

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΓΑΛΑΝΗΣ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ, Δ.Ν.



ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟΥ

- Διοικητική διαδικασία
- Αστική ευθύνη

ΥΛΙΚΟ ΑΠΟ ΒΙΒΛΙΟ

Π. ΓΑΛΑΝΗΣ,
Ε. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΥ
Δ. ΜΠΑΤΣΟΥΛΑΣ

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ
2022



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- Ροή ενεργειών με σκοπό
- Αριθμός ενεργειών
- Χρονική σειρά
- Τρόπος

Εν στενή έννοια, η διοικητική διαδικασία αποτελεί μια σειρά από **αλληλοδιαδεχόμενες ενέργειες της Διοίκησης και του διοικουμένου του ιδιώτη που συνδέονται αιτιωδώς** και απολήγουν στην έκδοση μιας ατομικής διοικητικής πράξης ή στη σύναψη διοικητικής σύμβασης, ή, σύμφωνα με την καθηγήτρια κ. Γλ. Σιούτη, το «κανάλι» εκείνο στο οποίο συμβαίνουν τα ως άνω. Εν ευρεία έννοια, νοείται ως κάθε πράξη που κατατείνει σε έκδοση διοικητικής πράξης. Η **διοικητική διαδικασία** πολλές φορές εκκινεί με πρωτοβουλία της ιδιωτικής βούλησης, δηλαδή με αίτηση του ενδιαφερομένου διοικουμένου ή με άσκηση διοικητικής προσφυγής.

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

- Μια ειδική περίπτωση **αόριστης αξιολογικής έννοιας είναι το δημόσιο συμφέρον**. Το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να προσδιοριστεί εκ των προτέρων κατά τρόπο γενικό και αόριστο αλλά αποκτά ουσιαστικό πρακτικό περιεχόμενο ανάλογα με τις συνθήκες της κάθε περίπτωσης. Η Διοίκηση μπορεί να ορίζει το εκάστοτε δημόσιο συμφέρον χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι αποκτά αυτονομία από το δίκαιο. Αντιθέτως, η **Διοίκηση συνεχίζει να δεσμεύεται από το δίκαιο ακόμα και όταν προσδιορίζει το δημόσιο συμφέρον**.
- Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αποκτά κυρίως σημασία κατά την άσκηση **διακριτικής ευχέρειας, όταν δηλαδή η διοίκηση καλείται α) να προσδιορίσει μια αόριστη νομική έννοια ή β) να επιλέξει μεταξύ διάφορων εξίσου νόμιμων λύσεων**.
- Στην πρώτη περίπτωση, η διοίκηση καλείται να λάβει τα μέτρα που «επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον», και που κρίνει εκείνη εύλογα με βάση τις συνθήκες της εκάστοτε περίπτωσης. Στη δεύτερη περίπτωση, η διοίκηση πρέπει να επιλέξει τη λύση που υπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον και συνεπώς, γίνεται λόγος για **υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας**.

ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΣ – ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- Αίτηση – αίτηση Πρόσβασης στα έγγραφα
- Προσφυγή
- Ακρόαση

ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

- Στη θεωρία και τον νόμο γίνεται διάκριση ανάμεσα στην πρόσβαση στα διοικητικά και στα ιδιωτικά έγγραφα από τους ενδιαφερόμενους.
- Για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, απαιτείται συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος από τον δικαιούμενο. Σύμφωνα με το ΣτΕ, εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, Προσωπικής ενόμου σχέσεως που συνδέεται με το Περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση (άρθρο 5 ΚΔΔιαδ).
- Για την πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα δεν αρκεί το εύλογο ενδιαφέρον, αλλά απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον του αιτούντος, τα έγγραφα πρέπει και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί ενώπιον της Διοίκησης ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτή (Βλ. συνδυαστικά και Πρακτικό θέμα 17 κάτωθι).
- Τίθενται, ωστόσο, **κάποιοι περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στο έγγραφο που διακρίνονται σε απόλυτους και σχετικούς**. Οι απόλυτοι αφορούν την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής τρίτων προσώπων και του απορρήτου. Έτσι, σε αυτές τις περιπτώσεις, η Διοίκηση οφείλει να αρνηθεί την πρόσβαση και μάλιστα κατά δέσμια αρμοδιότητα, όπως γίνεται δεκτό και νομολογιακά.
- ΣτΕ ΕΑ 76/2021, 1866/2020, 94/2013 κλπ.

-
- Για την πρόσβαση στα **διοικητικά έγγραφα** απαιτείται συνδρομή **εύλογου ενδιαφέροντος** από τον δικαιούμενο. Σύμφωνα με το ΣτΕ, ως «εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση».
 - Για την πρόσβαση στα **ιδιωτικά έγγραφα** δεν αρκεί το εύλογο ενδιαφέρον αλλά απαιτείται **ειδικό έννομο συμφέρον** του αιτούντος, τα έγγραφα δε πρέπει και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί ενώπιον της Διοίκησης ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτή. Ο όρος «ειδικό έννομο συμφέρον» συνιστά έτερον τι του εύλογου ενδιαφέροντος και είναι σαφώς ειδικότερος, αφού συνδέεται άμεσα με το αιτούν πρόσωπο. Έννομο είναι το συμφέρον – επιπρόσθετα – που δεν αντίκειται στο δίκαιο, προστατεύεται από αυτό και αξίζει της έννομης αυτής προστασίας.
 - ΣτΕ 1214/2000, ΣτΕ 3130/2000, ΣτΕ 205/2000, ΣτΕ 841/1997, ΣτΕ 1397/1993, και Λαζαράτος Π., *Εύλογο ενδιαφέρον προς χορήγηση διοικητικών εγγράφων στη νομολογία του ΣτΕ*, Δίκη 29 (1998), σελ. 1229-1236.

-
- Από το Σύνταγμα (άρθρο 10, δικαίωμα αναφοράς στις αρχές), απορρέει η δυνατότητα άσκησης **απλής διοικητικής προσφυγής, η οποία διακρίνεται ανάλογα με το όργανο προς το οποίο απευθύνεται, σε αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή**. Το ίδιο προβλέπεται και στον ΚΔΔιαδ, ήτοι το άρθρο 24: «αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της ενδικοφανούς ή ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά το άρθρο 25, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, μπορεί για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του να ζητήσει κλπ...». Ο έλεγχος που διενεργείται από το διοικητικό όργανο μετά από τέτοια προσφυγή είναι πλήρης, δηλαδή έλεγχος νομιμότητας και ουσίας και η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την απλή προσφυγή αυτή το αργότερο μέσα σε 30 ημέρες (εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται τυχόν ειδικότερη προθεσμία).

ΑΠΛΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

- Με απλή προσφυγή προσβάλλεται ατομική (και όχι κανονιστική) διοικητική πράξη. Η απλή προσφυγή, καλείται και αίτηση θεραπείας, όταν απευθύνεται στη διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη και έχει ως αίτημα την ανάκληση ή την τροποποίηση της πράξης (αφού διενεργείται και έλεγχος ουσίας), ενώ καλείται ιεραρχική προσφυγή, όταν, ως εκ της φύσεώς της απευθύνεται στην αρχή που προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη και έχει ως αίτημα την ακύρωση της πράξης.
- Δεν προβλέπεται κάποια αποκλειστική προθεσμία για την άσκησή τους, αλλά η άσκησή τους επιφέρει ουσιαστικές και δικονομικές συνέπειες. Γενικώς, η νέα έρευνα της υπόθεσης μετά την άσκηση των απλών προσφυγών οδηγεί σε έκδοση εκτελεστής πράξης, υποκείμενη σε αίτηση ακύρωσης.

ΕΙΔΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

- Υποχρεωτική πρόβλεψη στον νόμο
- Έλεγχος νομιμότητας -> ακύρωση
- Διακοπή προθεσμίας
- Εκτελεστές

ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

- Υποχρεωτική άσκηση
- Υποχρέωση ενημέρωσης
- Έλεγχος κατά νόμο και κατ' ουσία
- Ακύρωση ή τροποποίηση
- Άπρακτη πάροδος τριμήνου = ΠΟΝΕ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- Κομβικό σημείο για τη διοικητική διαδικασία είναι η γνωμοδοτική διαδικασία που διακρίνεται σε προβλεπόμενη και οικειοθελή.
- Όταν ο νόμος απαιτεί για την έκδοση διοικητικής πράξεως τη **λήψη γνωμοδότησης** (προβλεπόμενη εκ του νόμου λήψη γνωμοδότησης), το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα οφείλει να διατυπώσει με πρωτοβουλία του ερώτημα προς ένα άλλο όργανο (ΚΔΔιαδ, άρθρο 20 § 1). Η γνώμη πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της. Διακρίνεται περαιτέρω σε εκούσια (δικαιούται να ζητήσει το όργανο) και υποχρεωτική (αν το αποφασίζουν όργανο υποχρεούται από τον νόμο να την ζητήσει). Όταν ο νόμος δεν προβλέπει τη σύμφωνη γνώμη, αυτή είναι απλή, κατά την ακόλουθη διάκριση: Απλή γνώμη είναι αυτή, στην οποία το αποφασίζον όργανο οφείλει να ζητήσει τη γνωμοδότηση, αλλά δεν δεσμεύεται από το περιεχόμενο της γνώμης και μπορεί να αποφασίσει κατά τρόπο διαφορετικό. Η απόκλιση από την απλή γνώμη πρέπει, ωστόσο, ταυτόχρονα να αιτιολογείται ειδικώς (ΚΔΔιαδ, άρθρο 20 § 2 β'). Η απλή γνώμη ενσωματώνεται στην εκτελεστή πράξη του οργάνου, ενώ τυχόν πλημμέλεια της απλής γνώμης προβάλλεται ως λόγος ακύρωσης και επιφέρει την ακύρωση της εκτελεστής πράξης που ερείδεται σε αυτή.
- Συνεπώς, π.χ. η «γνωμάτευση» της υγειονομικής επιτροπής μπορεί να θεωρηθεί γνώμη κατά την έννοια του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αφού πληρούνται σωρευτικώς όλα τα ως άνω κριτήρια για την ύπαρξη «γνώμης» κατά το διοικητικό δίκαιο. Το αποφασίζον όργανο δεν δεσμεύεται και μπορεί να αποκλίνει από τη γνωμοδότηση.

ΑΠΛΗ ΓΝΩΜΗ

- Μη δεσμευτική για το αποφασίζον όργανο
- Όχι εκτελεστή
- Υποχρέωση απόκλισης

ΣΥΜΦΩΝΗΗ ΓΝΩΜΗ

- Δεσμευτική
- Θετική ή αρνητική
- Αρνητική = εκτελεστή όταν δεν ενσωματώνεται

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΜΗΣ

- Αιτιολογία
- Επικαιρότητα – έγκαιρος χαρακτήρας



ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

- Βασικό κατοχυρωμένο θεμελιώδες δικαίωμα για την προστασία του διοικουμένου είναι σύμφωνα με το Σ Προκειμένου να διασφαλιστεί η νομιμότητα της διοικητικής διαδικασίας το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης που συνίσταται στη δυνατότητα που έχει, προ της έκδοσης δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης, εκδιδόμενης μετά από υποκειμενική συμπεριφορά του και κατά διακριτική ευχέρεια, και κατόπιν κλήσης από το διοικητικό όργανο, να εκφράσει τις απόψεις του. Καθιερωθέν αρχικά ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και νυν προβλεπόμενο στο Σ (άρθρο 20 § 2 Σ) και στον ΚΔΔιαδ (άρθρο 6), προϋποθέτει μεταξύ άλλων τη γνώση όλων των στοιχείων του φακέλου και το να μπορεί να προβαίνει σε ανταπόδειξη.

-
- Η ανάκληση Παράνομης Πράξης ανατρέχει στον **χρόνο έκδοσης της Πράξης** και την εξαφανίζει **ex tunc**, ήτοι αναδρομικά. Η Πράξη θεωρείται ως μηδέποτε εκδοθείσα και υπάρχει στο νομικό κόσμο. Η ανακλητική Πράξη επιφέρει την αποκατάσταση της νομικής και Πραγματικής κατάστασης που ίσχυε πριν την έκδοση της ανακληθείσας Πράξης.



-
- Το **δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης** που προβλέπεται στο άρθρο 20 § 2 και 6 ΚΔΔιαδ (πρβλ. και άρθρο 41 § 2 εδ. α Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων: είναι «το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση, πριν ληφθεί ατομικό μέτρο εναντίον του») επεκτείνει την ακρόαση από τη δικαστική στη διοικητική διαδικασία. Όπως έχει ερμηνευθεί και εν πολλοίς διαπλάσσει από τη νομολογία, αφορά ατομική διοικητική πράξη, δυσμενή μάλιστα και εκδιδόμενη κατά διακριτική ευχέρεια, απαιτούσα υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου κλπ. Εξάλλου, η όλη νομολογία του ΣΤΕ τείνει προς μία νομολογιακή εξειδίκευση του δικαιώματος, υπογραμμίζοντας την ανάγκη μεν ευλαβικής του τήρησης, αλλά και την επεξήγηση και εξειδίκευση της λειτουργικότητάς του σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής, προκειμένου να μην επιμηκύνεται άνευ αιτίας η δικαστηριακή διαμάχη. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται εξάλλου και η δικονομική αλυσιτέλεια.

-
- Αφού το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποβλέπει ουσιαστικά στην παροχή δυνατότητας στον διοικούμενο εις βάρος του οποίου εκδίδεται η δυσμενής πράξη να προβάλει συγκεκριμένους ισχυρισμούς ενώπιον του διοικητικού οργάνου, προκειμένου να μεταβάλει το διοικητικό όργανο την απόφασή του. Έτσι, για τη **λυσιτέλεια του λόγου**, η κομβική απόφαση ΟλΣτΕ 4447/2012 απαιτεί **«και παράλληλη αναφορά και των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε ενώπιον της Διοικήσεως αν είχε κληθεί»**. Μάλιστα, εφόσον – συνεχίζει η απόφαση – η ειδική νομοθεσία προβλέπει **και ενδικοφανή προσφυγή**, η προβολή των ισχυρισμών του διοικουμένου με την άσκηση της προσφυγής καλύπτει τη μη τήρηση του τύπου, ήτοι την έλλειψη της προηγούμενης ακρόασης.

- ΟλΣτΕ 4447/2012.