

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗΣ  
ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΛΕΙΨΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ  
(ΜΗ ΕΚΔΟΣΗ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟΥ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΟΣ).  
ΣΧΟΛΙΟ ΣΤΗΝ ΑΡ. 12852/2018 ΑΠΟΦΑΣΗ  
ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ  
(28<sup>ο</sup> ΤΜΗΜΑ).

**Νικόλαος Σαββάτης**

Δικηγόρος παρ' εφέταις (μέλος του Δ.Σ. Τρικάλων)

**I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΠΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΕΥΕΤΑΙ  
Η ΑΠΟΦΑΣΗ**

Με την υπ' αρ. 12852/2018 οριστική απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών (Τμήμα 28<sup>ο</sup>)<sup>1</sup> έγινε εν μέρει δεκτή η αγωγή δύο (2) αποφοίτων του Τμήματος Ανακαίνισης και Αποκατάστασης Κτιρίων της Σχολής Τεχνολογικών Εφαρμογών των ΤΕΙ Λάρισας και Πάτρας αντίστοιχα, με την οποία ζήτησαν να υποχρεωθεί το εναγόμενο Ελληνικό Δημόσιο να καταβάλει σε αυτούς, δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 105 ΕισΝΑΚ, 57, 59 και 932 ΑΚ εύλογη και ανάλογη χρηματική ικανοποίηση για την πθική βλάβη που αυτοί υπέστησαν από την παράνομη παράλειψη των οργάνων του εναγομένου να εκδώσουν, εντός συγκεκριμένου χρόνου, τα προεδρικά διατάγματα, τα οποία είναι αναγκαία για την κατοχύρωση των επαγγελματικών δικαιωμάτων τους. Με τη σχολιαζόμενη απόφαση έγινε δεκτός ο ισχυρισμός των εναγόντων ότι η παράλειψη έκδοσης κανονιστικής διοικητικής πράξης (π.χ. υπουργικής απόφασης ή προεδρικού διατάγματος), η οποία προβλέπεται από ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση και αποσκοπεί στη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, γεννά ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση, εφόσον αποδειχθεί ότι από την παράλειψη αυτή επήλθε ζημία στα δικαιώματα των διοικούμενων. Έγινε, περαιτέρω, δεκτό ότι τέτοιου είδους ευθύνη του Δημοσίου γεννάται και από την συνεχιζόμενη πέραν των τασσόμενων χρονικών ορίων, αλλά και πέρα από κάθε εύλογο χρόνο παράλειψη έκδοσης προεδρικού διατάγματος, η οποία (έκδοση) προβλεπόταν από ειδική εξουσιοδοτική διάταξη νόμου και επιβαλλόταν να συντελεσθεί μέσα

<sup>1</sup> Η αρ. 12852/2018 ΔΠρΑθ, δημοσιευμένη στην ΝΟΜΟΣ.

σε συγκεκριμένα χρονικά πλαίσια (βλ. άρθ. 43 παρ. 4 του Συντάγματος σχετικά με τη ρύθμιση θεμάτων που προβλέπονται από νόμο-πλαίσιο), εφόσον από την παράλειψη αυτή –συνεπεία της οποίας οι σχετικές διατάξεις του τυπικού νόμου παρέμειναν ανεφάρμοστες– εθίγησαν ατομικά δικαιώματα των πολιτών ή γενικά παραβιάστηκαν συνταγματικές διατάξεις<sup>2</sup>. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι, όπως προέκυψε από έρευνα της νομολογίας, το εν λόγω νομικό ζήτημα δεν είχε απασχολήσει ιδιαίτερος τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια<sup>3</sup>. Με την υπό εξέταση δικαστική απόφαση αναγνωρίστηκε επιπρόσθετα και η υποχρέωση της Διοίκησης να εκδίδει τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις εντός εύλογου χρόνου (σε περίπτωση μη τήρησης της τιθέμενης, από την εξουσιοδοτική διάταξη, προθεσμίας).

## II. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στην διάταξη του άρθ. 5 παρ. 1 του Σ. ορίζεται ότι «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Έκφανση της ανωτέρω ελευθερίας αποτελεί και η ελευθερία επιλογής και ασκήσεως επαγγέλματος, καθώς και η ανάπτυξη της προσωπικότητας του κάθε πολίτη διαμέσου της ενσχόλησής του με συγκεκριμένη επαγγελματική ή εργασιακή δραστηριότητα. Περαιτέρω, και όπως προαναφέρθηκε, στη διάταξη της παρ. 7 του άρθ. 16 του Σ. ρητά ορίζεται ότι: «Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το κράτος και με σχολές ανώτερης βαθμίδας για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρία χρόνια, όπως προβλέπεται ειδικότερα από τον νόμο που ορίζει και τα επαγγελματικά δικαιώματα όσων αποφοιτούν από τις σχολές αυτές». Η ρύθμιση αυτή καθιερώνει, κατά την ορθότερη άποψη, κοινωνικό δικαίωμα για παροχή επαγγελματικής παιδείας σε σχολές «ανώτερης βαθμίδας». Αυτή μπορεί άλλωστε να αποτελεί προϋπόθεση υλοποίησης του (κοινωνικού) δικαιώματος για εργασία (άρθ. 22 παρ. 1 του Σ.) και άρα συνυφαίνεται προς το τελευταίο. Στο άρθ. 22 παρ. 1 του Σ. ορίζεται ότι «η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού». Η εν λόγω διάταξη είναι κατευθυντήρια και ερμηνεύεται με την έννοια ότι το κράτος πρέπει να προωθεί τα κατάλληλα μέτρα για τη διαρρύθμιση μιας τέτοιας οικονομικής και κοινωνικής δομής της χώρας, ώστε να εξασφαλίζονται συνθήκες απασχόλησης των πολιτών σε θέσεις εργασίας και να προωθεί την ελευθερία επιλογής του επαγγέλματος. Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθ. 28 του Σ. οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και την θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους της καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου (το άρθρο αυτό αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σύμφωνα με ερμηνευτική δήλωση). Κατ' ακολουθία των ανωτέρω παραδοχών η θέσπιση επαγγελματικών δικαιωμάτων για τους αποφοίτους των ΤΕΙ, εκτός από την προαναφερθείσα παρ. 7 του άρθ. 16 του Σ., προβλέπεται ρητά και από την οδηγία 89/48/1988 ΕΟΚ<sup>4</sup>. Και ειδικότερα: Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λαμβάν-

<sup>2</sup> Πρβλ ΕφΑΘ 2174/1991, ΔιΔικ, 1991, σελ. 1141.

<sup>3</sup> 17670/1996 ΔΠΡΑΘ, 2364/2001 ΔΕΦΑΘ, 3088/2009 ΣΤΕ και 2040/2017 ΣΤΕ ad hoc αποφάσεις, δημοσιευμένες στη ΝΟΜΟΣ.

<sup>4</sup> Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αρ. L19, 32ο έτος/24.01.1989, η οποία σημειωτέον ότι καταργήθηκε από την οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 07.09.2005, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρ. L255, 48ο έτος/30.09.2005.

νοντας υπόψη μεταξύ άλλων: α) ότι η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών-μελών αποτελεί έναν από τους στόχους της Κοινότητας (ήδη Ευρωπαϊκής Ένωσης), β) ότι η ελεύθερη κυκλοφορία, για τους υπηκόους των κρατών-μελών, συνεπάγεται ιδίως την ευχέρεια να εξασκούν επαγγελματική δραστηριότητα ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί σε κράτος-μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο απέκτησαν τα επαγγελματικά τους προσόντα, γ) ότι οι υπάρχουσες κοινοτικές διατάξεις δυνάμει των οποίων τα κράτη-μέλη αναγνωρίζουν αμοιβαίως και για επαγγελματικούς σκοπούς τα διπλώματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που χορηγούνται στο έδαφος τους αφορούν λίγα επαγγέλματα, δ) ότι προκειμένου να υπάρξει σύντομη ανταπόκριση στην προδικασία ευρωπαίων πολιτών, που είναι κάτοχοι διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με συμπλήρωση κύκλου σπουδών τουλάχιστον τριών ετών και τα οποία έχουν χορηγηθεί σε κράτος-μέλος εκτός (διαφορετικό) από εκείνο στο οποίο θέλουν να ασκήσουν το επάγγελμά τους, πρέπει να εφαρμόζεται μέθοδος αναγνώρισης των διπλωμάτων αυτών που να τους διευκολύνει στην άσκηση όλων των επαγγελματικών δραστηριοτήτων για τις οποίες απαιτείται σε ένα κράτος- μέλος υποδοχής εκπαίδευση πέραν της δευτεροβάθμιας και ε) ότι κάθε κράτος-μέλος υποδοχής, στο οποίο είναι κατοχυρωμένο νομοθετικά ένα επάγγελμα, είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει υπόψη του τα προσόντα που αποκτώνται σε άλλο κράτος-μέλος και να εκτιμά αν αυτά αντιστοιχούν στα προσόντα που απαιτεί, εξέδωσε την 89/48/21.12.1988 οδηγία σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πιστοποιούν εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, η οποία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 2 αυτής, εφαρμόζεται στους υπηκόους κρατών-μέλους που επιθυμούν να ασκήσουν ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος-μέλος υποδοχής (δηλαδή σε κράτος άλλο από εκείνο στο οποίο απέκτησαν τον τίτλο σπουδών τους), ενώ στο άρθρο 12 αυτής ορίστηκε ότι η εσωτερική νομοθεσία των κρατών-μελών θα πρέπει να εναρμονιστεί με τις διατάξεις της οδηγίας μέσα σε διετή προθεσμία από την κοινοποίησή της σε αυτά. Θα πρέπει να επισημανθεί εδώ πως το ΔΕΚ καταδίκασε τη χώρα μας επειδή παρέλειψε να θεσπίσει εμπρόθεσμα τις απαιτούμενες για την πλήρη συμμόρφωση προς την ανωτέρω οδηγία διατάξεις<sup>5</sup>.

### III. ΑΠΟΖΗΜΙΩΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΓΙΑ ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ - ΕΥΘΥΝΗ ΑΠΟ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

Η ως άνω ερμηνευτική λύση, εκτός του ότι δικαιολογείται από τη φύση του προεδρικού διατάγματος ως νομικής πράξης, δεδομένου ότι εκδίδεται με πρόταση του αρμόδιου υπουργού, δηλαδή οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας, συμβάλλει προς την κατεύθυνση της παγίωσης ενός σύγχρονου κράτους δικαίου και συμπορεύεται και προς την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>6</sup>, η οποία έχει δεχθεί ότι δημιουργείται ευθύνη των κρατών-μελών για αποκατάσταση των ζημιών που επέρχονται από την παράλειψη των κρατών τούτων να προβούν στην έκδοση των αναγκαίων κανονιστικού περιεχομένου πράξεων (που μπορεί να είναι νόμοι, προεδρικά διατάγματα, κανονιστικές διοικητικές πράξεις) προκειμένου να εναρμονίσουν τη νομοθεσία τους με τις διατάξεις οδηγίας του κοινοτικού δικαίου, εφόσον η οδηγία αυτή συνεπάγεται απονομή δικαιωμάτων υπέρ ιδιωτών, η άσκηση των οποίων είναι αδύνατη χωρίς τη σχετική εναρ-

<sup>5</sup> ΔΕΚ υποθ. C-365/93, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, απόφαση της 23.3.1995, ΔιΔικ 1995, 1458.

<sup>6</sup> Πρβλ. ΔΕΚ 19.11.1992 - Υποθ. 6, 9/1990, A. Francovich κ.λπ. κατά Ιταλικής Δημοκρατίας.

μόνιση και υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράβασης του κράτους και της ζημίας του θιγέντος προσώπου, που προστατεύεται από τη σχετική οδηγία.

Από τη διάταξη του άρθ. 105 ΕισΝΑΚ, με την οποία θεσπίζεται η ευθύνη προς αποζημίωση του Ελληνικού Δημοσίου από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, η οποία έχει ανατεθεί σε αυτά, συνάγεται ότι για την εφαρμογή της διάταξης αυτής απαιτείται μεταξύ άλλων η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου να είναι παράνομη, δηλαδή με αυτήν να παραβιάζεται κανόνας δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Από το ότι δε ο νομοθέτης είτε με νόμο είτε με διοικητική κανονιστική πράξη, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση νόμου καθορίζει γενικότερα τους όρους του αδίκου, παρέπεται ότι δεν μπορεί να προκύψει έστω και αν προκαλείται ζημία σε τρίτο, ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση, κατ' εφαρμογή του αρ. 105 του ΕισΝΑΚ, από την εκ μέρους της Ελληνικής Πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια, κατά το Σ. όργανά της ή από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν, πλην αν από τη νομοθέτηση ή μη αυτήν γεννιέται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες δικαίου, όπως είναι και οι συνταγματικές διατάξεις<sup>7</sup>.

Υποχρέωση λοιπόν στη Διοίκηση για άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας υπάρχει μόνο όταν αυτό προκύπτει σαφώς και ανενδοίαστα από την εξουσιοδοτική διάταξη, το τελευταίο δε συμβαίνει κυρίως όταν με την εξουσιοδοτική διάταξη δημιουργούνται ευθέως και άμεσα αγώγιμα δικαιώματα και παράλληλα παρέχεται στη Διοίκηση εξουσιοδότηση για θέσπιση συμπληρωματικών (προς την κύρια νομοθετική ρύθμιση) κανόνων<sup>8</sup>.

Να σημειωθεί περαιτέρω ότι παράλειψη νομοθέτησης ικανή να θεμελιώσει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση συντρέχει όχι μόνον όταν παραβιάζεται υπερκείμενος κανόνας δικαίου (π.χ. συνταγματική διάταξη), αλλά και στην περίπτωση που η Διοίκηση παραλείπει να ρυθμίσει κανονιστικώς έννομη σχέση, όταν η υποχρέωσή της προς τούτο είτε πηγάζει ευθέως από το Σύνταγμα, είτε της έχει ανατεθεί κατά δέσμια αρμοδιότητα βάσει του εξουσιοδοτικού νόμου<sup>9</sup>. Εφόσον, συνεπώς έχει γίνει δεκτό ότι η παράλειψη έκδοσης κανονιστικής διοικητικής πράξης (π.χ. υπουργικής απόφασης), η οποία προβλέπεται από ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση και αποσκοπεί στη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα γεννά ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση, εφόσον αποδειχθεί ότι από την παράλειψη αυτήν επήλθε ζημία στα δικαιώματα των διοικουμένων πρέπει για την ταυτότητα του νομικού λόγου να γίνει δεκτό ότι τέτοια ευθύνη του Δημοσίου γεννάται και από την συνεχιζόμενη πέραν των τασσόμενων χρονικών ορίων, αλλά και πέρα από κάθε εύλογο χρόνο παράλειψη έκδοσης προεδρικού διατάγματος, η οποία έκδοση προβλεπόταν από ειδική διάταξη νόμου και επιβαλλόταν να συντελεσθεί μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά πλαίσια (βλ. άρθ. 43 παρ. 4 του Σ. σχετικά με την ρύθμιση θεμάτων που προβλέπονται από νόμο-πλαίσιο)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> ΣΤΕ 3587/1997, 1141/1999 7μελ.

<sup>8</sup> ΣΤΕ 3420/2006, 978/2000, 5/2001, 101/2004, 2551/2007.

<sup>9</sup> ΣΤΕ 3088/2009, ΔΕΦΑΘ 5987/2015, ΔΕΦΑΘ 3171/2015, περιοδικό ΔιοικητικήΔίκη, τεύχος 4, 2017, σελ. 621 και παρατηρήσεις ως προς την αστική ευθύνη του Δημοσίου για παράλειψη άσκησης, κατ' εξουσιοδότηση νόμου, κανονιστικής αρμοδιότητας Δικηγόρου, Μεταδιδακτορικής ερευνήτριας Π. Μιχαήλ.

<sup>10</sup> Αναλυτικότερα για το ζήτημα των κριτηρίων διάγνωσης της συνδρομής αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράλειψης ενέργειας βλ. παρατηρήσεις Δικηγόρου Κ. Π. Σαμαρτζή, δημ. περιοδικό ΔιοικητικήΔίκη, τεύχος 4, 2017, σελ. 616.

#### IV. ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ - ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ - ΧΡΗΜΑΤΙΚΗ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΛΟΓΩ ΗΘΙΚΗΣ ΒΛΑΒΗΣ

Επί του κυρίου νομικού ζητήματος που πραγματεύεται η σχολιαζόμενη απόφαση δέον να σημειωθούν τα ακόλουθα: Εν όψει της αρχής της διασταύρωσης των κρατικών λειτουργιών γίνεται δεκτό ότι επιτρέπεται η διοικητική λειτουργία να ασκεί εξουσία νομοθετική. Η νομοθετική αυτή αρμοδιότητα (κανονιστική αρμοδιότητα) παρέχεται είτε ευθέως από το Σύνταγμα, είτε από τον κοινό νόμο (τυπικό). Στο Σ. περιέχεται σειρά διατάξεων (άρθ. 43, 44 και 48) βάσει των οποίων επιτρέπεται και διευρύνεται η κανονιστική εξουσία της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα παρατηρούμε τα ακόλουθα. Κανονιστική αρμοδιότητα ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, υπό τον τύπο Διαταγμάτων, ως εξής: *Κανονιστικά Διατάγματα* υπό τις προϋποθέσεις ότι: 1. εκδίδονται βάσει «ειδικής» εξουσιοδότησης νόμου και όχι γενικής, 2. «μέσα στα όρια» της εξουσιοδότησης, δηλ. συγκεκριμένης και όχι αόριστης και 3. εκδίδονται με πρόταση του αρμόδιου υπουργού ή υφυπουργού εφόσον έχει μεταβιβαστεί σε αυτόν η οικεία καθ' ύλη αρμοδιότητα. Κατά συνταγματική διάταξη (άρθ. 43 παρ. 2) επιτρέπεται λοιπόν η βάσει νόμου ειδική εξουσιοδότηση προς έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Η έκδοση των εν λόγω κανονιστικών πράξεων επιτρέπεται εφόσον πρόκειται για ρύθμιση θεμάτων: 1. ειδικότερων, 2. τοπικού ενδιαφέροντος, 3. τεχνικού χαρακτήρα, 4. λεπτομερειακού χαρακτήρα σε σχέση προς την ρύθμιση του νόμου (τυπικού). Νομοθετική εξουσιοδότηση καλείται η με διάταξη τυπικού νόμου ανάθεση, σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της εξουσίας να θεσπίζει με κανονιστικές πράξεις του πρωτεύοντες και απρόσωπους-αφηρημένους κανόνες δικαίου, που ιδρύουν νέα δικαιώματα ή και υποχρεώσεις για τους διοικούμενους. Το εδ. α' της παρ. 2 του άρθ. 42 του Σ. θέτει τον κανόνα ότι *δέκτης της εξουσιοδοτήσεως είναι κατ' αρχάς μόνον ο ΠτΔ* που θα εκδώσει το σχετικό διάταγμα *κατόπιν προτάσεως του αρμόδιου υπουργού*, ενώ στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου καθιερώνεται στο Σ. η δυνατότητα εκδόσεως από το νομοθετικό όργανο *νόμων-πλαισίων*, οι οποίοι ψηφίζονται μόνον από την Ολομέλεια της Βουλής, η οποία παρέχει εκτεταμένη εξουσιοδότηση για να εκδοθούν προεδρικά διατάγματα, με τα οποία θα εξειδικευθεί ο νόμος-πλαίσιο<sup>11</sup>.

Εξάλλου, ως προς την έννοια της ηθικής βλάβης, αυτήν είναι η μη αποτιμητή σε χρήμα ζημία που υφίσταται το πρόσωπο από την προσβολή των μη περιουσιακών αγαθών του. Η γέννηση της εν λόγω αξίωσης για την αποκατάστασή της δεν προϋποθέτει απαραίτητα και την ύπαρξη περιουσιακής ζημίας<sup>12</sup>. Αποτελεί δε είδος ζημίας με σκοπό την ηθική παρηγοριά και ψυχική ανακούφιση του παθόντος. Ηθική βλάβη μπορεί να προκληθεί όταν βλάπτεται κάποιο από τα αγαθά της προσωπικότητας, όπως είναι και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας μέσα από την άσκηση επαγγέλματος. Γίνεται παγίως δεκτό ότι προσβολή της προσωπικότητας ενός ατόμου αποτελεί και η *παρακώλυση επαγγελματικής ή οικονομικής δράσης*, ενώ ο θιγόμενος δικαιούται να ζητήσει την αποκατάσταση της ηθικής του βλάβης δια χρηματικής ικανοποίησης κατ' άρθρο 59 ΑΚ, ενώ όπως ρητά ορίζεται στο ΑΚ 932 σε περίπτωση αδικοπραξίας, ανεξάρτητα από την αποζημίωση για την περιουσιακή ζημία, το δικαστήριο μπορεί να επιδικάσει εύλογη κατά την κρίση του χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Εν προκειμένω, νόμο-πλαίσιο αποτελεί ο ν. 1404/1983, με τον οποίο ιδρύθηκαν τα ΤΕΙ.

<sup>12</sup> Βλ. Εφαθ 4779/2004, ΕλλΔνη 2005, 842.

<sup>13</sup> Επί του ύψους της χρηματικής ικανοποίησης βλ. ΣΤΕ 110/2017 α τμ., περιοδικό ΔιοικητικήΔίκη, τεύχος 4, 2017, σελ. 583.

## V. ΙΣΧΥΡΙΣΜΟΙ ΕΝΑΓΟΜΕΝΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Το εναγόμενο, με το έγγραφο απόψεών του, αμφισβητεί τη βασιμότητα των ανωτέρω και προβάλλει, μεταξύ άλλων, ότι από την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 25 του ν. 1404/1983 δεν προκύπτει δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης να κάνει χρήση αυτής για την επαγγελματική κατοχύρωση των πτυχιούχων των ΤΕΙ αλλά διακριτική ευχέρεια αυτής. Περαιτέρω, συνεχίζει το εναγόμενο, η ανωτέρω παράλειψη της Διοίκησης ουδόλως παραβιάζει τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 και 22 του Συντάγματος ούτε και δύναται να θεωρηθεί ότι από τις ανωτέρω διατάξεις απορρέει δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης για έκδοση σχετικού π.δ/τος. Τέλος, με το 156004/Ζ1/28.09.2017 επικαιροποιημένο έγγραφο απόψεων, εκθέτει ότι κατ' εφαρμογή του ν. 4485/2017 (Α' 114/04.08.2017), τέθηκαν σε εφαρμογή νέες ρυθμίσεις που προβλέπουν εκ νέου την έκδοση π.δ/των, με τα οποία θα καθορίζονται τα σχετικά με το πλαίσιο πρόσβασης σε επαγγελματικές δραστηριότητες, βάσει προσόντων που προσδίδουν οι τίτλοι σπουδών που αποκτούν οι πτυχιούχοι Τμημάτων ΤΕΙ, στους οποίους δεν έχουν αναγνωριστεί ακόμη έως την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου επαγγελματικά δικαιώματα. Μάλιστα στις νέες αυτές διατάξεις ορίζεται ότι τα ίδια προεδρικά διατάγματα θα ισχύουν και για τους αποφοίτους ΤΕΙ του οικείου Τμήματος, που αποφοίτησαν πριν τη δημοσίευσή τους (βλ. σχετικά άρθρο 48 παρ. 3-5 ν. 4485/2017)<sup>14</sup>.

## VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

Με την υπό εξέταση οριστική απόφαση του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών αναγνωρίζεται, μετά από σειρά ετών, το νόμω και ουσία βάσιμο της αξίωσης καταβολής χρηματικής ικανοποίησης στον διοικούμενο, λόγω παράλειψης νομοθέτησης από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης. Δέχθηκε δε ότι παρά την παρέλευση τόσων ετών τα αρμόδια όργανα του εναγόμενου Ελληνικού Δημοσίου συνεχίζουν να παραλείπουν την έκδοση των αναγκαίων διαταγμάτων, κατά παράβαση τόσο της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 2 περ. γ' του ν. 1404/1983, η οποία λόγω της παράλειψης αυτής, έχει καταστεί ανεφάρμοστη, όσο και των άρθρων 5 παρ. 1, 16 παρ. 7 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και της 89/48/21.12.1998 Οδηγίας της ΕΟΚ. Εξαιτίας της ανωτέρω παράνομης παράλειψης των οργάνων του εναγομένου αναγνωρίζεται ότι οι ενάγοντες υπέστησαν ηθική βλάβη, διότι έχουν αντικειμενικά μειωθεί οι επαγγελματικές δυνατότητες τους σε συγκεκριμένους, αναλυτικά αναφερόμενους στο δικόγραφό τους, τομείς και εργασίες λόγω της μη δυνατότητάς τους να αναλάβουν εργασίες τις οποίες αναλαμβάνουν μόνο μέλη του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ). Η Διοίκηση υπείχε πράγματι, δυνάμει των εκάστοτε ισχυσασών διατάξεων περί των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των ΤΕΙ (άρθρα 25 παρ. 2 περ. γ' ν. 1404/1983, 6 παρ. 6 περ. β' ν. 2916/2001, 18 παρ. 2 ν. 3794/2009), την υποχρέωση εκδόσεως εντός ευλόγου χρόνου από την ίδρυση των ανωτέρω τμημάτων (σχ. άρθρο 25 παρ. 2 περ. γ' του ν. 1404/1983) διατάγματος σχετικού με την επαγγελματική κατοχύρωση των πτυχιούχων των ως άνω τμημάτων ΤΕΙ, όπως είναι οι ενάγοντες, είναι δε άμοιρες επιρροής από την άποψη αυτή οι επελθούσες, κατ' εφαρμογήν του ν. 4485/2017 (Α' 114), ρυθμίσεις, τις οποίες επικαλείται το εναγόμενο. Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη ότι α) με το π.δ. 200/1999 ιδρύθηκε Τμήμα Ανακαίνισης και Αποκατάστασης Κτιρίων στην Σχολή Τεχνολογικών Εφαρμογών του ΤΕΙ Πάτρας ενώ, ακολούθως, με το π.δ. 211/2004 ιδρύθηκε Τμήμα Ανακαίνισης και Αποκατάστασης Κτιρίων και στο Παράρτημα Τρικάλων του ΤΕΙ Λάρισας και β) για την ρύθμιση του δικαιώματος πρόσβασης σε επαγγελματικές δραστηριότητες βάσει προσόντων των πτυχιούχων των ανωτέρω τμημάτων

<sup>14</sup> Βλ. σκέψη αρ. 9 της 12852/2018 ΔΠρωτΑθ.

καταρτίσθηκε σχέδιο προεδρικού διατάγματος, το οποίο απεστάλη για επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όμως κρίθηκε ως μη νόμιμο με το Πρακτικό Επεξεργασίας 270/2011 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο, εν τέλει, έκρινε ότι η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση παρέβη την νόμιμη υποχρέωση που υπείχε να εκδώσει, εντός ευλόγου χρόνου από την ίδρυση των ανωτέρω τμημάτων (σχ. άρθρο 25 παρ. 2 περ. γ' του ν. 14040/1983), το προβλεπόμενο από την ως άνω διάταξη προεδρικό διάταγμα σχετικά με την επαγγελματική κατοχύρωση των πτυχιούχων των ως άνω τμημάτων ΤΕΙ. Και τούτο διότι η αποστολή του εν λόγω π.δ/τος στο Συμβούλιο της Επικρατείας για επεξεργασία έλαβε χώρα μόλις στις 22.12.2010 ήτοι μετά την παρέλευση ένδεκα (11) και έξι (6) ετών αντιστοίχως από την ίδρυση των ανωτέρω τμημάτων, απορρίπτοντας ως αβάσιμους όλους τους περί του αντιθέτου λόγους, που προβάλλει το εναγόμενο με την έκθεση απόψεών του.

## VII. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η σχολιαζόμενη δικαστική απόφαση ενισχύει σημαντικά το νομικό οπλοστάσιο εκείνων που υποστηρίζουν ότι υφίσταται ευθύνη των οργάνων της Διοίκησης από την άρνησή τους να εκδώσουν τα προεδρικά διατάγματα κατοχύρωσης των επαγγελματικών δικαιωμάτων των πτυχιούχων συγκεκριμένων ειδικοτήτων των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ). Εν κατακλείδι, αξίζει στα ανωτέρω δεδομένα να προστεθεί και η πολύ πρόσφατη σχετική απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμορφώσεων του ΣτΕ του άρθρου 2, παρ. 1, περ. β του ν. 3068/2002, σύμφωνα με την οποία επιβλήθηκε χρηματική κύρωση στα συναρμόδια Υπουργεία Παιδείας, Υποδομών, Περιβάλλοντος και Οικονομίας για την άρνησή τους να συμμορφωθούν με την αρ. 2040/2017 απόφαση του ΣτΕ, η οποία είχε κρίνει παράνομη την άρνηση της Διοίκησης να εκδώσει π.δ. που να καθορίζει τα επαγγελματικά δικαιώματα των πτυχιούχων Μηχανικών Ανακαίνισης και Αποκατάστασης Κτιρίων (ΤΕΙ Λάρισας και Πάτρας)<sup>15</sup>. □

<sup>15</sup> Αρ. 24/2021 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣΤΕ, δημοσιευμένη στο blogspot του ΣΥ.Μ.Α.Α.Κ. (<http://symaak.blogspot.com/>), Σύλλογος Μηχανικών Ανακαίνισης και Αποκατάστασης Κτιρίων.