



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Ι.Ν.Ε.Π. ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

«Η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση
από παράνομες και νόμιμες πράξεις των
οργάνων του»

«Η εσωτερική συνάφεια ως
προϋπόθεση της κατά το άρθρο
105 Εισαγωγικού Νόμου του
Αστικού Κώδικα αστικής
ευθύνης του Δημοσίου»

*Δημήτρης Ράϊκος
Εφέτης Διοικητικών Δικαστηρίων,
Επίκουρος Καθηγητής Δημοκριτείου
Πανεπιστημίου Θράκης*

**ΠΤΥΧΕΣ ΤΗΣ ΚΑΤ'ΑΡΘΡΟ 105 ΕισΝΑΚ
ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗΣ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΣΥΝΑΦΕΙΑΣ ΓΙΑ
ΤΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Δημήτριος Γ.Ράικος
Εφέτης Δ.Δ.
Επίκουρος Καθηγητής Δ.Π.Θ.,

I. Εισαγωγή στην προβληματισμό

Το καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ για ζημιογόνες συμπεριφορές (πράξεις ή παραλείψεις) των οργάνων τους, το οποίο, υπό την ευρεία έννοια αυτού, αφορά κάθε περίπτωση που τα εν λόγω νομικά πρόσωπα οφείλουν να αποκαταστήσουν τη ζημία που προκλήθηκε σε πολίτες από τη δράση των οργάνων τους κατά την άσκηση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, είναι πολυεπίπεδο και σχετικά πολύπλοκο στην ελληνική έννομη τάξη. Και τούτο διότι καλύπτει με το βεληνεκές του όχι μόνο την ευθύνη από αδικοπρακτικές ενέργειες των προσωπικών φορέων των οργάνων, αλλά και εκείνη που προκύπτει από αντισυμβατική συμπεριφορά ή ακόμη και από «προσυμβατικό πταίσμα» κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης.

Στην ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμός της αστικής ευθύνης, θεμελιωμένος αρχικά στις αρχές της πρόστησης, συνδέεται ακολούθως με τις αρχές του δημοσίου δικαίου, βρίσκοντας την έκφρασή του μέσα από τα άρθρα 104, 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Τα άρθρα αυτά καθιερώνουν ρητά την αρχή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου (και των ΝΠΔΔ), θεμελιώνοντάς την στην υιοθέτηση της οργανικής θεωρίας των νομικών προσώπων.

Μια από τις προϋποθέσεις που θέτει το γράμμα της διάταξης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ έγκειται στο ότι η παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά του δημοσίου οργάνου

(πράξη ή παράλειψη) πρέπει να έχει εκδηλωθεί «κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί». Η συγκεκριμενοποίηση της έννοιας της εν λόγω φράσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, που χαρακτηρίζεται από τη θεωρία και τη νομολογία ως «εσωτερική συνάφεια», έχει αποτελέσει στην πράξη, εξαιτίας των διαφόρων ερμηνευτικών κριτηρίων που χρησιμοποιούνται από τους συγγραφείς, τον γόρδιο δεσμό της ερμηνευτικής προσέγγισης της ειδικότερης αυτής προϋπόθεσης του νομικού καθεστώτος αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ.

Η κατά τα ανωτέρω ασάφεια που επικρατεί αναφορικά με τη συστηματική ανάλυση του εννοιολογικού περιεχομένου της «εσωτερικής συνάφειας» ως όρου του πραγματικού του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, από τη μια πλευρά, και η περιοριστική ερμηνευτική προσέγγιση, που επιχειρεί η κρατούσα θεωρητική και νομολογιακή αντίληψη, ως προς ορισμένες πτυχές του ζητήματος, από την άλλη, αποτελούν αληθινή πρόκληση για τον θεωρητικό και εφαρμοστή του δικαίου. Η αναζήτηση της ορθής δογματικής στάσης και η υιοθέτηση ερμηνευτικών εκδοχών, που θα επιτρέπουν την εξαγωγή συμπερασμάτων με βάση σαφώς διαμορφωμένα κριτήρια, σε ένα πεδίο δικαίου που διακρίνεται για την εμπειρική και νομολογιακή περιπτωσιολογία του και την ποικιλία των λύσεων (case law), συνιστά το κύριο διακύβευμα κάθε μελέτης που έχει ως αντικείμενο τον θεσμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή επί μέρους θεματικές του.

II. Το στοιχείο της «εσωτερικής συνάφειας» στο πλαίσιο της θεμελιώδους διχοτόμησης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ κατά τα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ

Όπως προκύπτει ευθέως από το γράμμα, αλλά και το πνεύμα, των διατάξεων των άρθρων 104-106 του ΕισΝΑΚ, που θέτουν το γενικό νομικό πλαίσιο, η παραβίαση του οποίου οδηγεί στη διαμόρφωση του παρανόμου και των λοιπών όρων θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για πράξεις των οργάνων

τους, αν μεν η αδικοπραξία συνδέεται με έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου τότε έλκεται σε εφαρμογή η διάταξη του άρθρου 104 του ΕισΝΑΚ, ενώ αν αυτή διαπράχθηκε στο πεδίο άσκησης της δημόσιας εξουσίας, τότε η ευθύνη προσδιορίζεται από τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ.

Εξάλλου, το συνολικό οικοδόμημα της θεμελιώδους αυτής διχοτόμησης που επιχειρεί ο νόμος (άρθρ. 104-106 ΕισΝΑΚ) με βάση τη γραμματική διατύπωση των αντίστοιχων διατάξεών του, με τις προεκτάσεις που έχει στο πεδίο του ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, στηρίζεται στην πραγματικότητα στη συνδρομή της προϋπόθεσης της «εσωτερικής συνάφειας» σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Με άλλα λόγια, από τη στοιχειοθέτηση ή μη του εν λόγω όρου εξαρτάται: α) η επέλευση της διαγραφόμενης στο πραγματικό της διάταξης του άρθρου 105 ή εκείνης του άρθρου 104 του ΕισΝΑΚ ουσιαστικής έννομης συνέπειας, δηλαδή η ίδρυση της «ενοχικής» έννομης σχέσης προς αποζημιώση που παράγει η συνδεόμενη με τη ζημιογόνο συμπεριφορά παράνομη συμπεριφορά (νομική πράξη ή υλική ενέργεια, πράξη ή παράλεψη) των οργάνων του Δημοσίου και των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία ωστόσο θεμελιώνεται σε διαφορετικές προϋποθέσεις ανάλογα με το πεδίο στο οποίο εκδηλώνεται αυτή (δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο), και β) ο προσδιορισμός του δικαιοδοτικού πεδίου, δηλαδή εκείνου των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή των πολιτικών δικαστηρίων, τα οποία επιλαμβάνονται αντίστοιχα της επίλυσης των αναφυόμενων διαφορών από τις διατάξεις των άρθρων 105 και 104 του ΕισΝΑΚ.

III. Το πρόβλημα της βαρύτητας του πταίσματος του προσωπικού φορέα του οργάνου ως κριτηρίου για τη θεμελίωση ή μη «εσωτερικής συνάφειας»

Η κυρίαρχη νομολογιακή και θεωρητική αντίληψη διατυπώνει την ορθή, καταρχήν, θέση ότι δεν μπορεί να τεθεί σε κίνηση, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης

του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ προς αποζημίωση, στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η συμπεριφορά του οργάνου δεν συνδέεται με την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτό υπηρεσίας, με την έννοια της άσκησης των αρμοδιοτήτων της οργανωτικής μονάδας στην οποία αυτό ανήκει, αλλά εμφανίζεται προς τα έξω ότι αποτελεί μέσο και έκφραση της δραστηριότητάς του ως ιδιώτη και συνεπώς δεν αφορά τη λειτουργία του ίδιου του κράτους ή του ΝΠΔΔ.

Με αφετηρία τις παραδοχές αυτές, μερίδα της θεωρίας επιχειρεί περαιτέρω μια οριοθέτηση της προαναφερόμενης αρχής της κατ'άρθρ. 105-106 ΕισΝΑΚ αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, η οποία δημιουργεί σοβαρούς προβληματισμούς ως προς την ορθότητά της. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η εσωτερική συνάφεια καταλύεται, εκτός άλλων, και σε περιπτώσεις που σχετίζονται με τη βαρύτητα του πταίσματος των οργάνων αυτών κατά τη διαμόρφωση του περιεχομένου της παράνομης και ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας.

Τις ανωτέρω θεωρητικές αντιλήψεις φαίνεται να συμμερίζεται και η νομολογία μας, όπως φαίνεται από την επίδραση της παραπάνω θεωρητικής εκδοχής που αποτυπώνεται στη μείζονα σκέψη του δικανικού συλλογισμού πρόσφατων δικαστικών αποφάσεων, με χαρακτηριστική πανομοιότυπη φρασεολογία.

Η απόλυτη στάση της διαφαινόμενης ως κρατούσας θεωρητικής και νομολογιακής εκδοχής αποτελεί την αφετηρία δημιουργίας ποικίλων προβληματισμών ως προς τις δογματικές και πρακτικές επιπτώσεις που έχει στο βεληνεκές της εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, θέτοντας επί τάπητος, μεταξύ άλλων, και το πρόβλημα της διερεύνησης του ποιοτικού ρόλου που διαδραματίζει το υποκειμενικό στοιχείο (πταίσμα) του προσωπικού φορέα του κρατικού οργάνου στη θεμελίωση αστικής ευθύνης.

Συγκεκριμένα, οι επιπτώσεις της ανωτέρω περιοριστικής ερμηνευτικής θέσης της κρατούσας

θεωρητικής και νομολογιακής εκδοχής, που οδηγεί σε αδυναμία θεμελίωσης κατ'άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ οποιασδήποτε αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ (τουλάχιστον) στις περιπτώσεις εκ δόλου ενέργειας του οργάνου δημιουργεί ένα έλλειμμα του κράτους δικαίου στο συναφές πεδίο, και μάλιστα εκεί όπου ο παρανόμως ζημιωθείς από κρατική συμπεριφορά πολίτης έχει ανάγκη μεγαλύτερης δικαστικής προστασίας. Και τούτο διότι αφήνει εκτός της σκέπης και του βεληνεκούς του θεσμού της αστικής ευθύνης τις βαρύτερες περιπτώσεις παράβασης της αρχής της νομιμότητας από τα κρατικά όργανα, που συνήθως αποτελούν και εγκληματικές συμπεριφορές.

IV. Η κατεύθυνση της μελέτης: αμφισβήτηση της κρατούσας θεωρητικής και νομολογιακής εκδοχής

Τα αναζητούμενα ερμηνευτικά αποτελέσματα δεν μπορούν παρά να κινούνται προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της προστασίας των δικαιωμάτων του ζημιωθέντος από παράνομες ενέργειες (πράξεις ή παραλείψεις) του Κράτους πολίτη, στην αποκατάσταση των ζημιών του οποίου στοχεύει το όλο πλέγμα των δικαιϊκών ρυθμίσεων της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Δεν μπορούν παρά να εναρμονίζονται και να υπηρετούν την τελολογία του θεσμού της αστικής ευθύνης, που βρίσκει τη νομικοπολιτική του δικαιολόγηση στη αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της νομιμότητας της κρατικής (διοικητικής) δράσης, και τη συνταγματική του θεμελίωση στο κατοχυρωμένο δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος) και την αρχή της συμμετοχής όλων στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνατότητές τους (άρθρο 4 παρ.5 του Συντάγματος).