσιας υγείας	42
2.1.1. Εισαγωγή	42
2.1.2. Νομολογιακά Παραδείγματα	45
2.2. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α από αυτοκινητικά ατυχήματα	50
2.2.1. Εισαγωγή	50
2.2.2. Νομολογιακά Παραδείγματα	51
2.3. Η Αστική ευθύνη του Κράτους από αντιστυνταγματικό νόμο	57
2.3.1. Εισαγωγή	57
2.3.2. Νομολογιακά Παραδείγματα	58

2.4. Η Αστική ευθύνη του Δημοσίου από όργανα ενταγμένα στην Δικαστική λειτουργία	60
2.4.1.Εισαγωγή	60
2.4.1.Το συνταγματικό έρεισμα της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου	60
2.4.2. Ευθύνη από ζημιά που προκαλούν όργανα της Δικαστικής λειτουργίας	60
2.5. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και η επανόρθωση περιβαλλοντικών βλαβών	62
2.5.1. Εισαγωγή	62
2.5.2. Νομολογιακά Παραδείγματα	64
Συμπέρασμα	70
Ελληνική Βιβλιογραφία	72
Ιστολόγια	73



## Κατάλογος Συντομογραφιών

- ΑΚ: Αστικός Κώδικας  
ΑΠ: Άρειος Πάγος  
Αρμ: Αρμενόπουλος Μηνιαία νομική επιθεώρηση εκδιδόμενη από τον ΔΣ Θεσσαλονίκης  
ΑρχΝ: Αρχείο Νομολογίας  
ΓνμδΕισΑΠ: Γνωμοδοτική Εισήγηση Αρείου Πάγου  
ΔΔ: Δημόσια Διοίκηση  
ΔΕφΑθ.: Διοικητικό Εφετείο Αθηνών  
ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  
ΔΕΕ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ελλ.Δ/νη: Ελληνική Δικαιοσύνη  
ΕισΝΑΚ : Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα  
ΕφΑΘ: Εφετείο Αθηνών  
ΕΣΔΑ: Ερωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
Ε.Σ.Υ.Κ.Α: Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης  
ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας  
ΚΙΔ: Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας  
ΚΠολΔ: Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας  
ΜΠρΑθ: Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών  
ΝοΒ: Νομικό Βήμα  
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου  
ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών  
ΟλομΑΠ: Ολομέλεια Αρείου Πάγου  
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΠΕΜΕΝ: Πανελλήνια Ένωση Μηχανικών Εμπορικού Ναυτικού  
ΠΚ: Ποινικός Κώδικας  
ΠοινΧρ: Ποινικά Χρονικά  
ΠΠρΑθ: Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών  
ΠτΔ: Πρόεδρος της Δημοκρατίας  
Σ: Σύνταγμα  
ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας



## Πρόλογος

Η εξέλιξη της κοινωνίας σε ένα ραγδαία αναπτυσσόμενο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον απαιτεί από την πολιτεία και το κράτος εν γένει, την θέσπιση κανόνων που θα βελτιστοποιήσουν την καθημερινότητα των πολιτών αλλά και θα διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία της κοινωνίας. Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τις σχέσεις που δημιουργούνται από την συναλλαγή των πολιτών με το κράτος στην καθημερινότητα τους, καθώς η επέκταση της κρατικής εμπλοκής σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων αυξάνει τις πιθανότητες σφαλμάτων ή παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων του κράτους μέσω πράξεων ή παραλείψεων κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας αυτής αναλύεται το νομικό καθεστώς που διέπει την αστική ευθύνη που προκαλείται από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ., βάση των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ, το Σύνταγμα αλλά και διατάξεις του Αστικού Κώδικα. Εν συνεχεία, στο πλαίσιο της εννοιολογικής αποσαφήνισης παρουσιάζονται τα όργανα που ασκούν Δημόσια εξουσία καθώς και οι έννοιες του παράνομου, της ζημίας αλλά και η περίπτωση του Δημοσίου συμφέροντος. Επιπροσθέτως, γίνεται αναφορά στα αρμόδια διακαστήρια καθώς και συγκριτική ανάλυση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου σε σχέση με το Ιδιωτικό Δίκαιο αλλά και το Ευρωπαϊκό Δίκαιο.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας επιχειρείται η ανάλυση της αστικής ευθύνης κατά την άσκηση Δημόσιας εξουσίας σε διάφορους τομείς εμπλοκής των οργάνων του κράτους όπως ο χώρος της Δημόσιας Υγείας, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας. Ειδικότερα, μέσω της πλούσιας νομολογίας των ελληνικών Διοικητικών Δικαστηρίων γίνεται προσπάθεια ανάδειξης των περιπτώσεων αστικής ευθύνης που τα αρμόδια δικαστήρια έχουν κληθεί να ερμηνεύσουν τις διατάξεις των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ.



## Εισαγωγή

Η εθνική έννομη τάξη προσδιορίζεται ως η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού, βάσει ενός συνόλου κανόνων δικαίου, μέσα σε μια συγκεκριμένη χώρα. Πιο συγκεκριμένα, το Κράτος ή η Πολιτεία (με την ευρεία έννοια) ορίζεται ως «λαός εγκατεστημένος μόνιμα σε ορισμένη χώρα και οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο που ασκεί πολιτική εξουσία πρωτογενή» Η εκάστοτε νομική τάξη έχει τα δικά της, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία έχουν ζυμωθεί μέσα στις ιστορικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν κάθε φορά, σε συνάρτηση, πάντοτε και με τις ηθικές και οικονομικές ιδέες που αποτελούσαν έκφραση της πολιτικής ιδεολογίας που ήταν κυρίαρχη κάθε εποχή. Μέσα από το δίκαιο προβλέπεται και ρυθμίζεται η παραγωγή κανόνων δικαίου.<sup>1</sup>

Οι κανόνες δικαίου, οι οποίοι παράγονται σύμφωνα με το δίκαιο, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ισχύουν και επιβάλλουν μια ορισμένη συμπεριφορά, η τυχόν παραβίαση της οποίας δύναται να επιβάλλει μια κύρωση. Ως εκ τούτου, ο κανόνας έχει χαρακτήρα κανόνα δικαίου και εντάσσεται σε μια ορισμένη έννομη τάξη, υπό τον όρο ότι έχει δημιουργηθεί σύμφωνα με τους κανόνες της έννομης τάξης. Κάθε έννομη τάξη διαθέτει ένα σύνολο κανόνων δικαίου, το οποίο ρυθμίζει σε γενικό πλαίσιο την παραγωγή των λοιπών κανόνων δικαίου. Το σύνολο των κανόνων δικαίου που απαρτίζουν την εκάστοτε έννομη τάξη είναι το *σύνταγμα με ουσιαστική έννοια* και αποτελεί το θεμέλιο και την προϋπόθεση όλων των παραγόμενων κανόνων δικαίου. Πλέον, από τις απαρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα και έπειτα, η πλειοψηφία των κανόνων που απαρτίζουν το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια είναι πλέον γραπτοί και αποτελούν το *σύνταγμα με τυπική έννοια*.<sup>2</sup>

Πιο συγκεκριμένα, το σύνταγμα με ουσιαστική έννοια καθορίζει α) τον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας, την αρμοδιότητα των οργάνων του Κράτους, β) τη διαδικασία για την θέσπιση των λοιπών κανόνων δικαίου της έννομης τάξης, γ) την ιεραρχία των κανόνων δικαίου, δ) την ιεραρχία της τυπικής ισχύος των κανόνων. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, προβλέπονται ένα ή περισσότερα όργανα, τα οποία θεσπίζουν τους οριζόμενους κανόνες δικαίου και ονομάζονται νομοθετικά. Το ισχύον σύνταγμα προβλέπει ένα νομοθετικό όργανο, το οποίο αποτελείται από τη Βουλή.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 1, 11<sup>η</sup> Έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.14

<sup>2</sup> Μαυριάς Κ., Συναγματικό Δίκαιο, 3<sup>η</sup> Έκδοση, Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα και τους εκτελεστικούς νόμους, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 168-169.

<sup>3</sup> Μαυριάς Κ., όπως παραπάνω, σελ. 678.

Η Βουλή έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας και οι πράξεις της ονομάζονται νόμοι. Ακόμα, η Βουλή συζητεί και ψηφίζει τους νόμους στην Ολομέλεια και στις διαρκείς επιτροπές και την Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπών. Οι νόμοι που ψηφίζει η Βουλή εκδίδονται και δημοσιεύονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ως αντικείμενο των πράξεων της Βουλής δύναται να είναι, απευθείας ο καθορισμός μιας συμπεριφοράς, η πρόβλεψη ορισμένων θεσμών, η παροχή σε άλλα όργανα της αρμοδιότητας ή της ικανότητας να θεσπίζουν κανόνες δικαίου, με πράξεις που εκδίδονται από αυτά, με συγκεκριμένη διαδικασία.<sup>4</sup>

Ως όργανο παραγωγής κανόνων δικαίου ορίζονται σύμφωνα με τον Νομοθέτη, κάθε πρόσωπο ή σύλλογος προσώπων, που από την στιγμή που πληρούν τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας ή ικανότητας δύναται να καθορίζουν με τις πράξεις τους τη συμπεριφορά άλλων προσώπων είτε μονομερώς είτε βάσει συμφωνίας με τα άλλα πρόσωπα, κατά τρόπο νομικό. Με άλλα λόγια, εάν τα εν λόγω πρόσωπα δεν τηρήσουν την προβλεπόμενη συμπεριφορά, η οποία τους έχει επιβληθεί ή με την οποία συμφώνησαν, υπόκεινται σε μια κύρωση που προβλέπει ο νόμος.<sup>5</sup>

Ειδικότερα, δημόσια όργανα ονομάζονται εκείνα τα όργανα τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να θεσπίζουν, μονομερώς κανόνες δικαίου και υποχρεώνουν τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται χωρίς τη βούληση τους ή και εναντίον αυτής. Δηλαδή, ασκείται δημόσια εξουσία, η οποία συνδέεται με τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα. Ακόμα, τα δημόσια όργανα είναι αρμόδια να επιβάλλουν κυρώσεις που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου καθώς επίσης και για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου με τη διενέργεια υλικών πράξεων ή ενεργειών ή την παράλειψη αυτών.<sup>6</sup>

Στο πλαίσιο της προστασίας του διοικουμένου από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες, ο Νομοθέτης έχει προβλέψει ένα πλέγμα έμμεσων μέτρων με σκοπό την αποκατάσταση της ζημίας του διοικουμένου από την παράνομη πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια και την καθιέρωση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης για τις περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατή η άσκηση διαπλαστικών ένδικων βοηθημάτων όπως για παράδειγμα η αίτηση ακυρώσεως και η διοικητική προσφυγή. Ακόμα, έχει προβλεφθεί η αστική ευθύνη ως κατασταλτικός μηχανισμός για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και άρα και την προστασία του διοικουμένου όταν ακόμα και μετά, την ακύρωση ή την τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης με τη δικαστική απόφαση

---

<sup>4</sup> Μαυριάς Κ., όπως παραπάνω, σελ. 677-682.

<sup>5</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 16-17.

<sup>6</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 17-18.

εξακολουθεί να υφίσταται η βλαπτική κατάσταση για τον διοικούμενο και δεν έχει αποκατασταθεί η ζημία από την παράνομη επέμβαση ή την αδράνεια του οργάνου.<sup>7</sup>

Εντούτοις, η ευθύνη του Δημοσίου όσον αφορά στην παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του ή των ΝΠΔΔ δεν προϋπήρχε, εξ αρχής ως μέσο προστασίας του διοικουμένου έναντι της Διοίκησης. Ειδικότερα, το «ανεύθυνο» της Πολιτείας, το οποίο και επικαλούνταν οι εκάστοτε κυβερνώντες, ήταν βασισμένο στην κλασική αρχή της κυριαρχίας. Δηλαδή, το κάθε Κράτος αρνούνταν την επανόρθωση της προκληθείσης ζημία από το ίδιο ή τα όργανά του. Αρχικά, το Κράτος είχε το αποκλειστικό δικαίωμα αφενός να θέτει κανόνες δικαίου και αφετέρου να καθορίζει, το ίδιο τις αρμοδιότητες του αλλά και τους περιορισμούς που αφορούσαν στο ίδιο.<sup>8</sup>

Η σταδιακή επικράτηση στην κοινωνία του Κράτους Δικαίου, με τη μορφή της συγκεκριμένης κρατικής οργάνωσης του ευρύτερου κοινωνικού χώρου, σε συνδυασμό με την εμφάνιση της οργανικής θεωρίας οδήγησαν στην απόδοση ευθύνης τόσο στο Κράτος όσο και στα όργανά του σχετικά με τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους. Η θεμέλια λίθος για τη ρύθμιση της αστικής ευθύνης του Κράτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του ίδιου ή των οργάνων του δεν είχε ρυθμισθεί από το Νομοθέτη. Η αρχή έγινε με την ιστορική απόφαση 11/1858 ΑΠ, με την οποία δημιουργήθηκε η αρχική βάση για την καθιέρωση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης.<sup>9</sup>

Χαρακτηριστικά, η απόφαση αναφέρει ότι «κάθε σχέση οργάνου του Δημοσίου με ιδιώτη αποτελεί και σχέση του ίδιου του δημοσίου με τον ιδιώτη ώστε εάν ο ιδιώτης κατ αυτήν ο δημόσιος υπάλληλος επιφέρει στον ιδιώτη εκ προθέσεως ή καταλογισθείσας ραθυμίας, αυτή λογίζεται ως επενεχθείσα υπό της Πολιτείας και ανάγκη να ανορθωθεί παρ' αυτής μόνη δε η εκ της ειδικής ταύτης σχέσεως των δημοσίων υπαλλήλων προς την Πολιτείαν και προς τους ιδιώτας συναγόμενη ευθύνη του Δημοσίου, το μεν προάγει και συντηρητεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγάς των οργάνων της Πολιτείας, το δε επιτείνει, όσον οίον τε, την περί την εκλογήν και επιτήρησιν αυτών άγρυπνον προσοχήν των ανωτέρων αρχών, άπερ εισίν οι όροι πάσης ευρύθμως οργανωμένης Πολιτείας». Η εν λόγω απόφαση αφορούσε στην αποκατάσταση ζημίας

---

<sup>7</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 229-230.

<sup>8</sup> <http://ikee.lib.auth.gr/record/126498/files/GRI-2011-6658.pdf>, Οι νομικές βάσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο Εθνικό Δίκαιο, σελ.2, πρόσβαση 26/9/2017.

<sup>9</sup> Σύμφωνα με την οποία τα φυσικά πρόσωπα που εκφράζουν τη βούληση ενός νομικού προσώπου συνδέονται με αυτό με μια εσωτερική - λειτουργική σχέση (οργανική σχέση) και κάθε πράξη ή παράλειψη των προσώπων αυτών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους επιφέρει έννομες συνέπειες στο ίδιο το νομικό πρόσωπο (ανεξαρτήτως αν είναι νόμιμη ή παράνομη), βλ. υπ. 7.

ενός πλοιοκτήτη, το πλοίο του οποίου είχε εμποδιστεί να αποπλεύσει με πρωτοβουλία υπαλλήλου που επεδίωκε δωροδοκία.<sup>10</sup>

Με την 11/1858 ΑΠ η νομολογία θεμελίωσε τον εγγυητικό ρόλο που οφείλει να έχει το εκάστοτε κράτος καθώς και την ευθύνη που πρέπει να αναλαμβάνει η Δημόσια Διοίκηση όταν στην ίδια ή στα όργανα αυτής αποδίδονται πράξεις με παράνομο χαρακτήρα ή υπάρχουν παραλείψεις. Ως εκ τούτου, το Κράτος δεσμεύεται, πλέον, να πράξει και να λειτουργήσει ως φορέας διασφάλισης της κοινωνικής ισορροπίας και ευημερίας. Επιπλέον, οφείλει να προχωρά στην αποκατάσταση της προκληθείσης ζημίας.<sup>11</sup>

Σταδιακά, έγινε δεκτό ότι το Δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ ευθύνονται έναντι των τρίτων για οιαδήποτε ζημία τους προκαλούν, όπως και κάθε άλλο νομικό πρόσωπο, αφής στιγμής τα όργανα (προσθηθέντες) ενήργησαν υπαιτίως (είτε με δόλο είτε με αμέλεια) και εντός των προβλεπόμενων, από το νόμο, αρμοδιοτήτων τους. Νομολογικά, παγιώθηκε η διάκριση ανάμεσα στη δόλια και στην αμελή συμπεριφορά του οργάνου. Έγινε δεκτό ότι το Δημόσιο ευθύνεται για τη βλάβη που προκαλούν τα όργανά του, μόνο υπό την προϋπόθεση να συντρέχει αμέλεια του οργάνου. Όταν υφίσταται ζημία, από δόλια πράξη του οργάνου ευθύνεται το ίδιο, προσωπικά αλλά το Δημόσιο ευθύνεται, αποκλειστικά ως προς το περιεχθέν κατά τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού.<sup>12</sup>

Η εισαγωγή του Αστικού Κώδικα (1946) έλυσε το ζήτημα της θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Πιο συγκεκριμένα, η αστική ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ θεμελιώνεται στις διατάξεις 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Ειδικότερα, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ αναφέρει ότι «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Έτσι, με τη θέση σε ισχύ του ΑΚ το 1946, καθιερώθηκε με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ η ταυτόχρονη ευθύνη εις ολόκληρον της Πολιτείας και του υπαίτιου

---

<sup>10</sup> <http://ikee.lib.auth.gr/record/126498/files/GRI-2011-6658.pdf>, σελ. 3, πρόσβαση 26/9/2017.

<sup>11</sup> <http://ikee.lib.auth.gr/record/126498/files/GRI-2011-6658.pdf>, σελ. 2-3, πρόσβαση 26/9/2017.

<sup>12</sup> Μπαλτάκος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986, σελ. 108.



υπαλλήλου έναντι του ζημιθέντος, ακόμη και σε περίπτωση ελαφράς αμέλειας. Συνεπώς, τόσο το Δημόσιο όσο και ο υπάλληλος ήταν δυνατόν να εναχθούν από τον ζημιθέντα τρίτον<sup>13</sup>.

Επίσης, το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ ορίζει ότι «Οι διατάξεις των προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στη υπηρεσία τους».<sup>14</sup> Τέλος, τον μηχανισμό της αστικής ευθύνης ενισχύει το Σύνταγμα, με το άρθρο 4 παρ.1 & 5.

Όπως συνάγεται από τα ανωτέρω, η αστική ευθύνη του Δημοσίου αποτελεί τον μηχανισμό προστασίας του διοικουμένου έναντι των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ. Ο κύριος σκοπός της αστικής ευθύνης είναι η αποκατάσταση της νομιμότητας και της ισότητας ανάμεσα στα υποκείμενα της έννομης τάξης, δηλαδή τόσο τους ιδιώτες όσο και το Δημόσιο και ως εκ τούτου, και της αρχής του κράτους δικαίου. Εντούτοις, αναφορικά με το Δημόσιο, η αστική ευθύνη προσλαμβάνει μια ιδιαίτερη μορφή. Δηλαδή, η ευθύνη του είναι αντικειμενική.<sup>15</sup> Κατά συνέπεια, ως προϋπόθεση για να επέλθει η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση αρκεί να προκληθεί η βλάβη για να ιδρυθεί το δικαίωμα του ενδιαφερομένου. Η αποκατάσταση της ζημίας θεωρείται ως ένα κοινωνικό βάρος, με το οποίο οποίο επιβαρύνονται όλοι οι πολίτες, από κοινού σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Αυτό όμως, δεν σημαίνει ότι το Δημόσιο δεν διατηρεί το δικαίωμα να ζητήσει από τον υπεύθυνο, τα καταβληθέντα.<sup>16</sup>

Τίθεται το ζήτημα, εάν υφίσταται ευθύνη του Δημοσίου, από πράξεις ή παραλείψεις ή νομοθετικές πράξεις του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, εάν οι νομοθετικές πράξεις θεσπίζουν κανόνες ευθείας εφαρμογής, χωρίς δηλαδή τη μεσολάβηση διοικητικών ατομικών ή κανονιστικών πράξεων που προκαλούν ζημία σε διοικούμενους. Σύμφωνα

---

<sup>13</sup> Η ως άνω προβλεπόμενη ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί περιεχόμενο και της παραγράφου 1 του άρθρου 38 του ισχύοντος υπαλληλικού κώδικα (Ν. 3528/2007). Έτσι, «1. Ο υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Δημοσίου για κάθε ζημία την οποία προξένησε σε αυτό από δόλο ή βαριά αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο υπάλληλος ευθύνεται επίσης για την αποζημίωση την οποία κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαριά αμέλεια. Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι των τρίτων για τις ανωτέρω πράξεις ή παραλείψεις του».

<sup>14</sup> Καρατζά Λίλα, 4 Κώδικες (ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ), Νομική Βιβλιοθήκη, 38<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2013, σελ. 250

<sup>15</sup> Γεωργιάδης Α., Ειδικό Ενοχικό Γεωργιάδη Σταθόπουλου, Έκδοση 1982, Εκδοτικός Οίκος Α.Π. Σάκουλα, σελ. 688, αρ.45 και Βοσινάκης στο ίδιο σύγγραμμα στα ζητήματα αντικειμενικής ευθύνης και νόθου αντικειμενικής στα άρθρα 924 και 925 ΑΚ, σελ.762 και σελ.766, αντίστοιχα.

<sup>16</sup> Χρυσανθάκης Χ., Τιμητικός Τόμος Παραρά Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου Νοσοκομείου λόγω ιατρικού σφάλματος ως πεδίο όσμωσης της ιατρικής και της νομικής επιστήμης, σελ.4-6, <http://www.stasinopoulos-foundation.gr>, πρόσβαση 4/9/2017.

με τη νομολογία ευθύνη του Δημοσίου δημιουργείται μόνο όταν η ζημιόγonos νομοθετική πράξη ή παράλειψη νομοθετικής πράξης αντίκειται σε διάταξη υπερνομοθετικής ισχύος.<sup>17</sup>

Μέσα από τον μηχανισμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ και την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 104-106 του ΕισΝΑΚ ολοκληρώνεται η αποστολή της Πολιτείας να προστατεύει τους πολίτες ή να αποκαθιστά τις ζημίες που υφίστανται από τα όργανα αυτής. Ο ρόλος του μηχανισμού της αστικής ευθύνης είναι διττός καθώς από την μια πλευρά, ολοκληρώνει το κράτος δικαίου και από την άλλη, είτε συμπληρώνει είτε κάποιες φορές αναπληρώνει τη δικαστική έννομη προστασία του πολίτη, ως ένας μηχανισμός κύρωσης για τις παραβάσεις της αρχής της νομιμότητας.<sup>18</sup>

Η νομική βάση προκειμένου να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω είναι τα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ και άλλες σχετικές διατάξεις που βρίσκονται σε άλλους νόμους. Επισημαίνεται ότι αν η αδικοπραξία αφορά πράξεις που συνδέονται με έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου τότε εφαρμόζεται η διάταξη 104 ΕισΝΑΚ ενώ αν αφορά πράξεις που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Με άλλα λόγια, οι πράξεις του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ χωρίζονται σε δύο ουσιαστικές κατηγορίες. Η πρώτη εμπερικλείει τις πράξεις που συνδέονται με έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου και η δεύτερη τις πράξεις που διαπράχθηκαν κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.<sup>19</sup>

Η ελληνική θεωρία επηρεασμένη από τις τάσεις που επικρατούσαν κυρίως στη Γερμανία διατύπωσε ορισμένους προβληματισμούς αναφορικά με το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας από υλικές ενέργειες τη Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη «θεωρία της υπεροχής», στο δημόσιο δίκαιο συμπεριλαμβάνονται οι έννομες σχέσεις, στις οποίες το ένα μέρος βρίσκεται σε θέση υπεροχής σε σχέση με το άλλο. Στην περίπτωση της διοικητικής πράξης, η υπερέχουσα θέση υποδηλώνει την υπερέχουσα θέση του Κράτους ενώ στη σύμβαση τις σχέσεις ισοτιμίας των βουλήσεων του ιδιωτικού δικαίου. Βέβαια, όσον αφορά στην υπεροχή της Διοίκησης αυτό δεν σημαίνει ότι υπάρχει κάποιο στοιχείο αυταρχικότητας στη σχέση ιδιώτη-διοίκησης. Τουναντίον, η

---

<sup>17</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 228-229.

<sup>18</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω, σελ. 3-4.

<sup>19</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 230.

Διοίκηση ειδικότερα, στην εποχή μας χρησιμοποιεί το εργαλείο των συμβάσεων ακόμα και ως μηχανισμό διαπραγμάτευσης μεταξύ των μερών.<sup>20</sup>

Επιπλέον, σύμφωνα με τη «θεωρία των υποκειμένων» οι υποστηρικτές της ισχυρίζονται ότι ο κανόνας δικαίου ανήκει στο δημόσιο δίκαιο αφής στιγμής καθορίζει αποκλειστικά, τις εξουσίες και τις υποχρεώσεις ενός φορέα δημόσιας εξουσίας. Όμως όπως υποστηρίζει ο Μαθιουδάκης η «σύλληψη, όμως αυτή αφήνει ακάλυπτη την περίπτωση δράσης του Κράτους κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου». Πράγματι, η συγκεκριμένη θεωρία έχει σημαντικά κενά ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα καθώς η εμπλοκή της Διοίκησης στην καθημερινότητα δεν συνδέεται μόνο με τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι πράξεις συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.<sup>21</sup>

Μια τρίτη θεωρία, η «θεωρία της εξουσίας» υποστηρίζει ότι το δημόσιο δίκαιο αποτελεί ένα ιδιαίτερο τμήμα του νομικού πλαισίου του κράτους κατά τη δράση τους ως φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Με άλλα λόγια, πρέπει να διαθέτουν *in concreto* κυριαρχική εξουσία να επιτάσσουν και να εξαναγκάζουν σε συμμόρφωση. Εν αντιθέσει, με το ιδιωτικό δίκαιο το οποίο ανταποκρίνεται στη δράση οποιουδήποτε «υποκειμένου» δρα άρα και του ίδιου του Κράτους.<sup>22</sup>

Ακολούθησε η «η θεωρία των συμφερόντων ή του σκοπού » σύμφωνα με την οποία στο δημόσιο δίκαιο ανήκουν οι κανόνες, που αποσκοπούν στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος και αντιστοίχως, πράττουν οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου για το ιδιωτικό συμφέρον. Ανωτέρω, αναφέρθηκε η εμπλοκή της διοίκησης λόγω των σύγχρονων αναγκών σε πλήθος δραστηριοτήτων που είναι, εξαιρετικά πιθανό να μπει στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου. Με άλλα λόγια, ο πολίτης είναι δυνατό να προσφύγει στη δικαστική προστασία από το Κράτος τόσο για προσωπικό του συμφέρον όσο και για το δημόσιο συμφέρον. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση του Κράτους αλλά και αντιστρόφως, όπου οι κανόνες που εξυπηρετούν δημόσιο συμφέρον να προέρχονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.<sup>23</sup>

Επιπρόσθετα, το κριτήριο του δημοσίου σκοπού προσβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και παρά τους περιορισμούς που έχουν τεθεί κατά καιρούς περί άμεσου ή ευθέως δημοσίου συμφέροντος δεν έχουν καλυφθεί τα κενά. Με αποτέλεσμα, ο ρόλος του

---

<sup>20</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., Η αστική ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, Εκδόσεις ANION, Αθήνα, 2006, σελ. 492-495.

<sup>21</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., όπως παραπάνω, σελ. 493.

<sup>22</sup> Μάνεσης Αριστ. Συνταγματικό Δίκαιο 1, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 118.

<sup>23</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., όπως παραπάνω, σελ.493-495.

δημοσίου συμφέροντος να έχει χαρακτηριστεί, συχνά στην ελληνική θεωρία ως συμπληρωματικός-βοηθητικός και αυτό στο πλαίσιο της συναλλακτικής δράσης της διοίκησης.<sup>24</sup>

Με την παράθεση των ανωτέρω θεωριών διαπιστώνεται, εύκολα ότι καμία από αυτές δεν καθίσταται, αρκετά επαρκής ή ανεξάρτητη. Για τον λόγο αυτό, η ελληνική θεωρία έχει, ουσιαστικά προβεί σε ένα συνδυασμό των κριτηρίων. Σύμφωνα με την πλειοψηφία των νομικών επιστημόνων η θεωρία της εξουσίας και το κριτήριο της εξουσίας χαρακτηρίζεται ως η επικρατέστερη και με την παρουσία των λοιπών κριτηρίων να διαδραματίζουν επικουρικό ρόλο. Ωστόσο, η περίπτωση της δικαιοδοσίας της διοίκησης για τις υλικές ενέργειες καθιστά τον ρόλο του κριτηρίου της εξουσίας, ιδιαίτερο.<sup>25</sup>

Ειδικότερα, όταν ο φορέας δημόσιας εξουσίας θέτει σε ενέργεια το ειδικό δίκαιο της διοίκησης τότε κατά κανόνα θα υπαχθεί στο δημόσιο δίκαιο και τη διοικητική δικαιοδοσία. Βέβαια, οι υλικές ενέργειες δεν θεωρούνται ως ιδιαίτερο της διοίκησης καθώς δεν έχουν καμία διαφορά από τις αντίστοιχες ιδιωτικές πράξεις. Για τον λόγο αυτό, συνίσταται η προσφυγή στη θεωρία του σκοπού σύμφωνα με την οποία «ο κυριαρχικός σκοπός υπάγει την υλική ενέργεια στο δημόσιο δίκαιο, αν ανάμεσα σ αυτόν και την υλική ενέργεια υφίσταται στενή εσωτερική και εξωτερική, προσχεδιασμένη και λειτουργική σύνδεση». Με άλλα λόγια, είναι απαραίτητο να υπάρχει σύνδεση με ένα βιοτικό συμβάν με κυριαρχικό σκοπό, όπως για παράδειγμα η περίπτωση των αυτοκινητικών ατυχημάτων<sup>26</sup>.

Τέλος, είναι πολύ σημαντικό να σημειωθεί ότι η ευθύνη που εισάγουν τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ είναι αντικειμενική. Πρακτικά τούτο σημαίνει ότι ο ζημιωθείς, προσφεύγοντας στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια δε χρειάζεται να επικαλεσθεί ότι το όργανο του δημοσίου ενήργησε με δόλο ή αμέλεια. Αρκεί το ότι ζημιώθηκε από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του οργάνου κατά την άσκηση των καθηκόντων του και το ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και της πράξεως ή παραλείψεως. Το γεγονός αυτό αντανακλά την πρόθεσή του Έλληνα νομοθέτη να προστατεύσει τους πολίτες από τη συχνά δυσαπόδεικτη θεμελίωση υπαιτιότητας.

---

<sup>24</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 96-97.

<sup>25</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 230-231.

<sup>26</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., όπως παραπάνω, σελ. 497-498.

## Μέρος 1<sup>ο</sup>

### 1. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 105-106 ΤΟΥ ΕΙΣΝΑΚ

#### 1.1. Εισαγωγή

Η αυξανόμενη δραστηριότητα του κράτους δημιουργεί περισσότερες πιθανότητες εμπλοκής των κρατικών φορέων σε παρανομίες και διευρύνει το μέγεθος της ζημίας που είναι πιθανό να προκαλέσουν. Απότοκο της πρόκλησης αυτής της ζημίας των οργάνων που ανήκουν στο κράτος και στα λοιπά νομικά πρόσωπα είναι η υποχρέωση αποζημίωσης στον ζημιούμενο ιδιώτη. Η ευθύνη αποζημίωσης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, από την παράνομη πράξη των οργάνων τους ονομάζεται αστική ευθύνη. Η μελέτη της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των οργάνων του, θα αποτελέσει το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Στο παρόν κεφάλαιο, θα πραγματοποιηθεί ανάλυση των προϋποθέσεων της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, από τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Επίσης, θα αναλυθούν τα δικονομικά μέσα που προβλέπει ο Νομοθέτης για την ικανοποίηση των ζημιούμενων ιδιωτών. Στο πλαίσιο της εννοιολογικής αποσαφήνισης της έννοιας της αστικής ευθύνης του δημοσίου, θα γίνει συγκριτική ανάλυση της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά το ιδιωτικό δίκαιο και τέλος, θα παρουσιαστεί η έννοια της αστικής ευθύνης κατά το ευρωπαϊκό δίκαιο.

#### 1.2. Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας τους ρυθμίζεται, από τον έλληνα νομοθέτη στα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, αντίστοιχα<sup>27</sup>. Πιο συγκεκριμένα, τα άρθρα αναφέρουν τα εξής :

---

<sup>27</sup> Καρατζά Λίλα, 4 Κώδικες (ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ), Νομική Βιβλιοθήκη, 38<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2013, σ. 250

Άρθρο 105 ΕισΝΑΚ: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών».

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

Τίθεται το ζήτημα, εάν υφίσταται ευθύνη του Δημοσίου, από πράξεις ή παραλείψεις ή νομοθετικές πράξεις του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ειδικότερα, εάν οι νομοθετικές πράξεις θεσπίζουν κανόνες ευθείας εφαρμογής, χωρίς δηλαδή τη μεσολάβηση διοικητικών ατομικών ή κανονιστικών πράξεων που προκαλούν ζημία σε διοικούμενους. Σύμφωνα με τη νομολογία (ΑΠ, Ολ. 13/1992, ΣΕ 3587/1997 & 1141/1999), ευθύνη του Δημοσίου δημιουργείται μόνο όταν η ζημιόγonos νομοθετική πράξη ή παράλειψη νομοθετικής πράξης αντίκειται σε διάταξη υπερνομοθετικής ισχύος.<sup>28</sup>

Σύμφωνα με τη ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 105 & 106 ΕισΝΑΚ, οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για υφίσταται το νομικό έρεισμα περί αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι οι παρακάτω <sup>29</sup>:

1. Να υπάρχει παράνομη ζημιόγonos πράξη ή παράλειψη
2. Ο καταλογισμός της πράξης στο Δημόσιο ή σε ένα ΟΤΑ ή σε άλλο νομικό πρόσωπο, διεπόμενο κατ αρχήν ή κατ εξαίρεση από το Διοικητικό Δίκαιο
3. Η δραστηριότητα να αναπτύσσεται στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στο δημόσιο όργανο
4. Να υφίσταται παρανομία, δηλαδή παραβίαση της αρχής της νομιμότητας
5. Η παρανομία να μη συνίσταται σε παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος
6. Να προκαλείται ζημία
7. Να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της ζημιάς που έχει προκληθεί
8. Να μην πραγματοποιήθηκε κατά παράβαση διάταξης κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος.

---

<sup>28</sup> Σύμφωνα με το ΔΕΚ ευθύνη του δημοσίου δημιουργείται και σε περίπτωση παράβασης των κανόνων του πρωτογενούς και του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου.

<sup>29</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 228-233.

Επιπρόσθετα, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν και ορισμένες αρνητικές προϋποθέσεις. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις που δεν πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να καταστεί δυνατή η ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι : α) οι λόγοι περιορισμού και αποκλεισμού της ευθύνης (πχ συντρέχον πταίσμα ή συναίνεση του ζημιωθέντος) καθώς και οι λόγοι άρσης του παράνομου χαρακτήρα της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας , β) η εξασθένιση της αξίωσης του ζημιωθέντος (πχ λόγω παραγραφής).<sup>30</sup>

### 1.3. Παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη

Η στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου προϋποθέτει την ύπαρξη παράνομης συμπεριφοράς του διοικητικού οργάνου. Ειδικότερα, αστική ευθύνη του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι δυνατόν να θεμελιωθεί τόσο στην περίπτωση κατά την οποία το διοικητικό όργανο παραβιάζει κανόνα δικαίου με τον οποίο προστατεύεται ή παρέχεται συγκεκριμένο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον που αφορά ένα έννομο υλικό ή άυλο αγαθό, όσο και σε περίπτωση που το διοικητικό όργανο έχει υπερβεί το πλαίσιο των νομίμως ανατεθειμένων σε αυτό καθηκόντων. Στην τελευταία δε περίπτωση, γίνεται δεκτό ότι η σχετική παρανομία είναι δυνατόν να στοιχειοθετηθεί στην περίπτωση που η συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου δε βασίζεται στις νομοθετικές εκείνες διατάξεις που προσδιορίζουν το πλαίσιο, το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Για τη διαπίστωση της εν λόγω παρανομίας αρκεί να παραβιάζεται εκ μέρους του διοικητικού οργάνου οποιαδήποτε διάταξη νόμου, όπως για παράδειγμα συνταγματική διάταξη ή κανόνας του κοινοτικού δικαίου ή του διεθνούς δικαίου ή κάποιος εν γένει κανόνας του εσωτερικού δικαίου.

Περαιτέρω, παράνομη η πράξη ή παράλειψη οργάνου του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου θα πρέπει να πραγματοποιηθεί κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας του, με άλλα λόγια κατά τη μονομερή άσκηση νομικής ή υλικής δραστηριότητας του, κατ ανάγκη διέπεται από το διοικητικό δίκαιο<sup>31</sup>. Πιο συγκεκριμένα, η *πράξη* μπορεί να είναι :

1. Ατομική διοικητική (συστατική ή διαπιστωτική) και η οποία να είναι δυσμενής για τον διοικούμενο τον οποίο αφορά είτε επειδή αρνείται την έγκριση μιας επωφελούς για τον διοικούμενο πράξης άλλου οργάνου είτε διότι είναι ρητή αρνητική και απορρίπτει ένα αίτημα του διοικούμενου ή επιβάλλει στον διοικούμενο μια υποχρέωση ή περιορίζει ή καταργεί ένα

<sup>30</sup> Σακουλογεώργα Ελένη, Η Αστική ευθύνη του Δημοσίου, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, σελ. 7-8, 2003-2004.

<sup>31</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 233-234.

δικαίωμά του ή την ωφέλεια την οποία αντλεί ο διοικούμενος από μια πραγματική κατάσταση ή αρνείται τη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση.

2. Ατομική διοικητική πράξη, η οποία είναι επωφελής για τον διοικούμενο, τον οποίο αφορά, όταν αυτή η πράξη εκδόθηκε παράνομα, χωρίς υπαιτιότητα του διοικουμένου και εν συνεχεία ακυρώθηκε
3. Ατομική διοικητική πράξη, που είναι επωφελής για τον διοικούμενο, τον οποίο αφορά αλλά ζημιογόνος για έναν τρίτο
4. Πράξη μη εκτελεστή
5. Πράξη κυβερνητική
6. Πράξη κανονιστική<sup>32</sup>
7. Υλική ενέργεια οποιασδήποτε φύσης<sup>33</sup>

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι υφίσταται η ανάγκη αποσύνδεσης του παραδεκτού της αγωγής για αποζημίωση κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, από το παραδεκτό άλλων ένδικων βοηθημάτων, ειδικότερα, εκείνων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής. Με άλλα λόγια, η αστική ευθύνη δημιουργείται, από παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις, ανεξάρτητα από το εάν οι τελευταίες προσβάλλονται ή όχι με άλλο ειδικό ένδικο βοήθημα<sup>34</sup>.

Οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις αποτελούν την ουσιαστική προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής κατά των πράξεων της Διοίκησης. Με άλλα λόγια, η ρύθμιση είναι υποχρεωτική, εκτός εάν ρητά προκύπτει το αντίθετο και δύνανται να είναι είτε θετικές όπως για παράδειγμα: α) η παράνομη περικοπή μισθού, β) η πράξη διακοπής οικοδομικών εργασιών και αναθεώρησης της αρχικής άδειας και γ) η παράνομη αφαίρεση άδειας διπλώματος αυτοκινήτου είτε αρνητικές όπως για παράδειγμα: α) η αρνητική πράξη συνταξιοδότησης χήρας μονίμου υπαλλήλου από το Γ.Λ.Κ., β) η παράνομη άρνηση πληρωμής αποδοχών που οφείλονται κατά τον νόμο και γ) η παράνομη άρνηση προκαταβολής δαπανών<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Όταν είναι άμεσης εφαρμογής και καταργεί ή περιορίζει ή δεν αναγνωρίζει ένα αίτημα του διοικούμενου ή επιβάλλει σε αυτόν μια ιδιαίτερη υποχρέωση, η δε εφαρμογή της επισύρει σοβαρές κυρώσεις ή επιτρέπει άσκηση διοικητικού καταναγκασμού.

<sup>33</sup> Πρέπει να έχει σχέση με την οργάνωση και λειτουργία του Δημοσίου ή των ΟΤΑ ή των ΝΠΔΔ όπως για παράδειγμα, η κακή οδήγηση οχήματος, η χρήση όπλων, η εσφαλμένη διάγνωση ασθένειας κλπ.

<sup>34</sup> Σπηλιωτόπουλου Επ., όπως παραπάνω, σελ. 235.

<sup>35</sup> <http://efotopoulou.gr/o-katarchin-mi-ektelestos-charaktiras-ton-vevetikon-diikitikon-praxeon>, πρόσβαση 11/8/2017.



Εν συνεχεία, η αποζημίωση λόγω αστικής ευθύνης του δημοσίου ή ΝΠΔΔ από μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις κρίνεται επιτακτική αφής στιγμής κατά των πράξεων ή των παραλείψεων αυτών δεν είναι δυνατή η χρήση, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, έτερο αποτελεσματικό μέσο επιβολής δικαστικών κυρώσεων. Πιο συγκεκριμένα, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις εμπερικλείουν : α) τις προπαρασκευαστικές πράξεις (απλή πράξη ή διοικητική που να απαιτεί έγκριση, β) τα μέτρα εσωτερικής τάξης (συστάσεις, υποδείξεις, εγκύκλιοι, οδηγίες κλπ), γ) τις πράξεις εκτέλεσης, δ) τις πράξεις παροχής πληροφοριών, ειδικότερα αυτές που αφορούν μη έγκαιρη γνωστοποίηση διοικητικού εγγράφου, παράνομης ή αναιτιολόγητης άρνησης γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου κλπ.<sup>36</sup>

Επιπλέον, σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ η υποχρέωση προς αποζημίωση από παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας δύναται να γεννηθεί είτε κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων είτε κατά την επιχείρηση άλλων διοικητικών ενεργειών. Πιο συγκεκριμένα, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας δύναται να αφορά τις εξής περιπτώσεις: α) στην παράλειψη έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, είτε στο πλαίσιο μιας διαδικασίας είτε μετά από αίτηση του διοικουμένου, για τη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση, παραδείγματος χάρη, η παράλειψη κατακύρωσης μιας προμήθειας,<sup>37</sup> β) στην παράλειψη οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών, όπως για παράδειγμα, η μη έγκαιρη διαβίβαση στην αρμόδια επιτροπή για την αναθεώρηση πράξης απόλυσης, γ) στην παράλειψη διενέργεια υλικών πράξεων οποιασδήποτε φύσης, όπως είναι η παράλειψη καταβολής δεδουλευμένων αποδοχών λόγω μη έκδοσης της σχετικής πράξης κ.α.<sup>38</sup>

Το Δικαστήριο ελέγχει αν συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) αν υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα του οργάνου, αν δηλαδή το όργανο υποχρεούται από το νόμο να εκδώσει τη σχετική πράξη, β) να έχει υποβληθεί εγκαίρως αίτηση του ενδιαφερόμενου διοικουμένου προς το αρμόδιο για την έκδοση της πράξης, γ) αν αυτός που υπέβαλε τη αίτηση νομιμοποιείται να το προβεί στην ενέργεια αυτή, δ) αν παρήλθε άπρακτη η προθεσμία που παρέχουν οι ισχύουσες διατάξεις στο διοικητικό όργανο για να ενεργήσει ή εφόσον δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία, εάν έχει παρέλθει το τρίμηνο.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Σακουλογέωργα Ε. όπως παραπάνω, σελ. 8-9.

<sup>37</sup> Σε πολλές αποφάσεις ο ΑΠ αναφέρεται ότι η ευθύνη του Δημοσίου θεμελιώνεται όταν υπάρχει οποιαδήποτε παράβαση των συμφερόντων του διοικουμένου. Ως έννομο συμφέρον ορίζεται η δυνατότητα που παρέχεται, από τη νομοθεσία στον διοικουμένο να αξιώσει ορισμένη ενέργεια, από το Δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ και η βλάβη που έχει υποστεί ο διοικουμένος να αποτελεί στοιχείο της διοικητικής διαφοράς ουσίας. Βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, υποσημείωση 15, σελ. 236

<sup>38</sup> Σπηλιωτόπουλου Επ., όπως παραπάνω, σελ. 235-236.

<sup>39</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 10.

Στο πλαίσιο της εννοιολογικής αποσαφήνισης της αστικής ευθύνης, κρίνεται απαραίτητο να διευκρινίσουμε την έννοια της υλικής ενέργειας και να την συγκρίνουμε με αυτήν της διοικητικής πράξης. Πιο συγκεκριμένα, η υλική ενέργεια, καταρχάς διαφέρει από την διοικητική πράξη διότι δεν αποτελεί κατά νομική ακρίβεια την προς τα έξω δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, αλλά τη συμπεριφορά με την οποία πραγματώνεται προς τα έξω, η εν λόγω βούληση. Ακόμα, τόσο στις υλικές ενέργειες όσο και στις μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις, η αναγνώριση της δυνατότητας της αστικής ευθύνης είναι το μοναδικό ένδικο βοήθημα που έχει στη διάθεση του, ο διοικούμενος για την προστασία του. Νομολογιακά έχει γίνει δεκτό, πως η δημιουργία αστικής ευθύνης και ως εκ τούτου, η υποχρέωση αποζημίωσης είναι δυνατό να προέρχεται τόσο από παράνομες υλικές ενεργές όσο και από παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών.<sup>40</sup>

#### **1.4. Τα Όργανα**

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, το δημόσιο και τα ΝΠΔΔ ευθύνονται για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους. Πιο συγκεκριμένα, συμπεριλαμβάνονται, όλα τα πρόσωπα, τα οποία ακόμα και δίχως να ασκούν δημόσια εξουσία, ενεργούν στο χώρο του δημοσίου δικαίου, ασκούν όμως δημόσια εξουσία. Με άλλα λόγια, ως όργανα του δημοσίου δεν νοούνται μόνο τα πρόσωπα τα οποία έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ή των ΝΠΔΔ αλλά και όλα τα άλλα, που ενεργούν για λογαριασμό τους. Ακόμα, αποτελούνται από φυσικά πρόσωπα που συνδέονται με τα ΝΠΔΔ με μια ειδική έννομη σχέση και διακρίνονται σε όργανα με τη στενή έννοια και σε όργανα με την ευρεία έννοια.<sup>41</sup>

Τα όργανα του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ διακρίνονται σε ορισμένες κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία είναι τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, Ως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας νοούνται τα όργανα εκείνα τα οποία ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, στα ΝΠΔΔ, στα ΝΠΙΔ, όταν αυτά ασκούν δημόσια εξουσία. Ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης ενεργοποιείται από παράνομη και ζημιογόνο δράση. Επιπλέον, μια ακόμα προϋπόθεση είναι η νόμιμη υπόσταση των οργάνων αυτών.

Ως νόμιμη υπόσταση ορίζεται ή η υποστατή πράξη διορισμού ή άλλης ανάθεσης καθηκόντων ή συγκρότησης. Απαραίτητος όρος, επίσης είναι ο διοικούμενος, κατά την κρίση του μέσου κοινωνικού ανθρώπου ότι δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει το ανυπόστατο.

---

<sup>40</sup> Σπηλιωτόπουλου Επ., όπως παραπάνω, σελ. 233-235.

<sup>41</sup> Σπηλιωτόπουλου Επ., όπως παραπάνω, σελ. 129-130

Επιπρόσθετα, στα όργανα των οποίων η ευθύνη εμπίπτει στις διατάξεις 105 & 106 ΕισΝΑΚ είναι και τα de facto διοικητικά όργανα. Τα de facto διοικητικά όργανα παρά την ιδιομορφία τους - υπάρχει πράξη διορισμού αλλά είναι παράνομη - οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές τους ενέργειες θεμελιώνουν την αστική ευθύνη του δημοσίου.<sup>42</sup>

Περίληπτικά, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης από παράνομη δραστηριότητα δυνητικά βαραίνει τις παρακάτω κατηγορίες οργάνων :

α) όλων των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας<sup>43</sup>

β) των οργάνων που έπονται στην ιεραρχία

γ) των λοιπών διοικητικών οργάνων<sup>44</sup>

Αστική ευθύνη δύναται να γεννηθεί και από το διοικητικά όργανα, που σύμφωνα με το Σύνταγμα ή το νόμο είναι εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις. Όπως το Σύνταγμα ορίζει ευθεία εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων παρέχεται αφενός στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ΠτΔ) (άρθρο 43 παρ. 1 και άρθρο 54 παρ. 2), στον Πρωθυπουργό (άρθρο 83 παρ. 1), καθώς και από κοινού στον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο υπουργό (άρθρο 83 παρ.2)<sup>45</sup>. Εκτός από την περίπτωση της άμεσης εξουσιοδότησης ο Νομοθέτης έχει προβλέψει και την περίπτωση της έμμεσης ή νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η έμμεση εξουσιοδότηση προέρχεται από τον κοινό νομοθέτη και καθιστά ορισμένο διοικητικό όργανο, αρμόδιο για την έκδοση κανονιστικών πράξεων.

Ως το πλέον σύνηθες όργανο, θεωρείται ο ΠτΔ, στο πλαίσιο της έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, σύμφωνα με τα άρθρα 43 παρ.2 εδ. α και 43 παρ. 4 του Συντάγματος προκειμένου να ρυθμιστούν θέματα με χαρακτήρα τοπικό, τεχνικό ή λεπτομερειακό (Σ άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β). Όπως και στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, η αστική ευθύνη ενεργοποιείται είτε από την παράνομη πράξη και ζημιογόνο άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας είτε από την παράνομη και ζημιογόνο μη άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας, υπό την προϋπόθεση ότι ιδρύεται από τις ισχύουσες διατάξεις η υποχρέωση άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας και όχι όταν αυτή εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του εξουσιοδοτούμενου οργάνου.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Σακουλογέωργα Ε. όπως παραπάνω, σελ. 11

<sup>43</sup> Μονοπρόσωπων και συλλογικών οργάνων.

<sup>44</sup> Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα τους περιορίζονται στην εκτέλεση απλών υλικών ενεργειών.

<sup>45</sup> Καρατζά Λίλα, 4 Κώδικες (ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ), Νομική Βιβλιοθήκη, 38<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2013, σ. 937, 941 και 954.

<sup>46</sup> Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελίωδες Έννοιες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 117-119.

Εν συνεχεία, τόσο ο ΠτΔ όσο και τα λοιπά κυβερνητικά όργανα (Υπουργοί) υπέχουν θέση ευθύνης έναντι των κυβερνητικών πράξεων που εκδίδονται καθώς και ευθύνη προς αποζημίωση. Πιο συγκεκριμένα, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές κατά το νόμο προϋποθέσεις η αστική ευθύνη, από τα κυβερνητικά όργανα δημιουργείται είτε από τη δραστηριότητά τους –με την έκδοση και την εφαρμογή των κυβερνητικών πράξεων είτε από την παράλειψη έκδοσης τους. Σύμφωνα με την ελληνική θεωρία και νομολογία, ως κυβερνητικές πράξεις ορίζονται : α) οι πράξεις που αναφέρονται στις διεθνείς πράξεις του κράτους, β) οι πράξεις που αναφέρονται στις σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και γ) οι πράξεις που αναφέρονται σε ορισμένες πτυχές της άσκησης και διαχείρισης της εκτέλεσης της δικαστικής λειτουργίας.

Επιπλέον, όσον αφορά στα όργανα της νομοθετικής εξουσίας, δηλαδή ο ΠτΔ, η Βουλή και η Κυβέρνηση από κοινού με τη Βουλή<sup>47</sup>, η δραστηριότητά τους δεν περιορίζεται, αποκλειστικά, αυστηρά στην άσκηση του νομοθετικού έργου αλλά υφίσταται και κατά την άσκηση ενεργειών εντός του διοικητικού και του ευρύτερου κοινοβουλευτικού χώρου. Αν και σε επίπεδο δικονομίας, οι μη νομοθετικές πράξεις δεν προσβάλλονται, παραδεκτώς με αίτηση ακύρωσης, δεν δρα ανασταλτικά για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για την αστική ευθύνη του Δημοσίου.

Η κρατική δραστηριότητα συμπεριλαμβάνει και την παραγωγή νομοθετικών πράξεων από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας. Παρότι η κρατική κυριαρχία είναι αδιαμφισβήτητη ωστόσο δεν είναι απεριόριστη. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων αφενός από τη μια πλευρά δεν πρέπει να παραβιάζουν τους ανώτερους κανόνες δικαίου, όπως για παράδειγμα το Σύνταγμα, από την άλλη όμως είναι απαραίτητο να λειτουργούν και οι προβλεπόμενοι μηχανισμοί κύρωσης.

Για πάρα πολλά χρόνια, δεν ήταν νομικώς επιτρεπτή παραδεκτή η ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων για την αστική ευθύνη του δημοσίου από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας. Από τη μια πλευρά, βέβαια γίνεται δεκτό ότι μεταξύ κράτους και βουλευτή δεν υπάρχει αντίστοιχη σχέση όπως υφίσταται μεταξύ του κράτους και της εκτελεστικής εξουσίας. Από την άλλη, οι βουλευτές είναι, συλλογικώς μέλη της Βουλής, δηλαδή ενός κρατικού οργάνου και κατ'επέκταση δύνανται να χαρακτηριστούν ως φορείς άσκησης κρατικής εξουσίας<sup>48</sup>. Με άλλα λόγια, αφής στιγμής υπάρξει παράβαση των καθηκόντων κατά την άσκηση του λειτουργήματος τους ενεργοποιείται ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

---

<sup>47</sup>Όταν η Κυβέρνηση συμμετέχει στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ. και 48 παρ.5 του Συντάγματος και 84 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής.

<sup>48</sup> Μαυριάς Κ., όπως παραπάνω, σελ. 645.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να υπάρξει μια εννοιολογική αποσαφήνιση της φύσεως των πράξεων που είναι δυνατό να προκαλέσουν την ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Πιο συγκεκριμένα, αρχικά, η αστική ευθύνη είναι δυνατό να προκύψει από κάθε είδους τυπικό νόμο, από διεθνή σύμβαση οποία έχει επικυρωθεί με νόμο, κατά τις διατάξεις του άρθρου 28 του Σ, με τυπικό νόμο, με νόμο που εκδίδεται εφάπαξ, από τυπικό νόμο που προσαρμόζεται εφάπαξ στο ελληνικό δίκαιο σε διατάξεις του Ευρωπαϊκού Ενωσιακού Δικαίου, και τέλος, από τη θέσπιση και εφαρμογή του Κανονισμού της Βουλής. Όμως δεν δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης της αστικής ευθύνης του δημοσίου από πράξεις της πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας ή από την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων, με εξαίρεση τις πράξεις που αφορούν την άσκηση της αναθεωρητικής λειτουργίας όταν δεν συμβαδίζουν τόσο με το συνταγματικό διαδικαστικό πλαίσιο όσο και με το ρυθμιστικό πλαίσιο.

Επιπλέον, αστική ευθύνη του δημοσίου δύναται να προκύψει όχι μόνο από τις πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας αλλά και από την πιθανή παράλειψη άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας, όταν αυτή είναι δέσμια. (αρμοδιότητα). Οι προϋποθέσεις για να τεθεί σε ισχύ είναι οι εξής : α) οι νομοθετικές πράξεις πρέπει να είναι άμεσης εφαρμογής, με άλλα λόγια να μην είναι αναγκαία η έκδοση διοικητικών πράξεων κανονιστικού ή ατομικού περιεχομένου, β) μόνο εφόσον είναι αντίθετες στην ευρεία έννοια της αρχής της νομιμότητας και ως εκ τούτου προκαλούν παραβίαση των άρθρων περί αναθεώρησης του Συντάγματος (άρθρο 110 Σ) και κατ επέκταση, την παραβίαση των διατάξεων του Συντάγματος και των λοιπών κανόνων δικαίου με υπέρτερη τυπική ισχύ, γ) μόνο όταν οι πράξεις αυτές παραβιάζουν διατάξεις που υπάρχουν για χάρη του γενικού συμφέροντος.<sup>49</sup>

Παρόλα αυτά, ακόμα και σήμερα, η νομολογία διατηρεί σοβαρές επιφυλάξεις ως προς την ισχύ της αστικής ευθύνης από νομοθετικές πράξεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας. Το «αστικώς ανεύθυνο», με άλλα λόγια, του δημοσίου από πράξεις και παραλείψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας παραμένει ο κανόνας όσον αναφορά στην έκδοση των νομοθετικών πράξεων αποτελούμενο ωστόσο, από δυο σημαντικές εξαιρέσεις : α) όταν ο ίδιος ο νόμος αναγνωρίζει την πιθανότητα αξίωσης αποζημίωσης, και β) όταν θίγονται δικαιώματα, τα οποία προστατεύονται από το Σύνταγμα και ειδικότερα, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (άρθρο 4 Σ).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 230.

<sup>50</sup>Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 231.

Επιπρόσθετα, όσον αφορά στις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, η νομολογία κινείται προς την αποδοχή της κατεύθυνσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα, αν και οι πράξεις της δικαστικής εξουσίας οφείλουν να μην παραβιάζουν τους υπερκείμενους, ιεραρχικά κανόνες δικαίου, σε περίπτωση όμως που αυτό συμβεί τότε αυτομάτως, ενεργοποιείται ο κυρωτικός μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ως όργανα της δικαστικής λειτουργίας νοούνται οι δικαστικοί λειτουργοί, οι όποιοι είναι κρατικά όργανα, τα οποία βέβαια, υπάγονται σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς λόγω της φύσης και της σημασίας που ασκούν.<sup>51</sup>

Βέβαια, η την αποδοχή της αστικής ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών οργάνων δεν σημαίνει ότι διασαλεύεται το δεδικασμένο, το οποίο προκύπτει βάσει των δικαστικών αποφάσεων. Ο λόγος είναι ότι οι πράξεις δεν νοούνται μόνο οι δικαστικές αποφάσεις αλλά γενικότερα, όλες οι πράξεις που ενεργούνται στο πλαίσιο της δικαστικής λειτουργίας όπως για παράδειγμα η πράξη της ανάκρισης, οι προφυλακίσεις ή κρατήσεις κ.α. Επίσης, συμπεριλαμβάνονται πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, οι οποίες δεν εντάσσονται στο καθεστώς της αγωγής κακοδικίας ή σε άλλες ρυθμίσεις.<sup>52</sup>

## **1.5. Η δημόσια εξουσία**

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ ως απαραίτητη προϋπόθεση, η παράνομη και ζημιογόνος πράξη ή υλική ενέργεια να εμφανίζεται και να εξελίσσεται «κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί». Ο συγκεκριμένος όρος έχει συσταλτική ερμηνεία όσον αφορά το πεδίο της αστικής ευθύνης καθώς από τη μια δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της όταν η δραστηριότητα της διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και από την άλλη, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της απαιτεί την ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου και της δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί σε αυτό.<sup>53</sup>

Η πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης παράλειψης και της ζημίας που καθιστά την πράξη ζημιογόνο συντρέχει, όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής, η πράξη ή παράλειψη ήταν δυνατό να προκαλέσει, αντικειμενικά, τη ζημία (θεωρία της

---

<sup>51</sup>Μαυριάς Κ., όπως παραπάνω, σελ. 708-709.

<sup>52</sup> Σακουλογεωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 16-18.

<sup>53</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 237-238.

πρόσφορης αιτίας). Σε περίπτωση διακοπής της αιτιώδους συνάφειας, δεν θεμελιώνεται ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης, όταν μετά την αρχική ζημιογόνο πράξη, την ακολούθησε νόμιμη πράξη, η οποία καταλογίζεται στο ίδιο ή άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο και έχει το ίδιο ζημιογόνο αποτέλεσμα<sup>54</sup>.

Το ίδιο καθεστώς ισχύει και στην περίπτωση του φυσικού γεγονότος (τυχηρό), το οποίο επήλθε μετά τη ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη και μεγέθυνε τη ζημία. Το δημόσιο νομικό πρόσωπο δεν ευθύνεται εις ολόκληρον για την προκληθείσα ζημία. Υπάρχει, επίσης, και η δυνατότητα να αποκλείσει την ευθύνη του (υπερκάλυψη της αιτιώδους συνάφειας), όπως για παράδειγμα όταν μετά την κατεδάφιση ενός μέρους ενός κτίσματος επακολουθεί σεισμός, ο οποίος καταστρέφει ολόκληρο το κτίσμα. Επιπλέον, γεννάται ζήτημα ευθύνης, από πράξεις περισσότερων προσώπων, όταν επακολουθεί τη ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη, πράξη ή παράλειψη η οποία δεν καταλογίζεται στο ίδιο νομικό πρόσωπο αλλά χειροτέρευσε τη ζημία. Ακόμα, η ισχύς της αιτιώδους συνάφειας δεν διακόπτεται, αν παρεμβληθεί της ζημιογόνου πράξης, πράξη η οποία ενώ δεν καταλογίζεται στο ίδιο νομικό πρόσωπο, έχει όμως ως προϋπόθεση την πρώτη ή άλλη παράνομη πράξη που καταλογίζεται στο ίδιο νομικό πρόσωπο και έχει τις ίδιες συνέπειες.<sup>55</sup>

Εν συνεχεία, ως άσκηση δημόσιας εξουσίας ορίζεται η δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, η οποία εξελίσσεται υπό διαφορετικό καθεστώς συγκριτικά με αυτό που ορίζουν οι διατάξεις στο ιδιωτικό δίκαιο. Πιο συγκεκριμένα, το ειδικό καθεστώς χαρακτηρίζεται είτε από την αναγνώριση στα όργανα ιδιαίτερων προνομίων είτε από την επιβάρυνσή τους με τη δέσμευση υλοποίησης συγκεκριμένης υποχρέωσης. Με άλλα λόγια, η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ ενεργοποιείται, αποκλειστικά, από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες της κυριαρχικής διοίκησης, ανεξάρτητα εάν αυτή εκδηλώνεται με την περιοριστική, την παροχική ή την ρυθμιστική της μορφή. Παρόλα αυτά κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι προκειμένου να είναι δυνατή η ένταξη της παραπάνω δραστηριότητας στις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ πρέπει να συνδέεται και να αφορά τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας.

Ένα ζήτημα που τίθεται είναι η έκταση της εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, όσον αφορά στη μονομερή δραστηριότητα της διοίκησης, οι συγκεκριμένες διατάξεις εφαρμόζονται πρώτον, στις περιπτώσεις όπου τα όργανα του δημοσίου ή ΝΠΔΔ αναπτύσσουν μονομερώς παράνομη και ζημιογόνο δραστηριότητα, υπό την προϋπόθεση ότι η πράξη αυτή δεν δημιουργεί έννομη σχέση ιδιωτικού

---

<sup>54</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 237-238.

<sup>55</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 237.

δικαίου.<sup>56</sup> Δεύτερον, στις περιπτώσεις παράνομης και ζημιογόνου δραστηριότητας των διφυών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, στα οποία έχει, κατ'εξαίρεση, αναγνωριστεί η δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας ως προς συγκεκριμένους τομείς.

Επιπλέον, είναι η άσκηση της δημόσιας εξουσίας δεν αποτελείται μόνο από τη μονομερή διοικητική δράση αλλά και από τη συμβατική δράση του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Με άλλα λόγια, στις διοικητικές συμβάσεις, η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί το κυριότερο στοιχείο της σύμβασης.<sup>57</sup> Γίνεται παραδεκτό πως όταν η παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ προκύπτει από συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου τότε ισχύουν οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

Ωστόσο, όταν οι παράνομες και ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ γίνονται σε ένα από τα στάδια της προπαρασκευής, της σύναψης, της εκτέλεσης ή λύσης μιας διοικητικής σύμβασης, τότε η αστική ευθύνη που προκύπτει ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι ως προς το στάδιο της εκτέλεσης των όρων και του περιεχομένου των διοικητικών συμβάσεων ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι δυνατό να προκύψει αφής στιγμής δεν υπάρχουν έτερες διατάξεις ή γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες να προβλέπουν διαφορετική ρύθμιση της συγκεκριμένης ευθύνης. Τότε και μόνο τότε, η συμβατική αστική διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, προκειμένου να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης τόσο στις προαναφερθείσες περιπτώσεις όσο και κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας νοείται ως απαραίτητη προϋπόθεση η πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας των οργάνων τους και της ανατεθείσας, από το νόμο, δημόσιας εξουσίας.<sup>58</sup> Η φύση της αιτιώδους συνάφειας πρέπει να είναι κατά κύριο λόγο εσωτερική. Ειδικότερα, δεν πρέπει να ανάγεται στην ιδιωτική δραστηριότητα των οργάνων αλλά να προκύπτει όταν ο υπάλληλος ενεργεί υπό την ιδιότητα του ως δημόσιο όργανο και εξαιτίας της ιδιότητας του αυτής.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω. σελ. 229-230.

<sup>57</sup> [http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a.\\_oikonomoy.pdf](http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a._oikonomoy.pdf), πρόσβαση 21/7/2017, Οικονόμου Α., “Αστική Ευθύνη του Δημοσίου και επανόρθωση των περιβαλλοντικών βλαβών”, σελ. 4.

<sup>58</sup> Δασκαλάκη Ροδάνθη, Πτυχιακή Εργασία “Η αιτιώδης συνάφεια στη Νομική Επιστήμη”, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου”, Αθήνα, 2007. σελ.18-19.

<sup>59</sup> <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php>, πρόσβαση 25/7/17.



Όπως, αναφέρθηκε και ανωτέρω, η έννοια του «αστικώς ανεύθυνου» του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ σημαίνει ότι το δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ δεν ευθύνονται για την παράνομη ή ζημιογόνο πράξη, εφόσον η πράξη αυτή εξελίσσεται εκτός της υπηρεσιακής τους δράσης και δεν παρουσιάζει καμία συνάφεια με την ανατεθείσα άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει η διάκριση ανάμεσα α) σε βαρύ πταίσμα του οργάνου (δόλος ή βαριά αμέλεια) και β) σε ελαφρύ πταίσμα (ελαφριά αμέλεια ή τυχηρό γεγονός).

Πιο συγκεκριμένα, στην μεν πρώτη περίπτωση, υπάρχει έλλειψη εσωτερικής συνάφειας κατά την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για την πρόκληση της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή του ΝΠΔΔ, στο οποίο ανήκει το όργανο. Ακόμα, ευθύνη θα μπορούσε να καταλογιστεί μόνο για παρανομία είτε ως προς την επιλογή του παρανομούντος οργάνου κατά την πρόσληψη του είτε για μη άσκηση ή πλημμελή άσκηση ελέγχου και εποπτείας της δραστηριότητας, του οργάνου το οποίο παρανομεί. Στη δεύτερη δε, περίπτωση έχει γίνει αποδεκτό ότι το δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ υπέχουν θέση ευθύνης και υποχρέωση αποζημίωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, σύμφωνα με τις αρχές της ευθύνης από διακινδύνευση και του κοινωνικού κινδύνου.<sup>60</sup>

Ακόμα, ένα ζήτημα που εξετάζεται συχνά, στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης είναι το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ όταν η ανατεθείσα δημόσια δραστηριότητα που ασκούν είναι επ ευκαιρία. Ειδικότερα, αυτό σημαίνει ότι μια ενέργεια θεωρείται ότι εξελίσσεται επ ευκαιρία της άσκησης δημόσιας εξουσίας μόνο όταν η προκληθείσα παρανομία ή ζημία θα μπορούσε να είχε συμβεί και χωρίς την άσκηση αυτής. Με άλλα λόγια, η άσκηση δημόσιας εξουσίας δεν διαδραματίζει προσδιοριστικό ρόλο στην πρόκληση της παρανομίας ή της ζημίας. Κατά συνέπεια, στην εκάστοτε περίπτωση, της επ ευκαιρία άσκησης δημόσιας εξουσίας δεν γεννάται αστική ευθύνη. Εξαίρεση σε αυτή την περίπτωση αποτελεί η διαπίστωση της παρανομίας ως προς την επιλογή των οργάνων αυτών ή ως προς την επίβλεψή τους, στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων τους.

Επιπρόσθετα, η αστική ευθύνη δεν δημιουργείται, αποκλειστικά από μια παράνομη και ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη αλλά και από το γεγονός ότι η εν λόγω δραστηριότητα έλαβε χώρα, καταχρηστικά κατά την άσκηση της.<sup>61</sup> Πιο συγκεκριμένα, η κατάχρηση θεωρείται παραδεκτή είτε όταν εκδηλώνεται καθ υπέρβαση της άσκησης δημόσιας εξουσίας είτε κατά παράβαση των οδηγιών που προβλέπει το εκάστοτε το νομοθετικό πλαίσιο και οι κείμενες διατάξεις. Ωστόσο, η

---

<sup>60</sup> Σακουλογεώργα Ε. όπως παραπάνω σελ. 21-22.

<sup>61</sup> Σακουλογεώργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 28-29.

εσωτερική συνάφεια παραμένει ως απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να καταστεί νομικά στερεή η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ.<sup>62</sup>

Κατά συνέπεια, δεν θεμελιώνεται αστική ευθύνη κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ παρά μόνο προσωπική ευθύνη του οργάνου στις εξής περιπτώσεις : α) σε περίπτωση αναρμοδιότητας και β) σε περίπτωση πταίσματος εκ μέρους του οργάνου. Αναλυτικότερα, όσον αφορά στην πρώτη περίπτωση, η αρμοδιότητα δύναται να συνίσταται είτε σε υπέρβαση καθηκόντων, ορίων των υπηρεσιακών κλάδων, τα όρια των οποίων διακρίνονται πρόδηλα και δεν υφίσταται περίπτωση σύγχυσης είτε σε προφανή υπέρβαση των ορίων της κατά τόπο αρμοδιότητας. Στη δεύτερη περίπτωση, το πταίσμα του οργάνου πρέπει να υπερβαίνει, έναν συγκεκριμένο αριθμό βαρύτητας καθώς και να βρίσκεται εκτός των ορίων του δημοσίου συμφέροντος.<sup>63</sup>

## **1.6. Το παράνομο**

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ προαπαιτούμενο της θέσης σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης είναι η ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή η υλική ενέργεια των οργάνων τους να είναι παράνομη. Κρίσιμο στοιχείο για τον χαρακτηρισμό της πράξης ως σύννομης ή παράνομης νοείται ο χρόνος που έλαβε χώρα η συγκεκριμένη πράξη. Ο χαρακτήρας της πράξης ως παράνομης είτε είναι νομική όπως για παράδειγμα, η κατακύρωση μιας προμήθειας είτε είναι υλική, όπως για παράδειγμα η διαπίστωση ορισμένων ιδιοτήτων μπορεί να συνίσταται στη μη τήρηση της συμπεριφοράς σύμφωνα με τις αρχές της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών. Διαφορετικό είναι το νομικό καθεστώς εάν η παράβαση έγινε στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων μιας διοικητικής σύμβασης, η οποία δεν αφορά στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου ή του ΝΠΔΔ εφόσον η εν λόγω σύμβαση είτε δεν καταρτίστηκε είτε ακυρώθηκε. (άρθρο 198 ΑΚ)<sup>64</sup>. Δηλαδή, απαραίτητος όρος εν προκειμένω είναι η υπαιτιότητα των οργάνων, τα οποία δεν επιστούσαν την απαραίτητη προσοχή στη διάρκεια των καθηκόντων τους. Ακόμα, η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη δεν καθίσταται παράνομη αφής στιγμής, ο πολίτης-διοικούμενος που ζημιώθηκε συνήνεσε σε αυτήν ή η πράξη αυτή οφείλεται σε παράνομη βία ή απειλή ή έγινε εξαιτίας οικονομικής ανάγκης.

---

<sup>62</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 237-238.

<sup>63</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 24.

<sup>64</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 240.

Παρόλα αυτά, ενώ από τη μια πλευρά, οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ τα όργανα ή τα ΝΠΔΔ είναι υποχρεωμένα προς αποζημίωση από ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες, οι οποίες είναι παράνομες, από την άλλη δεν διευκρινίζεται πότε αυτές οι ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις και οι υλικές ενέργειες είναι παράνομες. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και ειδικότερα όσον αφορά στον χώρο του δημοσίου ορίζεται ως η παράβαση του νομικού πλαισίου το οποίο διέπει τα όργανα του δημοσίου ή τα ΝΠΔΔ, ανεξαρτήτως τόσο της προέλευσης των κανόνων όσο και της θέσης που βρίσκονται στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Οι κανόνες δικαίου δύνανται να αφορούν και τις τρεις μορφές εξουσίας (εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική).<sup>65</sup>

Επίσης, ο έλεγχος του παρανόμου μιας ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας είναι παρεμπόδιων και διενεργείται, κατά περίπτωση, από το αρμόδιο δικαστήριο. Για τον λόγο αυτό, δεν δημιουργεί διαπλαστικό αποτέλεσμα και ως εκ τούτου δεν προσβάλλει την ισχύ της ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και επίσης, δεν οδηγεί στην εξαφάνιση της. Παρόλα αυτά, αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την αποδοχή του βάσιμου της αγωγής αποζημίωσης.<sup>66</sup>

Συνακόλουθα και στο πλαίσιο της εννοιολογικής αποσαφήνισης της έννοιας του παράνομου μιας πράξης, ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας θα παρουσιαστούν οι επιμέρους μορφές του. Πιο συγκεκριμένα, το σημερινό νομικό πλαίσιο το οποίο καθορίζει τα όρια του παράνομου είναι, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, οι διατάξεις του άρθρου 53 παρ.2 του Π.Δ 341/1978. Οι διατάξεις αυτές, αν και εν πρώτοις, αποτελούν τη νομική βάση των λόγων ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης, ως προς το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης αποτελούν και τις βασικές μορφές παρανόμου των πράξεων, των παραλείψεων και των υλικών ενεργειών, οι οποίες ανάγονται στη σφαίρα της εκτελεστικής εξουσίας.

Αρχικά, μια από τις βασικές μορφές του παρανόμου είναι αναρμοδιότητα και η παράβαση ουσιώδους τύπου, οι οποίες αφορούν στην εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής δράσης.<sup>67</sup> Η παραβίαση της αναρμοδιότητας δύναται να είναι οιαδήποτε παρανομία κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝακ.<sup>68</sup> Ο Νομοθέτης προβλέπει την κατά τόπο και κατά χρόνο αναρμοδιότητα, τη νόσφιση εξουσίας και την υπέρβαση εξουσίας, οι οποίες καθιστούν τη

---

<sup>65</sup> Μαυριάς Κ., όπως παραπάνω, σελ. 128-132.

<sup>66</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 244-246.

<sup>67</sup> <https://www.prevedourou.gr>, πρόσβαση 21/5/2017.

<sup>68</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 238.

διοικητική πράξη ανυπόστατη καθώς και στο παράνομο καθεστώς της παράλειψης υλικής ενέργειας.

Εν συνεχεία, η παράβαση ουσιώδους τύπου ορίζεται ως η κάθε παράβαση αστικού τύπου που είναι δυνατό να οδηγήσει στη δημιουργία της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα, όσον αφορά τη παραβίαση ή μη του ουσιώδους τύπου, από τη ζημιόγono πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια του οργάνου του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ κρίνεται από το αρμόδιο δικαστήριο, το οποίο και αποφασίζει για την αγωγή αποζημίωσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα παράβασης ουσιώδους τύπου: είναι α) οι παραβάσεις που αφορούν στο σώμα της πράξης (έγγραφος τύπος, δημοσίευση διοικητικής πράξης, αιτιολογία) και β) στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας (γνωμοδότηση, συγκρότηση, σύνθεση, λειτουργία συλλογικών οργάνων, μη τήρηση του δικαιώματος ακρόασης).

Επιπλέον, οι μορφές παράβασης που αφορούν στη εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής δράσης είναι η παράβαση της κατ ουσία διάταξης νόμου, η εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση, ως προς το εάν συντρέχουν ή όχι τα πραγματικά περιστατικά, κατάχρηση εξουσίας και η κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας. Η παράβαση της κατ ουσία διάταξης νόμου όσον αφορά στη δημιουργία της αστικής ευθύνης προκύπτει όταν το περιεχόμενο των πράξεων, των παραλείψεων ή των υλικών ενεργειών των οργάνων τους παραβιάζουν κανόνες, οι οποίοι έχουν ανώτατη τυπική δύναμη. Επίσης, είναι δυνατό να αφορά κάθε τμήμα του συλλογισμού του διοικητικού οργάνου, πριν από τη διαμόρφωση της ζημιόγono πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας.

Τι συμβαίνει όμως όταν το εκάστοτε διοικητικό όργανο προβαίνει σε εσφαλμένη ουσιαστική εκτίμηση ως προς τη συνδρομή των πραγματικών ή μη περιστατικών ; Εν προκειμένω, η εικόνα δεν είναι τόσο σαφής όσο στις προαναφερθείσες περιπτώσεις καθώς η μη σωστή εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ξεχωρίζει και εμφανίζεται μετά από την εκτίμηση για την ύπαρξη ή μη των πραγματικών περιστατικών. Κατά συνέπεια, η ερμηνεία θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με την έννοια και το περιεχόμενο του λόγου ακύρωσης που αφορά την πλάνη περί τα πράγματα. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι η πλάνη περί τα πράγματα προκειμένου να είναι νομικά βάσιμη η αγωγή πρέπει να είναι ουσιώδης και να αποδεικνύεται από τα στοιχεία του φακέλου ή από επαρκή στοιχεία.<sup>69</sup>

Ακολούθως, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και ειδικότερα, η υπέρβαση των άκρων ορίων ορίζεται ως μια από τις βασικές μορφές παρανόμου της διοικητικής δράσης και είναι δυνατό να θεμελιώσει την αστική ευθύνη σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων

<sup>69</sup> <https://www.prevedourou.gr/h>, πρόσβαση 25/5/2017.

105 και 106 ΕισΝΑΚ. Απαρέγκλιτος όρος της ενεργοποίησης του μηχανισμού της αστικής ευθύνης στην περίπτωση της κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας είναι το αρμόδιο διοικητικό όργανο που ενεργεί, να διαθέτει σύμφωνα με το νόμο αυτή τη δυνατότητα. Επίσης, κατά τον παρεμπόπτοντα έλεγχο από το αρμόδιο δικαστήριο γίνεται χρήση των ίδιων κριτηρίων ελέγχου, των οποίων γίνεται χρήση στο πλαίσιο της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής.<sup>70</sup>

Ένα άλλο ζήτημα που εγείρεται κατά την αγωγή αποζημίωσης είναι η στοιχειοθέτηση της κατάχρησης εξουσίας. Η κατάχρηση εξουσίας σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ ορίζεται αντικειμενικά. Δηλαδή, η στοιχειοθέτηση της δεν απαιτεί την υπαιτιότητα του διοικητικού οργάνου ή του ΝΠΔΔ που προκάλεσε την παράνομη και ζημιογόνο πράξη ή υλική ενέργεια. Βέβαια, συχνά τίθεται το ερώτημα εάν η ύπαρξη τυχόν πταίσματος από την μεριά του διοικητικού οργάνου ή του ΝΠΔΔ καθιστά πιθανή τη νομική βάση για την προσωπική αστική ευθύνη του οργάνου αυτού. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΚ τότε το όργανο ευθύνεται, από κοινού με το δημόσιο εις ολόκληρον. Επομένως, εν αντιθέσει με την κατάχρηση εξουσίας η ευθύνη του οργάνου, στην περίπτωση του πταίσματος είναι υποκειμενική. Να επισημανθεί ότι δεν ισχύει το ίδιο για το δημόσιο. Κατά συνέπεια, η ευθύνη του οργάνου είναι τόσο απέναντι στον ζημιωθέντα όσο και έναντι του δημοσίου αφής στιγμής το τελευταίο προέβη στην καταβολή της αποζημίωσης και στρέφεται, αναγωγικά κατά του οργάνου που προκάλεσε την ζημιά, την παράλειψη ή την υλική ενέργεια.<sup>71</sup>

## **1.7. Ο ρόλος του δημοσίου συμφέροντος**

Η προϋπόθεση για την στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι η πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια τους είναι να μην παραβιάζεται διάταξη κείμενη χάριν του γενικού συμφέροντος.<sup>72</sup> Πιο συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη πρέπει, άμεσα και αποκλειστικά να αφορά στο δημόσιο συμφέρον και όχι να έχει τεθεί χάρη του δημοσίου συμφέροντος και ταυτοχρόνως να θεμελιώνονται και δικαιώματα υπέρ συγκεκριμένου ατόμου. Τότε ο διοικούμενος δικαιούται να στραφεί κατά του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ για την αποκατάσταση της ζημίας του.

---

<sup>70</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 27-28.

<sup>71</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 246-249.

<sup>72</sup> Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, Εκδόσεις Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 180-181.

Συνακόλουθα, ο διοικούμενος προκειμένου να έχει τη δυνατότητα να στραφεί κατά του δημοσίου είναι να υπάρξει έννομο συμφέρον, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της άσκησης της αίτησης ακύρωσης.<sup>73</sup> Σκοπός της συσταλτικής αυτής ερμηνείας είναι η αποφυγή της μαζικής κατάθεσης αγωγών, με τις οποίες θα υπήρχε πλήθος αξιώσεων προς αποζημίωση. Οι διατάξεις που προβλέπει ο Νομοθέτης για την προστασία του γενικού συμφέροντος και δεν ενεργοποιούν την αστική ευθύνη των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ είναι οι κάτωθι:

α) οι οδηγίες, οι εγκύκλιοι και οι υπηρεσιακοί κανονισμοί

β) οι συνταγματικές διατάξεις που αναφέρονται στην προστασία της εθνικής άμυνας, της εδαφικής ακεραιότητας και της εσωτερικής ασφάλειας της χώρας

γ) οι διατάξεις για την εσωτερική ασφάλεια της χώρας,<sup>74</sup>

δ) οι διατάξεις με σκοπό την προστασία της δημόσιας περιουσίας

Οι διατάξεις για την προστασία του ιδιωτικού συμφέροντος σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και σύμφωνα με τις οποίες δύναται ο ζημιωθείς διοικούμενος και εφόσον έχει άμεσο και προσωπικό συμφέρον για να ασκήσει αγωγή κατά του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι οι κάτωθι:

α) οι διατάξεις που ρυθμίζουν το νομικό πλαίσιο για την κτήση της ιθαγένειας καθώς και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν

β) οι διατάξεις που αφορούν στην παροχή ειδικής προστασίας σε πρόσωπα συγκεκριμένων κατηγοριών πχ άποροι, οι άνεργοι, οι ανάπηροι πολέμου, περί προστασίας των ασφαλισμένων καθώς και για την προστασία ορισμένων ειδικών κατηγοριών όπως, οι ανήλικοι και οι γυναίκες

γ) οι διατάξεις που αφορούν στην κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και ειδικά, τα δικαιώματα που αφορούν στην ελευθερία και στην ελευθερία κινήσεως, το άσυλο της κατοικίας, την ελευθερία του τύπου, το απαραβίαστο του απορρήτου και την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι

δ) οι φορολογικές διατάξεις<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 96-98.

<sup>74</sup> Με εξαίρεση, τις διατάξεις για την αποστολή της αστυνομικής τάξης, η οποία δεν περιορίζεται στην «απρόσκοπτη κοινωνική διαβίωση των πολιτών» αλλά συμπεριλαμβάνει και τον περιορισμό των ατομικών ελευθεριών των πολιτών.

<sup>75</sup> Οι φορολογικές διατάξεις δεν αποσκοπούν μόνο στην προστασία του γενικού συμφέροντος αλλά και στην προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων, πχ από επαχθή φορολογική μεταχείριση

## 1.8. Η έννοια της ζημίας<sup>76</sup>

Η ζημία ορίζεται ως η κάθε βλάβη των έννομων αγαθών του διοικουμένου και συμπεριλαμβάνει τόσο τα υλικά όσο και τα άυλα αγαθά και αποτελεί μια από τις βασικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία της αστικής ευθύνης και την υποχρέωση προς αποζημίωση, από το Δημόσιο ή από τα ΝΠΔΔ. Με άλλα λόγια, η ζημία πρέπει να αποτελεί άμεση συνέπεια της παράνομης δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, να υπάρχει άμεση και αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης, της παράλειψης ή της υλικής ενέργειας και ζημίας.

Σύμφωνα με τη θεωρία, η ζημία διακρίνεται στις εξής μορφές : α) σε περιουσιακή, όταν βλάπτονται εμπράγματα και ενοχικά δικαιώματα (ιδιωτικού δικαίου) καθώς και σε πραγματικές καταστάσεις μέσω των οποίων διαθέτει τη δυνατότητα να αποκτήσει αυτά τα δικαιώματα καθώς και δημόσια δικαιώματα, η χρηματική αποτίμηση των οποίων είναι εφικτή και β) σε ηθική βλάβη, όταν βλάπτονται αγαθά, τα οποία συνδέονται άμεσα, με την προσωπικότητα του δράστη. Ακόμα, άλλη μια διάκριση της ζημίας είναι σε θετική περιουσιακή ζημία και αποθετική περιουσιακή ζημία. Η πρόκληση θετικής περιουσιακής ζημίας συνίσταται στην πρόκληση πραγματικής μείωσης της περιουσίας και η αποθετική σημαίνει ότι η ζημιολογός, πράξη ή παράλειψη έχει ως συνέπεια τη ματαίωση της αύξησης της περιουσίας.

Στις περιπτώσεις όπου ευθύνεται το δημόσιο ή κάποιο ΝΠΔΔ τότε καλύπτεται κάθε θετική και αποθετική ζημία (διαφυγόν κέρδος) εξαιτίας της παράνομης δραστηριότητας των οργάνων των ανωτέρω καθώς και η αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης. Η αποζημίωση προβλέπει τόσο την αποκατάσταση της θετικής και της αποθετικής περιουσιακής ζημίας. Ειδικότερα, υπάρχει η δυνατότητα αποζημίωσης τόσο πριν από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων όσο και την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο διοικούμενος εξαιτίας της στέρησης, λόγω της παράνομης δραστηριότητας καθώς και την στέρηση κάποιων πιθανών παροχών, τις οποίες θα αποκόμιζε, εάν δεν είχε προκύψει η παρανομία.

Ωστόσο, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ δεν συνάγεται ότι είναι δυνατή η καταβολή της αποζημίωσης, με μοναδικό νομικό έρεισμα την πράξη, την παράλειψη ή την υλική ενέργεια αλλά χωρίς την απτή απόδειξη ότι προκλήθηκε ζημία. Ο διοικούμενος έχει την υποχρέωση αφής στιγμής επικαλείται ζημία, να αποδείξει ότι υπέστη συγκεκριμένη ζημία προκειμένου να του επιδικασθεί αποζημίωση. Διαφορετική είναι η περίπτωση του διαφυγόντος κέρδους αφού δεν είναι προαπαιτούμενο η πλήρης απόδειξη (βεβαιότητα). Αφής στιγμής, αυτό

---

<sup>76</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 236.

καθεαυτό το διαφυγόν κέρδος δεν είναι βέβαιο τότε και αυτό που προσδοκά και ο διοικούμενος δεν δύναται να είναι βέβαιο παρά μόνο πιθανό.<sup>77</sup>

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ προκειμένου να ενεργοποιηθεί και ο διοικούμενος να δύναται να διεκδικήσει αποζημίωση προβλέπεται από το νόμο, η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ παρανομίας και ζημίας. Με άλλα λόγια, όταν η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ καθίστανται ικανές κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, αντικειμενικά και σύμφωνα με τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και σε συνδυασμό με τις ειδικές συνθήκες που αφορούν τη συγκεκριμένη περίπτωση θεωρούνται ικανές να προκαλέσουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα. Τα δικαστήρια για να κρίνουν την εκάστοτε αγωγή αποζημίωσης ελέγχουν τόσο την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και της επελθούσας ζημίας.<sup>78</sup>

Σύμφωνα με τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων «η Διοίκηση μπορεί είτε να ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη και προσδίδοντας σε αυτή αναδρομική ισχύ είτε να εκδώσει τη νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση με απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου της αρχικής παράνομης πράξης, με αποτέλεσμα στις περιπτώσεις αυτές να διασπάται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας».<sup>79</sup> Όμως στην περίπτωση, η πράξη που ακυρώθηκε είχε εφαρμοσθεί για ορισμένο διάστημα, μέχρις ότου εκδοθεί η νεότερη νόμιμη πράξη τότε εξακολουθεί να υπάρχει ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της συγκεκριμένης παρανομίας και της ζημίας και άρα συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και συγκεκριμένα, «η προϋπόθεση αυτή συντρέχει πολύ περισσότερο στην περίπτωση που δεν εκδοθεί τελικώς νόμιμη διοικητική πράξη».<sup>80</sup>

Η αποζημίωση επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 297 παρ.1 ΑΚ είναι, εν πρώτοις χρηματική. Εν συνεχεία όπως αναφέρεται στην δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα του δικαστηρίου, αντί να επιδικάσει χρηματική αποζημίωση, εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις, να διατάξει την αποκατάσταση της προηγούμενης κατάστασης, εφόσον η αποζημίωση με τον τρόπο αυτό δεν προσκρούει στο συμφέρον του δανειστή.<sup>81</sup> Αντίθετα, σύμφωνα με τον

---

<sup>77</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 244-246.

<sup>78</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 31.

<sup>79</sup> ΣτΕ 1861/1999 & 3400/2000.

<sup>80</sup> ΣτΕ 3328/2001

<sup>81</sup> Καρατζά Λίλα, 4 Κώδικες (ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ), Νομική Βιβλιοθήκη, 38<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2013, σ. 34



κώδικα ΚΔΔ/μίας, στο άρθρο 71παρ. 1 προκύπτει ότι η αποζημίωση δύναται να είναι, μόνο χρηματική.

Επιπρόσθετα, η χρηματική αποζημίωση αφορά χρηματικό ποσό με το οποίο το δημόσιο αποκαθιστά τη ζημία, η οποία προήλθε από την παράνομη πράξη ή παράλειψη και που αναλογεί στη μείωση της περιουσίας του ατόμου που ζημιώθηκε (θετική ζημία) ή στο διαφυγόν κέρδος (αποθετική ζημία). Όπως για παράδειγμα, όταν σε περίπτωση μη αναθεώρησης της απόφασης για απόλυση, λόγω παράλειψης να διαβιβαστεί η σχετική αίτηση προς την αρμόδια επιτροπή, η αποζημίωση είναι ίση προς τις αποδοχές τις οποίες θα λάμβανε ο ενδιαφερόμενος, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και με πιθανότητα, εάν η αίτησή του γινόταν δεκτή.<sup>82</sup> Επίσης, η ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι δυνατό να συνεπάγεται και την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης ακόμα και αν η ζημιολογία πράξη ή παράλειψη είναι σχετική με την περιουσία.<sup>83</sup>

Στην περίπτωση που υφίσταται συντρέχον πταίσμα, σύμφωνα με το Διοικητικό Δίκαιο εφαρμόζονται, αναλόγως οι διατάξεις του ΑΚ για το συντρέχον πταίσμα, σύμφωνα με τον οποίο, το Δικαστήριο μπορεί να μην επιδικάσει αποζημίωση ή να μειώσει το ποσό αυτής, εάν το άτομο που ζημιώθηκε συνέβαλε με πταίσμα του στη ζημία ή στην έκτασή της και επίσης, εάν παρέλειψε να αποτρέψει ή να περιορίσει τη ζημία. Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο το δικαστήριο μπορεί να μην επιδικάσει αποζημίωση ή να τη μειώσει, εάν ο ζημιωθείς δεν επέστησε την προσοχή του οφειλέτη για τον κίνδυνο ασυνήθιστα μεγάλης ζημίας, τον οποίο ο οφειλέτης δεν γνώριζε ούτε όφειλε να γνωρίζει δεν πρέπει να ισχύει στην περίπτωση της εξωσυμβατικής ευθύνης του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ σύμφωνα με το Διοικητικό Δίκαιο αλλά μόνο κατ'εξαίρεση, δεδομένου ότι η Διοίκηση έχει αντικειμενική ευθύνη.<sup>84</sup>

Όσον αφορά το θέμα της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ πράξης και ζημίας είναι δυνατό να τεθεί, εάν η ζημία ή το μέγεθος αυτής δεν είναι συνέπεια της πράξης ή της παράλειψης σύμφωνα με την αρχή της πρόσφορης αιτίας, με βάση αντικειμενικά κριτήρια παρόλα αυτά συντρέχουν εξαιρετικές συνθήκες στο πρόσωπο του ζημιωθέντος. Ακόμα, σύμφωνα με τη θεωρία πρέπει να εφαρμόζονται, αναλογικά ως γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου οι διατάξεις του ΑΚ για τη ζημία και σε περίπτωση ευθύνης από κοινή πράξη καταλογίζεται σε περισσότερα ΝΠΔΔ ή σε άλλο νομικό ή φυσικό πρόσωπο και τέλος, όταν υπάρχουν περισσότερες πράξεις οι οποίες

---

<sup>82</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 244-245.

<sup>83</sup> ΣΕ 3308/1996, 347/1997.

<sup>84</sup> Χρυσανθάκης Χ., Τιμητικός τόμος Παραρά Π., σελ. 4-6.

καταλογίζονται σε περισσότερα νομικά πρόσωπα και οι οποίες έγιναν διαδοχικά ή συγχρόνως και δεν είναι εφικτή η διακρίβωση του υπαιτίου της ζημίας.<sup>85</sup>

## 1.9. Το αρμόδιο δικαστήριο

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ και μετά την έναρξη ισχύος του ν. 1406/1983, ως αρμόδιο δικαστήριο για την εκδίκαση κάθε διαφοράς ουσίας που αφορά στην ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ ή των ΟΤΑ προς αποζημίωση είναι Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο. Ακόμα, κατά τόπο αρμόδιο είναι το δικαστήριο, στην περιφέρεια του οποίου γεννήθηκε η αξίωση προς αποζημίωση. Στις άλλες περιπτώσεις, αρμόδιο είναι το δικαστήριο της πρωτεύουσας ή το δικαστήριο στην έδρα του οποίου εδρεύει το ΝΠΔΔ, αν η αγωγή αφορά τέτοιο πρόσωπο. Επίσης, όσον αφορά στα ένδικα μέσα που ασκούνται αρχικά, το ένδικο μέσο της έφεσης ασκείται κατά των αποφάσεων του Τριμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου, ενώ οι αποφάσεις του τελευταίου υπόκεινται σε αναίρεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας.<sup>86</sup>

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα άρθρα 7 παρ. 5 του ν. 702/1977, 2 παρ. 2 του ν. 1406/1983 και 1 παρ.2 και 24 επ. του Π.Δ 341/1978 συμπεραίνεται ότι το ένδικο βοήθημα της αγωγής είναι αυτό με το οποίο εισάγονται ενώπιον του εκάστοτε Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, οι διοικητικές διαφορές ουσίας που αφορούν στην αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Ακόμα, το αίτημα της αγωγής είναι κατανηφιστικό καθώς το αίτημα είναι η καταδίκη του εναγομένου δημοσίου ή ΝΠΔΔ σε αποζημίωση έναντι του ενάγοντος.<sup>87</sup>

Από τη μια πλευρά, το αίτημα της αγωγής είναι κατανηφιστικό αλλά είναι απαραίτητο η αγωγή να εμπεριέχει και ένα αναγνωριστικό αίτημα. Το αναγνωριστικό αίτημα συνιστά μια λογική και απαραίτητη, χρονικά, προϋπόθεση προκειμένου να υπάρξει η καταδίκη σε αποζημίωση. Ακόμα, μέσα από τις προαναφερθείσες κείμενες διατάξεις αναγνωρίζεται το ένδικο βοήθημα της πλαγιαστικής αγωγής αποζημίωσης. Με το ένδικο αυτό βοήθημα, οι δανειστές του δικαιούχου της αποζημίωσης έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν δικαστική προστασία ασκώντας τα δικαιώματα του

---

<sup>85</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 237-238.

<sup>86</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 34-35.

<sup>87</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τόμος ΙΙ, Ενδέκατη ανατύπωση, εκδόσεις Αντ, Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005. σελ. 626.

οφειλέτη από τη στιγμή που δεν τα ασκεί ο ίδιος. Τασσόμενη προθεσμία από τον νόμο δεν ορίζεται. Μόνη προϋπόθεση αποτελεί η αγωγή να ασκηθεί εντός του χρόνου παραγραφής της επίδικης αξίωσης, η οποία καθορίζεται από τις επίδικες διατάξεις άλλως θα απορριφθεί ως αβάσιμη εξαιτίας της παρέλευσης του χρόνου παραγραφής. Σε επίπεδο διαδικασίας, ο ΚΔΔ/μίας προβλέπει ότι η αγωγή ασκείται με δικόγραφο που έχει ορισμένο περιεχόμενο. Ειδικότερα, το δικόγραφο πρέπει να αναφέρει : α) τον εναγόμενο, β) τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που θεμελιώνουν την αξίωση, γ) τους λόγους που δικαιολογούν την άσκησή τους από τον ενάγοντα και δ) καθορισμένο αίτημα. Ακόμα, το εκάστοτε δικόγραφο πρέπει να υπογράφεται από τον δικαστικό πληρεξούσιο του ενδιαφερόμενου και να κατατίθεται στη γραμματεία του αρμόδιου δικαστηρίου (Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο). Επίσης, όταν κατατίθεται η αγωγή (καταψηφιστική ή κύρια) καταβάλλεται δικαστικό ένσημο. Στην περίπτωση της καταψηφιστικής αγωγής προβλέπεται από το νόμο, η παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας στο δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί η αγωγή, η προσωρινή επιδίκαση μέρους της απαίτησης, η οποία είναι μέρος της αγωγής. Σε περίπτωση απόρριψης της αγωγής από το δικαστήριο διατάσσεται η απόδοση τυχόν καταβληθέντων ποσών.<sup>88</sup>

Στο πλαίσιο της προδικασίας προβλέπεται η υποβολή πρόσθετων λόγων, με δικόγραφο που κατατίθεται στη γραμματεία του δικαστηρίου και επίσης, γίνεται με επιμέλεια του διαδίκου, το λιγότερο 15 ημέρες πριν την πρώτη συζήτηση. Πιο συγκεκριμένα, οι πρόσθετες παρεμβάσεις ασκούνται από οποιονδήποτε τρίτο σε υποστήριξη του διαδίκου υπέρ του οποίου έχει έννομη συμφέρον να αποβεί η δίκη. Η κύρια παρέμβαση ασκείται από τον τρίτο που προβάλλει τον ισχυρισμό ότι αυτός είναι ο δικαιούχος της απαίτησης και προβάλλει το αίτημα να του επιδικαστεί. Η κύρια διαδικασία εμπερικλείει τη συζήτηση στο ακροατήριο και την έκδοση της απόφασης.<sup>89</sup>

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ο έλεγχος της παρανομίας της δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων είναι παρεμπόδιων αφής στιγμής κατ'αποτέλεσμα οδηγεί όχι στην ακύρωση ή στην εξαφάνιση ή την τροποποίηση του περιεχομένου της αλλά στην ικανοποίηση της αξίωσης της αποζημίωσης του ζημιωθέντος. Με άλλα λόγια, η αγωγή, δεν πλήττει ευθέως το κύρος και την ισχύ των παράνομων και ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που προέρχονται από τη δράση των οργάνων του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Ακόμα, εάν δεν υπάρχει δεδικασμένο τότε το δικαστήριο ελέγχει παρεμπιπτόντως την παράνομη διοικητική δραστηριότητα τόσο σε νομικό όσο και ουσιαστικό επίπεδο.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 36.

<sup>89</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 37-38.

<sup>90</sup> Προεδρικό Διάταγμα 341/1978, άρ. 53 παρ. 2,

Σε νομικό επίπεδο, το δικαστήριο εξετάζει τόσο την εξωτερική όσο και την εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής δραστηριότητας εφόσον διαπιστώσει τη συνδρομή των πραγματικών περιστατικών και κάνοντας ουσιαστική εκτίμηση αυτών. Ο έλεγχος περιορίζεται, αποκλειστικά και μόνο στα αιτήματα, τα οποία υποβάλλονται με το ένδικο βοήθημα της αγωγής. Από τα παραπάνω προκύπτει η αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής ως μέσου επίδικασης της αγωγής, συγκριτικά με τα υπόλοιπα ένδικα βοηθήματα και ειδικότερα, της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής.<sup>91</sup>

Κάθε απόφαση οποιοδήποτε δικαστηρίου έχει συνέπειες. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της δικαστικής απόφασης επί της αγωγής αποζημίωσης. Πιο συγκεκριμένα, οι τελεσίδικες αποφάσεις επί αγωγών αποζημίωσης παράγουν δεδικασμένο αναφορικά με το διοικητικό ζήτημα που κρίνουν και αποκλειστικά και μόνο υπέρ και κατά των διαδίκων και όλων όσοι είναι πιθανό να εμπλέκονται ή να αντλούν δικαιώματα από αυτή την διαφορά. Το αντίθετο στην αγωγή αποζημίωσης συμβαίνει με τον παρεμπόμποντα έλεγχο ως προς το νόμιμο ή μη της ζημιόγону δραστηριότητας, ο οποίος δεν παράγει σε καμία περίπτωση διαπλαστικό αποτέλεσμα.<sup>92</sup>

## **1.10. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά το Ιδιωτικό Δίκαιο**

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελείται από ΝΠΔΔ, τα οποία διέπονται ως προς την οργάνωση τους σε σχέση με το προσωπικό τους αλλά και στις μεταξύ τους σχέσεις τόσο από το διοικητικό όσο και από ιδιωτικό δίκαιο. Πιο συγκεκριμένα, η αστική ευθύνη του δημοσίου ή των νομικών προσώπων ειδικών σκοπών ή των δημόσιων εταιριών ρυθμίζεται από τις διατάξεις του ΑΚ και τις ειδικές διατάξεις που είναι πιθανό να προβλέπει ο νομοθέτης. Σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ η αστική ευθύνη ρυθμίζεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου στις εξής περιπτώσεις: α) όταν οι σχέσεις τους, στο πλαίσιο των οποίων τελούνται οι πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους, διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και β) όταν οι πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων αυτών αφορούν στην διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας τους, ανεξάρτητα από το εάν οι πράξεις έχουν τελεσθεί με άσκηση δημόσιας εξουσίας.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Στασινόπουλος Μιχ., Η Αστική Ευθύνη του Κράτους, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1968. σελ. 239.

<sup>92</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 244-246.

<sup>93</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 249.

Αρχικά, οι σχέσεις του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, όταν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, είναι συμβατικές. Παρόλα αυτά, είναι πιθανό να προκύψει από τις σχέσεις και εξωσυμβατική ευθύνη. Πιο συγκεκριμένα, η ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης είναι πιο πιθανό να προκληθεί από τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, όπως για παράδειγμα τα κινητά ή ακίνητα πράγματα στα οποία τα ΝΠΔΔ έχουν εμπράγματα δικαιώματα ή τη νομή ή την κατοχή και χωρίς να διαδραματίζει ρόλο η κοινόχρηστη φύση τους. Παρόλα αυτά, η ευθύνη από τις πράξεις ή παραλείψεις που αφορούν στη λειτουργία των κοινόχρηστων χώρων διέπεται από το διοικητικό δίκαιο διότι η ρυθμιστική αρμοδιότητα των ίδιων νομικών σκοπών πραγματοποιείται με ασκήσεις δημόσιας εξουσίας.<sup>94</sup>

Σύμφωνα με τον ΑΚ, η αστική ευθύνη του δημοσίου σε συνδυασμό με τα άρθρα 104-106 του ΕισΝΑΚ ρυθμίζονται από τα άρθρα 71 (το οποίο ρυθμίζει και την συμβατική ευθύνη) και 922 (εξωσυμβατική ευθύνη κατά τις αρχές της πρόστησης) του ΑΚ, σε συνδυασμό με τις σχετικές διατάξεις του ΑΚ και των ειδικών νόμων. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 71, τα ΝΠΔΔ ευθύνονται για παράνομες ή ζημιογόνες πράξεις των οργάνων τους με τη στενή έννοια. Ακόμα, εκτός από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, τις οποίες προβλέπει το διοικητικό δίκαιο για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης θεωρείται ως προαπαιτούμενο και η υπαιτιότητα. Με άλλα λόγια, απαιτείται δόλος ή αμέλεια του οργάνου. Εξαίρεση αποτελούν οι περιπτώσεις όπου σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου ιδρύουν αντικειμενική ευθύνη και για τους ιδιώτες.<sup>95</sup>

Ακόμα, αμέλεια υφίσταται όταν το εμπλεκόμενο όργανο δεν επέδειξε την προβλεπόμενη προσοχή κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων του. Όμως αυτές οι περιπτώσεις όπου υπάρχει έλλειψη υπαιτιότητας του οργάνου και κατά συνέπεια και του ΝΠΔΔ είναι ελάχιστες. Όπως για παράδειγμα, είναι η ασάφεια των διατάξεων που πρέπει να εφαρμοστούν. Αφής στιγμής το όργανο δεν ήταν δυνατό να βρει το πραγματικό νόημα των διατάξεων, αν και έδειξε προσοχή και περίσκεψη, η αμέλεια αυτή αποτελεί λόγο απαλλαγής. Επιπλέον, κατά το άρθρο 922 ΑΚ επίσης, πρέπει να συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ευθύνης σύμφωνα με το διοικητικό δίκαιο αλλά και απαραίτητα, η υπαιτιότητα του προστιθέντος οργάνου (με την ευρεία έννοια). Η υπαιτιότητα του οργάνου –είτε με τη στενή είτε με την ευρεία έννοια- αποκλείει την εξωσυμβατική ευθύνη σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο σε ορισμένες περιπτώσεις όπως τα τυχαία γεγονότα και τα γεγονότα που συνιστούν ανωτέρα βία. Τέλος, όσον αφορά στο ανεύθυνο των υπαλλήλων κατά το

---

<sup>94</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 250.

<sup>95</sup> Χρυσανθάκης Χ., Τιμητικός Τόμος Παραρά Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου Νοσοκομείου λόγω ιατρικού σφάλματος ως πεδίο όσμωσης της ιατρικής και της νομικής επιστήμης, σελ.4-6, <http://www.stasinopoulos-foundation.gr>, πρόσβαση 4/9/2017.

διοικητικό δίκαιο ισχύει και για την ευθύνη κατά το ιδιωτικό δίκαιο ευθύνης των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ.<sup>96</sup>

Σύμφωνα με τη θεωρία έχουν διαπιστωθεί ορισμένες διαφορές ακόμα και εντός των διατάξεων που ρυθμίζουν τη αστική ευθύνη του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ (άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ). Πρώτον όσον αφορά στην έννοια του οργάνου, έχει διαπιστωθεί ότι δεν έχει την ίδια σημασία στις δύο αυτές διατάξεις. Σύμφωνα με τη διάταξη του 105 ΕισΝΑΚ, το δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ ευθύνονται για τις πράξεις των οργάνων τους, τα οποία ανήκουν σε ευρύτερη έννοια, από αυτήν που ορίζεται στο άρθρο 104 ΕισΝΑΚ. Δεύτερον, ο όρος «δημόσια εξουσία» οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής ανάμεσα στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ και στο 104 ΕισΝΑΚ καθώς στην μεν πρώτη περίπτωση ορίζεται ο κύκλος της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των ΝΠΔΔ όταν διέπεται από το διοικητικό δίκαιο και στη δεύτερη περίπτωση, όταν ο κύκλος διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο. Τρίτον, η δικαιοδοσία των δικαστηρίων αποτελεί το τελευταίο σημείο διαφοροποίησης. Στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται οι διαφορές που αφορούν με την αποκατάσταση της ζημίας από παράνομη και ζημιολόγο πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του δημοσίου, όταν αυτές γεννούνται κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Τα πολιτικά δικαστήρια αναλαμβάνουν να επιλύσουν, αντίστοιχες πολιτικές διαφορές.<sup>97</sup>

## **1.11. Η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά το Ευρωπαϊκό Ενωσιακό Δίκαιο**

Σε επίπεδο ΕΕ δεν προβλέπονται ούτε στο πρωτογενές ούτε και στο δευτερογενές δίκαιο, διατάξεις που να καθορίζουν την προστασία των θιγόμενων ιδιωτών, από πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των κρατών μελών. Αρχικά, το κενό καλύφθηκε μέσω της νομολογίας με την απόφαση σταθμό «Francovich» όπου το ΔΕΚ αναφέρει, χαρακτηριστικά τα εξής: «Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή, κατά την οποία τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες, που προκαλούνται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, που τους καταλογίζονται»<sup>98</sup>. Δηλαδή, το ευρωπαϊκό δίκαιο καλύπτει την αστική ευθύνη, στην έκταση που κρίνονται τα εθνικά μέτρα ότι παραβιάζουν τους ευρωπαϊκούς κανόνες δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, η αστική ευθύνη που δύναται να διέπει το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο είναι δυνατό να εφαρμοστεί και σε περιπτώσεις όπως η μη εμπρόθεσμη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους

<sup>96</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 251.

<sup>97</sup> Στασινόπουλος Μιχ., Η Αστική Ευθύνη του Κράτους, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1968. σελ. 240.

<sup>98</sup> ΔΕΚ, C-6 και σε C-9/90 της 19/9/1991, Francovich, ΕΕυρ.Δ 1993, 427 επ., σκ. 37

ή η παράβαση μιας οδηγίας, ενός κανονισμού, των κανόνων κατά την άμεση εφαρμογή της ή του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου και της μη σύμφωνης με αυτό ερμηνείας, όταν εφαρμόζεται στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους, από τα δικαστήρια.<sup>99</sup>

Η νομική θεμελίωση της αστικής ευθύνης δεν θεμελιώνεται, αποκλειστικά στα άρθρα 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ (καθήκον καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών) και στο άρθρο 340 ΣΛΕΕ (καθεστώς εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΕ) αλλά τουναντίον, διευρύνει την εφαρμογή της σε ένα πολυεπίπεδο πλέγμα αρχών.<sup>100</sup> Πιο συγκεκριμένα, η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία και επιβάλλει τον έλεγχο της διοίκησης καθώς και την αποκατάσταση της ζημίας, της πράξης ή της παράλειψης, σε συνδυασμό με την ιδιαίτερη έννομη τάξη της ΕΕ απευθύνεται όχι μόνο στα κράτη-μέλη αλλά και στους ιδιώτες. Οι συνθήκες προβλέπουν τόσο την επιβολή υποχρεώσεων προς τους ιδιώτες όσο και την απονομή δικαιωμάτων. Η ισχύς των δικαιωμάτων των ιδιωτών πρέπει να αναπτύσσει πλήρη αποτελεσματικότητα μέσω της δικαστικής προστασίας που προβλέπεται.<sup>101</sup>

Συνακόλουθα, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω η απόφαση Francovich έθεσε τα θεμέλια για τη εδραίωση της αστικής ευθύνης του κράτους-μέλους. Στη συνέχεια, ακολούθησαν πολλές αποφάσεις του ΔΕΚ όπως η Braccherie du Pêcheur και Factortame. Ειδικότερα, το ΔΕΚ κλήθηκε να απαντήσει στα ερωτήματα των δικαστηρίων των κρατών-μελών της Αγγλίας και της Γερμανίας για την πιθανή επέκταση της νομολογίας από την υπόθεση Francovich και σε περιπτώσεις που είχαν ως αντικείμενο τη μη μεταφορά οδηγίας καθώς και την διευκρίνιση των προϋποθέσεων θεμελίωσης της ευθύνης του Κράτους.<sup>102</sup>

Σύμφωνα με το ΔΕΚ υφίσταται άρρηκτη σχέση μεταξύ της ευθύνης από την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και του αντικειμενικού της χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα, έθεσε ορισμένες προϋποθέσεις γενικής ισχύος: α) η παραβίαση να αφορά κανόνα που απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, β) η παραβίαση να είναι κατάφωρη και γ) να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της ζημίας που προκλήθηκε στον ιδιώτη. Εν προκειμένω, ως προς την πρώτη

---

<sup>99</sup> Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ε.Ε, Συνθήκη της Λισαβόνας, 5η Έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 446-447.

<sup>100</sup> <http://epublications.web.auth.gr>. πρόσβαση 20/8/2017.

<sup>101</sup> Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ε.Ε, Συνθήκη της Λισαβόνας, 5η Έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 470.

<sup>102</sup> ΔΕΚ, C-46/93 και C—48/1993 της 5/3/1996 Braccherie du Pêcheur, ΕΕΕυρΔ 199, 81 επ. σκ. 39.

προϋπόθεση, το ΔΕΚ κάνει μια ad hoc κρίση και αναφέρεται κυρίως στην προστασία ορισμένων δικαιωμάτων όπως τα δικαιώματα των καταναλωτών και τα περιβαλλοντικά δικαιώματα.<sup>103</sup>

Εν συνεχεία, όσον αφορά στη δεύτερη προϋπόθεση το ΔΕΚ έκρινε ότι η κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου είναι μια πρόδηλα και σοβαρή παραβίαση αυτού. Τα δικαστήρια του κάθε κράτους μέλους είναι τα αρμόδια να κρίνουν το εύρος της παραβίασης αυτής μέσω των κατευθυντήριων οδηγιών τόσο του ΔΕΚ όσο της ΕΕ, εν γένει. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το ΔΕΚ έκρινε ότι διέθετε όλα τα απαραίτητα στοιχεία προκειμένου να προβεί στην διαπίστωση αυτής της παραβίασης. Επί της ουσίας τόσο το τότε ΔΕΚ και νυν ΔΕΕ όσο και τα δικαστήρια των κρατών μελών έχουν τη διακριτική ευχέρεια να κρίνουν τα πραγματικά περιστατικά και να προβούν στη θετική ή την αρνητική διαπίστωση της παραβίασης του ευρωπαϊκού δικαίου.<sup>104</sup>

Ακολούθως, ως προς την τρίτη προϋπόθεση της αιτιώδους συνάφειας θεωρείται ως ένα ζήτημα που αφορά στον μεγαλύτερο βαθμό τα εθνικά δικαστήρια. Βέβαια, το ΔΕΚ έχει ορίσει και το ίδιο ότι απαιτείται άμεση και αιτιώδης συνάφεια, με τη διαφορά ότι δεν είναι απαραίτητο να είναι απόλυτη. Ακόμα, το ΔΕΚ στο πλαίσιο της ομοιόμορφης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του ιδιώτη έχει εκδώσει σχετικές αποφάσεις καθώς τα εθνικά δικαστήρια χρησιμοποιούν εσφαλμένα το κριτήριο αυτό προκειμένου να αρνηθούν την επιδίκαση αποζημίωσης.<sup>105</sup>

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται είναι η ευθύνη που προκύπτει από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων. Ειδικότερα, το ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) έχει τονίσει σε αποφάσεις του ότι το Κράτος ευθύνεται για τις εκάστοτε παραβιάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου, όποιο και αν είναι το όργανο που τις προκάλεσε (απόφαση Kőbler). Η ιδιαιτερότητα βέβαια της δικαστικής εξουσίας οδήγησε το ΔΕΕ να διευκρινίσει ότι η ευθύνη αυτή αφορά μόνο τις αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων, έναντι των οποίων ο πολίτης δεν διαθέτει άλλο ένδικο μέσο προστασίας. Επιπλέον, τόνισε ότι αφενός δεν υποδαυλίζεται η ασφάλεια του δικαίου αλλά αφετέρου υφίσταται και μια τάση ενίσχυσης προς την χρηστή απονομή της δικαιοσύνης.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Νικολάου Ε., 20 χρόνια Francovich: Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, Αρμ. 2012, σ. 202-221.

<sup>104</sup> Κανελλόπουλος Π., όπως παραπάνω, σελ. 448-449.

<sup>105</sup> Σακουλογέωργα Ε., όπως παραπάνω, σελ. 44.

<sup>106</sup> ΔΕΚ, 30/9/2003, C-224/01 Kőbler, Συλλογή 2003, I- 10239.



Όπως και στο εκάστοτε εθνικό δίκαιο έτσι και στο ευρωπαϊκό δίκαιο, ο Νομοθέτης έχει προβλέψει μια σειρά από προϋποθέσεις βάσει των οποίων θεμελιώνεται η ευθύνη για τα δικαιοπρακτικά όργανα, οι οποίες είναι<sup>107</sup> :

- α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του κανόνα που παραβιάστηκε
- β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασης
- γ) ο συγγνωστός ή ασυγγνωστός χαρακτήρας της πλάνης
- δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης κοινοτικού οργάνου

Το ΔΕΕ με την αποτύπωση των ανωτέρω κριτηρίων προσπαθεί να επιδείξει αυστηρότερη στάση για τις πράξεις των δικαστικών οργάνων μέσω της προϋπόθεσης της κατάφωρης παραβίασης αλλά και αποφεύγοντας να εξισώσει τη δικαστική εξουσία με τις δύο άλλες εξουσίες.

Επιπρόσθετα, το ΔΕΕ απέδειξε τη στάση μέσω της έκδοση σημαντικών αποφάσεων όπως για παράδειγμα, η απόφαση *Tragheti de IMediterraneo*. Με αυτήν την απόφαση το ΔΕΕ (ΔΕΚ) όρισε ξεκάθαρα την έννοια του «ανώτατου δικαστηρίου». Χαρακτηριστικά, αναφέρει ότι ως «ανώτατο δικαστήριο» ορίζεται κάθε δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις, στην εκάστοτε περίπτωση, δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, κατά το εθνικό δίκαιο. Επίσης, στην ίδια απόφαση ότι οι προϋποθέσεις που είχαν τεθεί με την υπόθεση *Köbler* είναι το ανώτατο ευρωπαϊκό όριο, ως προς τη θεμελίωση της ευθύνης. Το όριο αυτό είναι δυνατό να γίνει ηπιότερο προς όφελος του ιδιώτη, δεν μπορεί να γίνει αυστηρότερο, από το εθνικό δίκαιο του κάθε κράτους μέλους.

Νομικοί κύκλοι αμφισβήτησαν την ανωτέρω στάση του ΔΕΕ υποστηρίζοντας ότι επί της ουσίας το Δικαστήριο δεν επέδειξε τον δέοντα σεβασμό στην αρχή του δεδικασμένου, καθιστώντας την πρακτικά, ανενεργή! Επίσης, υποστηρίχθηκε ότι κείμενες διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου δεν χρήζουν αναγκαίας εφαρμογής αφής στιγμής, πρόκειται ως επί το πλείστον για ελευθερίες και δικαιώματα οικονομικού χαρακτήρα. Πιθανόν πίσω από αυτήν την, ομολογουμένως, ιδιαίτερη στάση το ΔΕΕ να προσπαθεί να μην επισκιαστεί το ευρωπαϊκό δίκαιο και να παραμένει στην πρώτη γραμμή των δικαιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών.

Επιπλέον, όσον αφορά στην περίπτωση του ελληνικού δικαιοδοτικού συστήματος, η ελληνική νομολογία δείχνει βάσει των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί ότι έχει επηρεαστεί, σημαντικά από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Χαρακτηριστικά, μια από τις σχετικά πρόσφατες αποφάσεις του ΣτΕ, η 1501/2014 δείχνει τις τρεις κεντρικές συνιστώσες. Πρώτη συνιστώσα επιρροής του

---

<sup>107</sup> Κανελλόπουλος Π., όπως παραπάνω, σελ. 456-459

εθνικού μας δικαίου αποτελεί, η επιλογή της καθαυτού νομικής βάσης, δεύτερη, η θεμελίωση της ευθύνης από νόμιμες πράξεις και τρίτη, η ευθύνη από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων. Στην 1501/2014 το ΣτΕ έκανε χρήση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος που αφορά στα δημόσια βάρη και όχι του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος που ρυθμίζει την δικαστική προστασία.<sup>108</sup>

Επιπρόσθετα, η ελληνική νομολογία στο ζήτημα της ευθύνης από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων είναι επίσης εμφανής η επιρροή από την νομολογία του ΔΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ προβαίνει στον διαχωρισμό της αντικειμενικής αστικής ευθύνης του δημοσίου ή των οργάνων του και της προσωπικής ευθύνης των δικαστικών λειτουργών.<sup>109</sup> Η αντικειμενική αστική ευθύνη σύμφωνα με το ΣτΕ, το οποίο υιοθετεί την άποψη του ΔΕΕ στις αποφάσεις που αναφέρθηκαν ανωτέρω περί της ιδιαίτερης φύσης του δικαστικού λειτουργήματος και επίσης, υιοθετεί τις έννοιες του πρόδηλου σφάλματος. Σύμφωνα, με τη μέχρι τώρα νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και κυρίως του ΣτΕ, αν και τα άρθρα 104-106 του ΕισΝΑΚ και ειδικά, το άρθρο 105 δεν αφορούσε στις παραβάσεις της ευθύνης των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, η ισχύς του άρθρου 4 του Συντάγματος, δεν αφήνει περιθώρια στους δικαστές να μην προστατέψουν τους ιδιώτες που υφίστανται ζημία, από τα όργανα του κράτους.

## 1.12. Ανακεφαλαίωση

Είναι πρόδηλο, με βάση τα όσα παρουσιάστηκαν ανωτέρω ότι η ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης καταλαμβάνει ολοένα και μεγαλύτερο μέρος τόσο στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης όσο και στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελούσε και θα εξακολουθεί να αποτελεί το κεντρικό σημείο αναφοράς για το εθνικό μας δίκαιο. Είναι παραπάνω από προφανής η επίδραση, τόσο των πρωτογενούς όσο και δευτερογενούς ευρωπαϊκού δικαίου καθώς και των παραγώγων τους. Οι έλληνες δικαστές με τις αποφάσεις τους έχουν φέρει πιο κοντά την ελληνική δικαιοσύνη προς την πλήρη εναρμόνιση με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Επίσης, σημαντική πρόοδος έχει υπάρξει σε θέματα όπως η υπαιτιότητα του οργάνου, ή η διάταξη που τίθεται χάρη του γενικού συμφέροντος αλλά και στο ζήτημα της αναγνώρισης της αστικής ευθύνης του κράτους από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των νομοθετικών οργάνων του κράτους.

---

<sup>108</sup> Άρθρο 4 Σύνταγμα της Ελλάδας.

<sup>109</sup> Άρθρο 99 Σύνταγμα της Ελλάδας.

Συμπερασματικά, η ελληνική δικαιοσύνη μετά τις αποφάσεις *Traghetti de IMediterraneo* και *Köbler* του ΔΕΕ επηρεάστηκε όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Είναι γεγονός ότι το ΣτΕ μετά από αυτές τις αποφάσεις κλήθηκε να ισορροπήσει σε τεττωμένο σχοινί και να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες καθώς πλέον, όλοι οι ιδιώτες θα είχαν δικαίωμα αξίωσης προς αποζημίωση για κρατικές παραβιάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου και όχι από τα εθνικά δικαστήρια.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Κανελλόπουλος Π., όπως παραπάνω, σελ. 470.

## Μέρος 2ο

### 2. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

#### 2.1. Η Αστική ευθύνη στον χώρο της δημόσιας υγείας

##### 2.1.1. Εισαγωγή

Το θέμα της αστικής ευθύνης στο χώρο των δημόσιων νοσοκομείων καταλαμβάνει κεντρική θέση μεταξύ των ζητημάτων που απασχολούν την ελληνική έννομη τάξη και ιδιαίτερα τη δικαιοσύνη. Τα αρμόδια δικαστήρια της ελληνικής επικράτειας, ασχολούνται όλο και περισσότερο με υποθέσεις που αφορούν τα ιατρικά σφάλματα και τις έννομες συνέπειες αυτών, αστικές, πειθαρχικές και ποινικές, που απορρέουν από αυτά. Η σημασία αυτού του ζητήματος είναι προφανής τόσο για την απονομή ευθυνών όσο και την αποκατάσταση του θιγέντος από τη ζημία που προκλήθηκε όσο και για την διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.1 του Ν 3329/2005 “ Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις”(ΕτΚ Α’81), το οποίο χαρακτηρίζει τα νοσοκομεία του ΕΣΥΚΑ ως Ν.Π.Δ.Δ.<sup>111</sup> ορίζει ότι υπάγονται στην ευθύνη που προβλέπει το άρθρο 106 του ΕισΝακ όπως ακριβώς και του Δημοσίου.

Η ύπαρξη της ευθύνης στοιχειοθετείται εφόσον συντρέχουν οι παρακάτω προϋποθέσεις<sup>112</sup> : πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια οργάνου του νοσοκομείου στο πλαίσιο των καθηκόντων του η οποία είναι παράνομη και δεν οφείλεται σε κανόνα που έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, επιφέρει ζημία και τελεί σε πρόσφορο αιτιώδη σύνδεσμο με την παρανομία που έχει συντελεστεί. Η ενέργεια αυτή θα πρέπει να προέρχεται από οποιοδήποτε όργανο του νοσοκομείου (π.χ ιατρό, νοσηλευτικό ή διοικητικό προσωπικό) είτε έχει σύμβαση (σχέση) δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου<sup>113</sup>.

Όσες λοιπόν ενέργειες προέρχονται από την εκτέλεση των καθηκόντων του προσωπικού έστω και αν αυτές είναι κατά παράβαση των υπηρεσιακών οδηγιών δημιουργούν προϋποθέσεις να

---

<sup>111</sup>Μαθιουδάκη Ιακ., Η αστική ευθύνη του Κράτους, εκδόσεις, ANION, Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 438, υποσημ. 521.

<sup>112</sup>Παυλόπουλου Πρ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Π, , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1989, σ. 40 και 41 επ. Επίσης Ν. Σοϊλεντάκη, Η αγωγή στη διοικητική δικονομία, Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004, σ. 217 επ, Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο, όπ.π., αρ. 217 επ. και Χ. Χρυσανθάκη – Π. Πανταζόπουλου, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, όπ.π., αρ. 350 επ.

<sup>113</sup>Χρυσανθάκη Χ. – Πανταζόπουλου Π., όπως παραπάνω, σελ. 352 και υποσημ. 498.

στοιχειοθετηθεί ευθύνη. Αντίθετα, εάν οφείλεται σε προσωπικό σφάλμα του οργάνου που ενήργησε εκτός των υπηρεσιακών του καθηκόντων (ΣτΕ 1471/2008, 3045/1992, ΑΕΔ 5/1995), όπως π.χ. εάν ένας ιατρός του ΕΣΥΚΑ χειρουργήσει σε κλινική που δεν είναι Δημόσια, χωρίς να έχει το δικαίωμα, δεν δημιουργείται ευθύνη του δημόσιου νοσοκομείου στο οποίο υπάγεται ο ιατρός.

Πιο συγκεκριμένα, η στοιχειοθέτηση του “παράνομου”<sup>114</sup> στηρίζεται στα εξής:

- I. Στην τήρηση συγκεκριμένης νομικής υποχρέωση π.χ. στην υποχρεωτική παρουσία του ιατρού κατά την εφημερία και την μη προσέλευση αυτού στο χώρο, με αποτέλεσμα την μη έγκαιρη περίθαλψη ή διάγνωση και τον θάνατο του ασθενούς (ΣτΕ 2539/2008).
- II. Στην έλλειψη της προσήκουσας προσοχής κατά την άσκηση των καθηκόντων του προσωπικού. Δεν στοιχειοθετείται ευθύνη εάν το προσωπικό ενήργησε κατά την συνήθη πρακτική και επιμέλεια (ΔΕφΑΘ 3826/1999, ΔΕφΠειρ 864/2004). Ειδικότερα, ο ιατρός, ως δημόσιος λειτουργός είναι υποχρεωμένος σε κάθε περίπτωση παροχής ιατρικών υπηρεσιών να συμμορφώνεται προς τις θεμελιώδεις αρχές της ιατρικής επιστήμης και της εμπειρίας που έχει αποκτήσει (*lege artis*), καθώς και να επιδεικνύει επιμέλεια, πέραν εκείνης που απαιτείται στο άρθρο 330 του ΑΚ στις συναλλαγές (ΔΕφΑΘ 3897/1999). Έτσι, δεν ευθύνεται, εάν ενήργησε σύμφωνα με τους ιατρικούς κανόνες και ειδικότερα, όπως θα ενεργούσε κάτω από τις ίδιες συνθήκες και περιστάσεις και ανάλογα μετά διαθέσιμα σε αυτόν μέσα, κάθε συνεπής και επιμελής ιατρός<sup>115</sup>.
- III. Στην παράλειψη ενεργειών που προσιδιάζουν κατά τις αρχές της καλής πίστης και τα διδάγματα της κοινής πείρας ως προς τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις της συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας (ΣτΕ 2818/2005, 2727/2003).

Τέλος, ευθύνη θεμελιώνεται σύμφωνα και με τον Αστικό Κώδικα, στα άρθρα 928-929 για την προστασία των αγαθών της ζωής, της υγείας και της σωματικής ακεραιότητας (ΔΕφΑΘ 3826/1999).

Ως αποτέλεσμα της παράνομης συμπεριφοράς θα πρέπει να είναι η πρόκληση ζημίας στο θιγόμενο. Η παράνομη πράξη ή ενέργεια λοιπόν, θα πρέπει να συνδέεται με την βλάβη που προκλήθηκε και αυτό να μην οφείλεται σε συνθήκες τυχαίου ή ανωτέρας βίας. Η βλάβη μπορεί να είναι υλική ή ηθική ή και τα δύο. Αρμόδια για την επιδίκαση της αποζημίωσης είναι τα διοικητικά δικαστήρια (διοικητικό πρωτοδικείο, διοικητικό εφετείο και Συμβούλιο της Επικρατείας) ύστερα

---

<sup>114</sup> Για την προϋπόθεση του «παράνομου» βλ. την ενδελεχή ανάλυση του Πρ. Παυλόπουλου, Η αστική ευθύνη, όπως παραπάνω, II, Α', 1989, σ. 256 επ.

<sup>115</sup> Ελληνική Δικαιοσύνη, 1/2016(5,7) σελ, 289.

από άσκηση αγωγής του ζημιωθέντα.<sup>116</sup> Περαιτέρω, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημίωσης σε βάρος του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ αποτελεί και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παρανόμου πράξεως ή παραλείψεως ή υλικής ενέργειας ή παραλείψεως του δημοσίου οργάνου και της επελθούσης ζημίας, η οποία και πρέπει να αποδεικνύεται(ΣτΕ 2698/2009, 160/2009, 330/2009, 334/2008, 3632/2001, 740/2001, 1893/2000, 2774/1999, 3422/1999, 3102/1999, 4776/1997, 347/1997, 289/1995, ΑΠ 752/1998, ΔΕφΑθ 1081/2007)<sup>117</sup>. Εξάλλου, Ο αιτιώδης αυτός σύνδεσμος υφίσταται, όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας η παράνομη πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια ή παράλειψη αυτής εκ μέρους του δημόσιου οργάνου είναι επαρκώς ικανή, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να επιφέρει το ζημιολόγο αποτέλεσμα( ΣτΕ 322,2698, 4337/2009, 334/2008 7μ., 1024/2005 κ.α.)<sup>118</sup>. Τέλος, κατά την έννοια της ίδιας ως άνω διατάξεως, εκτός από την θετική και αποθετική ζημία η ευθύνη του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ καλύπτει και την χρηματική ικανοποίηση του ζημιωθέντος για ηθική βλάβη, κατ'ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 του ΑΚ (ΣτΕ 122/2011, 1249/2010, 2536/2008, 3256/2006, 2727/2003, 740/2001 κ.α.).<sup>119</sup>

Η ευθύνη του νοσοκομείου για αποζημίωση του ασθενούς, είναι ευθύνη αντικειμενική και απαλλαγή των γιατρών του νοσοκομείου από την ποινική τους ευθύνη δεν αίρει την ευθύνη του νοσοκομείου για αποζημίωση<sup>120</sup>. Σύμφωνα με τον κώδικα ασκήσεως του ιατρικού επαγγέλματος (α.ν.1565/1939) ορίζεται στο άρθρο 13 ότι : “ο ιατρός οφείλει να ασκεί ευσυνείδητα το επάγγελμα αυτού και να συμπεριφέρεται τόσο κατά την άσκηση του επαγγέλματος, όσο και εκτός αυτής κατά τρόπο αντάξιο της αξιοπρέπειας και εμπιστοσύνης της οποίας απαιτεί το γιατρικό επάγγελμά” και στο άρθρο 24 ότι: “Ο ιατρός οφείλει να παρέχει μετά ζήλου, ευσυνειδησίας και αφοσίωσης την ιατρική αυτού συνδρομή, συμφώνως προς τις θεμελιώδεις αρχές της ιατρικής επιστήμης και της αποκτηθείσας πείρας, τηρώντας τις ισχύουσες διατάξεις περί διαφύλαξη των ασθενών και προστασίας των υγειών”.

---

<sup>116</sup> Σοϊλεντάκη, Η αγωγή στη διοικητική δικονομία, όπως παραπάνω, σελ 210.

<sup>117</sup> Ελληνική Δικαιοσύνη, 1/2016(57), ΔΕφΑθ 1387/2015, σελ, 290.

<sup>118</sup> Ελληνική Δικαιοσύνη, 1/2016(57), ΔΕφΑθ 1387/2015, σελ, 290.

<sup>119</sup> Ελληνική Δικαιοσύνη, 1/2016(57), ΔΕφΑθ 1387/2015, σελ, 290.

<sup>120</sup> Ελληνική Δικαιοσύνη, 3/2015(56), ΔΕφΑθ 4629/2014, σελ, 935.

## 2.1.2. Νομολογιακά Παραδείγματα

Στην ενότητα αυτή θα γίνει αναφορά στην πρόσφατη νομολογία των ελληνικών Διοικητικών Δικαστηρίων που αφορά σε υποθέσεις ευθύνης δημόσιων νοσοκομείων:

I. Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕφΑθ 1387/2015, κι από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτουν τα εξής: η εφεσίβλητη εισήλθε 30 Νοεμβρίου 2006 στο εκκαλούν νοσοκομείο, όπου μετά από κλινικές εξετάσεις 28 Νοεμβρίου 2006 διαπιστώθηκε ότι έπασχε από δεξιά λιθισιακή ουρητιροϋδρονεύρωση και ουρολοιμώξη, προκειμένου να χειρουργηθεί στο χειρουργικό τομέα του ουρολογικού τμήματος προς αφαίρεση ευμεγέθους λίθου με πυελοτομία. Κατά τη διάρκεια της χειρουργικής επέμβασης έγινε βραχυκύκλωμα στο σύστημα διαθερμίας, δηλαδή στην σύνδεση της πλάκας γειώσεως και του καλωδίου ενώσεως με την διαθερμία, με αποτέλεσμα να προκληθεί έγκαυμα στην προσθιοπλάγια επιφάνεια αμφοτέρων των κνημών της ενάγουσας. Στη συνέχεια, εκλήθη επειγόντως ο αρμόδιος τεχνικός του εκκαλούντος προκειμένου να αντικαταστήσει τα καλώδια και την πλάκα διαθερμίας, ώστε να συνεχιστεί η εγχείριση. Μετά το τέλος εγχείρισης ειδικός χειρουργός ανέλαβε τον καθαρισμό, την περιποίηση και την επίβλεψη του εγκαύματος καθόλη τη διάρκεια της νοσηλείας της στο εκκαλούν νοσοκομείο και μέχρι την έξοδο της απ' αυτό. 20 Δεκεμβρίου 2006 η εφεσίβλητη προσήλθε στα τακτικά εξωτερικά ιατρεία του τμήματος πλαστικής χειρουργικής του Γ.Ν.Α “Γ.Γεννηματάς”. Εκεί έλαβε την προσήκουσα ιατρική θεραπεία, αφού διαπιστωθεί ότι αυτή έφερε “θερμικό έγκαυμα του βαθέως μερικού πάχους μνημών άμφω και αριστερού γόνατος από εικοσαήμερό” και της συνεστήθη από τους θεράποντες γιατρούς η χειρουργική από κατάστασή του. Κατόπιν, η εφεσίβλητη νοσηλεύτηκε στο τμήμα πλαστικής χειρουργικής του γενικού νοσοκομείου Ελευσίνας “Θριάσιο” από 23 Δεκεμβρίου 2006 έως και 5 Ιανουαρίου 2007, όπου υπεβλήθη σε χειρουργική επέμβαση αποκατάστασης των προαναφερόμενων εγκαυμάτων με γενική αναισθησία και τοποθέτηση δερματικών μοσχευμάτων μερικού πάχους. Η αποθεραπεία υπολογίσθηκε σε χρονικό διάστημα 15 έως 30 ημερών, για το οποίο έλαβε συντηρητική αγωγή και οδηγίες για την μετεγχειρητική αντιμετώπιση της κατάστασης της. Το Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο, με την εκκαλούμενη απόφαση έκρινε ότι στην προκειμένη περίπτωση συνέτρεξε παράνομη παράλειψη των οργάνων του εφεσίβλητου νοσοκομείου, η οποία συνίστατο στην έλλειψη προηγούμενου ελέγχου της καλής και ασφαλούς λειτουργίας της συσκευής διαθερμίας καθώς και των καλωδίων γειώσεως και της πλάκας γειώσεως αυτής, πριν δηλαδή αυτή τοποθετηθεί πάνω στο σώμα της εφεσίβλητης και ξεκινήσει η προγραμματισμένη χειρουργική επέμβαση και ότι η παράλειψη αυτή ήταν πρόσφορη κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να

προκαλέσει τον προαναφερόμενο τραυματισμό της εφεσίβλητης. Η βλάβη δε αυτή της υγείας της προκάλεσε βαρύ πλήγμα στην προσωπικότητα της. Με τις σκέψεις αυτές το Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο έκρινε ότι η εφεσίβλητη δικαιούται να λάβει ως χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης το ποσό των 50.000 €, το οποίο αναγνώρισε ότι υποχρεούται να καταβάλει σε αυτήν το εκκαλούν νοσοκομείο, κατά παραδοχή εν μέρη της ειδικής αγωγής. Ήδη με την κρινομένη έφεση το εκκαλούν Νοσοκομείο επιδιώκει την εξαφάνιση της εκκαλούμενης αποφάσεις αμφισβητώντας την ύπαρξη παράνομης πράξης ή παράλειψης των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτά ιατρικής περίθαλψης. Ειδικότερα προβάλλεται ότι το θερμικό αυτό έγκαυμα συνέβη λόγω βραχυκυκλώματος του καλώδιου σύνδεσης με την πλάκα γείωσης της διαθερμίας το οποίο προκάλεσε υπερθέρμανση της πλάκας με αποτέλεσμα το σημείο της κνήμης της παθούσας, το οποίο ήταν σε άμεση και διαρκή επαφή, με την πλάκα, να υποστεί έγκαυμα. Επίσης υποστηρίζει ότι το πρωτοβάθμιο δικαστήριο εξετίμησε κακώς τις προσαχθείσες αποδείξεις και ειδικότερα την από 18 Δεκεμβρίου 2006 διενεργηθείσα προκαταρκτική εξέταση καθώς και την από 1 Δεκεμβρίου 2006 τεχνική έκθεση του διευθυντού τεχνικής υπηρεσίας του εκκαλούντος νοσοκομείου από τις οποίες προκύπτει ότι η συσκευή διαθερμίας λειτουργούσε κανονικότητα ενώ το καλώδιο το οποίο χρησιμοποιείτο για την γείωση ήταν κατεστραμμένο– λειωμένο στην άκρη του, το οποίο πρακτικά σημαίνει ότι δεν υπήρχε πρόβλημα με τη συσκευή διαθερμίας κι ότι στην υποθετική περίπτωση που το καλώδιο δεν είχε τοποθετηθεί σωστά ή δεν λειτουργούσε, Η συσκευή διαθερμίας θα προειδοποιούσε έντονο σφυριγμό, γεγονός που δε συνέβη και ως εκ τούτου το ατύχημα πρέπει να αποδοθεί πλήρως στην μη κανονική λειτουργία αναλώσιμου μίας χρήσης καλωδίου του μηχανήματος διαθερμίας. Ενόψει του ως άνω λόγω της έφεσης, το δικαστήριο, εκτιμώντας: α) ότι τα εγκαύματα της εφεσίβλητης έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια χειρουργικής επέμβασης στο χώρο του χειρουργείου του εκκαλούντος νοσοκομείου, τα οποία προήλθαν από βραχυκύκλωμα του καλωδίου της πλάκας γείωση της συσκευής διαθερμίας, η οποία ήταν τοποθετημένη πάνω στις προσθιοπλάγιες κνήμες της εφεσίβλητης, β) η σοβαρότητα των εγκαυμάτων της εφεσίβλητης ήταν τέτοια, ώστε για την πλήρη αποκατάσταση της υγείας της χρειάστηκε να υποβληθεί σε αποκαταστατική πλαστική χειρουργική επέμβαση στο Θριάσιο Νοσοκομείο, γ) ότι προκειμένου η παρεμβολή τυχαίου γεγονότος να διακόψει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της πράξης ή παράλειψης του οργάνου και της επελθούσης ζημίας, θα πρέπει να είναι απρόβλεπτη ή να μην μπορεί να προβλεφθεί ή να αποφευχθεί κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και τις συνθήκες της συγκεκριμένης περίπτωσης (πρβλ. ΣτΕ 3525/2007, 614/2005 κ.α.). Τούτο όμως δεν μπορεί να υποστηριχθεί στην προκειμένη περίπτωση, διότι οι αρμόδιοι τεχνικοί υπάλληλοι



για την εγκατάσταση των ηλεκτρικών συσκευών όφειλαν να ελέγξουν ότι όλες οι ηλεκτρικές συσκευές και τα εξαρτήματα αυτών, λειτουργούν σύμφωνα με τις προδιαγραφές ασφαλείας αυτών, κρίνει ότι τα αρμόδια όργανα τα επιφορτισμένα με τη σωστή λειτουργία των ηλεκτροϊατρικών μηχανημάτων του εκκαλούντος Νοσοκομείου δεν επέδειξαν την προσήκουσα επιμέλεια που όφειλαν και μπορούσαν έτσι ώστε, προκλήθηκε στην εφεσίβλητη η περιγραφόμενη βλάβη. Επομένως, το εκκαλούν Νοσοκομείο υπέχει ευθύνη κατ' εφαρμογή των άρθρων 105, 106 του ΕισΝΑΚ και 932 ΑΚ.

II. Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΦΑθ 4629/2014, κι απο τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτουν τα εξής: Ο α.ν. 1565/1939 “Περί κώδικος ασκήσεως του ιατρικού επαγγέλματος”(16Α) ορίζει όπως ήδη τονίστηκε πιο πάνω ότι: “ο ιατρός οφείλει να ασκεί ευσυνειδήτως το επάγγελμα αυτού και να συμπεριφέρεται τόσο κατά την άσκηση του επαγγέλματος, όσο και εκτός αυτής κατά τρόπο αντάξιο της αξιοπρέπειας και εμπιστοσύνης τα οποία απαιτεί το ιατρικό επάγγελμα” και στο άρθρο 24 ότι: “ο ιατρός οφείλει να παρέχει μετά ζήλου, ευσυνειδησίας και αφοσίωσης την ιατρική αυτού συνδρομή, σύμφωνα προς τις θεμελιώδεις αρχές της ιατρικής επιστήμης και της κτηθείσας πείρας, τηρώντας τις ισχύουσες διατάξεις περί διαφύλαξης των ασθενών και της προστασίας της υγείας αυτών”. Σύμφωνα λοιπόν με τα ανωτέρω και με τα άρθρα 105-106 του ΕισΝΑΚ αλλά και με κατ' αναλογία εφαρμογής του άρθρου 932 του ΑΚ (π.δ. 456/1984 ΦΕΚ 164 Α), παρέχεται η δυνατότητα στο Δικαστήριο να επιδικάσει στον παθόντα και εύλογη χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, αφού εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά, όπως το βαθμό πταίσματος, το είδος της προσβολής, την παραμόρφωση ή αναπηρία που προκλήθηκε και επιδρά στο οικονομικό μέλλον του παθόντος και την περιουσιακή και κοινωνική κατάσταση των μερών (ΑΠ 1003/1999). Με βάση τα προαναφερόμενα στοιχεία, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο με την εκκαλουμένη απόφαση δέχθηκε την συνδρομή παρανομίας εκ μέρους των ιατρών του εκκαλούντος νοσοκομείου και ακολούθως δέχθηκε την αγωγή εν μέρη. Κατόπιν αυτών, αναγνώρισε την υποχρέωση του εκκαλούντος νοσοκομείου να καταβάλει στον ενάγοντα και ήδη εφεσίβλητο το ποσό των 200.000 € νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής. Ήδη, με την κρινομένη έφεση το εκκαλούν νοσοκομείο επιδιώκει την εξαφάνιση της εκκαλούμενης απόφασης και υποστηρίζει ότι, Ο ασθενής είχε ενημερωθεί λεπτομερώς για τις τεχνικές δυσκολίες της εγχείρησης και για το ενδεχόμενο να μην αποκατασταθεί η κολοστομία, να μην καταστεί δυνατή η διάνοιξη και η διαφυγή μετά την αναστόμωση, να υπάρξει μετεγχειρητική αιμορραγία να δημιουργηθούν συρίγγια και να εμφανιστούν κακώσεις στους ουρητήρες, ενώ έχει γίνει επισήμανση ότι ο βαθμός δυσκολίας των επιπλοκών ήταν μεγαλύτερος εκείνων της πρώτης επέμβασης, διότι η

δεύτερη επέμβαση πραγματοποιήθηκε σε περιοχή που είχε ακτινοβοληθεί. Επίσης, υποστηρίζει ότι ανεξάρτητα των όποιων ευθυνών του, έπρεπε να γίνει δεκτό ότι το εμφανισθέν φαινόμενο του συριγγίου αποτελεί πιθανή επιπλοκή, και ότι μη νομίμως το πρωτοβάθμιο δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη τις μαρτυρικές καταθέσεις, σύμφωνα με τις οποίες οι ακτινοβολημένοι ιστοί εμφανίζουν συρίγγια, όπως το ορθοκυστικό. Ενόψει του ως άνω λόγου έφεσης, το Δικαστήριο εκτιμώντας: α) ότι στις 4 Μαρτίου 2004 ο εφεσίβλητος, με ιστορικό όγκου Ca ορθοσιγμοειδούς, υποβλήθηκε σε εγχείριση Hartman - προσωρινή κολοστομία, ενώ μετά την έξοδο του από το εκκαλούν νοσοκομείο ακολούθησε θεραπεία χημειοθεραπείας - ακτινοθεραπείας β) ότι στο προαναφερόμενο 23542/ 12.8.2005 εξιτήριο και το Β 230969 φύλλο νοσηλείας, αναφέρεται ρητώς, τι έλαβε χώρα στο επίμαχο χειρουργείο της 10 Μαρτίου 2005, που διενεργήθηκε από τους χειρουργούς Π.Β. και Γ.Κ. ήτοι: “αποκατάσταση της συνέχειας του εντέρου - σύνθλιψη και συρραφή της ουροδόχου κύστης στο τοίχωμα του παχέος εντέρου - σχηματισμός ορθοκυστικού συριγγίου” γ) ότι, λόγω της χρονικής εγγύτητας των δύο επεμβάσεων (της 10 Μαρτίου 2005 και της διορθωτικής), και λόγω της δυνατότητας να έχουν πραγματική εικόνα οι μόνοι που είχαν άμεση αντίληψη του τι είχε συμβεί κατά το επίμαχο χειρουργείο ήταν οι γιατροί Ε.Α. και Γρ.Π., οι οποίοι χειρούργησαν τον ασθενή για την αποκατάσταση των επιπλοκών που σημειώθηκαν, δ) ότι ο μεν πρώτος από τους προαναφερόμενους, βεβαιώνει ρητώς ό,τι ο εφεσίβλητος θα έχει μόνιμη κολοστομία για την υπόλοιπη ζωή του και ότι δεν θα περιήρχετο σε αυτήν την κατάσταση εάν οι Π.Β. και Γ.Κ., έπρατταν σύμφωνα με τους κανόνες ιατρικής επιστήμης, ενώ βεβαιώνει και ως αληθή τα περιγραφόμενα στην μήνυση του εφεσίβλητου, κατά την οποία αυτός επιρρίπτει την αποκλειστική ευθύνη για την κατάσταση της υγείας του στην αμελή άσκηση των καθηκόντων και σε πράξεις και παραλείψεις των προαναφερόμενων, ο δε δεύτερος, ότι διαπιστώθηκε επικοινωνία παχέος εντέρου και ουροδόχου κύστης του ασθενούς και ότι υπήρχαν συρραπτικά κλιπς στο τοίχωμα της ουροδόχου κύστης, οδηγείτε στην κρίση ότι κατά τη διάρκεια χειρουργείου της 10 Μαρτίου 2005 έλαβαν χώρα λανθασμένες ιατρικές πράξεις και ότι οι ιατροί του εκκαλούντος Π.Β και Γ.Κ., στην πορεία της νοσηλείας του εφεσίβλητου σε αυτό, δεν επέδειξαν την προσήκουσα επιμέλεια που οφείλαν και μπορούσαν, έτσι ώστε προκλήθηκε σε αυτόν η περιγραφόμενη άνω μη αναστρέψιμη βλάβη, Η οποία θεμελιώνει καταρχήν αξίωση Η αποζημίωση, κατά τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Εξάλλου, σύμφωνα με όσα έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά παραπάνω, η υποχρέωση του εκκαλούντος να αποζημιώσει τον εφεσίβλητο, κατ’άρθρα 105-106 του ΕισΝΑΚ συνιστά αντικειμενική ευθύνη αυτού, που συντρέχει ανεξάρτητα από την υπαιτιότητα ή μη των οργάνων του (εν προκειμένω των

θεράποντων ιατρών). Κατά συνέπεια, η απαλλαγή των τελευταίων από την ποινική του ευθύνη δεν αίρει την ευθύνη του εκκαλούντος για αποζημίωση. Περαιτέρω, το δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη: α) το είδος, την έκταση και τη σοβαρότητα του προβλήματος υγείας που αντιμετώπιζε ο εφεσίβλητος και υπό το κράτος του οποίου υποβλήθηκε στην επέμβαση (Ca ορθοσιγμοειδούς), β) την βλάβη που υπέστη ο εφεσίβλητος από την προαναφερόμενη αμελή συμπεριφορά των οργάνων του εκκαλούντος (μόνιμη κολοστομία), γ) το γεγονός ότι οι χειρουργί γιατροί απαλλάχθηκαν απ το ποινικό δικαστήριο με την 32315/5.6.2012 απόφαση του Δ΄Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, δ) την ταλαιπωρία σωματική και ψυχική που αυτός υπέστη, υποβλήθεις σε τρεις συνεχόμενες χειρουργικές επεμβάσεις και νοσηλευθείς επί πέντε περίπου μήνες ε) το γεγονός ότι ο εφεσίβλητος είχε ακτινοβοληθεί, στην περιοχή αφαιρέσεως του όγκου με αποτέλεσμα οι ιστοί του να έχουν γίνει ιδιαίτερα ευαίσθητοι και στ) ότι η επιδίκαση της χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης αποσκοπεί στην ψυχική ανακούφιση και παρηγοριά του παρανόμως ζημιωθέντος και όχι στον πλουτισμό αυτού, κρίνει ότι πρέπει να περιοριστεί η επιδικασθείσα υπέρ αυτού για την αιτία αυτή χρηματική αποζημίωση στο ποσό των 100.000 €, κατά τον βάσιμο σχετικό λόγο της έφεσης. Το ποσό αυτό πρέπει να αναγνωριστεί ότι πρέπει να καταβάλει το εκκαλούν νομιμοτόκως, από την επίδοση της αγωγής και μέχρι την εξόφλησή, κατά μερική αποδοχή του σχετικού λόγου της εφέσεως και ανάλογη μεταρρύθμιση της εκκαλούμενης απόφασης.

Συμπερασματικά, η πλούσια ελληνική νομολογία των ελληνικών Διοικητικών Δικαστηρίων, με τις αποφάσεις της δίνει πολλή τροφή για σκέψη σχετικά με την ερμηνεία της αστικής ευθύνης στον χώρο της Δημόσιας υγείας. Με τις δύο αυτές πρόσφατες αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών που εξετάσαμε πιο πάνω δίνεται μια εικόνα της πολυπλοκότητας των ευθυνών που δύναται να ανακύψουν είτε από γιατρικά σφάλματα είτε από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων των δημοσίων νοσοκομείων. Είναι σαφές ότι οι κανόνες δικαίου που πηγάζουν από το Σύνταγμα και τους νόμους, προσπαθούν να εξασφαλίσουν τόσο τους ασθενείς όσο και το προσωπικό των Δημοσίων νοσοκομείων.

## **2.2. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α από αυτοκινητικά ατυχήματα**

### **2.2.1. Εισαγωγή**

Η αστική ευθύνη του Κράτους και των ΟΤΑ από παράνομες και ζημιογόνες υλικές ενέργειες πράξεις ή παραλείψεις του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ αποτελεί σημαντικό τμήμα της ευθύνης του Κράτους. Χαρακτηριστικά, υπάρχει πλήθος περιπτώσεων που προκαλούνται ζημιές σε ιδιώτες κατά τη χρήση των δημοσίων οδών και εν γένει των κοινόχρηστων πραγμάτων. Η αναζήτηση των αιτίων πρόκλησης είναι ατέρμονη καθώς είναι πιθανό να συμβεί το οτιδήποτε. Ενδεικτικά, ορισμένες αιτίες πρόκλησης ατυχημάτων είναι : α) η κακή ή ελαττωματική κατασκευή ή συντήρηση των οδών, β) η έλλειψη σηματοδότησης, γ) πλημμελής σήμανση των οδών κλπ.<sup>121</sup>

Εν συνεχεία, οι αρμοδιότητες των δημόσιων αρχών είναι η φροντίδα για την ασφάλεια των κοινοχρήστων δημόσιων οδών, πλατειών, πεζοδρομίων, γεφυρών, δημόσιων κήπων και αλσών. Η υποχρέωση αυτή τηρείται με γνώμονα την απρόσκοπτη κυκλοφορία των πολιτών στις οδούς και θεμελιώνεται στη σχέση των εν λόγω φορέων δημόσιας εξουσίας προς τους χρήστες των κοινοχρήστων. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής ιδρύει την αξίωση αποζημίωσης του ζημιωθέντος πολίτη κατά του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, τα όργανα των οποίων παρέλειψαν να λάβουν τα απαραίτητα αλλά και κατάλληλα μέτρα ασφαλείας.<sup>122</sup>

Συνακόλουθα, στην άσκηση δημόσιας εξουσίας εμπερικλείει την υποχρέωση των αρμοδίων κρατικών οργάνων προκειμένου να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση της ομαλής και ασφαλούς ρύθμισης της διεξαγωγής της κυκλοφορίας στις δημόσιες οδούς. Πιο συγκεκριμένα, συμπεριλαμβάνεται η ορθή σηματοδότηση από τις αρμόδιες αρχές για τη συντήρηση των δρόμων, όπως για παράδειγμα προειδοποιητικά σήματα, σήμανση των οδοστρωμάτων, φωτεινή σηματοδότηση για την κυκλοφορία οχημάτων και πεζών κλπ.<sup>123</sup>

Τέλος, οι ζημιές που προκαλούνται σε οχήματα ιδιωτών και πεζούς από οχήματα του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ εγείρονται ζητήματα δικονομικής φύσεως. Ειδικότερα, οι ζημιές δύναται να αφορούν επεμβάσεις στη σφαίρα της ελεύθερης δράσης των πολιτών, διαταγές και επιβολή με τον κρατικό καταναγκασμό της δημόσιας εξουσίας, ιδίως αναφορικά με θέματα τάξης και ασφαλείας. Εξαιρούνται από τις ανωτέρω περιπτώσεις πράξεις ή παραλείψεις που αφορούν τη συναλλακτική

---

<sup>121</sup> Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σελ. 793 και 822 επ.

<sup>122</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 13-14

<sup>123</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 17-18

δράση της ΔΔ. Ο προβληματισμός που τίθεται είναι, πως είναι δυνατή η διάκριση των πράξεων ή των παραλείψεων ή των υλικών ενεργειών που συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας καθώς και πότε είναι δυνατή η ένταξη στη διάταξη του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ (έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου) και πότε στη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ (έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου). Ο εν λόγω προβληματισμός υφίσταται και όσον αφορά στη δικαιοδοσία μεταξύ των πολιτικών και των διοικητικών δικαστηρίων.<sup>124</sup>

### **2.2.2. Νομολογιακά Παραδείγματα**

Μια από τις πλέον συνήθεις μορφές αστικής ευθύνης του Κράτους από παράνομες και ζημιογόνες υλικές ενέργειες ή πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι οι ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες κατά τη χρήση δημοσίων οδών. Πιο συγκεκριμένα, οι περισσότερες ζημιές αφορούν στην κακή ή ελαττωματική κατασκευή ή συντήρηση των οδών, την έλλειψη σηματοδότησης ή την πλημμελή σήμανση των οδών κλπ. Η κατάταξη των περιπτώσεων από αυτοκινητικά ατυχήματα, όπως επισημαίνει και ο Καθηγητής Ράϊκος αντιμετωπίζει σημαντικές δυσκολίες.<sup>125</sup> Το ζήτημα εντείνεται, επίσης και από το υφιστάμενο, συγκεχυμένο και ασαφές νομοθετικό πλαίσιο που προβλέπεται για την κατανομή αρμοδιοτήτων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ.

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ, η αστική ευθύνη προς αποζημίωση λόγω αυτοκινητικών ατυχημάτων χωρίζεται σε τρεις κατηγορίες: α) την ευθύνη από παράβαση του καθήκοντος διασφάλισης της ασφάλειας της κυκλοφορίας στις οδούς, β) την ευθύνη από την παράβαση του καθήκοντος ρύθμισης της κυκλοφορίας στις οδούς, και γ) την ευθύνη από τη συμμετοχή του Κράτους και των ΟΤΑ στην κυκλοφορία αυτή καθεαυτή. Αν και σύμφωνα με τον Μαθιουδάκη, το κριτήριο διάρθρωσης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ είναι ο παροχικός ή ο περιοριστικός χαρακτήρας των κρατικών λειτουργιών.<sup>126</sup>

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στην παράβαση καθήκοντος περί ασφάλειας της οδικής κυκλοφορίας, το Δημόσιο ή ΟΤΑ έχουν άμεση υποχρέωση συντήρησης και διατήρησης ασφαλών των κοινοχρήστων δημοσίων οδών. Με άλλα λόγια, στόχος του Κράτους είναι να εξασφαλίζουν

---

<sup>124</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 20

<sup>125</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 12-13.

<sup>126</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., Η αστική ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, Εκδόσεις ΑΝΙΟΝ, Αθήνα, 2006, σελ. 348.

απρόσκοπτη την κυκλοφορία των πολιτών στις οδούς. Σε περίπτωση που ο στόχος δεν είναι δυνατό να καταστεί εφικτός τότε σύμφωνα με τον γενικό κανόνα δικαίου «όποιος συντηρεί ή δημιουργεί μια πηγή κινδύνου πρέπει να λαμβάνει μέριμνα για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων προς αποτροπή της ζημίας σε τρίτους».<sup>127</sup> Το Δημόσιο ή οι ΟΤΑ ή κάποιο ΝΠΔΔ υποχρεούνται στο πλαίσιο της ασφάλειας να φροντίζουν για την ασφάλεια των κοινοχρήστων δημοσίων οδών όπως για παράδειγμα εθνικών, επαρχιακών, δημοτικών, κοινοτικών κλπ, πλατειών, πεζοδρομίων, γεφυρών, δημόσιων κήπων και αλσών.

Η παραβίαση της υποχρέωσης αυτής εγείρει αξίωση αποζημίωσης του ζημιωθέντος πολίτη κατά του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ, των οποίων τα όργανα παρέλειψαν να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα ασφαλείας. Η ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος της οδού. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον ν. 3155/1955, «Περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών» (ΦΕΚ Α' 63), οι οδοί της χώρας διακρίνονται σε: α) Εθνικές οδοί, β) Επαρχιακές οδοί, και γ) Δημοτικές ή Κοινοτικές (άρθρο 1). Οι εθνικές οδοί κατασκευάζονται, ανακαινίζονται και συντηρούνται από το Κράτος δια της Υπηρεσίας των Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), οι επαρχιακές οδοί κατασκευάζονται, ανακαινίζονται και συντηρούνται από τα Ταμεία Οδοποιίας των Νομών, και οι δημοτικές και κοινοτικές οδοί κατασκευάζονται, ανακαινίζονται και συντηρούνται από τους οικείους Δήμους και Κοινότητες (άρθρο 5).

Στο ν. 3481/2006 και συγκεκριμένα, στο άρθρο 7 παρ. 4 ο Νομοθέτης ορίζει την έννοια της «συντήρησης» ως την «αποκατάσταση των βλαβών του οδοστρώματος και των στοιχείων ασφαλείας της οδού (στηθαία, νησίδες ασφαλείας, σήμανση κλπ), επιφυλασσομένων των διατάξεων που ισχύουν κάθε φορά για την αρμοδιότητα και της ευθύνης των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας. Επιπλέον, ο εκάστοτε δημόσιος φορέας οφείλει να φροντίζει και για τον ηλεκτροφωτισμό των οδών. Ο έλεγχος στις κοινόχρηστες οδούς πρέπει να είναι τακτικός, τουλάχιστον ανά 15 ημέρες για τη διαπίστωση βλαβών ή άλλων ζητημάτων ασφαλείας και τα ευρήματα να καταγράφονται σε ειδικό βιβλίο.<sup>128</sup>

Επιπλέον, η Ελληνική Αστυνομία είναι υποχρεωμένη να αναφέρει αμέσως και εγγράφως οιαδήποτε βλάβη του οδοστρώματος και γενικότερα, κάθε γεγονός που διασαλεύει την ασφάλεια των οδών και εκθέτουν σε κίνδυνο τους χρήστες της οδού. Αντίστοιχα, κάθε πολίτης διατηρεί το δικαίωμα να κάνει αναφορά στις αρμόδιες υπηρεσίες για τη συντήρηση των υπηρεσιών. Αν διαπιστωθεί πράγματι, βλάβη τότε σύμφωνα με τον ίδιο νόμο (άρθρο 7, παρ.6), η αρμόδια

<sup>127</sup> Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 793.

<sup>128</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 15.

υπηρεσία υποχρεούται να σπεύσει στο σημείο όπου έχει αναφερθεί ή διαπιστωθεί η βλάβη, να διενεργήσει επιτόπια αυτοψία, εντός δυο ημερών από την αναφορά της βλάβης και κατόπιν να συντάξει ειδική αναφορά για το είδος και την έκταση της βλάβης καθώς και αν χρήζει άμεσης ή μη αντιμετώπισης. Αν η βλάβη κριθεί ως επικίνδυνη για την ασφάλεια των χρηστών των κοινοχρήστων οδών τότε πρέπει να ληφθούν όλα τα προαπαιτούμενα μέτρα είτε για την προσωρινή είτε για την οριστική αποκατάσταση της βλάβης. Αν αυτό δεν είναι εφικτό να γίνει σε εύλογο χρόνο τότε οι αρμόδιες για τη συντήρηση των οδών υπηρεσίες οφείλουν να προβούν στην απαραίτητη οριοθέτηση και στην κατάλληλη σήμανση προς αποφυγή μελλοντικών ατυχημάτων.<sup>129</sup>

Εν συνεχεία, η παράβαση του καθήκοντος ρύθμισης της κυκλοφορίας είναι δυνατό να εγείρει αξίωση αποζημίωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ. Πιο συγκεκριμένα, τα αρμόδια όργανα είναι υποχρεωμένα να προβαίνουν στη λήψη αναγκαίων μέτρων για την ομαλή και ασφαλή ρύθμιση της διεξαγωγής της κυκλοφορίας στις οδούς. Το καθήκον των αρμόδιων φορέων εμπερικλείει την ορθή σηματοδότηση από τις αρμόδιες για τη συντήρηση αρχές των δρόμων όπως για παράδειγμα προειδοποιητικά σήματα, σήμανση των οδοστρωμάτων με διαγραμμίσεις, φωτεινή σηματοδότηση για την κυκλοφορία οχημάτων και πεζών κλπ. Ωστόσο, όπως επισημαίνει και ο Μαθιουδάκης «η διάκριση ανάμεσα στη διασφάλιση και τη ρύθμιση της κυκλοφορίας δεν είναι πάντα εφικτή, όπως είναι στην περίπτωση της ενδεχόμενης δυσλειτουργίας των φωτεινών σηματοδοτών, αφής στιγμής, ο λανθασμένος προγραμματισμός ανάγεται στη ρύθμιση της κυκλοφορίας, ενώ η δυσλειτουργία στη διασφάλιση της κυκλοφορίας».<sup>130</sup>

Συνακόλουθα, ο νόμος προβλέπει την ευθύνη από συμμετοχή στην οδική κυκλοφορία και την πρόκληση ζημιών από οχήματα του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, σε ιδιώτες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ωστόσο τίθενται προβληματισμοί δικονομικού επιπέδου όσον αφορά τον διαχωρισμό των περιπτώσεων στις οποίες το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ αφενός ως φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας και αφετέρου εκείνες στις οποίες ενεργεί ως ιδιώτης. Γενικότερα γίνεται δεκτό ότι για της παράνομες ή ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των κρατικών οργάνων, ως αποκλειστικό κριτήριο εφαρμογής κανόνων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου νοείται ο χαρακτήρας των εκτελούμενων πράξεων και η λειτουργική συνάφεια της εν λόγω υλικής ενέργειας με αυτά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής δημοσίου δικαίου είναι όταν προκαλείται ατύχημα από όργανο του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και το όχημα οδηγείται από τον μεταβαίνοντα προς έλεγχο οικονομικό

---

<sup>129</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 16-17.

<sup>130</sup> Μαθιουδάκης Ιακ., όπως παραπάνω, σελ. 415-418.

επιθεωρητή ή από τον δήμαρχο που μετακινείται με όχημα προκειμένου να συμμετάσχει σε υπηρεσιακή σύσκεψη ή από ιατρό του δημοσίου για την εκτέλεση των καθηκόντων του.<sup>131</sup>

Το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας για τις υλικές ενέργειες του Δημοσίου, δυστυχώς δεν έχει εκλείψει όσον αφορά στα τροχαία ατυχήματα που εμπλέκονται οχήματα του Δημοσίου ή των ΟΤΑ. Στη ελληνική νομολογία επικρατούν δύο αντίθετες τάσεις, αν η αξίωση αποζημίωσης κατά του Δημοσίου από αυτοκινητικό ατύχημα που προξενεί όργανο του κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του γεννά διοικητική διαφορά ή ιδιωτική διαφορά, ως ενέχουσα άσκηση δημόσιας εξουσίας που υπάγεται στα πολιτικά δικαστήρια.<sup>132</sup>

Από τη μια πλευρά, η μια άποψη υποστηρίζει ότι οι υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας "ενέχουν" άσκηση δημόσιας εξουσίας. Χαρακτηριστικά, ο ΑΠ με την υπ αριθ. 20/1993 απόφαση του, επί αναιρέσεως κατά αποφάσεως του Πολιτικού Εφετείου που αφορούσε ευθύνη του Δημοσίου από σύγκρουση αυτοκινήτου με ιδιωτικό αυτοκίνητο έκρινε ότι: «το άρθρο 105 του Εισ.Ν. Α.Κ. αναφέρεται σε υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας υπό την έννοια ότι οι υλικές αυτές ενέργειες "ενέχουν" άσκηση δημόσιας εξουσίας και ότι συνεπώς η αξίωση αποζημίωσης κατά του Δημοσίου από αυτοκινητιστικό ατύχημα που προξενεί όργανό του κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του δεν γεννά διαφορά που βάσει του άρθρου 1 παρ. 2 περιπτ. η' του νόμου 1406/1983 έχει υπαχθεί στα διοικητικά δικαστήρια, αλλά ιδιωτική διαφορά εκ του άρθρου 914 Α.Κ. και του άρθ. 4 του ΓλΝ σε συνδυασμό με τα άρθ. 71 και 922 Α.Κ., η οποία υπάγεται στη δικαιοδοσία των αστικών δικαστηρίων».<sup>133</sup>

Από την άλλη πλευρά, υπάρχει η αντίθετη άποψη ότι βάσει των διατάξεων των παραγράφων 1, 2 και 3 άρθρου 94 του Συντάγματος, της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983 και των άρθρων 105 -106 ΕισΝΑΚ, η ανακύπτουσα διαφορά υπάγεται στα διοικητικά δικαστήρια. Χαρακτηριστικά στην υπ αριθ. 3045/1992 απόφαση του το ΣτΕ, εκδοθείσα επί αναιρέσεως του Υπουργού Οικονομικών κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Χανίων που αφορούσε στην ευθύνη του Δημοσίου προς αποκατάσταση ζημίας που προκλήθηκε από σύγκρουση

---

<sup>131</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 20-21.

<sup>132</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 20-21.

<sup>133</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 20-21.



στρατιωτικού οχήματος δέχθηκε ότι –με βάση την προαναφερθείσα νομική βάση- ότι η αγωγή για την αξίωση αποζημίωσης ανήκει στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.<sup>134</sup>

Το ζήτημα κλήθηκε να λύσει το ΑΕΔ όπου με την υπ αριθμ, 5/1995 απόφαση του προέβη υπέρ της εκδοχής του ΣτΕ επισημαίνοντας τα εξής: «Επειδή από το σκοπό της διατάξεως του άρθρου 105 του Εισ.Ν. Α.Κ., που έχει πιά πάνω παρατεθεί, ερμηνευόμενης ενόψει και του άρθρου 1 (παρ. 2 περίπτ. η΄) του νόμου 1406/1983, που έχει επίσης παρατεθεί, με το οποίο ο νομοθέτης απέβλεψε να υπαγάγει στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας που στα πλαίσια της δημόσιας δράσης της Διοίκησης γεννώνται από την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, συνάγεται, ότι παρά την συσταλτική διατύπωση του άρθρου 105 του Εισ.Ν. ΑΚ, που αναφέρεται σε πράξεις ή παραλείψεις κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας, η έννοια της διατάξεως αυτής είναι ότι αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, υπαγόμενη, ήδη, μετά τον νόμο 1406/1983, στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, παρέχεται, βάσει της διατάξεως αυτής του άρθ. 105 Εισ.Ν. ΑΚ, στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οργάνων του ή παραλείψεις προς έκδοση τέτοιων πράξεων αλλά και από υλικές ενέργειες που τελέσθηκαν σε συνάρτηση προς την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή εξαιτίας τους και δεν συνδέονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων».

Συμπερασματικά λοιπόν, το στοιχείο της εσωτερικής συνάφειας αποτελεί το κριτήριο για τη λύση ζητημάτων επί της δικαιοδοσίας. Στην περίπτωση της πρόκλησης της αστικής ευθύνης το κριτήριο προκύπτει, από την εκτέλεση της υλικής ενέργειας κατά την άσκηση των καθηκόντων του κρατικού οργάνου ή με άλλα λόγια από την ένταξη της οδήγησης του αυτοκινήτου στη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Χαρακτηριστικά, όπως αναφέρει ο Καθηγητής Δ. Ράϊκος, η πλειοψηφία των δικαστικών αποφάσεων όταν ανακύπτουν ζητήματα δικαιοδοτικής φύσης από υλικές ενέργειες διατυπώνει την άποψη της στη μείζονα σκέψη ως εξής: «Επειδή από το σκοπό της διατάξεως του άρθρου 105 του Εισ.Ν. Α.Κ., που έχει πιά πάνω παρατεθεί, ερμηνευόμενης ενόψει και του άρθρου 1 (παρ. 2 περίπτ. η΄) του νόμου 1406/1983, που έχει επίσης

---

<sup>134</sup> ΣτΕ, 3045/1992

παρατεθεί, με το οποίο ο νομοθέτης απέβλεψε να υπαγάγει στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας που στα πλαίσια της δημόσιας δράσης της Διοίκησης γεννώνται από την ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, συνάγεται, ότι παρά την συσταλτική διατύπωση του άρθρου 105 του Εισ.Ν. ΑΚ, που αναφέρεται σε πράξεις ή παραλείψεις κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας, η έννοια της διατάξεως αυτής είναι ότι αγωγή αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, υπαγόμενη, ήδη, μετά τον νόμο 1406/1983, στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, παρέχεται, βάσει της διατάξεως αυτής του άρθ. 105 Εισ.Ν. ΑΚ, στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οργάνων του ή παραλείψεις προς έκδοση τέτοιων πράξεων αλλά και από υλικές ενέργειες που τελέσθηκαν σε συνάρτηση προς την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή εξαιτίας τους και δεν συνδέονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων». <sup>135</sup>

Η προαναφερθείσα άποψη θεωρείται, καταρχήν σωστή, αν με τις υλικές ενέργειες του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ και την πρόκληση ζημίας σε ιδιώτη, το κρατικό όργανο εκφράζει τη βούλησή του για την άσκηση δημόσιας εξουσίας και άρα, η υλική ενέργεια του οργάνου πχ η οδήγηση υπηρεσιακού οχήματος είναι ενταγμένη στη σφαίρα των εννόμων σχέσεων του δημοσίου δικαίου και ως εκ τούτου συνιστά εκδήλωση της κυρίαρχης θέσης του Κράτους. Ωστόσο, συχνά η ελληνική έννομη τάξη αντιτάσσει το επιχείρημα ότι με την κυκλοφορία των κρατικών οχημάτων στο δρόμο, το Κράτος δεν δρα κυριαρχικά αλλά ενεργεί ως ιδιώτης και ως κοινός χρήστης των οδών. Είναι πρόδηλο βέβαια, ότι το εν λόγω επιχείρημα έχει σαθρές βάσεις διότι αφενός τόσο το Κράτος όσο και οι ΟΤΑ μέσω της κυκλοφορίας των οχημάτων τους ασκούν δημόσια εξουσία και αφετέρου, η άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι η αιτία ή και η δικαιοδοτική βάση προκειμένου το Κράτος να κυκλοφορεί στους δρόμους.

---

<sup>135</sup> Ράϊκος Δ., όπως παραπάνω σελ. 22-23.

## 2.3. Η Αστική ευθύνη του Κράτους από αντισυνταγματικό νόμο

### 2.3.1. Εισαγωγή

Η γενική αναφορά του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ στις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου μας οδηγεί αναπόφευκτα στη σύνδεση του όρου δημόσιο με την έννοια του κράτους. Το κράτος ως υποκείμενο οικονομικών ή δημοσιονομικών δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων και εν γένει ως νομική προσωπικότητα υπάγεται στις διατάξεις των άρθρων 104– 105 του ΕισΝΑΚ ως υποκείμενο ευθύνης.

Η χρησιμοποίηση του όρου "όργανα του Δημοσίου" στις διατάξεις του ΕισΝΑΚ που προαναφέραμε και όχι "διοικητικά όργανα", μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το κράτος δεν είναι μόνο υπεύθυνο για ζημιές που προκλήθηκαν από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών του οργάνων αλλά και η ζημιά που μπορεί να προκληθεί από αντισυνταγματικούς νόμους.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, τα ελληνικά δικαστήρια και βάση του άρθρου 93 παρ. 4 υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενο του είναι αντίθετο προς Σύνταγμα. Η αναγνώριση αυτή από το ίδιο το Σύνταγμα και η δεσμευτικότητα που προσδίδει στους έλληνες δικαστές δίνει το πλαίσιο για την τυχόν ζημιά που μπορεί να προξενήσει ένας αντισυνταγματικός νόμος. Ακόμη, στο άρθρο 4 παρ. 5 του Σ. επιτάσσεται η αποκατάσταση της ζημιάς από μη σύννομη δράση των οργάνων του κράτους, όταν δηλαδή υπάρχει παραβίαση ενός κανόνα δικαίου με τον οποίο προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στα όργανα του Δημοσίου.<sup>136</sup> Επίσης, με την απόφαση του Αρείου Πάγου 40/1998 Ολ. έχει κριθεί ότι η εν λόγω αξίωση για αποζημίωση εμπίπτει και στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του Π.Π.Π της ΕΣΔΑ, με το σκεπτικό ότι αξίωση αυτή αποτελεί περιουσιακό στοιχείο επί προσβολής δικαιώματος.<sup>137</sup> Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, συνάγεται ότι δεν επιτρέπεται ο νομοθετικός αποκλεισμός της αξίωσης για αποζημίωση από εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου. Παρόλαυτα, προβληματισμός υφίσταται στο αν στοιχειοθετείται ευθύνη κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ στις περιπτώσεις που προκαλείται ζημιά κατά την άσκηση της

---

<sup>136</sup> <https://www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=86>, Η αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά το εσωτερικό δίκαιο(άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ), πρόσβαση 30/8/17.

<sup>137</sup> <https://www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=86>, Η αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά το εσωτερικό δίκαιο(άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ), πρόσβαση 30/8/17.

νομοθετικής λειτουργίας ή της δικαστικής λειτουργίας. Στην επόμενη ενότητα, θα παρατεθούν δικαστικές αποφάσεις με σκοπό την καλύτερη ερμηνεία στο αν και πότε στοιχειοθετείται ευθύνη κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ.

### **2.3.2. Νομολογιακά Παραδείγματα<sup>138</sup>**

Με την απόφαση του ΣτΕ 3587/ 1997, κρίθηκε ότι διάταξη τυπικού νόμου κατά το μέρος που προβλέπει τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος μονό στους αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων και όχι της Ελληνικής Αστυνομίας, το προσωπικό της οποίας τελεί υπό παρόμοιες συνθήκες με τους στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων έρχεται σε αντίθεση με τη συνταγματική αρχή της ισότητας αφού με την διάταξη του τυπικού νόμου αυτού εφαρμόζεται διαφορετική μεταχείριση της κατάστασης ενώ το προσωπικό των ΕΔ και της ΕΑ τελεί υπό παρόμοιες συνθήκες. Ως εκ τούτου, συντρεχουσών και των λοιπών προϋποθέσεων του 105 ΕισΝΑΚ, θεμελιώνεται ευθύνη προς αποζημίωση.

Άλλη μια περίπτωση αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου βλέπουμε στην απόφαση με αρ. 13/2006 του Ειδικού Δικαστηρίου (αρ.88 του Σ.), η οποία αφορά στην παράλειψη των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας να θεσπίσουμε με ειδικό νόμο ρύθμιση, με την οποία οι αποδοχές των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων να ανέρχονται τουλάχιστον στο ύψος των αποδοχών του προέδρου της ΕΕΤΤ, όπως επιτάσσει το άρθρο 88 παρ.2 συνδυαστικά με το άρθρο 26 του Σ.

Από την άλλη μεριά, με τις αποφάσεις 754/2011, 1141/1999 του ΣτΕ απορρίφθηκε αγωγή αποζημίωσης αυτοκινητιστών που ζητούσαν αποκατάσταση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ της ζημιάς που τους είχε προκληθεί από την εφαρμογή διατάξεων του νόμου 2175/1993 (ανάκληση δικαιώματος θέσης σε κυκλοφορία αυτοκινήτων Δημόσιας Χρήσης) λόγω αντίθεσης μεταξύ άλλων στο άρθρο 5 παρ. 1 του Σ.. Η απόρριψη της αγωγής έγινε με το σκεπτικό ότι η ανάπτυξη της δραστηριότητας αυτής συνιστούσε αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, συνεπώς δεν αποτελούσε συνταγματικά κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα. Ως εκ τούτου, η αφαίρεση με το νομό 2175/1993 του παραχωρηθέντος δημόσιας φύσεως προνομίου λόγω μεταβολής των αντιλήψεων του νομοθέτη ως προς το καλύτερο, για χάρη συμφέροντος το κοινωνικού συνόλου δεν αντιβαίνει στο άρθρο 5 παρ.1 του Σ..

Με τις 1686/2002 και 3624/2001 αποφάσεις του ΣτΕ, ύστερα από αγωγή που είχα καταθέσει ανώνυμες εταιρείες με αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας την παραγωγή και εμπορία

---

<sup>138</sup> Γεωργούτσου Ελ., Εφέτης Διοικητικών Δικαστηρίων, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Ιούλιος-Δεκέμβριος 2015, τεύχος 86.

αλεύρων και ζητούσαν την αποζημίωση προς αποκατάσταση ζημιάς που είχε προκληθεί απ' τον παράνομο καθορισμό με Αγορανομική Διάταξη ανώτατης τιμής πώλησης κατωτέρω από το κόστος παραγωγής. Με τις ανωτέρω αποφάσεις δόθηκε ερμηνεία του εξουσιοδοτικού νόμου σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του Σ. που διασφαλίζει την ελεύθερη οικονομική λειτουργία των επιχειρήσεων ώστε να είναι βιώσιμες σε μια ανταγωνιστική αγορά. Με τις αποφάσεις αυτές κρίθηκε ακόμη ότι η οριζόμενη από την Αγορανομική Διάταξη ανώτατη τιμή πώλησης όχι μόνο δεν μπορεί να υπολείπεται του κόστους παραγωγής, αλλά πρέπει να περιλαμβάνει και ένα εύλογο προσδοκώμενο ποσοστό κέρδους. Σύμφωνα με τα παραπάνω κρίθηκε ότι υπάρχει πεδίο αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ προς αποκατάσταση της ζημιάς που είχε προκληθεί από τη ζημιογόνο δράση των ανωτέρω.

Παρόμοια, με τις αποφάσεις του ΣτΕ 898/2014, 1942/2013, 4702/2011 απορρίφθηκε αγωγή αποζημίωσης ακτήμονων καλλιεργητών θιγόμενων από την επαναδημιουργία της λίμνης Κάρλα λόγω αντισυνταγματικής (αρ.4 παρ. 1Σ.) παράλειψης του νομοθέτη να θεσπίσει διάταξη για χορήγηση κοινωνικής αποκατάστασης αντίστοιχης αυτής για τους θιγόμενους από το φράγμα Σμοκόβου (άρθρο 7 του ν. 1859/1989) διότι κατά τις ειδικότερες σκέψεις, δεν τελούν υπό όμοιες συνθήκες με τους ανωτέρω.

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή της ενότητας αυτής, υφίσταται προβληματισμός στο εάν στοιχειοθετείται ευθύνη κατά το άρθρο 5 του ΕισΝΑΚ στις περιπτώσεις ζημιογόνου δράσης των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας κατά την άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας και εν συνεχεία των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας. Στην επόμενη ενότητα θα γίνει αναφορά στις νομολογιακές εξελίξεις στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας.

## **2.4. Η Αστική ευθύνη του Δημοσίου από όργανα ενταγμένα στην Δικαστική λειτουργία**

### **2.4.1.Εισαγωγή**

#### **2.4.1.Το συνταγματικό έρεισμα της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου**

Με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1501/2014 συμπληρώνεται το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, παρέχοντας διευκρινίσεις σχετικά με την αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις και από πράξεις της δικαστικής λειτουργίας. Το ΣτΕ με αφετηρία το άρθρο 4 παρ. 5 του Σ. κάνει δεκτό ότι ο συνταγματικός κανόνας της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών αποτελεί και το συνταγματικό έρεισμα της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου από ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με τον καθηγητή Π. Παυλόπουλο και το βιβλίο του Διοικητικό Δίκαιο<sup>139</sup>, το συνταγματικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι διττό ως επανορθωτικός μηχανισμός για την αποκατάσταση, αφενός της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου και αφετέρου των παραβιάσεων της ισότητας.

#### **2.4.2. Ευθύνη από ζημιά που προκαλούν όργανα της Δικαστικής λειτουργίας**

Η θεμελίωση της ευθύνης και ο καθορισμός των προϋποθέσεων της πηγάζουν από τις επιταγές του άρθρου 4 παρ. 5 του Σ. το οποίο ορίζει την υποχρέωση του κράτους να αποκαταστήσει τη ζημιά ακόμη και όταν αυτή οφείλεται σε δράση των οργάνων της δικαστικής εξουσίας. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας κάνει αναφορά στην προσωπική ευθύνη των δικαστών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους που το ίδιο το Σύνταγμα καθιερώνει στο άρθρο 99, εντοπίζοντας τον σκοπό της στην προστασία του κύρους της δικαιοσύνης αναθέτοντας το έργο διάγνωσης της ευθύνης αυτής σε ειδικό δικαστήριο. Ακολούθως, όμως, η προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργιών αποσυνδέεται από το διαφορετικό ζήτημα της στοιχειοθέτησης αντικειμενικής ευθύνης του ίδιου του Δημοσίου στην περίπτωση ζημιογόνων πράξεων των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, λαμβάνοντας βεβαίως υπόψιν της ιδιαίτερης φύσης των καθηκόντων και της αποστολής που το Σύνταγμα ορίζει σε αυτά.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Παυλόπουλος Π., Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010. σελ. 314.

<sup>140</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπως παραπάνω, σελ. 229.

Η Ολομέλεια, λόγω ακριβώς της ιδιαίτερης φύσης του δικαστικού έργου και λόγω το ότι το Σύνταγμα εγγυάται στον δικαστή την προσωπική και λειτουργική του ανεξαρτησία, αναγνωρίζει ότι δεν είναι συμβατή η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση από ζημιογόνες πράξεις δικαστικών οργάνων λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου οι εσφαλμένες εκτιμήσεις των πραγμάτων. Κατά την Ολομέλεια μόνο το πρόδηλο σφάλμα του δικαστικού λειτουργού δημιουργεί ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση κατ' τις διατάξεις του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ και αυτό διότι σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 του Σ. δεν ανέχεται να παραμένουν αναποζημιώτες ζημίες που υφίστανται ιδιώτες από ενέργειες οποιουδήποτε κρατικού οργάνου. Ως εκ τούτου μέχρι ο νομοθέτης να ρυθμίσει ειδικότερα την ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις δικαστικών οργάνων θα πρέπει να εφαρμόζεται ανάλογα η διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ για πράξεις που προκάλεσαν ζημία από πρόδηλο σφάλμα τους.<sup>141</sup> Σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία για την διαπίστωση και τον ορισμό του πρόδηλου σφάλματος, μεταξύ των στοιχείων που λαμβάνονται υπόψη είναι<sup>142</sup>: α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του κανόνα που έχει παραβιαστεί, β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασης, γ) ο συγγνωστός ή ασυγγνωστός χαρακτήρας της νομικής πλάνης, δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης ενός κοινοτικού οργάνου και τέλος ε) η μη συμμόρφωση του συγκεκριμένου δικαστηρίου προς την υποχρέωση να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα. Οι παραπάνω προϋποθέσεις θα μπορούσαν να τύχουν εφαρμογής και στο εθνικό δίκαιο για τον εντοπισμό πρόδηλου σφάλματος του δικαστικού λειτουργού.

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο της Επικρατείας με την απόφαση της Ολομέλειας 1501/2014 αναγνωρίζει ρητά την αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου για παράνομες ζημιογόνες πράξεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας, προφανώς έχοντας ως έρεισμα την σχετική κοινοτική νομολογία, πράγμα το οποίο αποτελεί σταθμό για το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

---

<sup>141</sup> ΣτΕ 2852/2012

<sup>142</sup> Πρεβεδούρου Ε., Η προσωπική ευθύνη των δικαστών, [https://www.prevedourou.gr/νομολογιακές-εξελίξεις-στο-καθεστώς](https://www.prevedourou.gr/νομολογιακές-εξελίξεις-στο-καθεστώς-πρόσβαση), πρόσβαση 2/9/17.

## 2.5. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και η επανόρθωση περιβαλλοντικών βλαβών

### 2.5.1. Εισαγωγή

Το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος ορίζεται ως «το σύνολο των κανόνων δικαίου που αποσκοπούν στην πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, στη διατήρηση, την αποκατάσταση ή τη βελτίωση.<sup>143</sup>» των οικολογικών ισορροπιών. Με άλλα λόγια, η έννοια του δικαίου του περιβάλλοντος εμπερικλείει όλους τους παράγοντες που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και δύνανται να επηρεάσουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες.<sup>144</sup> Αντικείμενο του δικαίου του περιβάλλοντος είναι αφενός η προστασία τόσο του φυσικού όσο και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Δηλαδή, στο δίκαιο περιβάλλοντος περιλαμβάνονται: ο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, η χλωρίδα, η πανίδα, οι φυσικοί πόροι καθώς και ότι εμπερικλείεται στην ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και πολιτιστική κληρονομία της χώρας.

Η φύση του δικαίου του περιβάλλοντος είναι, κατά κύριο λόγο, τεχνική και εξαρτάται από τόσο από την επιστήμη όσο και από την τεχνολογία καθώς αφενός καθίσταται πιθανό να είναι η αιτία πρόκλησης της ρύπανσης και αφετέρου διότι δια μέσου της επιστήμης και της τεχνολογίας είναι περισσότερο αποτελεσματική η προστασία του περιβάλλοντος και η διατήρηση των οικολογικών ισορροπιών. Ωστόσο, το δίκαιο περιβάλλοντος δεν περιορίζεται στην επίτευξη των ανωτέρω σκοπών καθώς οι σύγχρονες περιβαλλοντικές συνθήκες διαρκώς αλλάζουν και κατ'επέκταση πρέπει να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα. Οφείλει λοιπόν, να ενσωματώσει τα νέα επιστημονικά δεδομένα σε κανόνες δικαίου, οι οποίοι ως σκοπό έχουν είτε την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος είτε την αποκατάσταση των ζημιών που έχουν ήδη προκληθεί.<sup>145</sup>

Επιπλέον, ως δίκαιο αποτελεί τμήμα του δημοσίου δικαίου και συγκεκριμένα του διοικητικού οικονομικού δικαίου. Πιο συγκεκριμένα είναι ένα δίκαιο που χαρακτηρίζεται από την έντονη παρουσία της νομολογίας. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, οι περιβαλλοντικές συνθήκες αλλάζουν διαρκώς, με αποτέλεσμα το περιβάλλον να χρήζει άμεσης προστασίας. Οι θεωρητικοί

---

<sup>143</sup> Ζουπούδη Λ., Διπλωματική Εργασία στο Διοικητικό Δίκαιο, «Η αστική ευθύνη κατά το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος (Ελληνικό-Κοινοτικό-Διεθνές), Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης-Σχολή Νομικών Οικονομικών & Πολιτικών Επιστημών, Τομέας Δημοσίου Δικαίου, Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 4.

<sup>144</sup> Ν.1650/86, άρθρο 2, παρ. 1.

<sup>145</sup> Βασιλόπουλος Ι., «Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και το δικαίωμα προσφυγής των πολιτών στη δικαιοσύνη», Περιβάλλον και Δικαιοσύνη 1/1997, σελ. 23.



ωστόσο επισημαίνουν ένα βασικό αρνητικό χαρακτηριστικό που υποσκάπτει την αποτελεσματικότητά του, την πολυνομία και προτείνουν τη δημιουργία ενός κώδικα περιβάλλοντος. Ο κώδικας περιβάλλοντος αφενός θα καταστήσει τη συνθήκες εφαρμογής πιο λειτουργικές και αφετέρου, θα βελτιώσει τις προϋποθέσεις για την παροχή έννομης προστασίας.

Εν συνεχεία, η περιβαλλοντική αστική ευθύνη είναι τμήμα της αστικής ευθύνης από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Εν συντομία, η προϋπόθεση ενεργοποίησης της αστικής ευθύνης είναι να υπάρχει η παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Επισημαίνεται ότι δεν προβλέπεται η αξίωση για αγωγή αποζημίωσης όταν η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια έγιναν κατά παράβαση διατάξεων κείμενων χάρη του δημοσίου συμφέροντος.

Η περιβαλλοντική αστική ευθύνη από την πρόκληση περιβαλλοντικής βλάβης προβλέπει την αποκατάσταση της ζημίας που έχουν υποστεί ιδιωτικά έννομα αγαθά, όπως για παράδειγμα, η ζωή, η ακεραιότητα, η περιουσία και η ιδιοκτησία, λόγω της περιβαλλοντικής προσβολής.<sup>146</sup> Αντιθέτως, η περιβαλλοντική ευθύνη συμπεριλαμβάνει και την υποχρέωση προς αποκατάσταση της βλάβης που έχει προκληθεί στο περιβάλλον. Επίσης, σύμφωνα με το νόμο (άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ), όπως και σε κάθε άλλη περίπτωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, ο διοικούμενος έχει το δικαίωμα να εγείρει αξίωση αγωγής αποζημίωσης για ζημίες που έχουν προκληθεί στο περιβάλλον από τα όργανα τους, κατά την άσκησης δημόσιας εξουσίας.

Η προσφυγή των διοικουμένων στα διοικητικά δικαστήρια έχει ως στόχο την πρόληψη ή την άρση της περιβαλλοντικής προσβολής δια μέσου της άσκησης της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής ουσίας ή της έγερσης της αξίωσης της αγωγής αποζημίωσης εξαιτίας νόμιμων πράξεων της διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, ως αντικείμενο των αγωγών αποζημίωσης δύνανται να είναι: α) για ζητήματα προστασίας οικιστικού περιβάλλοντος, όπως για παράδειγμα, η αποζημίωση της ιδιοκτησίας λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ.2 του Συντάγματος για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων, β) για τα ζητήματα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, παραδείγματος χάρη, η εξασφάλιση διηνεκούς προστασίας των μνημείων, κατά το άρθρο 24 παρ.6 του Συντάγματος, και γ) στα ζητήματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, με την αξίωση αποζημίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 22 του ν.1650/1986 για τη διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασία της φύσης.<sup>147</sup> Ακόμα, υπάρχει ένα μικρό ποσοστό αγωγών που

---

<sup>146</sup> Οικονόμου Α., “Αστική ευθύνη του Δημοσίου και επανόρθωση των περιβαλλοντικών βλαβών”, [http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a\\_oikonomoy.pdf](http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a_oikonomoy.pdf), πρόσβαση 31/7/2017, σελ.1-3.

<sup>147</sup> Παυλόπουλος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σε Απ.Γέροντας-Σ.Λύτρας/Γλ.Σιούτη/Σ.Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αν.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 322.

αφορά αξιώσεις αγωγών αποζημίωσης από τους διοικούμενους για παράνομες παραλείψεις του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ να λάβουν ορισμένα μέτρα, όπως για παράδειγμα, μέτρα για τη διατήρηση του περιβάλλοντος, η παράλειψη των οποίων έχει ως συνέπεια την πρόκληση βλαβών στην υγεία ή την ιδιοκτησία.

## 2.5.2. Νομολογιακά Παραδείγματα

Η ενεργοποίηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης στο δίκαιο του περιβάλλοντος δύναται να προκληθεί με διάφορους τρόπους. Πιο συγκεκριμένα, θεμελιώνεται αξίωση αποζημίωσης από πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια των οργάνων του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ. Επίσης, θεμελιώνεται από την παράλειψη ιδιαίτερων καθηκόντων και υποχρεώσεων, οι οποίες σύμφωνα με τους νόμους αλλά και τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία των οργάνων τους. Ακόμα, δεν αφορά την ιδιωτική φύση των δραστηριοτήτων του δημοσίου και επίσης, δεν δύναται να οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου όταν αυτό βρισκόταν εκτός υπηρεσίας.

Επιπλέον, το Δημόσιο έχει υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες ή οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών, οι οποίες σχετίζονται με την οργάνωση και λειτουργία του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Ειδικότερα, η παράνομη πράξη ή υλική ενέργεια ή η παράλειψη της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας μπορεί να αφορά, για παράδειγμα, την παράλειψη επίβλεψης και συντήρησης χώρων πρασίνου εκ μέρους ενός Δήμου, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την πτώση δένδρου και την πρόκληση ζημίας σε αυτοκίνητο (ΔΠΠ 3035/2013), την ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων από μονάδα επεξεργασίας λυμάτων, από τον Δήμο, με αποτέλεσμα τη ρύπανση της θάλασσας (ΣτΕ 948/2010). Συνάγεται λοιπόν, ότι αξίωση αποζημίωσης είναι να δυνατό να θεμελιωθεί όχι μόνο όταν παραβιάζεται διάταξη νόμου αλλά και παράλειψη ιδιαίτερων καθηκόντων ή υποχρεώσεων ή από μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

Χαρακτηριστικά, ως πρόσφατο παράδειγμα για παράλειψη καθηκόντων και υποχρεώσεων του Δημοσίου είναι η περίπτωση του ναυαγίου του πλοίου «ΑΓΙΑ ΖΩΝΗ II» στην περιοχή του Σαρωνικού (9-9-2017), το οποίο προκάλεσε σημαντική οικολογική καταστροφή. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ανακοίνωση της «Ελληνικός Νηογνώμων Α.Ε.», το συγκεκριμένο δεξαμενόπλοιο δεν έχει επιθεωρηθεί και δεν κατέχει οποιοδήποτε πιστοποιητικό ασφαλείας εκδοθέν από τον Ελληνικό Νηογνώμονα.<sup>148</sup> Ωστόσο, η εταιρία ισχυρίζεται το αντίθετο και χαρακτηριστικά αναφέρει

---

<sup>148</sup> Ελληνικός Νηογνώμων Α.Ε. Δελτίο Τύπου, Πειραιάς 14-9-2017, <http://www.hrs.gr>, πρόσβαση 27-9-2017.

σε ανακοίνωση της τα εξής: «Δηλώνουμε την αμέριστη συμπαράστασή μας στους κατοίκους, τους επιχειρηματίες της περιοχής και τις τοπικές αρχές. Από την πλευρά μας, αμέσως μετά την βύθιση του πλοίου, που είναι τεράστιο πλήγμα για εμάς, το προσωπικό και τις οικογένειές μας, δόθηκαν εντολές στην ιδιωτική εταιρεία που ανέλαβε το έργο της απορρύπανσης, να πράξει ό,τι είναι ανθρωπίνως και τεχνικώς δυνατό, ώστε να καθαριστεί πλήρως η πληγείσα περιοχή. Έχουμε τις διαβεβαιώσεις ότι αυτό θα γίνει». Ακόμα, επισημαίνει ότι το πλοίο ήταν αξιόπλοο, τα πιστοποιητικά ήταν εν ισχύ και είχε υποβληθεί σε όλους τους ελέγχους, όπως ορίζει η νομοθεσία και τονίζει ότι κάθε νύξη για υποτιθέμενη μη καταλληλότητα του πλοίου είναι ψευδής και συκοφαντική.<sup>149</sup>

Η ανακοίνωση της εταιρίας έρχεται σε αντίφαση με τα όσα υποστηρίζει το ναυτεργατικό σωματείο ΠΕΜΕΝ (Πανελλήνια Ένωση Μηχανικών Εμπορικού Ναυτικού), η οποία αναφέρει ότι πρώτον το πλοίο ήταν κατασκευής του έτους 1972 και χωρητικότητας 3205 τόνων. Συνεπώς, ήταν υπερήλικο και άρα εξαιρετικά επικίνδυνο για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας<sup>150</sup>. Επίσης, επισημαίνεται ότι η περιοχή όπου σημειώθηκε η εισροή υδάτων έφερε πρόχειρα μπαλώματα, τα οποία είχαν ως σκοπό να κλείσουν οι ανοιχτές τρύπες. Τέλος, το Σωματείο αμφισβητεί αφενός τα πιστοποιητικά ελέγχθηκαν και αφετέρου ότι ήταν εντάξει.<sup>151</sup>

Συνακόλουθα, οι ευθύνες του Ελληνικού Δημοσίου τόσο πριν (προληπτικός έλεγχος) από την πρόκληση του ναυαγίου όσο και μετά από αυτό ενδέχεται να αποδειχθούν τεράστιες. Ειδικότερα και τελείως συνοπτικά, στα πρώτα αναφέρεται ο έλεγχος καταλληλότητας του πλοίου και στα δεύτερα, η έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της ρύπανσης. Γεγονός είναι, όπως καταρχήν διαφαίνεται, ότι η ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου υπάρχει, όπως θα υπάρξουν προφανώς και χιλιάδες αξιώσεις ιδιωτών εναντίον του, οι οποίες σχετίζονται με την πρόκληση ζημιών στις επιχειρήσεις τους, από την πετρελαιοκηλίδα. Πολλά -και μεγαλύτερα- προβλήματα αντίστοιχου είδους είχαν προκληθεί από το ναυάγιο του πλοίου «*Prestige*».

Με αιτία το προαναφερθέν ναυάγιο του «*Prestige*» θεσπίστηκαν μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο για την προστασία της θάλασσας από τη ρύπανση πετρελαιοφόρων πλοίων και είναι οι εξής: α) η οδηγία 2001/106 ΕΟΚ, για την πρόβλεψη της τοποθέτησης «μαύρων κουτιών» στα πλοία, β) κανονισμός (ΕΚ) 417/2002 για την εσπευσμένη σταδιακή καθιέρωση απαιτήσεων διπλού κύτους ή

---

<sup>149</sup> <http://www.naftemporiki.gr/story/1275938/ti-leei-i-ploioktitria-etaireia-gia-to-nauagio-tou-deksamenoploiou>, πρόσβαση 27-9-2017.

<sup>150</sup> Μυλωνόπουλος Δ., Δημόσιο και Ιδιωτικό Ναυτικό Δίκαιο, 2η Έκδοση, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, 2012, σελ. 82-83.

<sup>151</sup> ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΑ ΕΝΩΣΗ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΝΑΥΤΙΚΟΥ (Π.Ε.Μ.Ε.Ν.), Δελτίο Τύπου-Καταγγελία, 14-9-2017

ισοδύναμου σχεδιασμού για τα πετρελαιοφόρα μονού κύτους και την κατάργηση του κανονισμού 2978/1994, γ) η οδηγία 2002/59 για τη δημιουργία ενός κοινοτικού συστήματος παρακολούθησης της κυκλοφορίας των πλοίων και ενημέρωσης, δ) ο κανονισμός 1406/2002 για τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για την ασφάλεια στη θάλασσα και ε) ο κανονισμός 2066/2002 για την επιτροπή ασφάλειας στη ναυτιλία και πρόληψης και ρύπανσης από τα πλοία.<sup>152</sup>

Γεγονός είναι ότι η διαρροή της πετρελαιοκηλίδας με αιτία τη βύθιση του πλοίου «ΑΓΙΑ ΖΩΝΗ II» προκάλεσε μεγάλες ζημιές στους ιδιώτες για την αποκατάσταση των οποίων η ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου θεωρείται μάλλον βέβαιη. Ας ελπίσουμε όμως ότι όπως και το ναυάγιο του «*Prestige*» και το ναυάγιο του «ΑΓΙΑ ΖΩΝΗ II» θα αποτελέσει αιτία για τη θέσπιση μέτρων (πχ της μείωσης της ηλικίας των πετρελαιοφόρων πλοίων), τα οποία θα περιορίσουν τις πιθανότητες επανάληψης ομοίων γεγονότων, στο μέλλον και με την παρατήρηση ότι τόσο η ευαισθησία όσο και η κινητοποίηση των αρμόδιων αρχών να κινούνται, πάντα και κοντά, στα πλαίσια της τελειότητας. Αν μάλιστα, τεθεί και το ζήτημα της απαγόρευσης διέλευσης των πετρελαιοφόρων πλοίων από κλειστές θάλασσες, πχ Ευβοϊκός Κόλπος, Κορινθιακός Κόλπος, θα είναι ακόμη, καλύτερα.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την υπ αριθ. 3974/2010 απόφαση του ΣτΕ επισημαίνεται ότι «το φυσικό περιβάλλον, όπως προκύπτει από το Σύνταγμα και τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η οποία για να είναι πλήρης και αποτελεσματική καθιστά υποχρεωτική για τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, δηλαδή είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών και για τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Η παράλειψη δε της Διοίκησης για λήψη παρόμοιων μέτρων είναι, παράλειψη οφειλομένης ενεργείας η οποία υπόκειται σε ακύρωση ενώπιον του του Συμβούλιο της Επικρατείας». Είναι κοινή διαπίστωση λοιπόν ότι η αστική ευθύνη είναι δυνατό να προκύψει και από την παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας.<sup>153</sup>

Επίσης, στη νομολογία έχει γίνει δεκτό ότι είναι δυνατό να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης από κανονιστική πράξη η οποία είτε εκδόθηκε κατ εξουσιοδότηση νόμου είτε από παράλειψη του Νομοθέτη δεν εκδόθηκε και εξαιτίας αυτής της παράλειψης παραβιάστηκαν υπέρτεροι κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος. Επισημαίνεται ότι η ευθύνη από τη συγκεκριμένη

---

<sup>152</sup> Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευαγγ., Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Β' έκδοση επαυξημένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 212-213

<sup>153</sup> Οικονόμου Α., «'Αστική ευθύνη του Δημοσίου και επανόρθωση των περιβαλλοντικών βλαβών'», [http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a.\\_oikonomoy.pdf](http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a._oikonomoy.pdf), πρόσβαση 31/7/2017, σελ. 3.

παράλειψη μπορεί να γεννηθεί, υπό τον όρο ότι οι επιζήμιες συνέπειες έχουν γενεσιουργό αιτία την επίμαχη διάταξη και δεν αφορούν την εφαρμογή της πράξης, από τη Διοίκηση.

Χαρακτηριστικά, η απόφαση 6070/1996 του ΣτΕ έκρινε αντισυνταγματικές τις διατάξεις του ν.2300/1995 και αναφέρει τα εξής: «...οι συνταγματικές διατάξεις του ν.2300/1995 με τις οποίες είχε προβλεφθεί ως αποζημίωση η μεταφορά του συντελεστή δόμησης κάτι που δεν ήταν εφικτό διότι σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.6 του Συντάγματος αυτό αφορά μόνο τα ακίνητα στα οποία επιβάλλονται περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και όχι τα ρυμοτομούμενα ακίνητα.<sup>154</sup>». Με άλλα λόγια, είναι δυνατή η θεμελίωση της αγωγής της αστικής ευθύνης και η αξίωση αποζημίωσης στις περιπτώσεις όπου ο τίτλος μεταφοράς του συντελεστή δόμησης έχασε την αξία του αφής στιγμής δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί εξαιτίας της μη εφαρμογής των κριθέντων ως αντισυνταγματικών διατάξεων.<sup>155</sup>

Επιπλέον, σε άλλη απόφαση του ΣτΕ, την 3974/2010 έχει κρίνει ότι τόσο από το Σύνταγμα όσο και από το δίκαιο τη ΕΕ, το περιβάλλον καθίσταται αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας. Η έννομη προστασία του περιβάλλοντος προκειμένου να είναι αποτελεσματική και ολοκληρωμένη υποχρεώνει τόσο τον νομοθέτη όσο και τη Διοίκηση να προβούν στη λήψη αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων. Η φύση των μέτρων δύναται να είναι είτε ατομικές είτε γενικές ατομικές είτε ατομικές είτε η παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για θέματα περιβάλλοντος.

Ακόμα, το ΣτΕ στην 3135/2002 απόφαση του, μετά από αίτηση αναίρεσης για το ζήτημα της απαγόρευσης σε ανώνυμη εταιρία να αναγείρει και να εκμεταλλευτεί τη νησίδα «Μαραθωνήσι» της Ζακύνθου ξενοδοχειακό συγκρότημα εξαιτίας των περιορισμών οι οποίοι είχαν επιβληθεί βάσει νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων στο πλαίσιο της προστασίας της θαλάσσιας χελώνας *Carretta-Carretta* έκρινε ότι: «η δράση της Διοίκησης είναι νόμιμη και συνεπώς δεν οφείλεται αποζημίωση βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, όταν: 1) η δράση αυτή κατατείνει στον περιορισμό της ιδιοκτησίας προς προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (επομένως δεν αντίκειται στο άρθρο 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ), 2) ο περιορισμός αυτός είναι σύμφωνος προς τον προορισμό της ιδιοκτησίας και εξειδικεύει την ισχύουσα στην περιοχή πολεοδομική νομοθεσία, χωρίς να είναι ανάγκη να συνταχθεί γενικότερο χωροταξικό σχέδιο ή ειδικό χωροταξικό σχέδιο και 3) ο εν λόγω περιορισμός εμφανίζει κλιμάκωση,

---

<sup>154</sup> Οικονόμου Α., “Αστική ευθύνη του Δημοσίου και επανόρθωση των περιβαλλοντικών βλαβών”, [http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a.\\_oikonomoy.pdf](http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a._oikonomoy.pdf), πρόσβαση 31/7/2017, σ. 4-5.

<sup>155</sup> Οικονόμου Α., όπως παραπάνω, σελ. 5.

ανάλογη με τη μορφή και το περιεχόμενο του προστατευόμενου είδους του φυσικού περιβάλλοντος, έτσι ώστε να γίνεται σεβαστή η συνταγματική επιταγή τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.»

Από τη μέχρι τώρα, νομολογία συνάγεται ότι υπάρχει μια ελαστικότητα αναφορικά με την ανοικοδόμηση των εκτός σχεδίου οικοπέδων, προορισμός των οποίων είναι κυρίως, η γεωργική εκμετάλλευση όχι όμως για ανοικοδόμηση. Η ανοχή αυτή έχει εγείρει μια σειρά από προβληματισμούς όσον αφορά στην προστασία της ουσίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, με βάση το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ<sup>156</sup>. Πιο συγκεκριμένα, το Δικαστήριο στις υποθέσεις Zante-Μαραθωνήσι κατά Ελλάδος (2007) και Ανώνυμη Τουριστική Εταιρία Κρήτης κατά Ελλάδος (2008) έκρινε ότι υπήρξε παραβίαση του προαναφερθέντος άρθρου διότι το ΣτΕ με τις αποφάσεις του διέρρηξε τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υπάρχει σε ότι αφορά τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις για τη διαχείριση και χρήση της περιουσίας του δημοσίου μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος.

Ακόμα, σε ότι αφορά πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ για θέματα οικιστικού περιβάλλοντος με 1047/2007 απόφαση του το ΣτΕ που είχε ως αντικείμενο τη νομιμότητα της συμπεριφοράς της Διοίκησης που αφορούσε την έκδοση οικοδομικής άδειας από πολεοδομικό γραφείο, στο όνομα του ενδιαφερομένου και με βάση την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία, κατά τον χρόνο έκδοσης της άδειας. Κρίθηκε ότι η εν λόγω νομοθεσία αντέβαινε στις διατάξεις του Συντάγματος καθώς επιδείνωνε τις συνθήκες διαβίωσης στο οικιστικό περιβάλλον και κατά συνέπεια, οδηγούσε στην υποβάθμιση του. Το αποτέλεσμα ήταν αφενός η ανάκληση της άδειας ως παράνομη και αφετέρου, ο ενδιαφερόμενος αναγκάστηκε να προβεί στην κατεδάφιση του οικοδομικού σκελετού. Μετά από αγωγή του ενδιαφερομένου για την αποκατάσταση τη ζημίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και του ΣτΕ, το ΣτΕ κατ' αναίρεση τον δικαίωσε και έκρινε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και συγκεκριμένα, το παράνομο της δράσης της διοίκησης, με την έκδοση της οικοδομικής άδειας, κατά τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας αντίθετων προς το Σύνταγμα<sup>157</sup>.

Τέλος, όσον αφορά στο ζήτημα της αστικής ευθύνης σε θέματα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, η νομολογία με την 3000/2005 ΣτΕ έθεσε τα θεμέλια για την αντιμετώπιση συναφών ζητημάτων στο μέλλον. Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ, κλήθηκε, κατ' αναίρεση να αντιμετωπίσει την απαγόρευση ανοικοδόμησης ακινήτου, χάριν προστασίας βυζαντινού

---

<sup>156</sup> <http://www.nis.gr/npimages/docs/ESDA2.pdf>, σελ. 1, πρόσβαση 28/4/2017.

<sup>157</sup> Παναγιωτόπουλος Γ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 3/2008, σελ.301-304.

μνημείου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαγόρευση ήταν θεμιτό μέτρο περιορισμού της ιδιοκτησίας, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος. Επίσης, έκρινε ότι δεν υφίστατο η προϋπόθεση της παράνομης πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης με τη σκέψη ότι οι ιδιοκτήτες ήταν υποχρεωμένοι να αποδεχθούν τους περιορισμούς για χάρη του μνημείου προτού προβούν με αίτησή τους προς τη Διοίκηση για την αξίωση καταβολής αποζημίωσης.

## Συμπέρασμα

Η πλούσια ελληνική νομολογία αντικατοπτρίζει τις διαρκώς αυξανόμενες περιπτώσεις ενεργοποίησης του μηχανισμού της αστικής ευθύνης των οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ. Είναι γεγονός ότι η ολοένα αυξανόμενη διεύρυνση των δραστηριοτήτων της Διοίκησης προκαλεί και την αντίστοιχη αυξητική τάση του ποσοστού των παρανομιών των κρατικών οργάνων καθώς και των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που είναι πιθανό να προκαλέσουν. Αφής στιγμής, προκληθεί η ζημία ή η παράνομη πράξη τότε σύμφωνα με τα άρθρα 105-106 του ΕισΝΑΚ, το Κράτος είναι υποχρεωμένο είτε να αποκαταστήσει τη ζημία που το ίδιο ή τα όργανά του προκάλεσαν ή να καταβάλει αποζημίωση στον ζημιούμενο ιδιώτη.

Εν συνεχεία, διαπιστώνεται μέσω της ελληνικής νομολογίας ότι η υλική ενέργεια αποτελεί μια σημαντική μορφή δράσης του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Λόγω του μεγάλου εύρους της κρατικής δραστηριότητας, η κατάταξη των υλικών ενεργειών κρίνεται σκόπιμο να γίνει σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια, ανάλογα με το γνώρισμα της περίπτωσης που εγείρεται κάθε φορά η αξίωση αποζημίωσης, όπως για παράδειγμα, η αστική ευθύνη του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ευθύνη στον χώρο της δημόσιας υγείας, η ευθύνη του Δημοσίου ή των ΟΤΑ από αυτοκινητικά ατυχήματα, η επανόρθωση περιβαλλοντικών βλαβών, η ευθύνη του Κράτους από αντισυνταγματικό νόμο, η ευθύνη οργάνων της δικαστικής λειτουργίας κλπ.

Επίσης, διαπιστώθηκε ότι συχνά, τόσο η παράλειψη όσο και η υλική ενέργεια έδωσαν το έναυσμα για τη διεύρυνση των προϋποθέσεων της κρατικής ευθύνης κατά τα άρθρα 105-106 του ΕισΝΑΚ προς όφελος του ζημιούμενου ιδιώτη. Βέβαια, ως απαραίτητη προϋπόθεση της έγερσης της αξίωσης για αποζημίωση είναι η ύπαρξη του παράνομου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, σύμφωνα με το διοικητικό δίκαιο, όπως για παράδειγμα για τη δράση των νοσοκομείων. Όπως φάνηκε και στην ανάλυση της νομολογίας στην παρούσα εργασία, η ιατρική αστική ευθύνη παρουσιάζει σημαντικές ιδιαιτερότητες καθώς διαπιστώνονται προσκόμματα κατά τον εντοπισμό του παρανόμου.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών και τις δυσκολίες που αυτό παρουσιάζει. Ως επικρατέστερο κριτήριο σύμφωνα με τη νομολογία είναι το κριτήριο του σκοπού της διοικητικής δράσης. Κατά συνέπεια, τα διοικητικά δικαστήρια καθίστανται, αρμόδια για την εκδίκαση των εκάστοτε περιπτώσεων. Ως μοναδικό ένδικο μέσο προβλέπεται η αγωγή αποζημίωσης καθώς ο ζημιούμενος



ιδιώτης δεν διαθέτει άλλο μέσο όσον αφορά στη δικαστική προστασία από τις πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ.

Καταληκτικά, η αστική ευθύνη του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ είναι ένας, ιδιαίτερα, σημαντικός μηχανισμός προστασίας και όχι μόνο διότι όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω αποτελεί το μοναδικό μηχανισμό προστασίας αλλά και επειδή λειτουργεί και ως μέσο διασφάλισης των αρχών της νομιμότητας και της ισότητας. Η εξέλιξη του δικαίου της ΕΕ και η σταδιακή διείσδυσή του στην ελληνική έννομη τάξη καθίσταται, σταδιακά ολοένα και πιο εμφανής. Όπως διαφαίνεται και από τις επικρατούσες τάσεις στην ελληνική νομολογία, η ελληνική έννομη τάξη όσον αφορά το ζήτημα της αστικής ευθύνης έχει εναρμονιστεί σχεδόν πλήρως με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Παραμένει όμως, διστακτική στην αστική ευθύνη από πράξεις των νομοθετικών οργάνων ή των οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας. Είναι ένα ζήτημα το οποίο χρήζει άμεσης και ουσιαστικής αντιμετώπισης διότι ο διοικούμενος ή γενικά ο ιδιώτης δεν διαθέτει κανένα μέσο προστασίας απέναντι στη νομοθετική και τη δικαστική λειτουργία.

## Ελληνική Βιβλιογραφία

- Βασιλόπουλος Ι., “Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και το δικαίωμα προσφυγής των πολιτών στη δικαιοσύνη”, Περιβάλλον και Δικαιοσύνη 1/1997
- Γεωργιάδης Α.,- Σταθόπουλος Μιχ. Καθηγητών Παν. Αθηνών, Αστικός Κώδικας, IV Ειδικό Ενοχικό, άρθρα 741-946, Εκδοτικός Οίκος Αφοί Σάκκουλα Αθήναι 1982
- Γεωργούτσου Ε., Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Ιούλιος-Δεκέμβριος 2015, τεύχος 86
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004
- Δασκαλάκη Ροδάνθη, Εργασία “Η αιτιώδης συνάφεια στη Νομική Επιστήμη”, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου”, Αθήνα, 2007
- Ζουπούδη Λ., Διπλωματική Εργασία στο Διοικητικό Δίκαιο, “Η αστική ευθύνη κατά το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος (Ελληνικό-Κοινοτικό-Διεθνές), Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης-Σχολή Νομικών Οικονομικών & Πολιτικών Επιστημών, Τομέας Δημοσίου Δικαίου, Θεσσαλονίκη, 2008
- Καρατζά Λίλα, 4 Κώδικες (ΑΚ, ΚΠολΔ, ΠΚ, ΚΠΔ). ΣΥΝ 37, Νομική Βιβλιοθήκη, 38<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2013
- Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Β΄ Έκδοση επαυξημένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007
- Μαθιουδάκης Ιακ., Η αστική ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, Εκδόσεις ΑΝΙΟΝ, Αθήνα, 2006,
- Μάνεσης Αριστ. Συνταγματικό Δίκαιο 1, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελίωδες Έννοιες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008
- Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, 3<sup>η</sup> έκδοση Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα και τους εκτελεστικούς του νόμους, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2004
- Μυλωνόπουλου Δ., Δημόσιο και Ιδιωτικό Ναυτικό Δίκαιο, 2<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, 2012
- Νικολάου Ε., 20 χρόνια Francovich: Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, Αρμ. 2012

- Παναγιωτόπουλου Γ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 3/2008
- Παυλόπουλου Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σε Απ.Γέροντας-Σ.Λύτρα/Γλ.Σιούτη/Σ.Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αν.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004
- Παυλόπουλου Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ΙΙ, , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1989
- Ραΐκου Δ., εισήγηση σε Επιστημονικό Συνέδριο, ΤΟ ΤΡΟΧΑΙΟ ΑΤΥΧΗΜΑ, Αστική Ευθύνη των εμπλεκόμενων μερών-Ανάδειξη σύγχρονων προβλημάτων δικαστηριακής πρακτικής-Ζητήματα Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου και των ΟΤΑ από αυτοκινητικά ατυχήματα, 24-25/9/2010
- Σακουλογεώργα Ελένη, Η Αστική ευθύνη του Δημοσίου, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2003-2004
- Σοϊλεντάκη Ν., Η αγωγή στη διοικητική δικονομία, Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004
- Σπηλιωτόπουλου Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 1, Ενδέκατη Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

## **Ιστολόγια**

<http://efotopoulou.gr/o-katarchin-mi-ektelestos-charaktiras-ton-veveotikon-diikitikon-praxeon>,

[http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a.\\_oikonomoy.pdf](http://giorgosbalias.gr/sites/giorgosbalias.gr/files/pdf/a._oikonomoy.pdf),

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php>

<http://www.nis.gr/npimages/docs/ESDA2.pdf>,

<http://epublications.web.auth.gr>

<https://www.prevedourou.gr>

<https://www.nomikaxronika.gr/article.aspx?issue=86>

<http://www.naftemporiki.gr/story/1275938/ti-leei-i-ploioktitiria-etaireia-gia-to-nauagio-tou-deksamenoploiou>

<http://ikee.lib.auth.gr/record/126498/files/GRI-2011-6658.pdf>