

ΠΡΟΚΟΠΗΣ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Ι. ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ

ΠΡΟΚΟΠΗΣ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Ι. ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



**ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΓΑΡΥΛΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΕΛΕΣΟΥ

*«Ὅπου γάρ ἰσχύς συζυγοῦσι καὶ
δίκη, ποία ξυνωρίς τῆσδε
κρατερωτέρα;»*

Αἰσχύλου, Ἀπόσπασμα ἀδέβαιου
ἔργου, Νο 245 (απὸ το βιβλίο του
Τ. Ρούσσου, Αἰσχύλου, Αποσπά-
σματα, Αθήνα 1985)

*«Ἐνα πραγματικὰ ελεύθερο κρά-
τος πρέπει να ἔχει με τους πολίτες
του αμοιβαίῳ αἰσθημα ενοχῆς»*

Α. Πανσέληνος, Συνέντευξη με
τον εαυτὸ μου, σελ. 62

Στον κ. Μ.Α. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρόλογος στην ηλεκτρονική έκδοση	10
Προλεγόμενα	13
Συντομογραφίες	15
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	
ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ	18
I. Αστική ευθύνη του δημοσίου - κράτος δικαίου - αρχή της νομιμότητας	19
II. Η σημασία της σύγχρονης έκτασης της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων	20
III. Η έκταση της ερευνητικής συμβολής.....	22
IV. Οριοθέτηση του θέματος	23
V. Διάγραμμα της ύλης	24

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ ΟΙ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Διάγραμμα του Πρώτου Μέρους.....	26
----------------------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

Έννοια και σημασία της αστικής ευθύνης του δημοσίου	27
---	----

ΤΜΗΜΑ Ι

Η έννοια του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου» στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης	28
I. Ιστορική αναδρομή	28
Α. Τα δεδομένα της ελληνικής νομικής ορολογίας.....	28
Β. Η διαμόρφωση της ορολογίας σε άλλες γλώσσες	29
II. Οι σύγχρονες διαστάσεις	30

A. Το νομικό περιεχόμενο της ευθύνης.....	30
1. Η ευρεία έννοια.....	31
2. Η συγκεκριμενοποίησή της.....	31
B. Η ταυτότητα του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου».....	33
1. Αστική ευθύνη του κράτους και αστική ευθύνη του δημοσίου.....	33
2. Αστική ευθύνη - πολιτική ευθύνη - κοινοβουλευτική ευθύνη.....	37
III. Η πρόταση ενός ορισμού.....	41
A. Ο γενικότερος προβληματισμός.....	41
B. Το περιεχόμενο του ορισμού.....	41

ΤΜΗΜΑ II

Η σημασία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	42
I. Η φανερή λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου	44
A. Η αστική ευθύνη του δημοσίου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας	44
B. Η λειτουργία του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας	45
1. Η ανεπάρκεια του ακυρωτικού ελέγχου	45
2. Τα κενά του ακυρωτικού ελέγχου.....	46
II. Οι λανθάνουσες λειτουργίες του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου	49
A. Η επιτρεπτική λειτουργία.....	49
B. Η νομιμοποιητική λειτουργία.....	51
1. Το περιεχόμενο της νομιμοποιητικής λειτουργίας	51
2. Η ιδιομορφία του κρατικού παρεμβατισμού	53
Γ. Η παιδαγωγική λειτουργία.....	54
1. Το περιεχόμενο της παιδαγωγικής λειτουργίας	55
2. Η ιδιομορφία του κρατικού παρεμβατισμού	56

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

Η ιστορική εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	57
---	----

ΤΜΗΜΑ I

Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου: Αίτια και πραγματικές διαστάσεις του ανευθύνου.....	58
--	-----------

I. Το ανεύθυνο της πολιτείας στο πλαίσιο των αρχαίων ελληνικών δικαίων	59
A. Η αρχή του ανευθύνου	59
B. Ο μετριάσμος της.....	60
II. Το ανεύθυνο του δημοσίου στο πλαίσιο του ρωμαϊκού δικαίου	62
A. Η αρχή του ανευθύνου	62
B. Ο μετριάσμος της.....	63

ΤΜΗΜΑ II

Η σταδιακή εμπέδωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	64
--	-----------

I. Η εξάπλωση της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου.....	64
A. Κυριαρχία και αστική ευθύνη του δημοσίου	65
B. Θεωρία περί νομικών προσώπων και αστική ευθύνη του Δημοσίου	68
1. Η θεωρία του πλάσματος.....	68
2. Οι επιπτώσεις.....	69
II. Η τελική επικράτηση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	70
A. Οι κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις	71
1. Η επιρροή του κοινωνικού παράγοντα	71
2. Η επιρροή του οικονομικού παράγοντα.....	71
B. Η σχετικοποίηση του περιεχομένου της κυριαρχίας.....	72
1. Τα χαρακτηριστικά της σχετικοποίησης	72
2. Τα αποτελέσματα της σχετικοποίησης.....	74
Γ. Η εμφάνιση της οργανικής θεωρίας.....	75

1. Τα χαρακτηριστικά της οργανικής θεωρίας.....	76
2. Οι επιπτώσεις από την εφαρμογή της οργανικής θεωρίας.....	77
3. Οι επιπτώσεις στις ρυθμίσεις του Αστικού Κώδικα.....	78

ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ

Η θεσμική κατοχύρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.....	82
I. Η υπερπήδηση των τελευταίων εμποδίων.....	82
Α. Το δημοσιονομικό πρόβλημα.....	82
1. Οι διαστάσεις του προβλήματος.....	83
2. Το ξεπέρασμά του.....	84
Β. Το νομικό πρόβλημα.....	85
1. Το γαλλικό δίκαιο.....	86
2. Το γερμανικό δίκαιο.....	90
3. Το αγγλικό δίκαιο.....	93
α) η πρώτη φάση: οι περιορισμοί της αστικής ευθύνης...	94
β) η δεύτερη φάση: προς την ολοκλήρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης.....	97
γ) Συμπεράσματα.....	98
II. Το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην Ελλάδα ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα.....	100
Α. Η αφετηρία.....	101
1. Η νομολογία του Αρείου Πάγου.....	101
2. Το νομικό υπόβαθρο.....	102
Β. Η παλινδρόμηση.....	103
1. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου.....	104
2. Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στις αρχές της πρόσκτησης.....	106
α) Η πλήρης αξιοποίηση του θεσμού της πρόσκτησης.....	107
β) Οι περιορισμοί.....	108
Γ. Η προσφυγή στις αρχές του δημόσιου δικαίου.....	111
1. Τα θεωρητικά δεδομένα.....	111
2. Η απήχηση στη νομολογία.....	114

Δ. Η κατάληξη	115
1. Οι προσπάθειες που προηγήθηκαν.....	115
2. Οι ρυθμίσεις του Αστικού Κώδικα	117

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

Το ενιαίο νομικό θεμέλιο της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου	122
--	-----

ΤΜΗΜΑ Ι

Η θεμελίωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου σε ενιαία νομική βάση.....	123
I. Η προσφυγή στην έννοια του κράτους δικαίου	124
Α. Η θεωρητική τεκμηρίωση	124
Β. Κριτική προσέγγιση	125
II. Η αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του κράτους	127
Α. Ο κανόνας casum sentit dominus και η έκταση της εφαρμογής του.....	127
Β. Η ανταπόκριση στην ελληνική θεωρία και νομολογία.....	129
Γ. Κριτική προσέγγιση	130
III. Η επίκληση της αρχής του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους	131
Α. Η θεωρητική τεκμηρίωση	131
Β. Κριτική προσέγγιση	132
IV. Το νομικό θεμέλιο της αρχής της ισότητας.....	133
Α. Η θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην αρχή της ισότητας	134
Β. Η αστική ευθύνη του δημοσίου ως θεσμός της διορθωτικής δικαιοσύνης	136

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

Οι νομικές συνέπειες της θεμελίωσης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία βάση της αρχής της ισότητας	137
I. Το συνταγματικό υπόβαθρο της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οι προεκτάσεις του.....	138

A. Αστική ευθύνη του δημοσίου και αρχή της ισότητας.....	139
1. Η θεωρητική θεμελίωση.....	141
2. Οι νομικές συνέπειες	144
B. Οι δικονομικές εγγυήσεις εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου	149
1. Το δικονομικό θεμέλιο του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος.....	149
2. Οι νομικές συνέπειες	151
II. Οι προεκτάσεις της θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία βάση της αρχής της ισότητας.....	152
A. Η γενίκευση της αστικής ευθύνης του δημοσίου	153
1. Οι διαστάσεις της γενίκευσης	153
2. Η σημασία της γενίκευσης.....	154
B. Η γενίκευση της υποχρέωσης αποκατάστασης των ζημιωγόνων συνεπειών από νόμιμες, <i>prima facie</i> , πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου	155
1. Τα σημερινά δεδομένα της ελληνικής έννομης τάξης.....	156
2. Η προοπτική εξέλιξης.....	158
ΕΠΙΛΟΓΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ	162
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	167

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με αισθήματα εξαιρετικής τιμής αποδέχθηκα την πρόταση του αγαπητού μου συναδέλφου και Προέδρου του Ιδρύματος Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου κ. Ξενοφώντος Κοντιάδη να επανεκδοθεί, σε ηλεκτρονική μορφή e-Book, η δίτομη μονογραφία μου για την *Αστική Ευθύνη του Δημοσίου*, η οποία αρχικώς είχε εκδοθεί από τον εκδοτικό οίκο Αντ. Ν. Σάκκουλα. Και συγκεκριμένα τόσο ο τόμος Ι, με τίτλο *Γενική Θεώρηση της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου* (1986), όσο και ο τόμος ΙΙ, με τίτλο *Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημοσίου Δικαίου* (1989).

Βεβαίως, από την ως άνω πρώτη έκδοση της μονογραφίας μου έχουν παρέλθει σαράντα, σχεδόν, χρόνια. Γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι η εξέλιξη της βιβλιογραφίας και της νομολογίας εν προκειμένω έχει επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο ευρύτερο νομικό πεδίο της έρευνας της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου. Ας μου επιτραπεί όμως να υποστηρίξω, ύστερα από μια νέα ανάγνωση και των δύο τόμων της προμνημονευόμενης μονογραφίας μου, ότι οι βασικές θέσεις τις οποίες εκεί υιοθέτησα και ανέπτυξα διατηρούν σημαντικό μέρος της επικαιρότητάς τους. Τούτο ισχύει προδήλως για τον πρώτο τόμο αφού η επικαιρότητα αυτή προκύπτει, σχεδόν αβιάστως, από την ίδια την ουσία αφενός της εξέλιξης του θεσμού της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου. Και, αφετέρου, της συνταγ-

ματικής κατοχύρωσής της στη βάση της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών, με τη μεταγενέστερη εκτενή προσθήκη –πάντα σύμφωνα με τις μετέπειτα περί τούτου μελέτες μου– των συνταγματικών βάσεων του δικαιώματος αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος) καθώς και των βάσεων των σχετικών ρυθμίσεων του Ευρωπαϊκού Δικαίου, πρωτογενούς και παραγώγου.

Το ίδιο ισχύει όμως και για το σύνολο των προϋποθέσεων ενεργοποίησης του μηχανισμού της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου, κατά τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Και τούτο διότι από τη μια πλευρά η επέκεινα νομολογία –και πρωτίστως εκείνη του ΣτΕ– δεν «επιλάθευσε», κάθε άλλο, τις θέσεις που είχα τότε διατυπώσει ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο των προϋποθέσεων αυτών. Και, από την άλλη πλευρά, η ίδια νομολογία μάλλον επιβεβαίωσε τις προμνημονευόμενες θέσεις μου, κυρίως σε ό,τι αφορά τη συνταγματική κατοχύρωση της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου, το ποιες πράξεις και παραλείψεις του Δημοσίου καταλαμβάνει η ευθύνη αυτή –και προεχόντως τις πράξεις των δικαστικών οργάνων–, το σε τι συνίσταται η εκ μέρους των οργάνων του Δημοσίου παραβίαση της Αρχής της Νομιμότητας και το τι σημαίνει εν τέλει ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας της πράξης ή παράλειψης και της επελθούσας ζημίας.

Τέλος, πιστεύω βασίμως ότι οι τότε απόψεις μου για την αντικειμενική φύση της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου και –κατά κύριο μάλιστα λόγο– για την ανάγκη αξιοποίησής της στο έπακρο όταν το Δημόσιο προβαίνει σε ενέργειες οι οποίες εκθέτουν τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι αποδέκτες των πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του σε διακινδύνευση διατηρούν, πάντα κυρίως

σύμφωνα με τις νομολογιακές εξελίξεις, τη θεωρητική και πρακτική αξία τους.

Στα όσα προεξέθεσα οφείλω να προσθέσω και ότι για την πλήρη επικαιροποίηση όλων των θέσεών μου αναφορικά με την Αστική Ευθύνη του Δημοσίου χρήσιμη μπορεί να αποβεί η παράλληλη μελέτη του περί του ιδίου αντικειμένου Δ' Κεφαλαίου του *Γενικού Διοικητικού Δικαίου* (σελ. 55-240), το οποίο εκδόθηκε από τις Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, το 2025. Εξίσου δε χρήσιμη προς την ίδια κατεύθυνση μπορεί να αποβεί και η ερευνητική προσφυγή στις περί Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου επιμέρους μελέτες μου, οι οποίες εμπεριέχονται στον τόμο των *Νομικών Μελετών* μου (Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023), σελ. 766 επ.

Αθήνα, 5 Φεβρουαρίου 2025

Προκόπιος Παυλόπουλος

τέως Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Ακαδημαϊκός

Επίτιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Επιλέγοντας ως θέμα μονογραφικής μελέτης το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου γνώριζα πως είχα να αντιμετωπίσω δύο, τουλάχιστον, προκλήσεις: Η πρώτη αφορά την έκταση και τη φύση του θέματος, το οποίο αφενός δεν μπορεί να οριοθετηθεί σ' έναν συγκεκριμένο νομικό χώρο, αφού κινείται όχι μόνο στο πλαίσιο του δημόσιου αλλά και στο πλαίσιο του ιδιωτικού (και ιδίως του αστικού) δικαίου και αφετέρου έχει υποστεί μιὰ μακρόχρονη επεξεργασία τόσο από την πλευρά της θεωρίας, όσο και — κυρίως — από την πλευρά της νομολογίας. Η δεύτερη σχετίζεται με το γεγονός της ολοκλήρωσης της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων και τη συνακόλουθη υπαγωγή σ' αυτή, μετά την 11η Ιουνίου 1985, όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας, που αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου.

Μία νέα λοιπόν περίοδος νομολογιακής αντιμετώπισης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου άρχισε ήδη τη διαδρομή της, αφήνοντας πίσω της τη μακρά παράδοση που έχει κληροδοτήσει στον τομέα αυτό η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων. Τούτο σημαίνει, όπως είναι φανερό, ότι μία θεωρητική προσέγγιση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου σήμερα διατρέχει τον κίνδυνο να στηριχθεί σε ένα νομολογιακό υλικό που μπορεί εύκολα να αλλάξει, και μάλιστα σε σημαντικό βαθμό, στο άμεσο μέλλον.

Το ότι αποδέχθηκα τις προκλήσεις αυτές — και ιδίως τη δεύτερη — οφείλεται στην πεποίθησή μου πως η επιστημονική έρευνα στο νομικό χώρο μπορεί να καταξιωθεί περισσότερο, όταν οι απόψεις που τη συνθέτουν δεν θεμελιώνονται στο στέρεο και ασφαλές έδαφος της πνευματικής δημιουργίας, η οποία έχει προηγηθεί και δοκιμασθεί για την πρακτική αντοχή της, αλλά αναλαμβάνουν τον κίνδυνο να μείνουν εκτεθειμένες στη μελλοντική θεωρητική και δικαστηριακή αντιμετώπιση και κριτική.

Από πλευράς έκτασης πρέπει να τονισθεί ότι φιλοδοξία της μελέτης αυτής είναι να εξαντλήσει ιδίως την εξέταση των προβλημάτων που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα. Βεβαίως όπου η πληρότητα της έρευνας το επιβάλλει η ανάπτυξη θα εξαπλωθεί και σε τομείς, που ο τίτλος δεν φαίνεται να καλύπτει.

Η ευρύτητα, την οποία καταλαμβάνουν οι αναλύσεις που ακολουθούν, επέβαλε την ολοκλήρωση της μελέτης αυτής σε δύο τόμους, οι οποίοι αντιστοιχούν στα δύο μέρη που τη συνθέτουν. Σ' έναν τρίτο τόμο ελπίζω στο μέλλον να συμπεριλάβω όσα θέματα της αστικής ευθύνης του δημοσίου δεν αντιμετωπίζω εδώ και ιδίως τα θέματα που σχετίζονται με τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.

Από τη θέση αυτή οφείλω να ευχαριστήσω για το γόνιμο διάλογο, κατά τη διαμόρφωση των οριστικών μου απόψεων, τον Καθηγητή κ. Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλο και τον Πρόεδρο κ. Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλο, στον οποίο και το έργο αυτό αφιερώνεται, ως απότιση φόρου τιμής για την προσφορά του στα νομικά γράμματα και ως δείγμα αναγνώρισης της συμβολής του στη διαμόρφωση της — όποιας — επιστημονικής μου ταυτότητας.

Αθήνα, Μάιος 1986

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
β.δ.	Βασιλικό Διάταγμα
γνμδ	Γνωμοδότηση
Δ	Δίκη (περιοδικό)
ΔΚΚ	Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας
ΕΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου & Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΕΑΝ	Εφημερίς Ελληνικής & Αλλοδαπής Νομολογίας (περιοδικό)
ΕΕΓΝ	Εφημερίς Ελληνικής & Γαλλικής Νομολογίας (περιοδικό)
ΕΕΝ	Εφημερίς Ελλήνων Νομικών (περιοδικό)
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΤΑ	Επιθεώρησης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (περιοδικό)
Ε.τ.Κ.	Εφημερίς της Κυβερνήσεως
Ειρ.	Ειρηνοδικείο
Ειρ.Αθ.	Ειρηνοδικείο Αθηνών
έκδ.	έκδοση
επ.	επόμενα
Εφ.	Εφετείο
Θ	Θέμις (περιοδικό)
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

Μον.Πρωτ.	Μονομελές Πρωτοδικείο
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΔ	Νέον Δίκαιον (περιοδικό)
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
όπ. παρ.	όπου παραπάνω
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
Πρβλ.	Παραβάλλετε
Πολ. Πρωτ.	Πολυμελές Πρωτοδικείο
Πρωτ.	Πρωτοδικείο
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
σελ.	σελίδα
σημ.	σημείωση
τ.	τόμος
τεύχ.	τεύχος
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
AJDA	Actualité Juridique-Droit Administratif (περιοδικό)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (περιοδικό)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CE	Conseil d' Etat
D	Recueil Dalloz (περιοδικό)
DöV	Die öffentliche Verwaltung (περιοδικό)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (περιοδικό)
EDCE	Etudes et Documents du Conseil d' Etat
GG	Grundgesetz
IIAP	Institut International d' Administration Publique
JCA	Juris-classeur Administratif
JZ	Juristenzeitung (περιοδικό)
JCP	Juris-classeur Périodique (περιοδικό)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (περιοδικό)
R	Recueil des arrêts du Conseil d' Etat
RDP	Revue du Droit Public et de la Science Politique (περιοδικό)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RA	La Revue Administrative (περιοδικό)

S	Recueil Sirey (περιοδικό)
TA	Tribunal Administratif
TC	Tribunal des Conflits
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ

Η ενασχόληση με την ανάλυση του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου παρουσιάζει ένα πολύπλευρο ενδιαφέρον, αφού, μεταξύ άλλων, επιτρέπει στον ερευνητή να αποκτήσει, με βάση το συγκεκριμένο αυτό νομικό πρόβλημα, μία εκτενή εικόνα της νομικής αλλά και της πραγματικής οργάνωσης και λειτουργίας ενός μεγάλου τμήματος του κρατικού μηχανισμού.

Το ενδιαφέρον αυτό γίνεται περισσότερο προφανές, αν συλλογισθεί κανείς ότι μία τέτοια διείσδυση στο χώρο της οργάνωσης και λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού έχει ως αφετηρία μία παθολογική, από νομική άποψη, κατάσταση: την ύπαρξη ζημιογόνων συνεπειών, σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων, από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου. Η έρευνα λοιπόν του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτρέπει, από μεθοδολογική άποψη, να επαληθευθεί η αρχή, σύμφωνα με την οποία η αποκάλυψη της ουσίας ενός νομικού φαινομένου μπορεί να επιχειρηθεί όχι μόνο με βάση τη σύμφωνη με τους κανόνες της έννομης τάξης εμφάνιση και εξέλιξή του, αλλά και με βάση τη διερεύνηση των παθολογικών του παρεκδόσεων από τους κανόνες αυτούς¹.

1. Αποτελεί άλλωστε χαρακτηριστική επιβεβαίωση της ορθότητας της αρχής αυτής π.χ. το γεγονός, ότι η όλη θεωρία της διοικητικής πράξης, στο πλαίσιο του γαλλικού διοικητικού δικαίου, το οποίο επηρέασε και επηρεάζει αναμφισβήτητα και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, διαμορφώθηκε, τουλάχιστον κατ' αρχή, με βάση

Ι. Αστική ευθύνη του δημοσίου — κράτος δικαίου — αρχή της νομιμότητας

Το νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί, όπως θα τονισθεί εκτενέστερα στη συνέχεια², βασικό συστατικό της σύγχρονης έννοιας του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Μέσα λοιπόν από τις διάφορες φάσεις ανάλυσης των πτυχών του καθεστώτος αυτού μπορεί να αναδειχθεί, αμέσως ή εμμέσως, η σύγχρονη έννοια και λειτουργία των θεσμών του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Μάλιστα ως προς την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι ανάγκη να σημειωθεί, ότι η έρευνα του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι σε θέση να οδηγήσει στην αποκάλυψη και περιγραφή όχι μόνο των γνωστών και κοινώς αποδεκτών σήμερα λειτουργιών της³, αλλά και στην ανακάλυψη και περιγραφή μερικών άλλων λειτουργιών, που είναι δυνατό να χαρακτηρισθούν ως λανθάνουσες⁴, και που είναι τόσο περισσότερο αποκαλυπτικές, όσο φέρνουν στο φως την επέλευση σημαντικών μεταβολών στο χώρο των σχέσεων μεταξύ της διοίκησης και των κανόνων εκείνων, οι οποίοι οριοθετούν τη νομιμότητα της σύστασης και της δραστηριότητας των οργάνων της.

ση τους κανόνες που διέπλεσε η νομολογία του Conseil d' Etat (και στην ελληνική νομική πραγματικότητα, ως ένα σημείο, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας), κανόνες οι οποίοι αντιμετωπίζουν τη διοικητική πράξη και τη διοικητική δράση γενικότερα ως αντικείμενο αμφισβήτησης και ως περιεχόμενο διοικητικής διαφοράς, που κρίνεται στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων. Πρέπει να σημειωθεί δεβαίως ότι η αναφορά στο προηγούμενο παράδειγμα δεν σημαίνει ότι η μέθοδος αυτή προσέγγισης της νομικής πλευράς της διοικητικής πραγματικότητας είναι και η μοναδική ή, ακόμη, και η προσηγορότερη για την προώθηση της νομικής επιστήμης γενικότερα.

2. Βλ. παρακάτω, σελ. 44 επ.

3. Βλ. παρακάτω, σελ. 44 επ.

4. Βλ. παρακάτω, σελ. 49 επ.

II. Η σημασία της σύγχρονης έκτασης της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων

Μία άλλη πτυχή του ενδιαφέροντος που εμφανίζει σήμερα, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, η έρευνα του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, συνδέεται με τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, που αφορούν την έκταση της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων ως προς την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας.

Για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα⁵ οι διοικητικές διαφορές ουσίας και, επομένως, οι διαφορές οι σχετικές με την αστική ευθύνη του δημοσίου, ανήκαν, με βάση το καθεστώς της «ενιαίας δικαιοδοσίας», στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Το καθεστώς αυτό ακολούθησε, ως προς την εξέλιξη του, μία σταδιακώς φθίνουσα πορεία⁶. Μία πορεία

5. Που η αφετηρία του τοποθετείται, ουσιαστικώς, στην εποχή της οργάνωσης της ελληνικής δικαιοσύνης, μετά τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους και συγκεκριμένα στο χρόνο έκδοσης του Β.Δ. της 3/15 Απριλίου 1833, το οποίο προέδλεψε την ίδρυση του Συμβουλίου της Επικρατείας (που στη συνέχεια συστήθηκε με το Β.Δ. της 18.9.1835) και ιδίως στο χρόνο έκδοσης α) του Β.Δ. της 7/14 Μαΐου 1837 «περί αρμοδιότητος των τακτικών δικαστηρίων ως προς τας αμφισβητούμενας υποθέσεις», που καθόρισε τη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων και β) του Β.Δ. της 9/19 Ιουλίου 1838, το οποίο προέδλεψε την ίδρυση «πρωτοκλήτων» και «δευτεροκλήτων» διοικητικών δικαστηρίων με ειδικά καθορισμένο πλαίσιο δικαιοδοσίας επί ορισμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών (κυρίως ουσίας). Βλ. ενδεικτικώς Π. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, 1982, σελ. 79 επ. και τη σχετική βιβλιογραφία.

6. Κυριότεροι σταθμοί της οποίας υπήρξαν: α) το Σύνταγμα του 1952, που προέδλεπε (άρθρο 82) την εκδίκαση όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και υπό το καθεστώς του οποίου ιδρύθηκαν μόνο τα φορολογικά δικαστήρια, ως τακτικά διοικητικά δικαστήρια ειδικής δικαιοδοσίας (Ν.Δ. 3845/1958) και β) Το Σύνταγμα του 1975, υπό το καθεστώς του οποίου (άρθρο 94) και πριν από την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων εκδόθηκαν οι Ν. 505/1976 και 702/1977, που, μεταξύ άλλων ρυθμίσεων, υπήγαγαν μία σειρά διοικητικών διαφορών ουσίας (μεταξύ των οποίων και διοικητικές διαφορές ουσίας σχετικές με την αστική ευθύνη του δημοσίου, ιδίως κατά το άρθρο 7 του Ν. 702/1977 και το άρθρο 1 του Π.Δ. 341/1978) στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα οποία ήδη είχαν ιδρυθεί και λειτουργούσαν.

που έφθασε στο τέρμα της με την ψήφιση του ν. 1406/83⁷, ο οποίος, ορίζοντας ως ακραίο όριο της μακροχρόνιας μεταβατικής περιόδου την 11η Ιουνίου 1985, ολοκλήρωσε τη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, και, μεταξύ άλλων, υπήγαγε σ' αυτά και όσες από τις διοικητικές διαφορές ουσίας, τις σχετικές με την αστική ευθύνη του δημοσίου, δεν είχαν υπαχθεί ακόμη στον κύκλο της.

Από την ημερομηνία λοιπόν της 11ης Ιουνίου 1985 ολοκληρώνεται, τουλάχιστον κατά το μεγαλύτερο μέρος της⁸, η δικαιοδοσία των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων, πράγμα που σημαίνει ότι στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων αυτών ανήκει πλέον η εκδίκαση και όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας, που αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου. Παρουσιάζονται έτσι οι προοπτικές διαμόρφωσης μιάς νέας νομολογιακής γραμμής και νομολογιακής πολιτικής απέναντι στο πρόβλημα των κυρώσεων, που έχουν ως γενεσιουργό αιτία παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου. Η νομολογιακή αυτή γραμμή καθώς και η αντίστοιχη νομολογιακή πολιτική είναι ανάγκη να προσαρμοσθούν αφενός στις σύγχρονες εξελίξεις της κρατικής δραστηριότητας και των σχέσεων μεταξύ κράτους και πολίτη και ιδίως

7. Βλ. και το Π.Δ. 458/1985 «ρύθμιση δικονομικών και δικαστικών θεμάτων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων», που εκδόθηκε σ' εφαρμογή του Ν. 1406/1983 (κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 1 και 2 του νόμου αυτού).

8. Αν και από τη διατύπωση του άρθρου 9 παρ. 2 του ν. 1406/83, κατά την οποία «για την εφαρμογή των διατάξεων της προηγούμενης παραγράφου λαμβάνεται υπόψη ο χρόνος, κατά τον οποίο εκδόθηκε η διοικητική πράξη ή συντελέσθηκε η παράλειψη ή κατά τον οποίο γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της», προκύπτει ότι για ένα σημαντικό ακόμη χρονικό διάστημα, το οποίο συμπίπτει, κατά βάση, με τη συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής της σχετικής αξίωσης, τα πολιτικά δικαστήρια παραμένουν αρμόδια για την εκδίκαση ορισμένων διοικητικών διαφορών ουσίας και σε θέματα αστικής ευθύνης του δημοσίου. Κατά τούτο δεν είναι ακριβής η ρύθμιση του άρθρου 9 παρ. 3 του ν. 1406/1983, κατά την οποία: «Η προθεσμία του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, που παρατάθηκε με το άρθρο 33 του Ν. 1366/1983 (ΦΕΚ 81) μέχρι την 31.12.83, παρατείνεται από την παραπάνω λήξη της έως την 11η Ιουνίου 1985». (Για τα προβλήματα εφαρμογής του Ν. 1406/1983, βλ. ενδεικτικώς Γ. Παπαγιαννόπουλου, Οι διοικητικές διαφορές ουσίας και ο Ν. 1406/1983, ΕΔΔ, 1985, σελ. 5 επ.).

των σχέσεων διοίκησης και διοικουμένων και αφετέρου στην αντίστοιχη νοοτροπία του διοικητικού δικαστή, ο οποίος αναμφισβητήτως είναι περισσότερο εξοικειωμένος με το αντικείμενο του ελέγχου της νομιμότητας της κρατικής και ειδικότερα της διοικητικής δράσης.

Βεβαίως δεν πρέπει να αποσιωπάται το γεγονός ότι τα διοικητικά δικαστήρια, κατά την εκδίκαση των σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου διοικητικών διαφορών ουσίας, διαθέτουν το πλούσιο, μετά μάλιστα από πολύχρονη δικαστηριακή αλλά και θεωρητική καλλιέργεια και επεξεργασία, νομολογιακό απόθεμα των πολιτικών δικαστηρίων. Όμως το απόθεμα αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθεί κυρίως ως αφετηρία, ως πηγή έμπνευσης και ως παρακαταθήκη εμπειρίας. Και τούτο γιατί με βάση τα μέχρι σήμερα νομολογιακά δεδομένα η στάση που υιοθέτησαν τα πολιτικά δικαστήρια, μπροστά στο πρόβλημα της έκτασης του ελέγχου της νομιμότητας της κρατικής και ιδίως της διοικητικής δράσης, δεν υπήρξε τόσο αποτελεσματικά τολμηρή, όσο απαιτούν οι διαστάσεις του διαρκώς αυξανόμενου κρατικού παρεμβατισμού και η αντίστοιχη ανάγκη προστασίας του πολίτη και διοικουμένου. Αντιθέτως πιο ενθαρρυντικά υπήρξαν τα διήματα που έχουν ήδη μέχρι τώρα χαράξει τα διοικητικά δικαστήρια (και το Συμβούλιο Επικρατείας ως αναιρετικό δικαστήριο) στους τομείς δικαιοδοσίας τους για ανάλογα θέματα.

Με άλλες λέξεις η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, στο χώρο εκδίκασης των διοικητικών διαφορών ουσίας που αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου, οφείλει, με βάση τα νομολογιακά δεδομένα που υπάρχουν, να προσαρμόσει τον προσανατολισμό της αλλά και την τακτική της στις σύγχρονες ανάγκες ενός πιο αποτελεσματικού ελέγχου, ιδίως της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, με απώτερο στόχο την ολοκλήρωση του καθεστώτος προστασίας του πολίτη και του διοικουμένου ειδικότερα.

III. Η έκταση της ερευνητικής συμβολής

Η έρευνα αυτή του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου φιλοδοξεί να συμβάλει αφενός στην ανάλυση της μέχρι σήμερα οργάνωσης και λειτουργίας του και αφετέρου στη διατύπωση μερικών κριτικών σκέψεων, ως προς τις μελλοντικές προοπτικές του, κυρίως με βάση τις σύγχρονες θεαματικές μεταβολές και μεταρρυθμίσεις της κρατικής και ιδίως της διοικητικής δομής και δραστηριότητας. Μία τέτοια προσπάθεια δεν πρέπει να θεωρείται στην ελληνική νομική επιστήμη περιττή, αν συλλογιστεί κανείς ότι η μόνη ολοκληρωμένη μονογραφία στο

πεδίο έρευνας του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι το κλασικό έργο του Μ. Στασινόπουλου «Αστική ευθύνη του Κράτους»⁹. Οι λοιπές συμβολές¹⁰ είτε περιορίζονται σε συνοπτικές, κατά κανόνα, αναλύσεις, που εξυπηρετούν διδακτικούς σκοπούς και περιέχονται, συνήθως, στην ύλη πανεπιστημιακών συγγραμμάτων είτε εξαντλούνται στην κατ' άρθρο ερμηνεία των διατάξεων του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα¹¹ είτε, τέλος, αρκούνται στην επισήμανση και ανάπτυξη ειδικών θεμάτων, τα οποία, τις πιο πολλές τουλάχιστον φορές, εμφανίζονται στο πλαίσιο σχολίων της νομολογίας.

IV. Οριοθέτηση του θέματος

Στο στάδιο της πρώτης εμφάνισής της η μελέτη αυτή δεν θα καλύψει την έρευνα και ανάπτυξη του συνόλου του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Περιορίζεται στο τμήμα του εκείνο, που αφορά το καθεστώς της ευθύνης από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων του δημοσίου, οι οποίες εμφανίζονται κατά την άσκηση από αυτά δημόσιας εξουσίας στο πλαίσιο των καθηκόντων τους. Πρόκειται δηλαδή για μία ερευνητική προσπάθεια προσανατολισμένη αποκλειστικώς στον προσδιορισμό και την ερμηνεία των όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής κυρίως του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.

Βεβαίως ο περιορισμός αυτός δεν σημαίνει ότι θα αποκλείονται οι αναγκαίες αναφορές σε άλλες πτυχές του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και ιδίως οι αναφορές τόσο στις διατάξεις του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ, του οποίου άλλωστε οι ρυθμίσεις αποτελούν παρακολούθημα των αντίστοιχων ρυθμίσεων των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ, όσο και στις διατάξεις του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, που αφορούν το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες ανάγονται όμως σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου και κυρίως στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου.

Οι αναλύσεις που ακολουθούν θα ολοκληρωθούν σε σύντομο, πιστεύω, χρονικό διάστημα και θα πλαισιωθούν με την έρευνα όλων των

9. Αθήνα, 1950.

10. Βλ. στη συνέχεια τη σχετική βιβλιογραφία.

11. Άρθρα 104, 105 και 106.

Εισαγωγή

λοιπών στοιχείων και ρυθμίσεων, που σχηματίζουν την πλήρη εικόνα του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου

V. Διάγραμμα της ύλης

Από πλευράς διαγράμματος τη μελέτη αυτή θα αποτελέσουν δύο ενότητες, οι οποίες συνδέονται μεταξύ τους αναπόσπαστα.

Η πρώτη ενότητα, που έχει γενικό και οπωσδήποτε πιο αφηρημένο περιεχόμενο, είναι αφιερωμένη στην αποκάλυψη και ανάλυση των σύγχρονων διαστάσεων του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Στην ενότητα αυτή επιχειρείται η μεθοδολογικώς προηγούμενη διευκρίνιση ορισμένων βασικών εννοιών, που συνθέτουν τη νομική φυσιογνωμία της αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπως η σύγχρονη σημασία της, η ιστορική της εξέλιξη και το νομικό θεμέλιο, πάνω στο οποίο στηρίζονται οι επιμέρους ρυθμίσεις του καθεστώτος της.

Η δεύτερη ενότητα, της οποίας το περιεχόμενο είναι περισσότερο συγκεκριμένο, αναφέρεται στην ανάλυση των όρων και προϋποθέσεων οργάνωσης και λειτουργίας του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, με βάση κυρίως το ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

**ΟΙ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ
ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Ο προσδιορισμός, η περιγραφή και η ανάλυση των σύγχρονων νομικών διαστάσεων της αστικής ευθύνης του δημοσίου προϋποθέτει, από μεθοδολογική άποψη, την αντιμετώπιση και επίλυση των ακόλουθων, συναφών μεταξύ τους, ζητημάτων:

1. την οριοθέτηση της σύγχρονης έννοιας και την αποκάλυψη της σύγχρονης σημασίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.
2. την παρακολούθηση της ιστορικής εξέλιξης του καθεστώτος αυτού από την εποχή των πρώτων αμφισβητήσεων και προβληματισμών μέχρι την πλήρη εμπέδωσή του, τόσο στη νομική συνείδηση όσο και στη νομική πραγματικότητα.
3. την αναζήτηση και ανακάλυψη του ενιαίου εκείνου νομικού θεμέλιου, το οποίο όχι μόνο στηρίζει, από τη σκοπιά των κανόνων δικαίου, το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αλλά και αποτελεί την ασφαλέστερη αφετηρία για την αποτελεσματική και αποδοτική ερμηνεία και εφαρμογή του.

Τα τρία προαναφερόμενα ζητήματα αποτελούν τον πυρήνα, με βάση τον οποίο διαμορφώνεται το περιεχόμενο καθενός από τα τρία κεφάλαια, στα οποία και διαιρείται το πρώτο μέρος της μελέτης αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Στο πλαίσιο του κεφαλαίου αυτού θα επιχειρηθεί μία προσπάθεια οριοθέτησης ορισμένων βασικών νομικών εννοιών, που δαίνει προς δύο κατευθύνσεις:

Η πρώτη κατεύθυνση, πάντοτε δέδαια κατὰ κύριο λόγο στο χώρο της ελληνικής έννομης τάξης, αφορά τον εννοιολογικό προσδιορισμό και τη νομική οριοθέτηση του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου». Η δεύτερη προσανατολίζεται στην αποκάλυψη του ρόλου, που το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπως στο μεταξύ έχει εννοιολογικώς καθορισθεί, διαδραματίζει στο πεδίο του σύγχρονου κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Οι δύο προηγούμενες κατευθύνσεις σηματοδοτούν και το περιεχόμενο των δύο τμημάτων, που συνθέτουν το κεφάλαιο αυτό.

ΤΜΗΜΑ Ι

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ «ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ
ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ» ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ

Ι. Ιστορική αναδρομή

Α. Τα δεδομένα της ελληνικής νομικής ορολογίας

Ο όρος «ευθύνη» απαντάται σχετικώς ενωρίς¹ στο χώρο της ελληνικής γλώσσας. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι το ίδιο ενωρίς διαμορφώνεται στο χώρο αυτό και η ιδιαιτερότητα του νομικού του περιεχομένου.

1. Ο όρος «ευθύνη» προέρχεται από τον όρο «εύθυνα». Ο τελευταίος αυτός, στο πλαίσιο του αρχαίου αθηναϊκού δικαίου, ήταν, κατά γενική αποδοχή, συνώνυμος των όρων «διόρθωση», «τιμωρία», «κολασμός»².

2. Αλλά ο όρος «εύθυνα», και πάλι στο πλαίσιο του αρχαίου αθηναϊκού δικαίου, αντιπροσώπευε και μία ειδικότερη έννοια, προσαρμοσμένη στις ανάγκες της πολιτειακής οργάνωσης της πόλης των Αθηνών και, κατά συνέπεια, στις ανάγκες του δημόσιου δικαίου της εποχής εκείνης.

Συγκεκριμένα, ο όρος «εύθυνα» σήμαινε και τη λογοδοσία, στην οποία ήταν υποχρεωμένος να προβεί κάθε δημόσιος λειτουργός, στο τέλος της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία του είχε ανατεθεί³.

1. Σε σχέση δέβαια με την τύχη του ίδιου όρου σε άλλες γλώσσες, για τις οποίες γίνεται λόγος στη συνέχεια.

2. Βλ. π.χ. *Πλάτωνος*, Πρωταγόρας, 326, d-e : «ὅς δ' ἂν ἐκτός βαίῃη τούτων, κολάζει, καὶ ὄνομα τῇ κολάσει ταύτῃ καὶ παρ' ἡμῖν καὶ ἄλλοι πολλοῖ, ὥς εὐθυνούσης τῆς δίκης, εὐθύναι».

3. Βλ. π.χ. *Αριστοφάνους*, Σφήκες, 571 καὶ *Αριστοτέλους*, Ρητορική, 1411 β, 18-20: «Ὅτι καὶ αἱ πόλεις τῷ ψόγῳ τῶν ἀνθρώπων μεγάλας εὐθύνas διδάσιν· ἡ γὰρ εὐθυνα βλάβη τις δικαία ἐστίν». Πρβλ. καὶ *D. Macdowell*, Το δίκαιο στην Αθήνα των κλασικῶν χρόνων, 1986, σελ. 262 επ. Βλ. καὶ παρακάτω, σελ. 60 επ.

3. Συναφής είναι και ο όρος «εὐθυνος». Στην αρχική γενική του θεώρηση ο όρος «εὐθυνος» σήμαινε αυτόν που διορθώνει, που τιμωρεί και, σε τελική ανάλυση, το δικαστή⁴.

Στο αρχαίο αθηναϊκό δίκαιο ο όρος αυτός όμως είχε και ένα πιο συγκεκριμένο εννοιολογικό περιεχόμενο: Σήμαινε μία πολιτειακή αρχή, στην οποία λογοδοτούσαν όσοι ασκούσαν δημόσιο λειτουργήμα⁵.

4. Τέλος, ο όρος «ευθύνη» μπορεί να υπάρχει μόνο σε μεταγενέστερους συγγραφείς. Συναφώς παρατηρείται⁶ πως «οπουδήποτε απαντά εν τοις Αντιγράφοις παλαιών και δοκίμων συγγραφέων, ως εν Λυσ. 118. 26, 174. 26, είναι πιθανώς σφάλμα των αντιγραφών».

Β. Η διαμόρφωση της ορολογίας σε άλλες γλώσσες

Η σχετικώς πρώιμη εμφάνιση του όρου «ευθύνη» στο ελληνικό λεξιλόγιο (νομικό και μη) έρχεται σε αντίθεση με την καθυστέρηση, η οποία χαρακτηρίζει τη διαμόρφωσή του και την παρουσία του σε άλλες γλώσσες.

1. Έτσι ο όρος «responsabilité» [= ευθύνη] εμφανίζεται σχετικώς αργά στη γαλλική γλώσσα⁷.

4. Αισχύλου, Πέρσαι 827-828:

Ζεύς τοι κολαστής τῶν ὑπερκόμπων ἄγαν
φρονημάτων ἔπεστιν εὐθυνος βαρύς».

καί *Ευμενίδες* 273-275:

«Μέγας γάρ Αἴδης ἐστίν εὐθυνος βροτῶν,
ἔνερθε χθονός,
δελτογράφῳ δέ παντ' ἐπωπᾶ φρενί»

5. Βλ. π.χ. *Αριστοτέλους*, *Αθηναίων Πολιτεία*, XLVIII, 4: «Κληροῦσι δέ καί εὐθύνους ἕνα τῆς φυλῆς ἐκάστης, καί παρέδρους δύο ἐκάστῳ τῶν εὐθύνων, οἷς ἀναγκαῖόν ἐστι ταῖς ἀγοραῖς κατὰ τόν ἐπώνυμον τόν τῆς φυλῆς ἐκάστης καθῆσθαι» (βλ. και παρακάτω, σελ. 60 επ.).

6. *H. Liddell-R. Scott*, *Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσης* (ελληνική μετάφραση *Ξ. Μόσχου*), σελ. 364, λέξη «εὐθυνα».

7. Αντιθέτως ο όρος «responsable» (υπεύθυνος) είναι προγενέστερος και η πρώτη παρουσία του ανάγεται περίπου στο έτος 1300. Βλ. π.χ. *O. Bloch - W. von Wartburg*, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, 5η έκδ., 1968, *P. Richelet*,

Αν και με αρκετές αμφιβολίες, ως προς την ακρίβεια της διαπίστωσης, ο όρος «responsabilité» ανιχνεύεται για πρώτη φορά μόλις τον 18ο αιώνα στο *Dictionnaire critique de la langue française*^{8,9}.

2. Την ίδια, περίπου, εποχή εμφανίζεται ο αντίστοιχος όρος «responsibility» και στο αγγλικό λεξιλόγιο. Η πρώτη αναφορά του βρίσκεται στο *The Oxford English Dictionary*¹⁰ και η πατρότητά του αποδίδεται στον Α. Hamilton¹¹.

II. Οι σύγχρονες διαστάσεις

A. Το νομικό περιεχόμενο της ευθύνης

Ο όρος «ευθύνη», στο πλαίσιο της σύγχρονης νομοθεσίας και νομικής επιστήμης¹² και ανεξάρτητα από την ειδικότερη χωροθέτησή του — δηλα-

Dictionnaire français, 1680, του ίδιου, *Dictionnaire de l' Académie Française*, 1694. Πρβλ. και J. Henriot, Note sur la date et le sens de l' apparition du mot «responsabilité», *Archives de Philosophie du Droit*, n° 22, 1977, σελ. 59 επ.

8. Βλ. J.F. Feraud, *Dictionnaire critique de la langue française*, 1787-1788, τόμος III, σελ. 456, όπου αναφέρεται: «RESPONSABILITE est un mot de M. Necker. «La confiance dans ce papier naît de la responsabilité du Gouvernement - Ce mot peut être utile en certaines occasions. On lit aussi dans le Journ. de Gen. La responsabilité des Directeurs (de la Compagnie) ...». Πρβλ. επίσης M. Villey, *Esquisse historique sur le mot responsable*, *Archives de Philosophie du Droit*, όπ. παρ., σελ. 46 και J. Henriot, Note sur la date et le sens de l' apparition du mot «responsabilité», όπ. παρ., σελ. 60.

9. Πάντως ο M. Villey (*Esquisse historique sur le mot responsable*, όπ. παρ., σελ. 46 επ.) δέχεται θεάτως ότι οι όροι «responsable» και «responsabilité» μπήκαν αργά στο γαλλικό λεξιλόγιο, τονίζει όμως ότι οι νεολογισμοί αυτοί έχουν τις ρίζες τους στο ρωμαϊκό δίκαιο και συγκεκριμένα στους θεσμούς του «respondere» και της «sponsio».

10. Που εκδόθηκε το 1787 (τόμος VIII, σελ. 542).

11. Βλ. ειδικότερα το γνωστό έργο του Α. Hamilton, *The Federalist*. A. Commentary of the Constitution of the United States, 1888, όπου υπάρχει το ακόλουθο απόσπασμα: «I add, as a sixth defect, the want, in some important cases, of a due responsibility in the government to the people, arising from that frequency of elections which in other cases produces this responsibility (No LXIII, σελ. 392). Πρβλ. J. Henriot, Note sur la date et le sens de l' apparition du mot «responsabilité», όπ. παρ., σελ. 60-61.

12. Για μία γενικότερη θεώρηση του όρου «ευθύνη» και πέρα από το νομικό χώρο βλ., ενδεικτικώς, P. Fauconnet, *La responsabilité*. Etude de sociologie, 2η έκδ.,

δὴ ανεξάρτητα ἀπὸ τὴ συγκεκριμένη χρῆση τοῦ στο χώρο τοῦ δημοσίου ἢ τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου — ἀντιπροσωπεύει δύο ἐννοιες: Μία ευρεία καὶ μία πιο στενὴ¹³.

1. Ἡ ευρεία ἐννοια

Ἡ ευρεία ἐννοια τοῦ ὅρου «ευθύνη» καλύπτει τὸ φαινόμενο τῆς νομικῆς σύνδεσης μιᾶς ἐνέργειας ἢ παράλειψης με ἓνα συγκεκριμένο πρόσωπο (φυσικὸ ἢ νομικὸ), ἀσχέτως ἀν ἡ ἐνέργεια ἢ ἡ παράλειψη προκλήθηκε — ὀλικῶς ἢ μερικῶς — ἀπὸ δική τοῦ πρωτοβουλία, καὶ τὴν επιδάρυνση τοῦ προσώπου αὐτοῦ με τὶς ὁποιοσδήποτε (κατὰ κανόνα δυσμενεῖς) συνακόλουθες συνέπειες.

2. Ἡ συγκεκριμενοποίησή της

Ἀν καὶ ιδιαίτερα χρήσιμη, στο μέτρο ποὺ ὁ πολυδιάστατος χαρακτήρας τῆς επιτρέπει μία συνολικὴ θεώρηση τοῦ φαινομένου τῆς ευθύνης στο νομικὸ τομέα, ἡ ευρεία αὐτὴ ἐννοια χρειάζεται συγκεκριμενοποίηση καὶ, ἄρα, ὁριοθέτηση γιὰ νὰ λειτουργήσει ἀποδοτικὰ στο πλαίσιο τοῦ ἀκριβοῦς ἐντοπισμοῦ τοῦ περιεχομένου τῆς ἀστικῆς ευθύνης τοῦ δημοσίου. Μιὰ τέτοια ὁριοθέτηση πρέπει, με βάση τὰ κριτήρια τῆς σύγχρονης νομικῆς μεθοδολογίας, νὰ γίνῃ σύμφωνα με τὶς ἀρχές ποὺ διέπουν τὴν περιχαράκωση τοῦ ὅρου «ευθύνη» στο χώρο τοῦ ἐνοχικοῦ δικαίου. Καὶ τοῦτο γιὰτὶ ἡ δημιουργία καὶ ἐξέλιξη τοῦ φαινομένου τῆς ἀστικῆς ευθύνης τοῦ δημοσίου εἶναι, οὐσιαστικῶς, ἀποτέλεσμα τῆς διαμόρφωσης μιᾶς ἐνοχικῆς σχέσης μεταξύ τοῦ δημοσίου καὶ τοῦ ἢ τῶν προσώπων (φυσικῶν ἢ νομικῶν) ποὺ υφίστανται τὶς δυσμενεῖς συνέπειες μιᾶς παράνομης πράξης, παράλειψης ἢ υλικῆς ἐνέργειας τοῦ ὁργάνου τοῦ δημοσίου, ἡ ὁποία ἀποτελεῖ ταυτοχρόνως καὶ τὴ γενεσιουργὸ αἰτία τῆς ὅλης ἐνοχῆς.

Με βάση τὶς παραπάνω διαπιστώσεις ὁ ὅρος «ευθύνη», στο πλαίσιο τοῦ νομικοῦ καθεστώτος τῆς ἀστικῆς ευθύνης τοῦ δημοσίου, ἐκφράζει τὴν

1928 καὶ τὸν τόμο π^ο 22 τῶν Archives de Philosophie du Droit, με τὸν τίτλο «La responsabilité», ὁπ. παρ.

13. Βλ. π.χ. Μ. Σταθόπουλου, Γενικὸ ἐνοχικὸ δίκαιο, Ι, 1978, παρ. 2, V, σελ. 31-32.

υποχρέωση του δημοσίου¹⁴ να αποκαθιστά — συνήθως με τη μορφή της αποζημίωσης σε χρήμα — τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτουν οι διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ.

Πρέπει όμως να διευκρινισθεί ότι αν και συγγενής, η μορφή αυτή ευθύνης δεν ταυτίζεται απολύτως με εκείνη, που απαντάται στο χώρο του ενοχικού δικαίου. Πραγματικά ενώ στον τελευταίο αυτό χώρο «ευθύνη του οφειλέτη σημαίνει κυρίως “υπεγγυότητα” της περιουσίας του, υποβολή αυτής σε αναγκαστική εκτέλεση για την ικανοποίηση του δανειστή»¹⁵, τέτοια δυνατότητα ικανοποίησης του φυσικού ή νομικού προσώπου, που υφίσταται τις ζημιογόνες συνέπειες της παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας του οργάνου του δημοσίου δεν υπάρχει, αφού ο θεσμός της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου είναι, κατά βάση, άγνωστος στην ελληνική έννομη τάξη.

Βεβαίως είναι δυνατό να ανιχνευθεί η ύπαρξη και λειτουργία μηχανισμών, οι οποίοι — έστω και σε βαθμό ουσιωδώς μικρότερο από αυτόν που εγγυάται η αναγκαστική εκτέλεση — διασφαλίζουν την προστασία εκείνων, που έχουν να αντιμετωπίσουν ζημιογόνες συνέπειες από παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις οργάνων του δημοσίου. Πιο χαρακτηριστικός είναι ο μηχανισμός της ποινικής ευθύνης του οργάνου του δημοσίου, το οποίο αρνείται να εκτελέσει δικαστική απόφαση, θωρακισμένη με δύναμη δεδικασμένου, που αναγνωρίζει και οριοθετεί δικαίωμα αποζημίωσης κατά του δημοσίου. Τον μηχανισμό αυτό οργανώνει το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, κατά το οποίο: «Υπάλληλος εκ προθέσεως παραβαίνων τα καθήκοντα της υπηρεσίας αυτού προς τον σκοπόν όπως περιποιηθή εις εαυτόν ή εις άλλον παράνομον όφελος ή όπως βλάβη το κράτος ή άλλον τινά, τιμωρείται δια φυλακίσεως μέχρι δύο ετών, εάν η πράξις αυτή δεν τιμωρείται υπ’ ετέρας ποινικής διατάξεως».

14. Ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, κατά τη θέση σε κίνηση του μηχανισμού του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ.

15. Βλ. Μ. Σταθόπουλου, Γενικό ενοχικό δίκαιο, όπ. παρ., παρ. 2, V, σελ. 31. Πρβλ. Γ. Μπαλή, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, 8η έκδ., 1961, παρ. 182, σελ. 478.

Β. Η ταυτότητα του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου»

Μετά τη διευκρίνιση του όρου «ευθύνη» είναι απαραίτητη μία σύντομη αναφορά στα δύο άλλα συστατικά του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου» και συγκεκριμένα μία συνοπτική τεκμηρίωση των επιμέρους λόγων που φαίνεται να θεμελιώνουν την ορθότητα του χαρακτηρισμού της ευθύνης αυτής πρώτον ως ευθύνης «του δημοσίου» και δεύτερον ως ευθύνης «αστικής».

1. Αστική ευθύνη του κράτους και αστική ευθύνη του δημοσίου

Στην ελληνική θεωρία, ιδίως του δημόσιου δικαίου, διαμορφώθηκε ένα ρεύμα, το οποίο και σήμερα καταφεύγει στην υιοθέτηση του όρου «αστική ευθύνη του κράτους»¹⁶. Η ορολογία αυτή δεν είναι θεδαίως έξω από το κλίμα της σύγχρονης ελληνικής νομικής πραγματικότητας. Καταλήγει όμως σε μία υπέρμετρη διεύρυνση όχι μόνο των χαρακτηριστικών αλλά και των πιθανών προοπτικών έρευνας της ευθύνης από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, έτσι ώστε η νομική της ακρίβεια και η πρακτική της χρησιμότητα να είναι προβληματική.

16. Βλ. π.χ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., καθώς και *Φ. Βάλληγδα*, Η ευθύνη του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων των οργάνων της διοικήσεως, Θ, ΛΗ', σελ. 574 επ., και 589 επ., *του ίδιου*, Ευθύνη κράτους και νομικών προσώπων δια πράξεις οργάνων, Θ, ΝΒ', σελ. 174 επ., *Φ. Βεγλερή*, Ευθύνη του κράτους εκ των νομοθετικών πράξεων, Νέον Δίκαιον, 3, σελ. 222 επ., *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 6' έκδ., 1984, σελ. 593 επ., *του ίδιου*, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως, ΕΔΔ, 1962, σελ. 36 επ., 130 επ., 240 επ., *του ίδιου*, Επί της ευθύνης του κράτους δια πράξεις δημοσίας εξουσίας των οργάνων του, ΝοΒ, 3, σελ. 271 επ., *Κ. Δεμερτζή*, Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, 1903, *Δ. Κόρσου*, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, τ. Α', τεύχ. Β', 1985, σελ. 85 επ., *Π. Μπαλτάκου*, Αστική ευθύνη του κράτους, 1985, *Π. Σμαίλη*, Αστική ευθύνη του κράτους δια τας πράξεις και παραλείψεις των δικαστικών υπαλλήλων και ληξιάρχων, ΝοΒ, 7, σελ. 991 επ., *Ε. Σωμερτίου*, Περί της ευθύνης του κράτους, Δικαιοσύνη, 2, σελ. 137 επ., και 163 επ., *Ι. Φραγκιά*, Τινά περί της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων και ιδία του κράτους εκ των αδικών πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσώπων ή υπαλλήλων αυτού, Εφημερίς Ελληνικής και Γαλλικής Νομολογίας, ΚΗ', σελ. 33 επ., και 74 επ.

α) Κατά πρώτο λόγο η ορολογία αυτή συγκεντρώνει το ερευνητικό ενδιαφέρον στην έννοια του κράτους. Είναι όμως γνωστό ότι ο τελευταίος αυτός όρος αντιπροσωπεύει σήμερα — και βέβαια όχι μόνο στην Ελλάδα — ένα ευρύτατο εννοιολογικό φάσμα, του οποίου τα όρια εκτείνονται πολύ πέρα όχι μόνο από τη νομική πραγματικότητα αλλά και από αυτό το πεδίο της πολιτειολογίας.

Χωρίς να επιχειρείται εδώ μία ανάλυση του όρου «κράτος»¹⁷ πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το περιεχόμενό του καλύπτει εννοιολογικώς το πλαίσιο μιάς πραγματικότητας, που κινείται αφενός σε ένα νομικό και αφετέρου σε ένα εξωνομικό επίπεδο.

α1) Συγκεκριμένα βρήκε πολλούς θιασώτες η νομική προσέγγιση της έννοιας του κράτους, που επεξεργάσθηκε, ολοκλήρωσε και καθιέρωσε κυρίως ο G. Jellinek¹⁸ και κατά την οποία Πολιτεία είναι η νομική προσωπικότητα ενός λαού που ζει σε ορισμένη χώρα και που είναι εξοπλισμένη με πρωτογενή εξουσία¹⁹.

Είναι όμως φανερό ότι και με την αυστηρώς νομική αυτή οριοθέτηση ο όρος «κράτος» συμπτυνώνει μια τόσο εκτεταμένη αλλά και ετερόκλητη,

17. Κάτι που άλλωστε υπερβαίνει πια σήμερα και αυτά ακόμη τα όρια της πιο προχωρημένης μονογραφικής φιλοδοξίας.

18. Βλ. *Allgemeine Staatslehre*, 3η έκδ., 1966, σελ. 136 επ. Πρβλ. επίσης *Th. Tsatsos, Peri Politeias. Staatstheoretische Studien*, 1972, ιδίως σελ. 11 και *του ιδίου*, *Αι γενικαί αρχαί του πολιτειακού δικαίου*, 1959.

19. Οι θέσεις αυτές του G. Jellinek άσκησαν και εξακολουθούν να ασκούν σημαντική επιρροή στη θεωρία του δημόσιου, ιδίως, δικαίου. Βλ., εντελώς ενδεικτικώς, αποτελέσματα αυτής της επίρροής ιδίως in *K. Γεωργόπουλου*, *Στοιχεία συνταγματικού δικαίου*, τ. α', 1971, σελ. 10, *H. Ζέγγελη*, *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, 2η έκδ., 1912, ιδίως σελ. 1 επ., *A. Μάνεση*, (κατά βάση), *Συνταγματικόν δίκαιον*, τ. α', 1967, σελ. 39, *N.N. Σαρίπολου*, *Περί πολιτείας*, 1921, σελ. 1, *Χρ. Σγουρίτσα*, *Συνταγματικόν δίκαιον*, τ. α', 2η έκδ., 1962, σελ. 3 επ. Πρβλ. τέλος, ως προς την αλλοδαπή βιβλιογραφία, εντελώς ενδεικτικώς *K. Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 10η έκδ., 1977, ιδίως παρ. 1, II, σελ. 5 επ., *Th. Maunz*, *Deutsches Staatsrecht*, 14η έκδ., 1965, παρ. 1, I, ιδίως σελ. 1 επ., *G. Burdeau*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5η έκδ., 1972, σελ. 11 επ., *A. Hauriou*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6η έκδ., 1975, σελ. 92 επ., *G. Vedel*, *Droit constitutionnel*, 1949. (ανατύπωση 1984), σελ. 3 επ., *C. Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, τ. I, 1975, σελ. 69 επ. και ιδίως 98 επ., κ.α.

σε πολλά σημεία της, σειρά στοιχείων, ώστε η χρησιμοποίησή του για τον προσδιορισμό του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποδεικνύεται όχι μόνο προβληματική, αλλά και μεθοδολογικώς επικίνδυνη.

α2) Το προηγούμενο μειονέκτημα αποκτά μεγαλύτερες διαστάσεις, αν αναλογισθεί κανείς ότι ακόμη και αυτός ο τόσο ευρύς νομικός ορισμός του κράτους έχει σήμερα, κάτω από την επίδραση των σύγχρονων οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών ρευμάτων, αποδειχθεί ανεπαρκής για να εκφράσει την ουσία της δομής και λειτουργίας του κρατικού φαινομένου. Έτσι φαίνεται να επικρατεί, και μάλιστα όχι μόνο στο χώρο της πολιτειολογίας αλλά και σ' αυτόν ακόμη το χώρο του συνταγματικού δικαίου²⁰, η άποψη, κατά την οποία το κράτος πρέπει να ορισθεί κυρίως με βάση τις συνιστώσες της υποδομής, της οποίας αποτελεί εποικοδόμημα, διατηρώντας δέδαια μία σχετική αυτονομία. Η προαναφερόμενη άποψη καταλήγει στην υιοθέτηση του γενικότατου ορισμού, σύμφωνα με τον οποίο το κρατικό φαινόμενο εμφανίζεται ως η υλική συμπτύκνωση ενός συσχετισμού δυνάμεων ανάμεσα σε τάξεις και μερίδες τάξεων, έτσι όπως ο συσχετισμός αυτός εκφράζεται, πάντοτε με ειδικό τρόπο, μέσα στο κράτος²¹.

α3) Υπό τις προϋποθέσεις αυτές και με δεδομένη τη διαρκή επέκταση απόψεων, όπως η προηγούμενη, ακόμη και σε παραδοσιακούς νομικούς χώρους έρευνας²² είναι, το λιγότερο, αμφίβολο αν ο όρος «αστική ευθύνη του κράτους» παρουσιάζει κάποια αξιόπιστη αντιπροσωπευτικότητα ως προς τα στοιχεία εκείνα, τα οποία προορίζεται να εκφράσει και αν, συνα-

20. Βλ. π.χ. Α. Μάνεση, Συνταγματικό δίκαιο, Ι, 1980, σελ. 11 επ., του ίδιου, Κριτικές σκέψεις για την έννοια και τη σημασία του δικαίου, in Αφιέρωμα στον Κων. Τσάτσο, 1980, σελ. 365 επ., του ίδιου, Δίκαιο και πολιτική, in Δίκαιο και Πολιτική, Νο 1, 1982, σελ. 1 επ., Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, 3η έκδ., 1985, σελ. 69 επ., Πρβλ. Β. Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, 5η έκδ., 1983, ιδίως σελ. 1 επ. και Μ. Miaille, L' état du droit, 1978, ιδίως σελ. 159 επ.

21. Βλ. Ν. Πουλαντζά, Το κράτος, η εξουσία και ο σοσιαλισμός, 1978, ιδίως σελ. 182 επ. Από τις πολυάριθμες αναλύσεις του Ν. Πουλαντζά στο θέμα αυτό επισημαίνονται, εντελώς ενδεικτικώς, και οι ακόλουθες: Για τον Γκράμσι, 1982, ιδίως σελ. 35 επ. και τέλος Οι σημερινοί μετασχηματισμοί του κράτους, η πολιτική κρίση και η κρίση του κράτους, in Η κρίση του κράτους, 1980, σελ. 19 επ.

22. Όπως π.χ. στο συνταγματικό και στο διοικητικό δίκαιο.

κόλουθα, εμφανίζει μιὰ αντίστοιχη ερευνητική και πρακτική χρησιμότητα²³.

θ) Κατά δεύτερο λόγο η προτίμηση του όρου «αστική ευθύνη του δημοσίου» μπορεί να βασισθεί και στα δεδομένα του ισχύοντος δικαίου.

Συγκεκριμένα στα άρθρα 104 και 105 του ΕισΝΑΚ, που αποτελούν το νομοθετικό θεμέλιο του όλου καθεστώτος της αστικής ευθύνης από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, γίνεται ρητώς λόγος για αστική ευθύνη του «δημοσίου». Κατά συνέπεια η προσήλωση στην ορολογία αυτή αποτελεί, τελικώς, συμμόρφωση και εναρμόνιση προς τα δεδομένα της ισχύουσας έννομης τάξης. Πέρα όμως απ' αυτό η οποιαδήποτε απόκλιση από τη νομοθετικώς καθιερωμένη ορολογία θα μπορούσε, χωρίς μάλιστα να υπάρχει ιδιαίτερος λόγος που να στηρίζει την ύπαρξη πρακτικού ή, έστω, και θεωρητικού ενδιαφέροντος, να οδηγήσει σε συγχύσεις, οι οποίες θα ασκούσαν βλαπτική επίδραση στη θεωρητική επεξεργασία και την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου.

γ) Τα παραπάνω επιχειρήματα συνηγορούν αποφασιστικώς για την υιοθέτηση της άποψης, σύμφωνα με την οποία τα άρθρα 104 και 105 του ΕισΝΑΚ, αλλά και οι σχετικές και συμπληρωματικές προς αυτά διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά, ρυθμίζουν το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και όχι του κράτους. Αυτή φαίνεται να είναι σήμερα και η επικρατέστερη, τουλάχιστον στο χώρο της ελληνικής θεωρίας, άποψη²⁴.

23. Εδώ δεδαίως θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο συγγενής όρος «ευθύνη του κράτους» φαίνεται να γίνεται δεκτός από ένα σημαντικό τμήμα της θεωρίας και της νομολογίας σε άλλες χώρες. Έτσι π.χ. στο χώρο του γερμανικού δημόσιου δικαίου χρησιμοποιείται ο όρος «Staatshaftung». Βλ. π.χ. *N. Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985, σελ. 225 επ., *W. Rüfner* in *H. Erichsen - W. Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1975, ιδίως σελ. 358 επ., 360 επ., 377 επ. και 411 επ., *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, 10η έκδ., 1973, παρ. 17, σελ. 318 επ., *F. Mayer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4η έκδ., 1977, σελ. 226 επ. Επίσης στο χώρο του ελβετικού δημόσιου δικαίου χρησιμοποιείται ο όρος «responsabilité de l'état». Βλ. π.χ. *A. Grisel*, Droit administratif suisse, 1970 (ανατύπωση 1975), σελ. 417 επ.

24. Βλ. π.χ. *Π. Θεοδωρόπουλου*, Περιπτώσεις ανευθύνου του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων του οργάνου αυτού, ΝοΒ, 15, σελ. 80 επ., *Του ίδιου*, Το αγεύθυνον του δημοσίου εκ παραβάσεως υπό των οργάνων αυτού διατάξεως κειμένης χάριν του γενικού συμφέροντος, ΝοΒ, 14, σελ. 78 επ., *Κ. Κανκά*, Η ευθύνη

2. Αστική ευθύνη — πολιτική ευθύνη — κοινοβουλευτική ευθύνη

Απομένει να εξετασθεί το ζήτημα αν και κατά πόσο είναι απαραίτητη η προσθήκη του επιθέτου «αστική», προκειμένου να καθορισθούν επακριβώς το περιεχόμενο και τα όρια της ευθύνης εκείνης του δημοσίου, της οποίας το καθεστώς διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ.

α) Κατά τρόπο πάγιο η ελληνική θεωρία²⁵ φαίνεται να ενστερνίζεται τη θέση, σύμφωνα με την οποία το επίθετο «αστική» αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τον προσδιορισμό της ταυτότητας αυτής της συγκεκριμένης μορφής ευθύνης του δημοσίου, που αναλύεται στην υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας εκείνων, οι οποίοι βλάπτονται από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Θα μπορούσε δεβασίως να υποστηριχθεί η άποψη ότι η χρησιμοποίηση του επιθέτου «αστική» είναι περιττή. Και τούτο γιατί είναι, ίσως, αυτο-

του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του, Θ, ΝΘ', σελ. 857 επ., *Ι. Λαμπίρη*, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, ΕΕΝ, 8, σελ. 161 επ., και 9, σελ. 273 επ., *Ν. Λέκκα*, Τα όρια του εκ του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ ανευθύνου του δημοσίου, ΝοΒ, 9, σελ. 705 επ., *Γ. Μπαλή*, Περί των νομοθετικώς ενδεικνυομένων ως προς την ευθύνη των νομικών προσώπων και δη του δημοσίου διατας παρανόμους πράξεις των οργάνων αυτού, Μελέται αστικού δικαίου, 1938, σελ. 405 επ., *Δ. Τσιθανόπουλου*, Ευθύνη του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των υπαλλήλων του, Ν. Πανδ., 6, σελ. 330 επ. Τέλος ο Ε. Σπηλιωτόπουλος χρησιμοποιεί (in Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, Ι, 3η έκδ., 1986, σελ. 178 επ.) τον όρο «εξωσυμβατική ευθύνη της δημοσίας διοικήσεως», για να αντιδιαστείλει την ευθύνη αυτή από την ευθύνη που υπέχει, ενδεχομένως, η δημόσια διοίκηση κατά τη σύναψη και εκτέλεση μιάς διοικητικής σύμβασης.

25. Βλ. π.χ. *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 595 επ., *Δ. Κόρσου*, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 85 επ., *Π. Μπαλτάκου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., *Γ. Παπαχατζή*, Η αστική ευθύνη των διοικητικών υπαλλήλων και των δικαστών εις το σύγχρονον δίκαιον, Νέον Δίκαιον, 7, σελ. 229 επ., *Π. Σμαίλη*, Αστική ευθύνη του κράτους διατας πράξεις και παραλείψεις των δικαστικών υπαλλήλων και ληξιάρχων, όπ. παρ., *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1985, σελ. 353 επ., *Ι. Φραγκιά*, Τινά περί της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων και ιδία του κράτους εκ των αδίκων πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσώπων ή υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ.

νόητο πως η ευθύνη του δημοσίου μόνο ως αστική μπορεί να νοηθεί. Η συνεπής παρακολούθηση των συμπερασμάτων μιάς τέτοιας άποψης θα οδηγούσε στην υιοθέτηση, ως ορθότερου, του όρου «ευθύνη του δημοσίου» ή και στην υιοθέτηση παρεμφερών όρων, όπως «ευθύνη της διοίκησης» ή και «διοικητική ευθύνη».

Η προαναφερόμενη άποψη βρίσκει ανταπόκριση αλλά και στήριγμα σε μέρος της αλλοδαπής, τόσο θεωρητικής όσο και νομολογιακής, επεξεργασίας και αντιμετώπισης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Πραγματικά π.χ. στο χώρο του γαλλικού δημόσιου δικαίου επικρατεί σήμερα η χρησιμοποίηση των όρων «ευθύνη της διοίκησης» (*responsabilité de l'administration*) και «διοικητική ευθύνη» (*responsabilité administrative*)²⁶. Επίσης στο πλαίσιο του γερμανικού δημόσιου δικαίου γίνεται λόγος για «ευθύνη του κράτους» (*Staatshaftung*)^{27,28}.

26. Βλ. π.χ. *F.P. Benoit*, *Le droit administratif français*, 1968, σελ. 671 επ., *G. Braibant*, *Le droit administratif français*, 1984, σελ. 269 επ., *Ch. Debbasch*, *Droit administratif*, 1968, σελ. 319 επ., *A. de Laubadère*, *Traité de droit administratif*, 10η έκδ., 1984, σελ. 741 επ., *J. Rivero*, *Droit administratif*, 10η έκδ., 1983, σελ. 273 επ., *G. Vedel*, *Droit administratif*, 7η έκδ., 1980, σελ. 431 επ. Στο χώρο του γαλλικού δημόσιου δικαίου χρησιμοποιείται ακόμη ο όρος «ευθύνη της δημόσιας εξουσίας» (*responsabilité de la puissance publique*). Βλ. π.χ. *R. Chapus*, *Droit administratif général*, 1985, σελ. 783 επ., και *R. Odent*, *Contentieux administratif*, 1970-71, σελ. 1041 επ.

27. Βλ. π.χ. *N. Achterberg*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, όπ. παρ., σελ. 225 επ., *W. Rüfner*, in *H. Erichsen - W. Martens*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, όπ. παρ., σελ. 358 επ., 360 επ., 377 επ. και 411 επ., *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., παρ. 17, σελ. 318 επ., *F. Mayer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, όπ. παρ., σελ. 226. επ.

28. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι και στο πλαίσιο μερικών άλλων έννομων τάξεων ένα μέρος της θεωρίας υιοθετεί την ίδια, περίπου, τακτική από πλευράς ορολογίας. Έτσι στην Αγγλία γίνεται λόγος για «ευθύνη των δημόσιων αρχών» (*liability of public authorities*) (βλ. π.χ. *H.W. R. Wade*, *Administrative Law*, 4η έκδ., 1977, σελ. 617 επ.) καθώς και για «ευθύνες του Στέμματος» (βλ. π.χ. την *Crown Proceedings Act* του 1947 και ειδικότερα, από πλευράς ελληνικής βιβλιογραφίας, *Σ. Φλογαίτη*, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, 1985, σελ. 209 επ.). Πρδλ. όμως και τη χρησιμοποίηση του όρου «αστική ευθύνη» (*civil liability*) από ορισμένους συγγραφείς, όπως π.χ. από τον *S. A. de Smith*, in *Judicial Review of Administrative Action*, 3η έκδ., 1973, σελ. 21, 106-107, 212, 281, 296-297, και 531. Στην Ιταλία επίσης υιοθετούνται από ορισμένους συγγραφείς οι όροι «διοικητική ευθύνη» (*responsabilità amministrativa*) και «ευθύνη της δημόσιας διοίκησης» (*responsabilità della pubblica Amministrazione*) (βλ. π.χ. *A. Sandulli*, *Manuale di diritto ammi-*

8) Η άποψη που δεν θεωρεί απαραίτητη τη χρησιμοποίηση του επιθέτου «αστική», για την οριοθέτηση της ευθύνης του δημοσίου η οποία αφορά την αποκατάσταση της ζημίας που προέρχεται από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, παρουσιάζει το πλεονέκτημα της απλοποίησης της νομικής ορολογίας. Από την άλλη όμως πλευρά η υιοθέτησή της συνοδεύεται από ένα, τουλάχιστον, σοβαρό μειονέκτημα, η βαρύτητα του οποίου φανερώνει πώς η λειτουργικότητά της είναι προβληματική. Το μειονέκτημα αυτό αφορά τη σύγχυση, στην οποία μπορεί να οδηγήσει.

Ειδικότερα πρέπει να παρατηρηθεί ότι αν η μόνη, από νομική άποψη, μορφή ευθύνης στο χώρο ανάπτυξης της δραστηριότητας του κράτους, και άρα, του δημοσίου ήταν πραγματικά η αστική, τότε η χρησιμοποίηση του επιθέτου θα ήταν οπωσδήποτε περιττή, ως αυτονόητη. Είναι όμως φανερό, με βάση την απλή έρευνα της λειτουργίας της οποιασδήποτε έννομης τάξης — άρα και της ελληνικής — ότι κατά την εξέλιξη της κρατικής δράσης μπορούν να διακριθούν και άλλες μορφές ευθύνης, ουσιαστικά διάφορες από την αστική. Τέτοιες μορφές ευθύνης είναι²⁹, π.χ.³⁰.

nistrativo, 12η έκδ., 1974, σελ. 782 επ.). Και στο χώρο της ιταλικής θεωρίας του δημόσιου δικαίου όμως υπάρχουν εκπρόσωποι της άποψης, κατά την οποία ορθότερος είναι ο χαρακτηρισμός της ευθύνης του δημοσίου ως αστικής. Έτσι χρησιμοποιείται πολλές φορές ο όρος «responsabilità civile della pubblica Amministrazione» (βλ. π.χ. *R. Alessi*, *Principi di diritto amministrativo*, II, 1974, σελ. 625 επ. Πρβλ. *C. Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, όπ. παρ., I, σελ. 229). Πρβλ. και το άρθρο 28 του Ιταλικού Συντάγματος της 27.12.1947, στο οποίο γίνεται λόγος για αστική ευθύνη (*responsabilità civile*) του κράτους και των δημόσιων οργανισμών.

29. Βλ. ενδεικτικώς *C. Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, όπ. παρ., I, σελ. 228 επ.

30. Διαχωρίζεται, βεβαίως, η ποινική ευθύνη του δημοσίου για κάθε είδους συμπεριφορά των οργάνων του, η οποία ανταποκρίνεται στην αντικειμενική υπόσταση ενός εγκλήματος. Και τούτο γιατί, κατά την επικρατέστερη στο χώρο του ποινικού δικαίου άποψη, η ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων — άρα και του νομικού προσώπου του κράτους — αποκλείεται: *societas delinquere non potest*. (Βλ. σχετικώς π.χ. *N. Χωραφά*, *Ποινικόν δίκαιον*, I, 9η έκδ., 1978, σελ. 112-113. Πρβλ. και *N. Ανδρουλάκη*, *Ποινικόν δίκαιον*, Β', 1970, σελ. 210 επ., *Γ. Μαγκάκη*, *Ποινικό δίκαιο*, 2η έκδ., 1981, σελ. 146). Αν και πρέπει να τονισθεί ότι, τουλάχιστον *de lege ferenda*, υποστηρίζεται και η άποψη, σύμφωνα με την οποία η καθιέρωση της ποινικής ευθύνης των νομικών προσώπων είναι και δυνατή και σκόπιμη (βλ. π.χ. *K. Engisch*, *Verhandlungen der 40. deutsch. Juristentages*, 1954, *R. Schmitt*, *Strafrechtliche Massnahmen gegen Verbände*, 1958 και *T. Φιλιππίδου*, *Η ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων*, 1950).

81) Η πολιτική ευθύνη, δηλαδή η ευθύνη εκείνη που αναλύεται στη σύνδεση των κάθε είδους πολιτικών επιπτώσεων μίας πράξης ή μίας παράλειψης με ένα ή περισσότερα πρόσωπα, ατομικώς ή συλλογικώς, τα οποία έχουν επωμισθεί την άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας^{31,32}, και

82) Η κοινοβουλευτική ευθύνη, δηλαδή η ευθύνη την οποία έχουν αφενός η Κυβέρνηση και αφετέρου καθένα από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και οι Υφυπουργοί, κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 του Συντάγματος και τα άρθρα 91-99 του Κανονισμού της Βουλής³³.

γ) Συμπερασματικώς και με βάση τη σύγκριση και συνεκτίμηση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των απόψεων που εκτέθηκαν, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ορθότερος, ως πληρέστερος και πλησιέστερος προς τη σύγχρονη ελληνική νομική πραγματικότητα, είναι ο όρος «αστική ευθύνη του δημοσίου».

31. Βλ. π.χ. *C. Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, όπ. παρ., σελ. 229.

32. Πρβλ. στο σημείο αυτό και την ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας (στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης κατά το άρθρο 49 παρ. 1 του Συντάγματος και κατά τον ν. 265/76, βλ. σχετικώς π.χ. *Α. Ραϊκον*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, Α', 5η έκδ., 1978, σελ. 274 επ. και *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, I, 2η έκδ., 1982, σελ. 345 επ.), καθώς και την ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης, των Υπουργών και Υφυπουργών (στην ελληνική έννομη τάξη κατά τα άρθρα 35 παρ. 1, 84, 85, 86 και 112 παρ. 1 του Συντάγματος και κατά το ν.δ. 802/1971, βλ. σχετικώς π.χ. *Γ. Κρίππα*, Η ποινική ευθύνη των Υπουργών. Συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 85 και 86 του Συντάγματος, Ποινικά Χρονικά, ΚΗ', 1978, σελ. 81 επ., *Α. Ραϊκον*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 378 επ., *Ε. Μπέσιλα-Βήκα*, Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο, 1985, ιδίως σελ. 127 επ.).

33. Βλ. π.χ. για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975, *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 365 επ., *Δ. Παπανικολαΐδου*, Εισαγωγή εις το διοικητικόν δικονομικόν δίκαιον, Α', 1977, σελ. 75 επ., *Π. Παυλόπουλου*, Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο μηχανισμός του, Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1, 1981, σελ. 108 επ., *Α. Ραϊκον*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 258-259, *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, 2η έκδοση 1981, σελ. 293 επ., *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 325 επ. και *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 315.

III. Η πρόταση ενός ορισμού

A. Ο γενικότερος προβληματισμός

Από μεθοδολογική άποψη η πρόταξη ενός ορισμού, στο πλαίσιο κάθε ερευνητικής προσπάθειας που αφορά τη διάγνωση της φύσης και της λειτουργίας ενός τμήματος του νομικού φαινομένου και, κατά συνέπεια, τη διάγνωση της έννοιας της νομικής πραγματικότητας, είναι οπωσδήποτε προβληματική αν όχι εσφαλμένη. Και τούτο γιατί στο χώρο της νομικής επιστήμης, όπου η *a priori* τοποθέτηση σημαίνει άγνοια των στενών δεσμών που διατηρεί ο κανόνας δικαίου με την κοινωνική πραγματικότητα, της οποίας αποτελεί — πάντοτε στο πλαίσιο μιάς σχετικής αυτονομίας³⁴ — εποικοδόμημα, κάθε ορισμός είναι σχετικός και πρέπει να αποτελεί το επιστέγασμα και το πέρας της ερευνητικής πορείας.

Από την άλλη όμως πλευρά αν η υιοθέτηση ενός ορισμού δεν έχει σκοπό να προκαταλάβει, κατά τρόπο οριστικό, τα συμπεράσματα της νομικής έρευνας αλλά χρησιμεύει ως υπόθεση εργασίας που, πάντοτε μέσα σε ένα πνεύμα διαρκούς αμφισβήτησης, κριτικής και επαλήθευσης, αποτελεί αφετηρία της έρευνας αυτής, τότε είναι όχι μόνο μεθοδολογικώς αποδεκτή αλλά και, σε πολλές περιπτώσεις, λειτουργικώς αναγκαία για την εξασφάλιση της ενότητας της ερευνητικής προσπάθειας.

B. Το περιεχόμενο του ορισμού

Με βάση τις παραπάνω διευκρινίσεις και μόνο για τις ανάγκες των αναλύσεων που ακολουθούν μπορεί να γίνει δεκτός ο ακόλουθος ορισμός:

Ο όρος «αστική ευθύνη του δημοσίου», στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και νομικής επιστήμης, αποδίδει το νομικό καθεστώς που διέπει την οργάνωση και λειτουργία του μηχανισμού εκείνου, ο οποίος διαγράφει τις προϋποθέσεις και τα όρια της υποχρέωσης του δημοσίου να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν στους διοικουμένους (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

34. Βλ., αντί άλλης παραπομπής, Α. Μάνεση, Κριτικές σκέψεις για την έννοια και τη σημασία του δικαίου, Αφιέρωμα στον Κων/νο Τσάτσο, όπ. παρ., σελ. 365 επ., του ίδιου, Συνταγματικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 11 επ. και τη σχετική πλούσια βιβλιογραφία.

ΤΜΗΜΑ II

**Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ
ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Τονίσθηκε ήδη³⁵ και θα αναλυθεί εκτενέστερα στη συνέχεια³⁶, ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου αποτελεί θεσμό, ο οποίος λειτουργεί και αναπτύσσει τις συνέπειές του στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Με άλλες λέξεις ο θεσμός αυτός αποτελεί μιὰ από τις ειδικότερες εκδηλώσεις του κράτους δικαίου και εντάσσεται στον ευρύτερο χώρο των αποτελεσμάτων, που παράγει η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στην πράξη.

Είναι λοιπόν φανερό ότι η ερευνητική αναζήτηση, που αφορά τη σημασία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, δαίνει παράλληλα με την ερευνητική αναζήτηση που αφορά το νόημα και τη λειτουργία της αρχής της νομιμότητας στο χώρο ανάπτυξης της διοικητικής — κυρίως — δράσης.

Με βάση τα παραπάνω η σημασία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου θα ερευνηθεί προς την κατεύθυνση των λειτουργιών που επιτελεί το καθεστώς αυτό. Και όπως η έρευνα των σύγχρονων τάσεων της αρχής της νομιμότητας φέρνει στην επιφάνεια την ύπαρξη φαινομένων και λανθανουσών λειτουργιών^{37,38}, έτσι και η έρευνα της σημασίας

35. Βλ. παραπάνω, σελ. 16.

36. Βλ. παρακάτω, σελ. 44 επ.

37. Για τις λειτουργίες (φανερές και λανθάνουσες) της αρχής της νομιμότητας βλ. ιδίως *J. Chevallier*, Les fondements idéologiques du droit administratif français, in *Variations autour de l' idéologie de l' intérêt général*, II, Curapp, 1977, *P. Legendre*, L' amour du censeur. Essai sur l' ordre dogmatique, 1974, κυρίως σελ. 74 επ., του ίδιου, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patrioté*, 1976, κυρίως σελ. 65 επ., *W. Leisner*, L' état de droit: Une contradiction? *Recueil d' études en hommage à Ch. Eisenmann*, 1975, σελ. 65 επ. και κυρίως 68 επ., *D. Loschak*, Le principe de légalité. Mythes et mystifications, A.J.D.A., 1981, σελ. 387 επ., *D. Loschak - A. Heymann-Doat*, Les fonctions du droit administratif, in *L' administration dans son droit*, 1985, σελ. 133 επ., και *M. Mialle*, Le droit administratif à l' épreuve: Les mutations idéologiques, in *L' administration dans son droit*, όπ. παρ., σελ. 176 επ.

38. Η διάκριση των λειτουργιών της αρχής της νομιμότητας — και, κατά συνέπεια, των λειτουργιών του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου — σε

της αστικής ευθύνης του δημοσίου οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι το καθεστώς της υπηρετεί λειτουργίες που και αυτές, με τη σειρά τους, μπορούν να χαρακτηριστούν άλλες ως φανερές και άλλες ως λανθάνουσες.

φανερές και λανθάνουσες αποδίδει την όλη εικόνα της αρχής αυτής, όπως διαμορφώνεται στη θεωρία και στην πράξη κάτω από την επίδραση των κυρίαρχων ιδεολογιών, που αφορούν ιδίως τη φύση και τη σημασία της κρατικής δράσης. Ειδικότερα φανερές είναι οι λειτουργίες εκείνες που προβάλλουν προς τα έξω και υπερτονίζουν οι μηχανισμοί των κυρίαρχων, κάθε φορά, ιδεολογιών. Λανθάνουσες, αντιθέτως, είναι οι λειτουργίες εκείνες που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της εξέλιξης της κρατικής δράσης στην πράξη και αποκαλύπτονται, ενώ υφέρπουν, από τη μεθοδική και επιστημονικώς αποδεκτή έρευνα της δράσης αυτής. Η προαναφερόμενη αποκάλυψη των λανθανουσών λειτουργιών της αρχής της νομιμότητας και του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι τόσο περισσότερο δυσχερής, όσο έχει να αντιμετωπίσει ένα από τα πιο σημαντικά — στο χώρο των κοινωνικών επιστημών — επιστημολογικά εμπόδια: Τον ιδεολογικό αποπροσανατολισμό. (Βλ. π.χ. *Π. Παυλόπουλου*, Μαθήματα διοικητικής επιστήμης, Ι, 2η έκδ., 1983, σελ. 12 επ. Πρβλ. και *J. Chevallier - D. Loschak*, Science administrative, Ι, 1978, κυρίως σελ. 84 επ.). Οι σκέψεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ορθότερη είναι η χρησιμοποίηση των όρων «φανερές» και «λανθάνουσες» για το χαρακτηρισμό των λειτουργιών της αρχής της νομιμότητας και του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ακριδώς για να τονισθεί η σύνδεσή τους με τις προθέσεις, τις επιδιώξεις και τα αποτελέσματα της επιρροής των κυρίαρχων ιδεολογιών. Αντιθέτως δεν φαίνεται το ίδιο παραστατική και αντιπροσωπευτική της πραγματικότητας, που φιλοδοξεί να εκφράσει, η προσφυγή στους όρους «άμεσες» (*immédiates*) και «έμμεσες» (*médiates*) λειτουργίες, τους οποίους όμως προκρίνουν ορισμένοι συγγραφείς (βλ. π.χ. *D. Loschak - A. Heymann - Doat*, Les fonctions du droit administratif, όπ. παρ.). Επισημαίνεται, τέλος, ότι η διάκριση μεταξύ φανερών και λανθανουσών λειτουργιών της αρχής της νομιμότητας αποδίδει, στο συγκεκριμένο χώρο του δημοσίου δικαίου, τη σύγχρονη αντίληψη της διάκρισης του δικαίου από τη μιά πλευρά ως θεσμού, δηλαδή ως εξωτερικού πλαισίου κανονιστικής ρύθμισης της κοινωνικής ζωής και από την άλλη ως μέσου και ως διαδικασίας επέμβασης στην κοινωνική ζωή για την πραγμάτωση ειδικών σκοπών. Βλ. π.χ. *J. Habermas*, Theorie des kommunikativen Handelns, Ι, 1981, σελ. 332 επ. και κυρίως σελ. 352-358. Πρβλ. και *T. Prosser*, Democratisation, Accountability and Institutional Design: Reflections on Public Law, in *P. McAuslan, J. McEldowney*, Law, Legitimacy and the Constitution, 1985, σελ. 170 επ.

I. Η φανερή λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Ως φανερή χαρακτηρίζεται και θεωρείται εκείνη η λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, η οποία προβάλλεται και γίνεται γενικώς αποδεκτή στο πλαίσιο της ευρύτερης σύνδεσης του μηχανισμού της ευθύνης αυτής με το καθεστώς του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, στο μέτρο που η τελευταία νοείται και ως περιοριστικό όριο της διοικητικής, κυρίως, δράσης και, κατά συνέπεια, ως θεσμός που αντιπαρατίθεται στην κρατική αυθαιρεσία.

A. Η αστική ευθύνη του δημοσίου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας

1. Ως θεσμός που αποτελεί τον πυρήνα του κράτους δικαίου η αρχή της νομιμότητας εμφανίζεται με τη μορφή αφενός ενός συνόλου κανόνων δικαίου, που παισιώνουν, προδιαγράφουν και οριοθετούν³⁹ τη δράση των οργάνων, στα οποία η αρχή αυτή εφαρμόζεται και αφετέρου ενός συνόλου συμπληρωματικών εγγυήσεων, που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία μηχανισμών ελέγχου του αν και κατά πόσο τηρούνται οι κανόνες δικαίου από τα όργανα, στα οποία απευθύνονται⁴⁰.

2. Μέσα στο συγκεκριμένο αυτό νομικό πλαίσιο η αστική ευθύνη του δημοσίου εντάσσεται στο χώρο των εγγυήσεων εκείνων εφαρμογής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας που εμφανίζονται, κατά

39. Είτε με την τεχνική της σχέσης συμφωνίας, οπότε διαμορφώνεται ένα πλαίσιο δέσμευσης δράσης για τα διοικητικά — κυρίως — όργανα, είτε με την τεχνική της εναρμόνισης, οπότε δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας. Βλ. ενδεικτικώς *Ch. Eisenmann*, *Le droit administratif et le principe de légalité*, E.D.C.E. 1957, σελ. 25 επ., του ίδιου, *Cours de droit administratif*, I. 1982, ιδίως σελ. 451 επ. Πρβλ. *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 83.

40. Στο πλαίσιο εφαρμογής του αξιώματος «όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος». Βλ. *Π. Δαγτόγλου*, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, τ. γ', 1981, σελ. 23. Για μία εκτενέστερη ανάλυση και βιβλιογραφική κάλυψη βλ. *Π. Παυλόπουλου*, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως*, όπ. παρ., κυρίως σελ. 60 επ.

βάση, με δικαστική μορφή⁴¹. Ειδικότερα ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί και ένα είδος μηχανισμού κύρωσης των παραβάσεων της νομιμότητας κατά την ανάπτυξη της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου, κύρωσης η οποία επιβάλλεται από τα αρμόδια για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας διοικητικά δικαστήρια.

Β. Η λειτουργία του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας

Η σημασία και η χρησιμότητα του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, στο μέτρο που εξετάζεται ως θεσμός του δικαστικού ελέγχου διασφάλισης της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, προκύπτει, κυρίως, από το γεγονός ότι:

1. Η ανεπάρκεια του ακυρωτικού ελέγχου

Η απλή ακύρωση ή και μεταρρύθμιση π.χ. μιάς παράνομης εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, η οποία επιτυγχάνεται, κατά βάση, αντιστοίχως με τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής, δεν είναι πάντοτε αρκετή για να εξαλείψει τις βλαπτικές, για τους διοικουμένους, συνέπειες που προκύπτουν από την εφαρμογή της. Με άλλες λέξεις η αίτηση ακύρωσης και η προσφυγή δεν είναι σε θέση να διασφαλίσουν πάντοτε την αποτελεσματική παροχή δικαστικής προστασίας απέναντι στο δημόσιο, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των ρυθμίσεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Και τούτο γιατί, σε πολλές περιπτώσεις, μετά την ακύρωση ή τη μεταρρύθμιση εξακολουθούν να παραμένουν ζημιογόνες συνέπειες και ζημιογόνα αποτελέσματα, τα οποία έχει ήδη διαμορφώσει και παγιώσει κατά την εφαρμογή της στο παρελθόν η παράνομη εκτελεστή πράξη.

41. Οι άλλες μορφές ελέγχου είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο διοικητικός αυτοέλεγχος. Για μία παρουσίαση και κριτική των μορφών αυτών ελέγχου βλ. π.χ. *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 354 επ., *Δ. Παπανικολαΐδου*, Εισαγωγή εις το διοικητικόν δικονομικόν δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 75 επ., *Π. Πανλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 66, *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 189 επ., και 293 επ., *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 325 επ.

Οι φυνέπειες και τα αποτελέσματα αυτά μπορούν να περιορισθούν αποτελεσματικά μόνο με την άσκηση σχετικής αγωγής, η νομική βάση της οποίας θεμελιώνεται στις διατάξεις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου. Όπως είναι φανερό από την πλευρά αυτή και από τη δικονομική άποψη ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ως δικαστικού χαρακτήρα εγγύηση της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, δεν λειτουργεί αυτοτελώς, αλλά εμφανίζει συμπληρωματικό χαρακτήρα, στο μέτρο που επιτρέπει, μαζί με τα ένδικα βοηθήματα ιδίως της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής, την ολοκληρωμένη άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας κατά των παράνομων εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των διοικητικών, κυρίως, οργάνων του κράτους⁴².

2. Τα κενά του ακυρωτικού ελέγχου

Σε πολλές άλλες περιπτώσεις τέλος το ένδικο βοηθήμα της αγωγής, με το οποίο τίθεται σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι, πάντα από δικονομική άποψη, το μόνο μέσο αίτησης και πα-

42. Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο μη αυτοτελής χαρακτήρας της αγωγής αποζημίωσης κατά του δημοσίου στις προαναφερόμενες περιπτώσεις (και ιδίως στην περίπτωση της προσφυγής) γίνεται περισσότερο φανερός, με βάση τα δεδομένα της πρόσφατης νομολογίας του ΣτΕ. Ειδικότερα με την απόφαση ΣτΕ 1084/1984 κρίθηκε ότι αγωγή για αποζημίωση, η οποία αφορά ζημία από παράνομες ατομικές εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις διοικητικών οργάνων, μπορεί να ασκηθεί και να ευδοκιμήσει, στο πλαίσιο των διοικητικών διαφορών ουσίας, μόνο μετά από προηγούμενη άσκηση προσφυγής κατά της πράξης ή παράλειψης που προκάλεσε τη ζημία. Η νομολογιακή αυτή λύση, που είναι ανεπιεικής και, ίσως, αντίθετη με το πνεύμα του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος (αφού αφενός καθιερώνει, ουσιαστικά, μία πρόσθετη προϋπόθεση για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος της αγωγής και αφετέρου καθιστά, κατ' αποτέλεσμα, ανενεργό, στις περιπτώσεις που καλύπτει, το θεσμό της παραγραφής κατά του δημοσίου), φανερώνει το στενό δεσμό και τη συμπληρωματικότητα που υπάρχει, τουλάχιστον κατά την αντίληψη του διοικητικού δικαστή, μεταξύ των ένδικων βοηθημάτων τα οποία οδηγούν στον ακυρωτικό έλεγχο και τη μεταρρύθμιση της παράνομης ατομικής εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης και της αγωγής για αποζημίωση κατά του δημοσίου, που θεμελιώνεται στη δλάβη από την εφαρμογή της πράξης ή της παράλειψης αυτής. (Πρβλ. και την απόφαση ΣτΕ 28/1985, η οποία κινείται προς την ίδια νομολογιακή κατεύθυνση).

ροχής δικαστικής προστασίας κατά των παράνομων ζημιογόνων ενεργειών ή παραλείψεων των οργάνων του δημοσίου. Τούτο συμβαίνει ιδίως:

- α) Όταν οι παράνομες ζημιογόνες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου δεν προέρχονται από διοικητικά όργανα ή προέρχονται από διοικητικά όργανα αλλά είτε δεν έχουν εκτελεστοί χαρακτήρα⁴³ είτε προκύπτουν από απλές υλικές ενέργειες. Πραγματικά στις περιπτώσεις αυτές δεν είναι δυνατή η χρησιμοποίηση των ένδικων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής, αφού τα τελευταία αυτά για να ασκηθούν παραδεκτώς προϋποθέτουν την ύπαρξη εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των διοικητικών οργάνων.
- β) Όταν οι παράνομες ζημιογόνες συνέπειες, στις οποίες βασίζεται η αστική ευθύνη του δημοσίου, οφείλονται σε πράξεις διοικητικών οργάνων που έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ και έπαυσαν να ισχύουν πριν ή μετά την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, το οποίο επιτρέπει την ακύρωσή τους (π.χ. πριν ή μετά την άσκηση της αίτησης ακύρωσης). Έτσι π.χ. κατά το άρθρο 32 παρ. 2 του ν.δ. 170/1973 η ακυρωτική δίκη «καταργείται εάν μετά την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως η προσβαλλομένη πράξις έπαυσεν ισχύουσα εξ οιουδήποτε λόγου, εκτός αν ο αιτών επικαλείται ιδιαίτερον έννομον συμφέρον δικαιολογούν την συνέχισιν αυτής»^{44,45}. Είναι λοιπόν φανερό ότι εφόσον συντρέχουν οι προϋπο-

43. Για μία παρουσίαση και ταξινόμηση των μη εκτελεστών πράξεων και παραλείψεων των διοικητικών οργάνων βλ. π.χ. *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, τ. γ', όπ. παρ., σελ. 260 επ., και *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 373 επ.

44. Ως προς την ερμηνεία της διάταξης αυτής, βλ. π.χ. *Χ. Γεραρή*, Σχόλια επί της υπ' αριθ. 1101/1975 (Ολ.) αποφάσεως ΣτΕ, ΤοΣ 2 (1976), σελ. 77 επ., *Π. Παυλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 241 επ., *Α. Ράντου*, Τινά περί της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 2, ν.δ. 170/1973, ΕΔΔ, 1978, σελ. 140 επ. Πρβλ. και *Δ. Ψαρού*, Παραδεκτόν της αιτήσεως ακυρώσεως κατά διοικητικών πράξεων περιορισμένης χρονικής ισχύος, ΕΔΔ, 1961, σελ. 233 επ.

45. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται ότι, εκτός από τις περιπτώσεις όπου ορίζεται ρητώς από τις κείμενες διατάξεις όριο ισχύος μιάς διοικητικής πράξης, η ισχύς της παύει π.χ. και με την εξάντληση του περιεχομένου της (ΣτΕ 1558/1961), την έκλειψη του αντικειμένου της (ΣτΕ 560/1949, 441/1962, 218, 1211/1963, 688/1977), την κατάργησή της (ΣτΕ 572/1931, 2138/1952, 3590/1974) καθώς και με την ex nunc ανάκλησή της (ΣτΕ 508/1973).

θέσεις εφαρμογής του άρθρου 32 παρ. 2 του ν.δ. 170/1973 και εφόσον ο διάδικος δικονομικώς δεν επικαλείται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον⁴⁶, που να δικαιολογεί τη συνέχιση της ακυρωτικής διοικητικής δίκης, ένα μόνο μέσο⁴⁷ παρέχεται για την αποκατάσταση ενδεχόμενων ζημιολόγων συνεπειών, που έχει στο μεταξύ προκαλέσει η εφαρμογή της διοικητικής πράξης, η οποία έπαυσε να ισχύει. Η αγωγή, με την οποία ο διοικούμενος που ζημιώθηκε μπορεί να θέσει σε εφαρμογή το μηχανισμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου⁴⁸.

Είναι τέλος χαρακτηριστικό και πρέπει να σημειωθεί με ιδιαίτερη έμφαση το γεγονός, ότι και στις δύο προαναφερόμενες⁴⁹ περιπτώσεις ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου, με τη μορφή του μέσου αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, λειτουργεί ως εγγύηση εφαρμογής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας αυτοτελώς και όχι συμπληρωματικώς⁵⁰, σε σχέση με τα ένδικα βοηθήματα που επιτρέπουν την ακύρωση και τη μεταρρύθμιση του περιεχομένου των διοικητικών πράξεων.

46. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ τέτοιο ιδιαίτερο έννομο συμφέρον εμφανίζεται ιδίως όταν: α) και μετά την παύση της ισχύος μιάς διοικητικής πράξης παραμένουν δυσμενείς συνέπειες για το μέλλον (π.χ. ΣτΕ 2495/1975, 1247, 3004, 3936/1976, 528/1977, 2017/1981), β) παρά την έκδοση νεώτερης διοικητικής πράξης δεν διαπιστώνεται πλήρης ικανοποίηση του αρχικού αιτήματος του διοικουμένου (π.χ. ΣτΕ 2680/1974, 1619, 2110/1975, 131, 1170, 1577/1976) και γ) συντρέχει περίπτωση υπαρξης ηθικού συμφέροντος για την ακύρωση της πράξης (π.χ. ΣτΕ 1310/1975, 2873/1976).

47. Με εξαίρεση την ενδεχόμενη δυνατότητα προσφυγής σε διαιτησία (βλ. π.χ. ΣτΕ 486-487/1983).

48. Η ratio της όλης ρύθμισης του άρθρου 32 παρ. 2 του ν.δ. 170/1973 (το οποίο καθιέρωσε θεσμικώς παγιωμένη ήδη νομολογιακή τακτική του ΣτΕ, βλ. Π. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 241 επ.), έγκειται στο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, και στο μέτρο που δεν συντρέχει ιδιαίτερο έννομο συμφέρον, η αγωγή προς αποζημίωση έχει όλα τα χαρακτηριστικά της παράλληλης προσφυγής, δηλαδή της προσφυγής που επειδή παρέχει ίση ή και μεγαλύτερη δικαστική προστασία από τα ένδικα βοηθήματα του ακυρωτικού ελέγχου δεν δικαιολογεί και, άρα, δεν επιτρέπει τη συνέχιση της ακυρωτικής διοικητικής δίκης. (Βλ., εντελώς ενδεικτικώς, από την πιο πρόσφατη νομολογία, ΣτΕ 2016/1981).

49. Υπό α) και β).

50. Όπως στην προαναφερόμενη, υπό (1), περίπτωση.

II. Οι λανθάνουσες λειτουργίες του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Το περιεχόμενο και η σημασία των λανθανουσών λειτουργιών του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου προκύπτουν, συνθήως, μέσα από την έρευνα της εφαρμογής του καθεστώτος αυτού στη πράξη και της επιρροής του στην όλη εξέλιξη της κρατικής δράσης. Ενώ δηλαδή πρόκειται για λειτουργίες σύμφυτες με την αστική ευθύνη του δημοσίου η αποκάλυψή τους πραγματοποιείται, κατά κάποιον τρόπο, «εκ του αποτελέσματος», επειδή υφέρπουν αφού, ακόμη και σήμερα, οι κυρίαρχες ιδεολογικές τάσεις στον τομέα του κράτους δικαίου προβάλλουν και επιχειρούν να επιβάλουν διαφορετικούς προσανατολισμούς σύλληψης του φαινομένου της νομιμότητας της δράσης των οργάνων του δημοσίου.

Σχηματοποιώντας, στο βαθμό δέδαια που το επιτρέπει η σύγχρονη νομική μεθοδολογία και με σκοπό να αποφευχθούν ενδεχόμενες παραμορφωτικές απλοποιήσεις, τη νομική πραγματικότητα, μπορεί κανείς να δεχθεί ότι οι λανθάνουσες λειτουργίες του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου κινούνται προς τρεις κατευθύνσεις. Η πρώτη αφορά τη δυνατότητα ανάπτυξης παράνομης δράσης από τα όργανα του δημοσίου. Η δεύτερη αφορά τη νομιμοποιητική δύναμη της νομικής ρύθμισης της δράσης των οργάνων του δημοσίου. Η τρίτη, τέλος, συμπληρωματική της δεύτερης, ανάγεται στην παιδαγωγική επιρροή του σεβασμού και της εφαρμογής των νομικών ρυθμίσεων από τα όργανα του δημοσίου, τη δράση των οποίων οι ρυθμίσεις αυτές οριοθετούν κατά τρόπο κανονιστικό.

A. Η επιτρεπτική λειτουργία

Το να γίνεται δεκτό πως οι διατάξεις που συνθέτουν το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου παρέχουν δυνατότητες δράσης στα όργανα του δημοσίου και πώς επιτελούν, έτσι, μιá επιτρεπτική λειτουργία εμφανίζεται, *prima facie*, ως παράδοξο. Και τούτο γιατί, φαινομενικώς τουλάχιστον, οι διατάξεις αυτές καθιερώνουν, ουσιαστικώς, την αρχή της απαγόρευσης της παράνομης δράσης των οργάνων του δημοσίου και εγγυώνται ένα μηχανισμό κυρώσεων για τις περιπτώσεις παράδοσής της. Μιά ολοκληρωμένη όμως θεώρησή τους πείθει ότι αυτή είναι μιá μόνο, και μάλιστα εξωτερική, από τις όψεις του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

1. Συγκεκριμένα αν κανείς εξετάσει βαθύτερα τον τρόπο λειτουργίας της κρατικής, και ιδίως της διοικητικής, μηχανής μπορεί να διαπιστώσει ότι οι διατάξεις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου ενώ από τη μιά πλευρά οργανώνουν ένα πλέγμα κυρωτικών εγγυήσεων, με απώτερο σκοπό την τήρηση της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, από την άλλη επιτρέπουν στα όργανα του δημοσίου να προβλέψουν τις έννομες συνέπειες μίας ενδεχόμενης παράνομης ενέργειάς τους ή παράλειψής τους και να σταθμίσουν αν θα προβούν σ' αυτή. Με άλλες λέξεις κάθε όργανο του δημοσίου μπορεί, έχοντας υπόψη του τις κυρώσεις που προβλέπουν οι περί αστικής ευθύνης του δημοσίου διατάξεις, να επιλέξει, με γνώμονα το συγκεκριμένο στόχο τον οποίο κάθε φορά επιδιώκει, αν ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, με όλα τα νομικά επακόλουθα που συνεπάγεται, είναι, από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης, προτιμότερη.

2. Η λανθάνουσα επιτρεπτική αυτή λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου όσο και αν ενοχλεί τη νομική σκέψη, η οποία έχει ανατραφεί με τις παραδόσεις του κράτους δικαίου, προκύπτει από την απλή παρατήρηση της διοικητικής — κυρίως — πραγματικότητας. Ειδικότερα είναι πρόδηλο πως ένα τμήμα από τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου οφείλεται όχι τόσο σε άγνοια ή αμέλεια των οργάνων αυτών, αλλά σε υπολογισμένη επιλογή της συγκεκριμένης παράνομης λύσης.

3. Τέλος πρέπει να σημειωθεί, σε συνέχεια των προαναφερόμενων σκέψεων, ότι η άνοδος στην επιφάνεια και η επισήμανση της επιτρεπτικής λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στις μέρες μας συμβαδίζει με τις ευρύτερες ιδεολογικές ανακατατάξεις που συντελούνται στο χώρο ανάπτυξης της κρατικής και, συνακόλουθα, της διοικητικής δράσης. Πραγματικά στον ευαίσθητο, για τη νομική αλλά και την πολιτική σκέψη, αυτό χώρο, παρατηρείται⁵¹ μιά ουσιαστική μεταβολή των

51. Βλ. *M. Mialle*, *Le droit administratif à l' épreuve*, όπ. παρ., σελ. 176 επ. Κατά τον *Mialle* παρατηρείται μία καθοδική τάση, μία παρακμή της σημασίας της νομικής ιδεολογίας (*déclin de l' idéologie juridique*) και μία αντίστοιχη άνοδος της ιδεολογίας της αποδοτικότητας (*idéologie de l' efficacité*). Πρβλ. και *S.M. Lipset*, *Social Conflict, Legitimacy, and Democracy*, in *W. Connolly*, *Legitimacy and the State*, 1984, ιδίως σελ. 88 επ.

ιδεολογικών συνιστωσών, μεταβολή που εντοπίζεται, κατά βάση, στην κάμψη της απόλυτης κυριαρχίας της νομικής, καθαρώς, ιδεολογίας και στην άνοδο του ενδιαφέροντος άλλων ιδεολογικών προσανατολισμών, οι οποίοι προβάλλουν την ανάγκη μιάς προοδευτικής και μάλιστα ουσιαστικής αύξησης της αποτελεσματικότητας και, ιδίως, της αποδοτικότητας της κρατικής δράσης⁵².

Β. Η νομιμοποιητική λειτουργία

Στο μέτρο που το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί εγγυητικό θεσμό της εφαρμογής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, ενισχύει και διασφαλίζει την άσκηση της γενικότερης νομιμοποιητικής λειτουργίας, την οποία υπηρετούν, στο σύνολό τους, οι θεσμοί που εξασφαλίζουν στην πράξη την τήρηση της νομιμότητας, από την πλευρά των οργάνων του δημοσίου.

1. Το περιεχόμενο της νομιμοποιητικής λειτουργίας

Έχει ήδη τονισθεί με ιδιαίτερη έμφαση⁵³ ότι η αρχή της νομιμότητας,

52. Η επικίνδυνη, ιδίως για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ανθρώπου και την ακώλυτη άσκηση των συνταγματικών του δικαιωμάτων, αυτή μεταβολή στον ιδεολογικό χώρο συνδέεται αμέσως με την εντυπωσιακή εξέλιξη του κρατικού παρεμβατισμού και την άνοδο της αντίστοιχης σημασίας της διοικητικής δράσης. Ειδικότερα στο μέτρο που το κράτος και κυρίως η δημόσια διοίκηση αναλαμβάνουν, πολλές φορές χωρίς δυνατότητα άλλης επιλογής, το κόστος μιάς ενεργού απάντησης στη σύγχρονη πρόκληση της ταχύρρυθμης ανάπτυξης, οδηγούνται, μοιραία, κατά την επιλογή των συγκεκριμένων λύσεων, τις οποίες πρόκειται να υιοθετήσουν κάθε φορά, στη χρησιμοποίηση κριτηρίων, τα οποία απομακρύνονται από τη λογική της νομιμότητας και προσαρμόζονται ολοένα και περισσότερο στη λογική της αύξησης της αποδοτικότητας του μηχανισμού λειτουργίας τους. Βλ. ενδεικτικώς, στο σημείο αυτό, εκτός από τις προαναφερόμενες αναλύσεις του *M. Mialle* και *P. Allières*, *Le droit administratif à l' épreuve. Les mutations socio-économiques*, in *L' administration dans son droit*, όπ. παρ., σελ. 160 επ.

53. Βλ. ενδεικτικώς *W. Leisner*, *L' état de droit. Une contradiction?* όπ. παρ., σελ. 65 επ., *D. Loschak*, *Le principe de légalité. Mythes et mystifications*, όπ. παρ., σελ. 387 επ., *D. Loschak - A. Heymann - Doat*, *Les fonctions du droit administratif*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 145 επ. Πρβλ. επίσης τις αναλύσεις του *M. Foucault*, στη μελέτη του *The Juridical Apparatus*, in *W. Connolly*, *Legitimacy and the State*, όπ. παρ., σελ. 201 επ. και ιδίως 208 επ.

εφόσον ερευνάται ως προς τη συνολική λειτουργία της στο πλαίσιο του κοινωνικού και του πολιτικού συστήματος, δεν αποτελεί απλώς όριο και περιορισμό της δράσης των κρατικών και, ιδίως, των διοικητικών οργάνων. Αποτελεί επίσης θεσμό, ο οποίος από τη μιὰ πλευρά νομιμοποιεί, επειδή τείνει να αποκλείσει την αυθαίρετη άσκησης της, την κρατική και, άρα, τη διοικητική δράση απέναντι στην κοινωνία των πολιτών και από την άλλη επηρεάζει θετικώς την ομαλή ένταξη της κοινωνίας των πολιτών στο πεδίο αλλά και στο πνεύμα άσκησης της κρατικής εξουσίας, διευκολύνοντας την αποδοχή της⁵⁴.

Στην ίδια γραμμή, από πλευράς λειτουργίας, τοποθετείται και ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα ο θεσμός αυτός, κατ' ουσία, καθιερώνει αφενός την αρχή, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται η παρά το νόμο (δηλαδή η παρά την αρχή της νομιμότητας) ανάπτυξη της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου και αφετέρου ένα πλέγμα κυρωτικών εγγυήσεων (αποκατάσταση της ενδεχόμενης ζημίας), σε περίπτωση παράβασης της αρχής της νομιμότητας. Δηλαδή, σε τελική ανάλυση, καταλήγει στην εξαγγελία του κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο η δράση των οργάνων του δημοσίου δεν πρέπει να είναι αυθαίρετη.

Είναι, κατά συνέπεια, φανερό πως ως φραγμός της αυθαιρεσίας των οργάνων του ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτελεί μία νομιμοποιητική λειτουργία, που γίνεται αντιληπτή σε δύο, συμπληρωματικά μεταξύ τους, επίπεδα. Κατά πρώτο λόγο ο θεσμός αυτός διευκολύνει την αποδοχή και την αφομοίωση της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου από εκείνους, προς τους οποίους απευθύνεται, με το να προκα-

54. Η τοποθέτηση αυτή, όσο και αν ξεκινάει από διαφορετική αφετηρία και χρησιμοποιεί διαφορετική μέθοδο προσέγγισης, συναντά, κατ' αποτέλεσμα, την αντίληψη του *Max Weber*, σύμφωνα με την οποία ένας — και μάλιστα ο πιο αποτελεσματικός και πιο τελειοποιημένος, από πλευράς αποδοτικότητας της κρατικής δράσης — τύπος νομιμοποιημένης άσκησης εξουσίας (*domination légitime*) είναι ο τύπος εκείνος που στηρίζεται στον προκαθορισμό και στην οριοθέτηση της αρμοδιότητας των οργάνων άσκησης της εξουσίας με βάση γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου, δηλαδή, σε τελική ανάλυση, στην αρχή της νομιμότητας (*domination légale*). Βλ. *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (σε γαλλική μετάφραση), 1971, τόμος I, σελ. 223 επ. Για το γενικότερο πρόβλημα της νομιμοποίησης της εξουσίας βλ., αντί άλλης παραπομπής, *A. Μάνεση*, *Νομιμοποίηση της εξουσίας και δημοκρατική αρχή*, in *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, 1980, σελ. 581 επ. και *J. Schaar*, *Legitimacy in the Modern State*, in *W. Connolly*, *Legitimacy and the State*, όπ. παρ., σελ. 104 επ.

λεί ένα είδος «κάθαρσής της» από την υπόνοια της αυθαιρεσίας, η οποία ακολουθεί και χαρακτηρίζει κάθε μονομερή ενέργεια⁵⁵. Κατά δεύτερο λόγο ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου εντάσσει τους αποδέκτες της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου στη λογική του τρόπου ανάπτυξής της, επιτυγχάνοντας, πέρα από την απλή συγκατάθεση και αποδοχή τους, την ένταξή τους και, άρα, τη συνεργασία τους στο πλαίσιο λειτουργίας του πολιτικού και διοικητικού συστήματος.

2. Η ιδιομορφία του κρατικού παρεμβατισμού

Η νομιμοποιητική λειτουργία του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπως και γενικότερα η νομιμοποιητική λειτουργία του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, αποκτά μεγαλύτερες διαστάσεις και εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο πλαίσιο του παρεμβατικού κράτους.

Ειδικότερα ο σύγχρονος εκτεταμένος κρατικός παρεμβατισμός προϋποθέτει αλλά και επιβάλλει, σε μεγάλη κλίμακα, έναν ουσιαστικό συντονισμό⁵⁶ της κρατικής δράσης με την αντίστοιχη παράλληλη δράση των φο-

55. Πρέπει εδώ να αναφερθεί ότι την πτυχή αυτή της λανθάνουσας νομιμοποιητικής λειτουργίας του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου είχε διαγνώσει και επισημάνει, και μάλιστα πολύ ενωρίς, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Έτσι στην απόφαση 11/1858 του Αρείου Πάγου (βλ. παρακάτω, σελ. 67 και ιδίως σελ. 101 επ.) τονίζεται ότι η αρχή, σύμφωνα με την οποία το δημόσιο ευθύνεται για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του «... προάγει και συντηρεί την απαραμείωτον πίστιν και υπακοήν των ιδιωτών εις τας διαταγὰς των οργάνων της Πολιτείας...».

56. Για το συντονισμό της κρατικής δράσης με τη δράση των φορέων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και τη σύγχρονη σημασία του βλ. ενδεικτικώς Γ. Αναστόπουλου, Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας, 1982, ιδίως σελ. 95 επ., Π. Παυλόπουλου, Η σύγχρονος έννοια και σημασία του συντονισμού της δράσεως των οργάνων της δημοσίας διοικήσεως, ΕΔΔ, 1977, σελ. 361 επ., Σ. Φλογαίτη, Διοικητικοί και δημοσιονομικοί θεσμοί υπό το πρίσμα της θεωρίας της συμφωνικής δράσεως, 1981, του ίδιου, Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, 1984. Πρβλ. και E. Hoppmann (herausgegeben von), Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, 1971, A. de Laubadère, L' administration concertée, in Mélanges Stassinopoulos, 1974, σελ. 407 επ., P. Pavlopoulos, La directive en droit administratif, 1978, σελ. 90 επ., S. Rodotà (a cura di), Il controllo sociale delle attività private, 1977, O. Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1968, G. Timsit, Le concept de coordination, Bulletin de l' IAP, Οκτώβριος - Δεκέμβριος 1975, σελ. 140 επ.

ρῶων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Όμως αυτός ο συγκεκριμένος προσανατολισμός της ιδιωτικής πρωτοβουλίας προς την κατεύθυνση καθορισμένων στόχων δεν είναι εφικτό να πραγματοποιηθεί, και μάλιστα κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό, με βάση τη μέθοδο της μονομερούς εξουσιαστικής επιβολής, η οποία ήταν προσαρμοσμένη στις ανάγκες και την ιδιομορφία του φιλελεύθερου κράτους. Η άσκηση επιρροής στους φορείς της ιδιωτικής πρωτοβουλίας από το παρεμβατικό κράτος είναι, αντιθέτως, δυνατή κυρίως μέσα από τη χρησιμοποίηση μεθόδων που διευκολύνουν τη νομιμοποίηση της κρατικής παρέμβασης και την τελική αποδοχή της από τους φορείς αυτούς.

Από την άποψη αυτή ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι δυνατό να τοποθετηθεί στην κατηγορία των μηχανισμών εκείνων, οι οποίοι χωρίς να αμφισβητείται ότι επιτελούν και άλλες, σχετικώς αυτοτελείς, λειτουργίες στο νομικό χώρο, όπου εντάσσονται, υπηρετούν και μία πολύπλευρη νομιμοποιητική λειτουργία, η οποία αφορά τη σύγχρονη δράση των οργάνων του δημοσίου.

Γ. Η παιδαγωγική λειτουργία

Τέλος, οι ρυθμίσεις των διατάξεων που οργανώνουν το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου διαδραματίζουν, στο χώρο της έννομης τάξης, έναν παιδαγωγικό ρόλο⁵⁷, η σημασία του οποίου ανάγεται στην ολοκλήρωση μιάς συγκεκριμένης εικόνας, ως προς το περιεχόμενο και το σκοπό της δράσης των οργάνων του δημοσίου και, συνακόλουθα, του κράτους γενικότερα. Ο ρόλος αυτός σχετίζεται με τη διαμόρφωση και την αναπαραγωγή της ιδεολογίας εκείνης, η οποία, παράλληλα με άλλες νομικές ή και, ευρύτερα, κοινωνικές θεσμικές εγγυήσεις, κατοχυρώνει και τη δεδομένη, για κάθε περίπτωση και για κάθε χρονική στιγμή, μορφή άσκησης της κρατικής εξουσίας.

57. Για τον παιδαγωγικό ρόλο και, συνακόλουθα, τη λειτουργία της αρχής της νομιμότητας στο χώρο της διαμόρφωσης και αναπαραγωγής ιδεολογίας βλ. π.χ. *D. Loschak - A. Heymann - Doat*, *Les fonctions du droit administratif*, όπ. παρ., σελ. 153 επ., *Πρόβλ. και Θ. Διακόπουλου*, *Δίκαιο και οικονομία*, in *Μαρξισμός και δίκαιο*, 1984, ιδίως σελ. 39 επ., *Θ. Παπαχρήστου*, *Δίκαιο και ιδεολογία*, in *Μαρξισμός και δίκαιο*, όπ. παρ., σελ. 53 επ., *H. Collins*, *Marxism and Law*, 1984, ιδίως σελ. 35 επ., *M. Miaille*, *Une introduction critique au droit*, 1978, ιδίως σελ. 48 επ.

1. Το περιεχόμενο της παιδαγωγικής λειτουργίας

Στο μέτρο που, όπως είναι φυσικό, οι ρυθμίσεις, οι οποίες αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου, περιέχονται σε κανόνες δικαίου και οι κανόνες αυτοί εκφράζουν ένα «δέον» (sollen)⁵⁸ μπορεί και πρέπει κανείς να αναζητήσει το γενικότερο δίδαγμα, το οποίο, πέρα από τη συγκεκριμένη νομική ρύθμιση και κύρωση, προκύπτει από το περιεχόμενο των κανόνων αυτών.

Από τις διατάξεις π.χ. του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ προκύπτει πως το προαναφερόμενο δίδαγμα συνίσταται στο ότι τα όργανα του δημοσίου οφείλουν να τηρούν την αρχή της νομιμότητας. Παράβαση του καθήκοντος αυτού συνεπάγεται, για το δημόσιο, υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας, που προκύπτει, ενδεχομένως, σε βάρος των φυσικών ή νομικών προσώπων, τα οποία είναι αποδέκτες της παράνομης κάθε φορά δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου.

Αφού λοιπόν ακόμη και το δημόσιο, το οποίο έχει την αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας και του οποίου η δραστηριότητα τείνει — ή οφείλει να τείνει — προς την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, δεν μπορεί, χωρίς κυρώσεις, να παραβεί την αρχή της νομιμότητας⁵⁹, πολύ περισσότερο τα συγκεκριμένα μέλη του κοινωνικού συνόλου, δηλαδή αυτοί προς τους οποίους απευθύνεται η δραστηριότητα του δημοσίου, οφείλουν να τηρούν τη νομιμότητα εκείνη, που αφορά τη δική τους δραστηριότητα.

Από τις προαναφερόμενες παρατηρήσεις προκύπτει ότι μέσα από τις διατάξεις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου, και χωρίς βεβαίως να

58. Για τη διάκριση μεταξύ «είναι» (sein) και «δέοντος» (sollen) στο χώρο της έννομης τάξης βλ., αντί κάθε άλλης παραπομπής, *H. Kelsen*, *Reine Rechtslehre* (σε γαλλική μετάφραση), 1962, ιδίως σελ. 6 επ., *του ίδιου*, *General Theory of Law and State* (σε ιταλική μετάφραση), 1974, ιδίως σελ. 30 επ., *του ίδιου*, *Allgemeine Staatslehre*, 1925 (ανατύπωση 1966), ιδίως σελ. 47 επ., *του ίδιου*, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 2η έκδ., 1923, ιδίως σελ. 3 επ.

59. Όσο και αν το περιεχόμενο της αρχής αυτής είναι σήμερα αυτονόητο, αποτελεί βεβαίως όημα επαναστατικής προόδου σε σχέση με προγενέστερες εποχές, όπου ίσχυαν οι αρχές «*princeps legibus solutus est*» και «*quod principi placuit, legis habet vigorem*» (βλ. *Ulp.*, *D.* 1, 3, 31 και *D.* 1, 4, 1, αντιστοίχως). Βλ. και παρακάτω σελ. 65.

παραγνωρίζεται η καθαρά νομική λειτουργία του περιεχομένου των διατάξεων αυτών, προβάλλεται ένα συγκεκριμένο πρότυπο, το οποίο επαγγέλλεται και εκφράζει το «δέον» εκείνο, περιεχόμενο του οποίου είναι η τήρηση της νομιμότητας. Το πρότυπο αυτό τείνει να λειτουργήσει κατά τρόπο σχετικώς αυτόνομο και αντικειμενικό ως υπόδειγμα συμπεριφοράς και για όλα τα μέλη του κοινωνικού συνόλου, που καταλαμβάνουν οι ρυθμίσεις της έννομης τάξης, η οποία περιέχει το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

2. Η ιδιομορφία του κρατικού παρεμβατισμού

Η παιδαγωγική λειτουργία του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, με τη μορφή που αναλύθηκε πιο πάνω, εμφανίζει σήμερα ξεχωριστό ενδιαφέρον και παρουσιάζεται ιδιαίτερα αποτελεσματική, όπως προκύπτει από τις ακόλουθες, συμπληρωματικές μεταξύ τους, ιδιότητες της.

Η λειτουργία αυτή επενεργεί κατά τρόπο όχι μόνο γενικό και απρόσωπο, αλλά και προληπτικό. Τούτο σημαίνει σημαντική οικονομία δυνάμεων, από την πλευρά του κράτους, στην προσπάθειά του να διασφαλίσει την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της έννομης τάξης στην πράξη, στο μέτρο που αποφεύγεται, έστω και μερικώς, αφενός η ενασχόληση με τη νομική ενημέρωση και εκπαίδευση του κάθε συγκεκριμένου αποδέκτη των επιταγών της έννομης τάξης και αφετέρου η εκτεταμένη επιβολή κυρώσεων.

Οι προαναφερόμενες ιδιότητες της παιδαγωγικής λειτουργίας του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι τόσο περισσότερο αξιοσημείωτες, όσο, όπως είναι φανερό, η ολοένα και πιο λεπτομερειακή ρύθμιση της συμπεριφοράς των υποκειμένων της έννομης τάξης, η οποία εμφανίζεται, κατά βάση, ως αποτέλεσμα της ραγδαίας εξάπλωσης του κρατικού παρεμβατισμού, καθιστά, ουσιαστικώς, αν όχι ανέφικτη τουλάχιστον προβληματική και, οπωσδήποτε, μη αποδοτική την παρακολούθηση των έννομων συνεπειών κάθε ανθρωπίνης εκδήλωσης και την επιβολή κυρώσεων για όλες τις παραβάσεις των κανόνων δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Η παρατήρηση και ανάλυση της ιστορικής εξέλιξης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί ταυτοχρόνως, δεδαίως από μία ειδική¹, ιδιόμορφη² αλλά και χαρακτηριστική³ οπτική γωνία, παρατήρηση και ανάλυση της πορείας της συνολικής θεώρησης των κρατικών θεσμών και ιδίως της θεώρησης της κυριαρχίας, ως στοιχείου της έννοιας του κράτους.

Ειδικότερα η ιστορική αυτή εξέλιξη διαγράφει, κατά πρώτο λόγο, παραστατικά την τροχιά της σταδιακής εμπέδωσης του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, μέσα από μία διαδικασία ολοκλήρωσης συγκεκριμένων μηχανισμών και εγγυήσεων, οι οποίες αποτελούν και μέσα κύρωσης των παραβάσεων, από την πλευρά των οργάνων του δημοσίου, των κανονιστικών ορίων της δράσης τους. Διαγράφει επίσης, κατά δευτε-

1. Στο μέτρο που αφορά, κυρίως, τη λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας και, κατά συνέπεια, της δημόσιας διοίκησης.

2. Επειδή σχετίζεται, κατά βάση, με το εποικοδόμημα της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, την οποία αντικατοπτρίζει η κρατική δομή και λειτουργία, δηλαδή με ένα τμήμα των κανόνων δικαίου, οι οποίοι πλαισιώνουν και οριοθετούν τη δομή και λειτουργία των κρατικών θεσμών.

3. Αφού η οπτική αυτή γωνία βρίσκεται σε στενή, και μάλιστα άμεση, σχέση με την πιο καθημερινή επαφή των κρατικών οργάνων με την πραγματικότητα, στην οποία αλαντούν με τη δραστηριότητά τους και την οποία, έτσι, επηρεάζουν με τη σειρά τους.

ρο λόγο, την τροχιά της άμβλυνσης, ή, ορθότερα, της μεταβολής της φύσης και των συνεπειών της κυριαρχίας, ως συστατικού στοιχείου του κράτους.

Τέλος, φέρνει στο φως αφενός τις πραγματικές διαστάσεις μιάς συγκεκριμένης διαδικασίας «φαντασιακής θέσμησης»⁴ της κρατικής εξουσίας και αφετέρου μία παράλληλη, αλλά αντίστροφη, διαδικασία απομυθοποίησης ορισμένων παραδοσιακών δογματικών τοποθετήσεων, ως προς την ουσία της αποστολής του κράτους και του ειδικού καθεστώτος που έχει στη διάθεσή του, για την περάτωση της αποστολής αυτής.

Με βάση τις προαναφερόμενες θέσεις η δομή του κεφαλαίου αυτού θεμελιώνεται σε τρεις άξονες :

- Ο πρώτος αφορά την έρευνα της αφετηρίας εκείνης, όπου το δημόσιο, κατά την ανάπτυξη της δραστηριότητας των οργάνων του, θωρακίζεται με το προνόμιο του ανευθύνου.
- Ο δεύτερος αφορά την ανάλυση των αιτίων της σταδιακής υποχώρησης του ανευθύνου του δημοσίου και την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαμόρφωσης των γενικών γραμμών του σύγχρονου καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.
- Ο τρίτος σχετίζεται με την εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ιδίως στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα.

ΤΜΗΜΑ Ι

ΤΟ ΑΣΤΙΚΩΣ ΑΝΕΥΘΥΝΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ: ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΝΕΥΘΥΝΟΥ

Το ανεύθυνο, από πλευράς αστικής ευθύνης, του δημοσίου, ως προς τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες των οργάνων του, βρίσκει την πρώτη θεσμική κατοχύρωση αλλά και θεωρητική του επε-

4. Κατά την έκφραση του Κ. Καστοριάδη (in Η φαντασιακή θέσμηση της κοινωνίας, 2η έκδ., 1985).

ξεργασία στο πλαίσιο της αρχαίας ελληνικής και ρωμαϊκής⁵ νομικής πρακτικής και φιλολογίας. Οι διαφορές όμως που χαρακτηρίζουν τη θέση και τη μορφή του ανευθύνου στο πεδίο των δύο αυτών έννομων τάξεων και που αποδίδουν, ως ένα σημείο, και τη διαφορετική νομική νοοτροπία που καλλιέργησαν, επιβάλλει τη χωριστή εξέτασή τους.

Ι. Το ανεύθυνο της πολιτείας στο πλαίσιο των αρχαίων ελληνικών δικαίων⁶

Α. Η αρχή του ανευθύνου

Ο θεσμός της αστικής ευθύνης της πολιτείας από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των πολιτειακών οργάνων — και ιδίως των διοικητικών⁷ — φαίνεται να είναι άγνωστος στο πλαίσιο των έννομων τάξεων των αρχαίων ελληνικών πόλεων.

5. Πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο όρος «ανεύθυνο του δημοσίου» δεν αποδίδει επακριβώς την αρχαία ελληνική νομική παράδοση. Ορθότερη φαίνεται η χρησιμοποίηση του όρου «ανεύθυνο της Πολιτείας». Αντιθέτως ο όρος «ανεύθυνο του δημοσίου» ανταποκρίνεται περισσότερο στη ρωμαϊκή νομική πραγματικότητα.

6. Είναι βέβαια ορθότερο να γίνεται λόγος για «αρχαία ελληνικά δίκαια» (βλ. *Ι. Τριανταφυλλόπουλου*, *Αρχαία ελληνικά δίκαια*, 1970), στο μέτρο που στην πλειάδα των αρχαίων ελληνικών πόλεων αντιστοιχούν περισσότερες και διαφορετικές, μεταξύ τους, έννομες τάξεις. Στη συγκεκριμένη όμως περίπτωση πρέπει να τονισθεί ότι οι αναλύσεις που ακολουθούν αναφέρονται, σχεδόν αποκλειστικώς, στην Αθηναϊκή Πολιτεία. Και τούτο γιατί οι πηγές (και κυρίως το έργο του *Αριστοτέλους* «Αθηναίων Πολιτεία») που αφορούν την Πόλη των Αθηνών είναι και πλουσιότερες και ασφαλέστερες. Άλλωστε η αντιπροσωπευτικότητα αλλά και η έκταση της επιρροής των αθηναϊκών θεσμών σε άλλες ελληνικές πόλεις δικαιολογεί επίσης την επιλογή αυτή.

7. Η χρησιμοποίηση του όρου «διοικητικά όργανα», στο χώρο των αρχαίων ελληνικών δικαίων, δεν πρέπει να θεωρηθεί, τουλάχιστον κατά βάση, καταχρηστική και ανακριδής. Και τούτο γιατί ο θεσμός της διάκρισης όχι δεδαίως των εξουσιών αλλά οπωσδήποτε των πολιτειακών λειτουργιών έχει επισημανθεί από την αρχαία ελληνική θεωρία περί πολιτειακής οργάνωσης. Έτσι κατά τον *Αριστοτέλη*: «Ἔστι δὴ τρία μέρη τῶν πολιτειῶν πασῶν, περὶ ὧν δεῖ θεωρεῖν τὸν σπουδαῖον νομοθέτην ἐκάστη τὸ συμφέρον· ὧν ἐχόντων καλῶς ἀνάγκη τὴν πολιτείαν ἔχειν καλῶς, καὶ τὰς πολιτείας ἀλλήλων διαφέρειν ἐν τῷ διαφέρειν ἕκαστον τούτων. Ἔστι δέ τῶν τριῶν τούτων ἓν μὲν τι τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δευτέρον

Η βασική αιτία του ανευθύνου αυτού πρέπει, μάλλον, να αναζητηθεί προς την κατεύθυνση του τρόπου εκλογής και λειτουργίας των πολιτειακών οργάνων και συγκεκριμένα προς την κατεύθυνση των γενικότερων συνεπειών της εφαρμογής της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, μέσα από τους ποικιλόμορφους μηχανισμούς της άμεσης δημοκρατίας. Ειδικότερα φαίνεται να θεωρείται αδιανόητη η αναγνώριση δυνατότητας δημιουργίας αστικής ευθύνης της ίδιας της πολιτείας απέναντι στους επιμέρους πολίτες, στο μέτρο που αφενός η πολιτεία αποτελεί θεσμική έκφραση του συνόλου των πολιτών αυτών και αφετέρου η βούληση της πολιτείας σχηματίζεται μέσα από διαδικασίες άμεσης συμμετοχής του πολίτη στη διαμόρφωσή της.

Β. Ο μετριασμός της

Το αναμφισβήτητο κενό, που προέκυπτε από το γεγονός ότι ενώ η παράνομη άσκηση αρμοδιοτήτων από την πλευρά των πολιτειακών οργάνων δημιουργούσε, ενδεχομένως, ζημιογόνες συνέπειες η πολιτεία παρέμενε ανεύθυνη, καλυπτόταν, ως ένα σημείο⁸, από το θεσμό της προσωπικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις τους. Ο θεσμός της προσωπικής ευθύνης λειτουργούσε με τις ακόλουθες, κυρίως, μορφές⁹:

δέ τό περί τας ἀρχάς (τοῦτο δ' ἐστίν ἅς δεῖ τίνων εἶναι κυρίας καί ποίαν τινά δεῖ γίγνεσθαι τήν αἴρεσιν αὐτῶν), τρίτον δέ τί τό δικάζον» (Πολιτικά, Δ', 14, 1297-1298 α). Είναι φανερό ότι με βάση τα σημερινά δεδομένα και, βεβαίως, *grosso modo* «το βουλευόμενον» αντιστοιχεί στη νομοθετική λειτουργία, «το δικάζον» στη δικαστική και «το περί τας αρχάς» στην εκτελεστική. Ως διοικητικά λοιπὸν ὄργανα μπορούν να θεωρηθούν τα πολιτειακά εκείνα ὄργανα, που ήταν αρμόδια να αναπτύξουν τη δραστηριότητά τους στο χώρο λειτουργίας του «περί τας αρχάς» μορίου της πολιτείας.

8. Αφού η κατάσταση της φερεγγυότητας του συγκεκριμένου προσώπου δημιουργούσε, σε πολλές περιπτώσεις, αδυναμία κάλυψης της ζημίας, που ως πολιτειακό ὄργανο είχε προκαλέσει.

9. Βλ. π.χ. G. Glotz, *La cité grecque*, 1968, ιδίως σελ. 233 επ. Πρβλ. και I. Αραβαντινὸν, *Πραγματεία περὶ ευθύνης των Ηγεμόνων και των Υπουργών*, 1880, σελ. 12 επ., D. Macdowell, *Το δίκαιο στην Αθήνα των κλασικών χρόνων*, ὅπ. παρ., σελ. 262 επ., R. Flacelière, *Ο δημόσιος και ιδιωτικός δίκαιος των αρχαίων Ελλήνων*, 1985, ιδίως σελ. 58-59.

1. Κατά γενικό κανόνα αρμόδια να κρίνει τα θέματα, που αφορούσαν την άσκηση των κάθε είδους πολιτειακών αξιωμάτων, και ιδίως εκείνων που είχαν σχέση με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ήταν η Βουλή^{10,11}. Η τελευταία μπορούσε να επέμβει, σε περιπτώσεις παράβασης του νόμου, είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από καταγγελία οποιουδήποτε ιδιώτη, η οποία εμφανιζόταν με τον τύπο της «εισαγγελίας»¹².

2. Ειδικότερη μορφή ελέγχου ήταν εκείνη που πραγματοποιούσαν οι δέκα λογιστές και οι εύθυνοι.

α) Οι δέκα λογιστές, που κληρωνόντουσαν μεταξύ των μελών της Βουλής, δηλαδή μεταξύ των βουλευτών, ήταν αρμόδιοι, στο τέλος κάθε πρυτανείας, να ελέγχουν τους λογαριασμούς εκείνων, οι οποίοι είχαν την ευθύνη της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος¹³.

β) Οι εύθυνοι¹⁴ ήταν, μεταξύ άλλων, αρμόδιοι να δέχονται και κάθε αίτηση που αφορούσε πρόσκληση σε λογοδοσία¹⁵ πολιτειακών οργάνων για ιδιωτική και ιδίως για δημόσια διαχείριση. Αν οι εύθυνοι έκαναν δεκτή την αίτηση πρόσκλησης σε λογοδοσία για δημόσια διαχείριση παρέπεμπαν την υπόθεση στους θεσμοθέτες.

3. Από τον προαναφερόμενο θεσμό των λογιστών, που έκαναν έλεγχο στο τέλος κάθε πρυτανείας, πρέπει, τέλος, να διακρίνεται¹⁶ ο θεσμός των

10. «Κρίνει δέ τὰς ἀρχάς ἡ Βουλὴ τὰς πλείστας, καὶ μάλισθ' ὅσαι χρήματα διαχειρίζουσιν» (Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, 45, 2).

11. Κατά των καταδικαστικών αποφάσεων της Βουλής χωροῦσε το ἔνδικο μέσο της ἐφέσης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου: «... οὐ κυρία δ' ἡ κρίσις, ἀλλ' ἐφέσιμος εἰς τὸ δικαστήριον». (Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, Ibid.).

12. «Ἐξεσι δέ καὶ τοῖς ιδιώταις εἰσαγγέλλειν ἦν ἂν βούλωνται τῶν ἀρχῶν μὴ χρῆσθαι τοῖς νόμοις» (Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, Ibid).

13. «Κληροῦσι δέ καὶ λογιστάς ἕξ αὐτῶν οἱ βουλευταὶ δέκα τοὺς λογιούμενους ταῖς ἀρχαῖς κατὰ τὴν πρυτανείαν ἐκάστην» (Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, 48, 3).

14. Οι οποίοι κληρωνόντουσαν ἀνὰ ἕνα ἀπὸ κάθε φυλὴ και ἀσκούσαν τις ἀρμοδιότητές τους με τη συμπαράσταση δύο παρῆδρων (Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, ibid). Βλ. και παραπάνω σελ. 29.

15. «Εὐθυνα». Βλ. Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία, ibid. Βλ. και παραπάνω σελ. 28-29.

16. Βλ. και G. Glotz, La cité grecque, ὅπ. παρ., σελ. 235-236.

δέκα λογιστών, οι οποίοι, μαζί με τους δέκα συνηγόρους¹⁷, κληρωνόντουσαν επίσης από τη Βουλή, ήταν όμως αρμόδιοι να ελέγχουν τη λογοδοσία, στην οποία ήταν υποχρεωμένο να προβεί κάθε πολιτειακό όργανο μετά το τέλος παραμονής στο αξίωμά του¹⁸.

4. Η ευθύνη των πολιτειακών οργάνων, εκτός από τις ενδεχόμενες ποινικές, πολιτικές και ηθικές συνέπειες, είχε και χρηματικό περιεχόμενο¹⁹. Η ευθύνη ήταν υποκειμενική, δηλαδή η θέση σε κίνηση του μηχανισμού λειτουργίας της προϋπέθετε την ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας).

Ως προς την έκταση της ευθύνης ίσχυε ο κανόνας του απεριορίστου. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι όταν προβλεπόταν, για την άσκηση μιάς αρμοδιότητας, η σύμπραξη περισσότερων πολιτειακών οργάνων, η ευθύνη τους, για ζημιογόνες συνέπειες από ενδεχόμενη παράνομη άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, ήταν αλληλέγγυα και απεριορίστη²⁰.

II. Το ανεύθυνο του δημοσίου στο πλαίσιο του ρωμαϊκού δικαίου

A. Η αρχή του ανευθύνου

Η έρευνα των πηγών του ρωμαϊκού δικαίου φαίνεται να οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι στο πλαίσιο του δικαίου αυτού δεν υπήρχαν διατάξεις σχετικές με τη ρύθμιση του θέματος της αστικής ευθύνης του δημοσίου από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους²¹. Το κενό αυτό δείχνει, συνακόλουθα, ότι το δημόσιο δεν υπείχε σχετική ευθύνη.

17. «Κληροῦσι δέ ... καί λογιστάς δέκα καί συνηγόρους τούτοις δέκα» (*Αριστοτέλους*, *Αθηναίων Πολιτεία*, 54, 2).

18. «... πρός οὓς ἅπαντας ἀνάγκη τούς τὰς ἀρχάς ἄρξαντας λόγον ἀπενεγκεῖν» (*Αριστοτέλους*, *Αθηναίων Πολιτεία*, *ibid*).

19. Βλ. π.χ. *G. Glotz*, *La cité grecque*, ὅπ. παρ., σελ. 235.

20. Βλ. *G. Glotz*, *La cité grecque*, ὅπ. παρ., σελ. 235.

21. Βλ. και *Κ. Δεμερτζή*, *Περί της ευθύνης του κράτους*, ὅπ. παρ., σελ. 20-21, σημ. 5. Πρβλ. και *Ι. Αραβαντινού*, *Πραγματεία περί ευθύνης των Ηγεμόνων και των Υπουργών*, ὅπ. παρ., σελ. 17 επ.

Η θεωρητική θεμελίωση του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου κατά το ρωμαϊκό δίκαιο πρέπει, μάλλον, να στηριχθεί όχι βεβαίως στη φύση και στις συνέπειες της κυριαρχίας, της οποίας η εννοιολογική επεξεργασία αναπτύχθηκε και ολοκληρώθηκε μεταγενέστερα²², αλλά στο χαρακτήρα των σχέσεων μεταξύ κράτους και πολίτη. Όπως παρατηρεί ο Κ. Δεμερτζής²³ «φαίνεται ότι το πνεύμα του δημοσίου δικαίου των ρωμαίων, δασιζομένου επί της απολύτου εξουσίας του Κράτους επί του ρωμαίου πολίτου, ουδέποτε ίσως παρήγαγε την ιδέα, ότι το Κράτος δύναται να ευθύνεται εξ οιοδήποτε λόγου απέναντι του πολίτου»²⁴.

Β. Ο μετριασμός της

Όπως όμως τα αρχαία ελληνικά δίκαια έτσι και το ρωμαϊκό δίκαιο καθιέρωνε την αρχή της προσωπικής ευθύνης του συγκεκριμένου οργάνου, το οποίο άσκησε την αρμοδιότητά του κατά τρόπο παράνομο²⁵. Και η παρανομία αυτή μπορούσε να προκύψει τόσο από παράβαση των κάθε είδους γραπτών, κυρίως κανονιστικού περιεχομένου, διατάξεων, που ίσχυαν κάθε φορά όσο και από την παράβαση των άγραφων πατροπαράδοτων αρχών, οι οποίες και αποτελούσαν το θεμέλιο της οργάνωσης και λειτουργίας του ρωμαϊκού κράτους (*more majorem*).

Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι ο προσωπικός χαρακτήρας της αστικής ευθύνης, στο χώρο του ρωμαϊκού δικαίου, ήταν απόλυτος, με την έννοια ότι η ευθύνη αυτή δεν μπορούσε να επεκταθεί, σε καμιά περίπτωση, στο δημόσιο ή και σε συλλογικά όργανα του ρωμαϊκού κράτους, ακόμη και αν τα τελευταία αυτά είχαν συμπράξει, ιδίως με τη διαδικασία της έγκρισης, στην παράνομη άσκηση μιάς συγκεκριμένης κρατικής αρμοδιότητας²⁶.

22. Βλ. ενδεικτικώς Ν.Ν. Σαρίπολου, *Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής* εν γένει, όπ. παρ., σελ. 49 επ.

23. In *Περί της ευθύνης του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 20-21, σημ. 5.

24. Στη συνέχεια (*ibid*) ο ίδιος συγγραφέας παρατηρεί: «Παρά ρωμαίους φαίνεται ότι ήτο αδύνατον να γεννηθή η πεποίθησις, ότι το Κράτος δύναται να υποχρεωθή απέναντι υπηκόου, ή ότι ο υπήκοος δύναται να έχη αγωγήν τινα κατά του Κράτους».

25. Βλ. π.χ. Γ. Φαρδής, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Ι, τ. Α', 1931, σελ. 174 (ιδίως σημ. 395).

26. Έτσι π.χ. η Σύγκλητος (*Senatus*) δεν ευθυνόταν αστικώς απέναντι στους ρωμαίους πολίτες, ακόμη και αν είχε εγκρίνει, π.χ. με τη διαδικασία έκδοσης του *Senatus Consultum Ultimum*, παράνομες πράξεις άλλων οργάνων, που είχαν δη-

ΤΜΗΜΑ II

**Η ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΕΜΠΕΔΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ
ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Η βαθμιαία επικράτηση της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας οδήγησε σε μία σταδιακή εμπεδωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Πριν όμως από την κατάληξη αυτή ο κανόνας του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου κυριάρχησε, για ένα πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, το οποίο φθάνει, ουσιαστικώς, ως την επαύριο της γαλλικής επανάστασης.

I. Η εξάπλωση της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου

Η παράδοση των αρχαίων ελληνικών δικαίων και, πολύ περισσότερο, η παράδοση του ρωμαϊκού δικαίου, ως προς το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου, αποτέλεσε τη βάση, πάνω στην οποία στηρίχθηκε, με θεσμική μάλιστα κατοχύρωση, στις κατά περίπτωση έννομες τάξεις και για πολλούς αιώνες στη συνέχεια, η αδυναμία των φυσικών και νομικών προσώπων να στραφούν κατά του δημοσίου και να ζητήσουν αποκατάσταση της ζημίας, που προέκυπτε από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η αρχή του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου όχι μόνο επιδίωξε νομικώς αλλά και θωρακίσθηκε, από θεωρητική άποψη, και μάλιστα με βάση ένα δυσυπόστατο κάλυμμα. Η πρώτη όψη του καλύμματος αυτού στηρίχθηκε στην έννοια και τη φύση της κυριαρχίας, ως συστατικού στοιχείου της έννοιας του κράτους. Η δεύτερη όψη του ίδιου καλύμματος στηρίχθηκε στη ρωμαϊκής προέλευσης θεωρητική τοποθέτηση ως προς την έννοια, τη φύση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων.

Είναι δεδαιώς αυτονόητο — και θα τονισθεί ειδικότερα στη συνέχεια — ότι καθεμιά από αυτές τις όψεις της θεωρητικής θεμελίωσης της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου δεν παρουσιάζει αυτοτέλεια και αυτοδυναμία. Και οι δύο συνδέονται στενά μεταξύ τους. Συγκεκριμένα η

μιουργήσει ζημιολόγους αποτελέσματα σε βάρος τους. (Βλ. σχετικώς Γ. Φαρδής, Συνταγματικών δικαίων, όπ. παρ., σελ. 174, σημ. 395).

θεωρία περί νομικών προσώπων ήρθε να στηρίξει και να διευκολύνει την αποτελεσματικότερη εφαρμογή στην πράξη της κυριαρχίας, ως συστατικού στοιχείου της έννοιας του κράτους.

Α. Κυριαρχία και αστική ευθύνη του δημοσίου

Την κυριαρχία, ως συστατικό στοιχείο της έννοιας του κράτους, προοιωνίζονται δύο θεμελιώδεις κανόνες του ρωμαϊκού δικαίου : Κατά τον πρώτο «*princeps legibus solutus est*»²⁷, . Κατά τον δεύτερο²⁸, που συνδέεται αμέσως με τον πρώτο, «*quod principi placuit, legis habet vigorem*»^{29,30}.

Σύμφωνα με τον ορισμό, που επικράτησε ιδίως στη γερμανική θεωρία³¹ του δημόσιου δικαίου, κυριαρχία είναι «η αποκλειστική αρμοδιότητα της αρμοδιότητας (Kompetenz - Kompetenz), δηλαδή το δικαίωμα Πολιτείας τινός του αποκλειστικώς ιδία βουλήσει καθορίζει την εαυτής αρμοδιότητα, του επεκτείνει π.χ. την ιδίαν αρμοδιότητα κατά βούλησιν, μη

27. Ulp., D. 1, 3, 31.

28. Ulp., D. 1, 4, 1.

29. Βλ. και παραπάνω, σελ. 55.

30. Η αφετηρία της θεωρητικής ανάλυσης της έννοιας και του περιεχομένου της κυριαρχίας, ως συστατικού στοιχείου του κράτους, τοποθετείται στο έργο του *Jean Bodin*, «*Six livres de la République*», 1576 (επανεκδόση 1961). Για μία εμπειριστατωμένη αναφορά στην ιστορική εξέλιξη της έννοιας της κυριαρχίας βλ. π.χ. *P. Dagloglou*, *Souveränität*, in *Evangelisches Staatslexikon*, σελ. 2321 επ., *F. Ermacora*, *Allgemeine Staatslehre*, I, 1970, σελ. 351 επ., *R. Gneist*, *Der Rechtsstaat*, 2η έκδ., 1879, ιδίως σελ. 158 επ. και 161 επ., *B. de Jouvenel*, *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, 1955, ιδίως σελ. 215 επ., του ίδιου, *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, 1972, ιδίως σελ. 39 επ. Πρβλ. και *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, I, 1982, σελ. 17 επ.

31. Βλ. π.χ. *G. Jellinek*, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, ιδίως σελ. 35 επ., *P. Laband*, *Deutsches Staatsrecht*, I, 5η έκδ., 1911, ιδίως σελ. 64 επ. Πρβλ. και *R. Carré de Malberg*, *Contribution à la théorie générale de l' état*, I, 1920 (ανατύπωση 1962), σελ. 174 επ. Για μία κριτική της θεωρίας, κατά την οποία η κυριαρχία αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας του κράτους, βλ. ενδεικτικώς *L. Duguit*, *L' Etat, le droit objectif et la loi positive*, I, 1901, σελ. 105 επ. και 124 επ., του ίδιου, *Traité de droit constitutionnel*, I, 3η έκδ., 1927, ιδίως σελ. 534 επ., του ίδιου, *La doctrine allemande de l' autolimitation de l' Etat*, in *Revue du droit public*, 1919, σελ. 161 επ. και *M. Hauriou*, *Principes de droit public*, 2η έκδ., 1916, σελ. 31 επ.

υπαρχόντων νομικών περιορισμών άλλων πλην εκείνων, ους αυτή η Πολιτεία έθηκεν εις εαυτήν»^{32,33}.

1. Από τον προαναφερόμενο ορισμό προκύπτει ευκρινώς η στενή σχέση μεταξύ της συγκεκριμένης αυτής έννοιας της κυριαρχίας και της αρχής του αποκλεισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου: Στο μέτρο που το κράτος, ως κυρίαρχο, θέτει τους κανόνες δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν την κοινωνική ζωή μεταξύ των φυσικών και νομικών προσώπων που υπόκεινται σ' αυτό, καθορίζει ελευθέρως και τα όρια της δικής του αρμοδιότητας. Κατά συνέπεια θα ήταν αντιφατικό να καθιερώσει την αρχή της αστικής ευθύνης του για ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, που παραβιάζουν τους κανόνες αυτούς³⁴.

2. Ειδικότερο συμπέρασμα της συνεπούς υιοθέτησης της προηγούμενης άποψης αποτελεί ο κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο «αι αδικίαι του ηγεμόνος δεν αποκαθίστανται»³⁵.

32. Βλ. *N.N. Σαρίπολου*, Περί πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 52. Στο σημείο αυτό ο Ν.Ν. Σαρίπολος αντικρούει εκτενώς την άποψη του Α. Σδώλου (in Πολιτική εξουσία και κυριαρχία, 1917, σελ. 25 επ.), κατά την οποία «εφ' όσον άρα καθ' ωρισμένην έκφρασιν η πολιτική εξουσία έχει την ικανότητα του αυτοπροσδιορίζεσθαι και αυτοπεριορίζεσθαι έχομεν ταύτην κυρίαρχον».

33. Η άποψη, σύμφωνα με την οποία η κυριαρχία αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας του κράτους, αποκρούσθηκε ενωρίς στο χώρο της ελληνικής θεωρίας του συνταγματικού και, γενικότερα, του δημόσιου δικαίου. Βλ. π.χ. *N.N. Σαρίπολου*, Περί πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 49 επ., *Α. Μάνεση*, Συνταγματικόν δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 45 επ. Πρβλ. και *Χ. Σγουρίτσα*, Συνταγματικόν δίκαιον, όπ. παρ., ιδίως σελ. 14 επ.

34. Κατά την επιγραμματική διατύπωση του *L. Duguit* (in *Les transformations du droit public*, 1921, σελ. 224-225) : «A y regarder de près souveraineté et responsabilité sont deux notions qui s' excluent. Sans doute la souveraineté peut être limitée et dans la conception de notre droit public traditionnel elle est limitée par le droit de l' individu, comme réciproquement elle limite le droit de celui-ci. Ces limitations réciproques sont réglées et ne peuvent être réglées que par la loi, expression de la volonté générale. émanation de la souveraineté elle-même et formant le droit du pays. C' est donc en définitive l' Etat souverain qui crée le droit et dès lors on ne peut admettre qu' il puisse être responsable».

35. Που αποτελεί εφαρμογή της αρχής του αγγλικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία «the King can do no wrong». Βλ. π.χ. *H. Berthélémy*, (μετ. *Μ. Στασινόπουλου*), Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Α', 1935, σελ. 124 επ., *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 12.

Ο κανόνας του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου για παράνομες ζημιογόνες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του, στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, έτσι όπως δοθήκε ασφαλές στήριγμα στην έννοια της κυριαρχίας, επηρέασε τη θεωρία³⁶ του δημόσιου δικαίου αλλά και τη νομολογία³⁷ στον ευρωπαϊκό χώρο και ιδίως στη Γαλλία, ακόμη και ως τις αρχές (πρώτο τέταρτο) του 20ού αιώνα³⁸.

36. Π.χ. ο *H. Berthélémy*, στο έργο του «*Traité de droit administratif*» (7η έκδ., 1913, σελ. 73), υποστήριξε ότι το δημόσιο δεν υπέχει αστική ευθύνη στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας εκ μέρους των οργάνων του. Βλ. και τις λιγότερο δέβαια απόλυτες αλλά χαρακτηριστικές απόψεις του *G. Teissier*, in *Responsabilité de la puissance publique*, 1906 (ανάτυπο από τον 23ο τόμο του *Répertoire du droit administratif* του *Béquet*), ιδίως No 17. Πρβλ. και το προγενέστερο έργο του *E. Laferrière*, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, I, 2η έκδ., 1896, ιδίως σελ. 186 επ.

37. Βλ. π.χ. το παράδειγμα της γαλλικής νομολογίας, στο πλαίσιο της οποίας γινόταν δεκτό : «*L'Etat n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents*» (C.E. 13.1.1899, *Lepreux*, Rec., 18, *Sirey*, 1900, 3, 1, σχόλιο *M. Hauriou*. Πρβλ. και C.E. 23.6.1882, *Larbaud*, *Sirey*, 1884, 3, 44). Για μία εκτενέστερη ανάλυση της νομολογίας βλ. *M. Long*, *P. Weil*, *G. Braibant*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8η έκδ., 1984, ιδίως σελ. 59 επ.

38. Τη στενή σχέση της έννοιας της κυριαρχίας με την αρχή του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου είναι σε θέση να αποδείξει, από μία αντίστροφη όμως πλευρά, και η πορεία της ελληνικής νομολογίας και θεωρίας, πριν από την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα. Πραγματικά, όπως σημειώθηκε προηγουμένως, η άποψη, κατά την οποία η κυριαρχία αποτελεί συστατικό στοιχείο του κράτους, δεν δοθήκε πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης στο χώρο της ελληνικής θεωρίας του συνταγματικού και, γενικότερα, του δημόσιου δικαίου. Για το λόγο αυτόν ακριβώς δεν υπήρξαν σημαντικά, θεωρητικά τουλάχιστον, εμπόδια για την καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Έτσι πολύ ενωρίς η νομολογία (βλ. π.χ. την απόφαση 11/1858 του Αρείου Πάγου) δέχθηκε ότι το δημόσιο ευθύνεται αστικώς για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του (στη συγκεκριμένη περίπτωση επρόκειτο για παράνομη απαγόρευση απόπλου πλοίου από υπάλληλο, που επεδίωξε δωροδοκία), που προκαλούν ζημία σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Αλλά και στη θεωρία εμφανίσθηκε, σχεδόν ταυτοχρόνως, η άποψη κατά την οποία «η Πολιτεία ευθύνεται προς τους ιδιώτας ως εκ των πταισμάτων των δημοσίων υπαλλήλων». Βλ. *Εμμ. Κόκκινου*, *Διοικητικών δίκαιον* (λιθογραφημένες παραδόσεις), 1863, σελ. 40. Βλ. και παρακάτω, σελ. 100 επ.

Β. Θεωρία περί νομικών προσώπων και αστική ευθύνη του δημοσίου

Την πολιτική αλλά και συνταγματική θεμελίωση της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου, η οποία, όπως αναλύθηκε, βασίσθηκε στην έννοια και τις συνέπειες της κυριαρχίας, ολοκλήρωσε αλλά και κατοχύρωσε η επίκληση και εφαρμογή, στο πλαίσιο των συνεπειών της παράνομης δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου, της θεωρίας περί νομικών προσώπων, που κληροδότησε στη μεταγενέστερη νομική θεωρία και πράξη το ρωμαϊκό δίκαιο³⁹.

1. Η θεωρία του πλάσματος

Κατά τη θεωρία, η οποία πλαισίωσε τους κανόνες του ρωμαϊκού δικαίου⁴⁰, το νομικό πρόσωπο έχει, βεβαίως, δική του (νομική) προσωπικότητα. Η προσωπικότητα όμως αυτή δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Απονέμεται από τους κανόνες της κάθε έννομης τάξης κατά πλάσμα δικαίου (*fictio juris*).

Συνέπεια της αποδοχής της άποψης, κατά την οποία η προσωπικότητα του νομικού προσώπου υπάρχει μόνο κατά πλάσμα δικαίου, είναι το

39. Για μία γενική παρουσίαση των περί νομικών προσώπων θεωριών βλ. π.χ. *F. Regelsberger*, Γενικά διδασκαλίας του δικαίου των Πανδεκτών (μετάφραση *Γ. Μαριδάκη - Χ. Πράτσικα*), 1915, σελ. 470 επ. και *H. Wolff*, *Organschaft und juristische Person*, τ. Α', *Juristische Person und Staatsperson*, 1933, σελ. 88 επ. Πρόβλ. και *R. Carré de Malberg*, *Contribution à la théorie générale de l' état*, I, οπ. παρ., σελ. 11 επ. και *Π. Ζέπου*, Ευθύνη εξ αλλοτρίων πράξεων εν τω ισχύοντι αστικώ δικαίω, 1927, σελ. 211 επ.

40. Βλ., για μία εκτενέστερη έκθεση της θεωρίας αυτής, *F.C. von Savigny*, *Lehrbuch des Römischen Rechts* (σε γαλλική μετάφραση), II, 1841, παρ. 85 επ., σελ. 233 επ. Πρόβλ. και *P. Arndts*, Ρωμαϊκόν δίκαιον (μετάφραση *Ι. Κυριακού*), I, 1889, σελ. 63 επ., *B. Windscheid*, Γενικά αρχαί (μετάφραση *Α. Αργυρού*), 1901, παρ. 58 επ. Στο χώρο της ελληνικής νομικής επιστήμης η θεωρία του πλάσματος, ως προς την προσωπικότητα των νομικών προσώπων, δόθηκε απήχηση μόνο πριν από την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα. Βλ. π.χ. *Π. Καλλιγά*, Γενικά αρχαί, 1878, σελ. 308 επ., *Α. Κρασσά*, Γενικά διδασκαλίας, 1927, σελ. 232 επ., και *Β. Οικονομίδου*, Στοιχεία του αστικού δικαίου, I, Γενικά αρχαί, 2η έκδ., 1933, σελ. 67 επ.

γεγονός ότι το νομικό πρόσωπο δεν έχει ικανότητα να εκφράζει δική του βούληση και, συνακόλουθα, δεν έχει δικαιοπρακτική ικανότητα. Ως βούληση του νομικού προσώπου τεκμαίρεται, και πάλι κατά πλάσμα δικαίου, η βούληση των νόμιμων αντιπροσώπων του. Οι πράξεις και οι δικαιοπραξίες των τελευταίων αυτών είναι, άρα, πράξεις και δικαιοπραξίες του νομικού προσώπου. Τούτο όμως συμβαίνει, όπως είναι φυσικό, μόνο στο μέτρο που οι νόμιμοι αντιπρόσωποι του νομικού προσώπου ενεργούν στο πλαίσιο των καθηκόντων και της αρμοδιότητας, που τους έχει κατά νόμο ανατεθεί.

2. Οι επιπτώσεις

Η υιοθέτηση της θεωρίας, σύμφωνα με την οποία η προσωπικότητα του νομικού προσώπου απονέμεται και αναγνωρίζεται από την έννομη τάξη κατά πλάσμα δικαίου, παράγει σημαντικές συνέπειες στο χώρο του καθεστώτος-της ευθύνης του νομικού προσώπου και, συνακόλουθα, της αστικής ευθύνης του δημοσίου, από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του. Ειδικότερα η θεωρία του πλάσματος καταλήγει στο συμπέρασμα, ότι το νομικό πρόσωπο και, άρα, το δημόσιο δεν έχει ευθύνη και, επομένως, δεν είναι νομικώς υποχρεωμένο να αποκαταστήσει τη ζημία, που προκύπτει σε βάρος τρίτων, από την παράνομη δραστηριότητα ή απραξία των οργάνων του.

Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από την ακόλουθη σειρά συλλογισμών. Το νομικό πρόσωπο, όπως ήδη σημειώθηκε, δεν έχει ικανότητα να εκφράζει δική του βούληση ούτε, κατά συνέπεια, δική του δικαιοπρακτική ικανότητα. Τέτοια ικανότητα αναγνωρίζεται μόνο στα όργανά του, εφόσον τα τελευταία ενεργούν μέσα στο πλαίσιο των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί και της αρμοδιότητας, που τους έχει αναγνωρισθεί. Άρα μόνον οι νόμιμες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του νομικού προσώπου μπορούν να του αποδοθούν. Και τούτο γιατί κάθε παράνομη εκδήλωση δραστηριότητας ή απραξίας, από την πλευρά των οργάνων του νομικού προσώπου, βρίσκεται έξω από τα όρια των καθηκόντων τους και της αρμοδιότητάς τους. Οι ζημιογόνες λοιπόν συνέπειες από τέτοιου είδους παράνομες εκδηλώσεις, απέναντι στους τρίτους, δεν βαρύνουν το νομικό πρόσωπο αλλά τα ίδια τα όργανά του, επειδή οι εκδηλώσεις αυτές υπερβαίνουν τα όρια αντιπροσώπευσης του νομικού προσώπου. Το προαναφερόμενο συμπέρασμα αποδίδει επιγραμματικά η

ρήση του Ουλπιανού⁴¹: «Sed an in municipes de dolo datur actio, dubitatur. Et puto ex suo quidem dolo non posse dari : quid enim municipes dolo facere possunt?»^{42,43}.

II. Η τελική επικράτηση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Οι κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις, που αποτελούν την υποδομή, πάνω στην οποία οργανώνεται και λειτουργεί, πάντα θεβαίως μέσα σ' ένα πλαίσιο σχετικής αυτονομίας⁴⁴, το κρατικό εποικοδόμημα, σε

41. D. 4, 3, 15 (de dolo malo). Πρβλ., από τις πηγές του ρωμαϊκού δικαίου, N. 15, παρ. 1, N. 4, D. 43, 16 (de vi et de vi armata), N. 17 παρ. 2 (de damno infecto), N. 78 παρ. 2, D. 31 (de legatis).

42. Βλ. π.χ. *F.C. von Savigny*, *Lehrbuch des Römischen Rechts*, όπ. παρ., παρ. 85 επ., σελ. 233 επ., *B. Windscheid*, *Γενικαί αρχαί*, όπ. παρ., παρ. 58 επ. Για μία κριτική παρουσίαση της θέσης αυτής, από πλευράς ελληνικής βιβλιογραφίας, βλ., ενδεικτικώς, *Σ. Αδάμου*, *Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου*, 1956, σελ. 27 επ. και *Μ. Στασινόπουλου*, *Αστική ευθύνη του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 6 επ. Πρβλ. και *Κ. Δεμερτζή*, *Περί της ευθύνης του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 19 επ., *Γ. Μπαλή*, *Γενικαί αρχαί του αστικού δικαίου*, όπ. παρ., παρ. 16, σελ. 51 επ. και παρ. 19, σελ. 64 επ. Πρβλ. τέλος και την εισήγηση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου *Α. Γιδόπουλου*, στην απόφαση ΑΠ 169/1925 (Ολ.), Θ. ΛΣΤ', σελ. 703 επ.

43. Τη ρήση αυτή του Ουλπιανού αποδίδει γενικότερα η ακόλουθη σειρά σκέψεων του *Β. Οικονομίδου*, (in *Στοιχεία του αστικού δικαίου*, Ι, *Γενικαί αρχαί*, όπ. παρ., σελ. 69 σημ. 2): «Τω όντι το νομικόν πρόσωπον ως εν τη ιδέα υπάρχον ούτε ψυχήν έχει, ούτε σώμα, επομένως δεν δύναται να γίνη λόγος περί πράξεων. Το νομικόν πρόσωπον δεν έχει ικανότητα του πράττειν· μόνον δε, καθό έχον περιουσίαν χρηζούσαν διοικήσεως (ήτοι αυξήσεως και μεταβολής), έχει χρείαν αντιπροσώπων, ήτοι ανθρώπων επιχειρούντων δι' αυτό δικαιιοπραξίας και παριστώντων επομένως του νομικού προσώπου την θέλησιν· αλλ' η θέλησις των αντιπροσώπων λογίζεται θέλησις τού νομικού προσώπου μόνον εφ' όσον περιορίζεται εντός των ορίων της αντιπροσωπείας· έξω των ορίων τούτων δεν είναι θέλησις του νομικού προσώπου, αλλά θέλησις τών εκδηλούντων αυτήν προσώπων, τούτους μόνον ένεκα τούτου ευθύνουσα. Πλην ισχύει και ενταύθα ο κανών, ότι δέον να επιστρέφεται το αδίκως κτηθέν· άρα και το νομικόν πρόσωπον, εάν εξ αδίκου πράξεως των εκπροσωπούντων αυτό εκτήσατό τι, οφείλει να αποδώση αυτό».

44. Για το πρόβλημα της φύσης και της έκτασης της σχετικής αυτονομίας του κράτους βλ. ενδεικτικώς *Α. Μάνεση*, Η «σχετική αυτονομία» του κράτους στο έργο του Ν. Πουλαντζά, in *Δίκαιο, Σύνταγμα, Πολιτική*, 1984, σελ. 29 επ. Πρβλ. και *Μ. Miaille*, *L' Etat du droit*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 219 επ.

συνδυασμό με τη συνακόλουθη εξέλιξη αφενός των πολιτικών θεσμών και ιδεών και αφετέρου των νομικών κανόνων και θεωριών, συνέβαλαν αποφασιστικά στη βαθμιαία εγκατάλειψη της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου και στην ολοκλήρωση του καθεστώτος της αστικής του ευθύνης. Συγκεκριμένα, η άνοδος της αστικής τάξης και η τελική επικράτησή της, με ορόσημο τη γαλλική επανάσταση, η σχετικοποίηση της κυριαρχίας, ως στοιχείου της έννοιας του κράτους και η εξάπλωση, στο χώρο της νομικής σκέψης, της οργανικής θεωρίας, συνθέτουν τους βασικότερους παράγοντες, οι οποίοι αποτέλεσαν το θεμέλιο οργάνωσης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Α. Οι κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις

1. Η επιρροή του κοινωνικού παράγοντα

Η δυναμική εμφάνιση των κοινωνικών ομάδων, που αποτελούσαν την αστική τάξη, στο πολιτικό προσκήνιο και η αμφισβήτηση, ιδίως από την πλευρά των ομάδων αυτών, του δόγματος της απόλυτης μοναρχίας, συνέβαλε αποφασιστικά στο ξεπέρασμα των εμποδίων, στα οποία είχε, για αιώνες, προσκρούσει η προσπάθεια αναγνώρισης και καθιέρωσης της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Στη συνέχεια η άνοδος της σημασίας των κοινοβουλευτικών θεσμών και ο περιορισμός του μονάρχη και της κυβέρνησης στο ρόλο της διαχείρισης της εκτελεστικής εξουσίας, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁴⁵, άνοιξε οριστικά το δρόμο για την υπερνίκηση και των τελευταίων δισταγμών, ως προς το αν και κατά πόσο το δημόσιο υπέχει, απέναντι στους τρίτους, ευθύνη για ζημιά που έχουν υποστεί από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

2. Η επιρροή του οικονομικού παράγοντα

Στον κοινωνικό παράγοντα πρέπει, για να υπάρξει μία ολοκληρωμένη εικόνα των λόγων που προώθησαν την καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, να προστεθεί και ο οικονομικός, με την ειδικό-

45. Όπως διαμορφώθηκε σταδιακά με αφετηρία, κυρίως, τα έργα των *J. Locke*, (*Two Treatises of Government*, 1690) και *Montesquieu* (*De l' esprit des lois*, 1748). Από την άφθονη βιβλιογραφία, που αφορά το θέμα της διάκρισης των εξουσιών, βλ., εντελώς ενδεικτικώς, *Π. Σαχίνη*, *Περί της διακρίσεως των εξουσιών*, 1910.

τερη μορφή της επιρροής, στη δραστηριότητα του κράτους και στις συνέπειές της, της εξάπλωσης του κρατικού παρεμβατισμού. Όπως παρατηρεί ο Μ. Στασινόπουλος⁴⁶ «ο παρεμβατισμός πολλαπλασιάζει τα σημεία επαφής της δράσεως της Πολιτείας προς τα συμφέροντα των πολιτών και κατ' ανάγκην πολλαπλασιάζει τας περιπτώσεις ζημιών εις βάρος των πολιτών εκ της δράσεως της Πολιτείας. Ενώπιον τιαύτης νέας εξελίξεως, καθίσταται πλέον αντικοινωνικόν και αντιοικονομικόν να επιμένη η Πολιτεία εις την ιδέαν ότι είναι ανεύθυνος δια ζημίας, τας οποίας τώρα είναι δυνατόν να προξενή εις πολύ περισσότερας ή πρότερον περιπτώσεις^{47,48}.

Β. Η σχετικοποίηση του περιεχομένου της κυριαρχίας

Οι κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις που προαναφέρθηκαν επηρέασαν, όπως ήταν φυσικό, τη γενικότερη λειτουργία αλλά και θεώρηση του όλου πολιτικού συστήματος και, κατ' επέκταση, του κράτους, ιδίως κατά το τέλος του 18ου αιώνα και μετέπειτα.

Ως μία από τις επιδράσεις των ανακατατάξεων αυτών πρέπει να θεωρηθεί και η μείωση της σημασίας της κυριαρχίας, ως στοιχείου της έννοιας του κράτους.

1. Τα χαρακτηριστικά της σχετικοποίησης

Η μείωση της σημασίας της κυριαρχίας εμφανίσθηκε με τη συγκεκριμένη και ειδικότερη όψη της σχετικοποίησης του περιεχομένου της. Πραγματικά αρχικώς είχε θεωρηθεί ότι κυριαρχία «είναι το απόλυτον δικαίω-

46. Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 12.

47. Πρόβλ. και *P. Duez*, *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, 1927, σελ. 5, *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, όπ. παρ., παρ. 17, σελ. 321, *L. Goldenberg*, *Le Conseil d' Etat, juge de fait*, 1932, σελ. 336. Βλ. και *Μ. Δένδια*, *Διοικητικόν δίκαιον*, τ. Α', 5η έκδ., 1964, σελ. 437.

48. Εδώ πρέπει να τονισθεί ότι στην εμπέδωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου συνέβαλε, ως ένα σημείο, και η βαθμιαία συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η αρχή αυτή μπορεί θεβαίως να αποτελεί περιορισμό, στο πλαίσιο διαμόρφωσης της κρατικής δράσης, από την άλλη όμως πλευρά, μέσα από τις λανθάνουσες λειτουργίες της (επιτρεπτική, νομιμοποιητική και παιδαγωγική, βλ. παραπάνω, σελ. 49 επ.), προωθεί την αποτελεσματική αλλά και αποδοτική ανάπτυξη της δράσης αυτής.

μα, η απεριόριστος και αποκλειστική ικανότης, από νομικής, εννοείται, απόψεως, του περιορίζεσθαι δι' ιδίας βουλήσεως, του "αυτοπεριορίζεσθαι", η απεριόριστος και αποκλειστική "αρμοδιότης της αρμοδιότητος", δηλαδή η απόλυτος αρμοδιότης του καθορίζειν ιδία βουλήσει, άνευ νομικών περιορισμών προερχομένων εξ ετέρας βουλήσεως, εκ του δικαίου άλλης Πολιτείας, την ιδίαν αρμοδιότητα»⁴⁹.

Στη συνέχεια η απόλυτη αυτή τοποθέτηση εγκαταλείφθηκε, για να αναπτυχθεί στη θέση της μιá νέα θεώρηση της κυριαρχίας, βασικό στοιχείο της οποίας είναι η γενικευμένη αποδοχή νομικών περιορισμών στην έκταση και άσκησή της, περιορισμών όμως που απορρέουν από τη δυνατότητα και τη θέληση του κράτους να αυτοπεριορίζεται. Με τη μορφή αυτή, που επικράτησε σταδιακά⁵⁰, «η κυριαρχία έχει νομικά όρια, υπάγεται εις κανόνες δικαίου, ουχί δ' όμως εκτός αυτής ευρισκομένους, ουδ' υπ' άλλης, εκτός αυτής, υπερτέρας βουλήσεως τιθεμένους, αλλ' υπ' αυτής ταύτης, ήτις ούτως αυτοπεριορίζεται»⁵¹.

Προς την κατεύθυνση της σχετικοποίησης του περιεχομένου της κυριαρχίας συνέβαλε, κατά πρώτο λόγο, η εμπέδωση του κράτους δικαίου, με την ευρεία του όρου έννοια, με την έννοια δηλαδή εκείνη κατά την οποία όλες οι συντεταγμένες εξουσίες του κράτους οργανώνονται και ασκούνται σύμφωνα με κανόνες δικαίου⁵². Συνέβαλε επίσης, κατά δευτε-

49. Βλ. *N.N. Σαρίπολου*, Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 53. Βλ. και παραπάνω, σελ. 65 επ.

50. Βλ. για την έννοια αυτή της κυριαρχίας και την εξέλιξή της ιδίως *G. Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3η έκδ., 1966, σελ. 435 επ., καθώς και *του ίδιου*, *Gesetz und Verordnung*, 1887, σελ. 198 επ. Πρβλ. και *R. Carré de Malberg*, *Contribution à la théorie générale de l' Etat*, I, όπ. παρ., σελ. 234 επ., και *N.N. Saripolos*, *La démocratie et l' élection proportionnelle*, I, 1899, ιδίως σελ. 278.

51. Βλ. *N. N. Σαρίπολου*, Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 56.

52. Βλ., ενδεικτικώς, *R. Carré de Malberg*, *Contribution à la théorie générale de l' Etat*, I, όπ. παρ., σελ. 488-489, *L. Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, I, όπ. παρ., σελ. 104, *M. Hauriou*, *Principes de droit public*, όπ. παρ., σελ. 18, *H. Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 1964, σελ. 776 επ., *H. Nawiasky*, *Allgemeine Staatslehre*, III, 1956, σελ. 121 επ., *C. Schmitt*, *Legalität und Legitimität*, 1932, σελ. 7 επ. Πρβλ. *Π. Πανλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 35 επ. και τη σχετική βιβλιογραφία και *Α. Τάχου*, Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητος εις το διοικητικόν δίκαιον, 1973, ιδίως σελ. 24 επ.

ρο λόγο, η άνοδος της σημασίας αλλά και της επιρροής, στη διεθνή κοινότητα, του διεθνούς δικαίου γενικότερα⁵³.

2. Τα αποτελέσματα της σχετικοποίησης

Η σχετικοποίηση του περιεχομένου της κυριαρχίας προκάλεσε, ουσιαστικώς, και τον παραμερισμό του πιο σημαντικού νομικού εμποδίου για την αναγνώριση και καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα η αρχή αυτή εμφανίσθηκε, όπως ήδη τονίσθηκε με την ευκαιρία προηγούμενων αναλύσεων⁵⁴, ως επακόλουθο της επικράτησης και ολοκλήρωσης του καθεστώτος του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας και συγκεκριμένα ως μορφή κύρωσης της παράβασης των κανόνων, με τους οποίους αυτοπεριορίζεται η κρατική εξουσία κατά την άσκηση και ανάπτυξή της, από την πλευρά των οργάνων του δημοσίου⁵⁵.

Με τη σειρά της, και στο πλαίσιο της σχετικής αυτονομίας⁵⁶ που εμφανίζει κάθε νομική ρύθμιση σε σχέση με την υποδομή, πάνω στην οποία οικοδομείται, η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτέλεσε έναν από τους πιο θεμελιώδεις άξονες, στους οποίους στηρίχθηκε η πλήρης αποδυνάμωση της απόλυτης έννοιας της κυριαρχίας. Πραγματικά, όπως επιγραμματικώς παρατηρεί ο L. Duguit⁵⁷ «αν αποδέχεται κανείς ότι υπάρχουν περιπτώσεις, όπου το κράτος υπέχει αστική ευθύνη, τούτο σημαίνει

53. Για τη σχέση μεταξύ κυριαρχίας και διεθνούς δικαίου βλ., ενδεικτικώς, Ν. Σαρίπολου, *Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει*, όπ. παρ., σελ. 59 επ. Πρβλ. και Κ. Ευσταθιάδου, *Διεθνές δίκαιον*, τ. Α', 1963, σελ. 74 επ., Ε. Ρούκουνα, *Διεθνές δίκαιο*, Ι, 1982, σελ. 12 επ.

54. Βλ. παραπάνω, σελ. 16 και 65 επ.

55. Ακολουθώντας δηλαδή την πορεία εξέλιξης της έννοιας της κυριαρχίας η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου εμφανίσθηκε ως θεσμός, ο οποίος ήταν προορισμένος να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής εφαρμογής της κυριαρχίας στην πράξη, με το νέο της όμως περιεχόμενο. Δηλαδή να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση του σεβασμού και της πραγμάτωσης του ρυθμιστικού πλαισίου των κανόνων εκείνων, με τους οποίους το κράτος και, άρα, το δημόσιο αυτοπεριορίζεται, εκδηλώνοντας έτσι τη φύση του και την ιδιότητά του ως κυρίαρχου.

56. Βλ., αντί άλλης παραπομπής, Α. Μάνεση, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Ι, όπ. παρ., σελ. 55 επ.

57. In *Les transformations du droit public*, όπ. παρ., σελ. 227. Βλ. και παραπάνω, σελ. 66.

ότι, στις περιπτώσεις αυτές, δεν είναι κυρίαρχο. Και αν υπάρχουν έστω και μερικές περιπτώσεις όπου το κράτος δεν είναι κυρίαρχο, τούτο σημαίνει ότι ουδέποτε είναι κυρίαρχο».

Γ. Η εμφάνιση της οργανικής θεωρίας

Την αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου ενίσχυσε, με το να ολοκληρώσει τη θεωρητική της πλαισίωση, η οργανική θεωρία περί νομικών προσώπων.

Προηγήθηκε, όπως ήταν επόμενο, μία πολύπλευρη κριτική της θεωρίας του πλάσματος⁵⁸. Στη θεωρία αυτή καταλογίσθηκε ιδίως ότι αγνοεί τις πραγματικές και κοινωνικές διαστάσεις της δομής και λειτουργίας του νομικού προσώπου. Ειδικότερα στη θεωρία του πλάσματος αποδόθηκε το μειονέκτημα πως παραδίδει, κατά πρώτο λόγο, το γεγονός ότι το σύνολο των προσώπων ή οι ομάδες περιουσίας, που συνθέτουν τον πυρήνα του νομικού προσώπου, αποτελούν μία αναμφισβήτητη κοινωνική και οικονομική, αντιστοίχως, πραγματικότητα, την οποία δεν δημιουργεί αλλά βρίσκει ήδη διαμορφωμένη το δίκαιο. Η επέμβαση της νομικής ρύθμισης εξαντλείται, κατά συνέπεια, στην οριοθέτηση των έννομων συνεπειών της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, που ήδη υπάρχει. Στην ίδια θεωρία αποδόθηκε, κατά δεύτερο λόγο, το μειονέκτημα ότι αποχωρί-

58. Για την κριτική της θεωρίας του πλάσματος, ως προς τα νομικά πρόσωπα, βλ., ενδεικτικώς, *R. Carré de Malberg*, Contribution à la théorie générale de l'Etat, I, όπ. παρ., σελ. 11 επ., *M. Ducrocq*, Droit administratif, IV, 7η έκδ., 1900, σελ. 11 επ., *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, I, όπ. παρ., σελ. 318 επ., 324 επ. και 385 επ., *A. Esmein*, Droit constitutionnel, 6η έκδ., 1914, σελ. 4 επ. και 41 επ., *H. Kelsen*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, όπ. παρ., σελ. 162 επ., *L. Michoud*, La théorie de la personnalité morale, 1906, *L. Mestre*, Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale, 1899, *R. Saleilles*, De la personnalité juridique, 1910, *H. Wolff*, Organschaft und juristische Person, A', Juristische Person und Staatsperson, όπ. παρ., σελ. 88 επ. Πρόβλ. και *Σ. Αδάμου*, Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπ. παρ., σελ. 27 επ., *Κ. Δεμερτζή*, Περί της ευθύνης του κράτους, όπ. παρ., σελ. 23 επ., *H. Dernburg*, Γενικά αρχαί (μετ. *Γ. Δυοβουνιώτου*), 1889, παρ. 66 επ., *Π. Ζέπου*, Ευθύνη εξ αλλοτρίων πράξεων, όπ. παρ., σελ. 211 επ., *F. Regelsberger*, Γενικά διδασκαλίες του δικαίου των Πανδεκτών, όπ. παρ., παρ. 75 επ. και τη σχετική βιβλιογραφία, *N. Ν. Σαρίπολου*, Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 28 επ., *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 6 επ.

ζει τεχνητώς και σχηματικώς το νομικό πρόσωπο από τα φυσικά πρόσωπα που διασφαλίζουν την έκφραση της βούλησής του και, συνακόλουθα, τη δικαιοπρακτική του ικανότητα, περιορίζοντας έτσι, κατά τρόπο κοινωνικώς και νομικώς ανεπίτρεπτο, τις έννομες συνέπειες των πράξεων των φυσικών αυτών προσώπων απέναντι στο νομικό πρόσωπο.

1. Τα χαρακτηριστικά της οργανικής θεωρίας

Η καταγωγή της οργανικής θεωρίας πρέπει να αναζητηθεί αρχικώς στο έργο του G. Beseler⁵⁹ και στη συνέχεια στο έργο του J. C. Bluntschli⁶⁰. Η ολοκλήρωση και τελειοποίηση όμως της επεξεργασίας της πραγματοποιήθηκε από τον O. von Gierke⁶¹.

Κατά την οργανική θεωρία του Gierke⁶² το νομικό πρόσωπο αποτελεί οντότητα που υπάρχει στη φύση. Και επειδή υπάρχει στη φύση ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Ακριβώς επειδή το δίκαιο θεωρεί τα νομικά πρόσωπα ως φορείς μιάς ακέραιης και διαρκούς βούλησης δεν τα δημιουργεί αλλά τα βρίσκει ήδη διαμορφωμένα και απλώς τους αναγνωρίζει τη νομική προσωπικότητα, στο μέτρο που η βούληση αποτελεί τον πυρήνα της όλης νομικής προσωπικότητας.

Συνέπεια των προαναφερομένων θέσεων, ως προς τις σχέσεις του νομικού προσώπου με τις ρυθμίσεις των κανόνων δικαίου, είναι το ότι τα φυσικά πρόσωπα, με τα οποία εκφράζει τη βούλησή του και δικαιοπρακτεί το νομικό πρόσωπο, θεωρούνται όργανά του και συνδέονται αναποσπάτως με τη δομή και τη λειτουργία του. Συνακόλουθα και ενώ στο πλαίσιο της θεωρίας του πλάσματος η σχέση νομικού προσώπου και φυσικών προσώπων που το εκφράζουν είναι σχέση αντιπροσωπείας, δηλαδή σχέση συμβατική και, άρα, εξωτερική, αντιθέτως, στο πλαίσιο της οργανικής θεωρίας, η σχέση αυτή συνδέεται με την όλη δομή και λειτουργία του νομικού προσώπου και έχει οργανικό χαρακτήρα. Πρόκειται, με άλλες

59. Ιδίως in *Volksrecht und Juristenrecht*, 1843.

60. In *Psychologische Studien über Staat und Kirche*, 1844. Πρβλ. μεταγενεστέρως και P. Schaeffle, *Bau und Leben des sozialen Körpers*. *Encyclopädischer Entwurf einer realen Anatomie. Physiologie und Psychologie der menschlichen Gesellschaft*, 1875.

61. Ιδίως in *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 1856 και *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, 1883.

62. Ιδίως in *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, όπ. παρ., σελ. 5 επ.

λέξεις, για σχέση εσωτερική και λειτουργική^{63,64}.

2. Οι επιπτώσεις από την εφαρμογή της οργανικής θεωρίας

Η επικράτηση και υιοθέτηση της οργανικής θεωρίας επέφερε σημαντικές έννομες συνέπειες, ως προς τη φύση και την έκταση της ευθύνης του νομικού προσώπου και, συνακόλουθα, του δημοσίου, ιδίως από τις παράνομες ζημιολόγες πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Ειδικότερα εφόσον η σχέση μεταξύ νομικού προσώπου και φυσικών προσώπων, που το εκφράζουν προς τα έξω, είναι σχέση εσωτερική - λειτουργική, δηλαδή σχέση οργανική, συνάγεται ότι κάθε πράξη, παραλείψη ή υλική ενέργεια των φυσικών αυτών προσώπων, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ως οργάνων του νομικού προσώπου, αποδίδεται στο ίδιο το νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως του αν είναι νόμιμη ή όχι. Κατά συνέπεια, οι έννομες συνέπειες και επιπτώσεις όχι μόνον από τις νόμιμες, αλλά και από τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του νομικού προσώπου, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, επέρχονται υπέρ και σε βάρος του νομικού προσώπου.

Η σειρά αυτή συλλογισμών, εφόσον επεκταθεί και στο χώρο του δημόσιου δικαίου, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το δημόσιο αλλά και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου ευθύνονται αστικώς για τη ζημία που προξενείται σε τρίτους από την παράνομη δραστηριότητα ή τις παράνομες παραλείψεις των οργάνων τους, εφόσον δεδωδώς τα τελευταία αυτά κινούνται στο πλαίσιο της αρμοδιότητας, που τους αναγνωρίζουν οι κανόνες δικαίου⁶⁵.

63. Βλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 9 επ. Πρόβλ. και *Κ. Δεμερτζή*, Περί της ευθύνης του κράτους, όπ. παρ., σελ. 24 σημ. 8.

64. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η οργανική θεωρία διαφέρει από την «οργανιστική» κοινωνιολογική θεωρία, που παραλληλίζει την κοινωνία και τις επιμέρους κοινωνικές ενότητες που την απαρτίζουν με ζωντανούς βιολογικούς οργανισμούς. Για τις υπερβολές της τελευταίας αυτής θεωρίας βλ. *Η. Wolff*, *Organschaft und juristische Person*, Α΄, όπ. παρ., ιδίως σελ. 88 επ. Πρόβλ. και *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 7.

65. Βλ., ενδεικτικώς, *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 8 επ.

3. Οι επιπτώσεις στις ρυθμίσεις του Αστικού Κώδικα

Οι θέσεις της οργανικής θεωρίας επηρέασαν, κατά τρόπο αποφασιστικό, τις ρυθμίσεις περί νομικών προσώπων, που καταστρώθηκαν στον Αστικό Κώδικα^{66,67,68}.

Πραγματικά κατά το άρθρο 71 ΑΚ «το νομικόν πρόσωπον ευθύνεται εκ των πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσωπευόντων αυτό οργάνων, εφ' όσον η πράξις ή η παράλειψις έλαβε χώραν κατά την εκτέλεσιν των ανατεθειμένων εις αυτά καθηκόντων και παράγει υποχρέωσιν αποζημιώσεως. Ευθύνεται επί πλέον εις ολόκληρον και το υπαίτιον πρόσωπον».

Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι κατά τον Αστικό Κώδικα αφενός τα φυσικά πρόσωπα, που εκφράζουν προς τα έξω τη βούληση και

66. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι και πολύ πριν από την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα υπήρχαν, και στο χώρο της ελληνικής νομικής επιστήμης, υποστηρικτές της οργανικής, περί νομικών προσώπων, θεωρίας. Βλ. π.χ. Κ. Δεμερτζή, Περί της ευθύνης του κράτους, όπ. παρ., Τ. Ηλιόπουλου, Σύστημα ελληνικού ποινικού δικαίου, Ι, 2η έκδ., 1919, σελ. 143, Ν. Ν. Σαρίπολου, Περί Πολιτείας και των στοιχείων αυτής εν γένει, όπ. παρ., σελ. 28 επ., Ι. Φραγκιά, Τίνα περί της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων και ιδία του Κράτους εκ των αδικών πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσώπων ή υπαλλήλων αυτών, όπ. παρ., σελ. 33 επ. και 74 επ. Πρόβλ. και Ν. Ν. Saripolos, La démocratie et l' election proportionnelle, όπ. παρ.

67. Επισημαίνεται ότι κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τη σύνταξη των διατάξεων του Αστικού Κώδικα υπήρξαν, μεμονωμένες βεβαίως, απόψεις κατά της οργανικής θεωρίας. Έτσι, ο Μ. Χατζάκος είχε υποστηρίξει ότι κατά τη μεταφυσική θεωρία της ταυτοπροσωπείας «οι υπάλληλοι είναι αυτό το Κράτος, η ιδέα του Κράτους ενσαρκούνται εις αυτούς τους υπαλλήλους του Κράτους. Αλλά δεν υπάρχει καμμία διάταξις εν τω δικαίω, η οποία να καθορίξη τούτο, και επομένως και η θεωρία αυτή καταπίπτει» (in Πρακτικά της Αναθεωρητικής Επιτροπής του Αστικού Κώδικος, Γενικά Αρχαί, σελ. 70).

68. Πρέπει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο της ιστορικής αυτής αναδρομής οι διατάξεις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου — και μάλιστα τόσο εκείνες που βρίσκονται στον Αστικό Κώδικα όσο και εκείνες που έχουν καταστρωθεί σε άλλα νομοθετικά κείμενα — αποδίδονται όπωσ είχαν αρχικώς διατυπωθεί και όχι όπωσ μεταγλωττίσθηκαν στη συνέχεια (π.χ. ως προς τον Αστικό Κώδικα με το Π.Δ. 456/1984). Το μεταγλωττισμένο κείμενο θα αποτελέσει τη βάση της αναλυτικής έρευνας του καθεστώτος εφαρμογής των σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου διατάξεων. Βλ. και παρακάτω, σελ. 117 επ.

τη δικαιοπρακτική ικανότητα του νομικού προσώπου, θεωρούνται όργανά του και αφετέρου τόσο οι νόμιμες όσο και οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειές τους, που εμφανίζονται στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους ως οργάνων του νομικού προσώπου, βαρύνουν, ως προς τις έννομες συνέπειές τους, και το νομικό πρόσωπο. Όπως παρατηρεί ο Γ. Μπαλής⁶⁹ «δια της ρητής διατάξεως του άρθρου 71 ωρίσθη ως προς την ευθύνην του νομικού προσώπου δια τας παρανόμους πράξεις των οργάνων αυτού, ότι ο κώδιξ ακολουθεί επί του σημείου αυτού την θεωρίαν του βουλευτικού οργάνου και ότι επομένως, εκ των πράξεων τούτων, καθό πράξεων του νομικού προσώπου, ευθύνεται τούτο»^{70,71}.

Στον ειδικότερο χώρο του δημόσιου δικαίου είναι φανερό πως οι θέσεις της οργανικής θεωρίας βρήκαν ανταπόκριση στις ρυθμίσεις που καθιέρωσε ο Αστικός Κώδικας, ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου κατά την άσκηση, από την

69. Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 65.

70. Πρβλ., ενδεικτικώς, και Κ. Ασπρογέρακα-Γρίθα, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 1981, σελ. 75 επ., Α. Γαζή, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, τ. Β2, 1974, παρ. 45, Α. Κρητικού, εν Γεωργιάδη - Σταθόπουλου, ΑΚ, 71, αρ. 1 επ., Ν. Παπαντωνίου, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ., 1983, ιδίως σελ. 150 επ., Κ. Σημαντήρα, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ημίτομος α', 2η έκδ., 1976, σελ. 252 επ., Α. Τούση, Νομικά πρόσωπα, 1946.

71. Είναι φανερό ότι οι ίδιες παρατηρήσεις ισχύουν και ως προς τη ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή στη διαχείριση της ιδιωτικής τους περιουσίας. Και τούτο γιατί, κατά τα άρθρα 104 και 106 ΕισΝΑΚ, στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζεται το άρθρο 71 ΑΚ. Πραγματικά κατά το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ «ένεκα πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του δημοσίου αναγομένων εις εννόμους σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή περί της ιδιωτικής αυτού περιουσίας, το δημόσιον ευθύνεται κατά τας περί νομικών προσώπων διατάξεις του Αστικού Κώδικος». (Πρβλ., ως προς τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ). Βλ. σχετικώς Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., ιδίως σελ. 190 επ. Πρβλ. και Η. Κυριακόπουλου, Ερμηνεία του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, ΕΡΜΑΚ, άρθρο 104 ΕισΝΑΚ, Νο 1 επ. και Ι. Σπυριδάκη - Ε. Περάκη, Αστικός Κώδιξ, τόμος στ', 1978, άρθρο 104 ΕισΝΑΚ (και τη σχετική διδβλιογραφία).

πλευρά των οργάνων τους, δημόσιας εξουσίας^{72,73}.

Έτσι, κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ «ένεκα παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του δημοσίου κατά την ενάσκηση της ανατεθειμένης αυτοίς δημόσιας εξουσίας, το δημόσιον ενέχεται εις αποζημίωσιν, εκτός αν η πράξις ή η παράλειψις εγένετο κατά παράβασιν διατάξεως κειμένης χάριν του γενικού συμφέροντος»⁷⁴.

Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, αποδίδονται στο δημόσιο και ότι, κατά συνέπεια, έναντι τρίτων — φυσικών ή νομικών — προσώπων από τις παράνομες αυτές δραστηριότητες ή παραλείψεις των οργάνων του βαρύνεται το ίδιο το δημόσιο. Πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι οι επιπτώσεις της οργανικής θεωρίας, πάνω στο ρυθμιστικό πλαίσιο των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι ακόμη περισσότερες εμφανείς, αν συλλογιστεί κανείς ότι το φυσικό ή το νομικό πρόσωπο, το οποίο έχει υποστεί ζημία από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας

72. Το θέμα των σχέσεων του δημοσίου και των οργάνων του, καθώς και οι επιπτώσεις, ως προς το δημόσιο, των ενεργειών και παραλείψεων των οργάνων αυτών θα αναλυθούν εκτενέστερα στο δεύτερο τόμο της μελέτης αυτής. Οι αναλύσεις που εκτίθενται στο πλαίσιο του κεφαλαίου αυτού είναι εισαγωγικές και, κατά συνέπεια, εντελώς περιληπτικές.

73. Πρβλ., ενδεικτικώς, και *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 12, καθώς και *Δ. Κόρσου*, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, τ. Α', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 85 επ. *Η. Κυριακόπουλου*, Ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ΕΡΜΑΚ, άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, Νο 1 επ.

74. Οι ίδιες διατάξεις και, επομένως, οι ίδιες νομικές επιπτώσεις αφορούν και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στο μέτρο που, κατά το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ, οι διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ ισχύουν και για τα νομικά αυτά πρόσωπα. Πραγματικά κατά το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ «Αι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων έχουσιν εφαρμογήν και ως προς την ευθύνην των δήμων, κοινοτήτων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ένεκα πράξεων ή παραλείψεων των εις την υπηρεσίαν αυτών οργάνων». Βλ. π.χ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 409 επ. Πρβλ. και *Σ. Αδάμου*, Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπ. παρ., σελ. 67 επ.

εξουσίας, μπορεί να στραφεί, κατ' αρχή, μόνο κατά του δημοσίου⁷⁵ και όχι κατά του οργάνου που προκάλεσε, με την παράνομη ενέργεια ή παράλειψή του, τη ζημία αυτή.

Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι το 6^ο εδάφιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ⁷⁶ τροποποιήθηκε μεταγενεστέρως από τις διατάξεις του άρθρου 57 του Ν. 1811/1951⁷⁷ (δηλαδή του υπαλληλικού κώδικα), οι οποίες από τη μία πλευρά κατάργησαν τη δυνατότητα άσκησης αγωγής ευθέως κατά του οργάνου, που προκάλεσε την παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια και αφετέρου καθιέρωσαν, υπό προϋποθέσεις, το θεσμό της αναγωγής του μόνου υπεύθυνου δημοσίου κατά του υπαίτιου οργάνου του⁷⁸.

75. Η του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ.

76. Κατά το οποίο «μετά του δημοσίου ενέχεται εις ολόκληρον και το υπαίτιον πρόσωπον, επιφυλασσομένων των περί ευθύνης υπουργών ειδικών διατάξεων».

77. Το άρθρο 57 του Ν. 1811/1951, μαζί με τα άρθρα 58 και 59 του ίδιου νόμου, αποτελούν σήμερα το άρθρο 85 του Π.Δ. 611/1977 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον υπό τον τίτλον “υπαλληλικός κώδιξ” των ισχυουσών διατάξεων, των αναφερομένων εις την κατάσταση των υπαλλήλων του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Κατά τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου αυτού: «1. Ο δημόσιος υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Δημοσίου δια πάσαν θετικήν ζημίαν την οποίαν προξένησεν εις αυτό εκ δόλου ή βαρείας αμελείας κατά την εκτέλεσιν των καθηκόντων αυτού, ως και δια τας αποζημιώσεις, εις τας οποίας υπεβλήθη τούτο έναντι τρίτων, ένεκα παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων αυτού. 2. Το αρμόδιον τακτικόν ή διοικητικόν δικαστήριον δύναται εις την περίπτωσιν της αμελείας, εκτιμών τας ειδικάς εκάστοτε περιστάσεις, να καταλογίση τον υπάλληλον και εις μέρος μόνον της επελθούσης εις το Δημόσιον ζημίας ή της αποζημιώσεως εις την οποίαν τούτο υπεβλήθη». Βλ. σχετικώς π.χ. *Η. Κυριακόπουλου*, Ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, όπ. παρ., Νο 9 επ., *Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ανδρονόπουλου - Σ. Χατζηθεοδώρου*, Ερμηνεία υπαλληλικού κώδικα, 1979, σελ. 113, *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Βασικοί θεσμοί υπαλληλικού δικαίου, 1984, Νο 161, σελ. 139 επ., *Ι. Σπυριδάκη - Ε. Περάκη*, Αστικός Κώδιξ, όπ. παρ., Νο 10, *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 343 επ. και *Π. Φίλιου*, Ενοχικόν δίκαιον (ειδικόν μέρος), τεύχ. σ', 1977, παρ. 48.

78. Επισημαίνεται τέλος ότι, κατά την ορθότερη τουλάχιστον γνώμη (δλ. τη μνημονευόμενη στην προηγούμενη σημείωση διδισιογραφία), η ιδιαίτερως επεικής και προστατευτική για τον υπάλληλο τροποποίηση του 6^ο εδαφίου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, από το άρθρο 85 του Π.Δ. 611/1977, επεκτείνεται και στο πλαίσιο της εφαρμογής των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ.

ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ

**Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ
ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Ακόμη και μετά τη σταδιακή εμπέδωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου στη νομική συνείδηση και στη νομική θεωρία, η ολοκληρωμένη θεσμική κατοχύρωση του καθεστώτος της προσέκρουσε σε ορισμένα τελευταία εμπόδια, τα οποία αποτέλεσαν την αιτία ενός αρχικού περιορισμού της έκτασης εφαρμογής της. Μόνο μετά το ξεπέρασμα των εμποδίων αυτών η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου πήρε τη θέση που κατέχει σήμερα μεταξύ των θεσμών του δημόσιου δικαίου, τόσο στο χώρο των επιμέρους έννομων τάξεων των κρατών της Ευρώπης όσο και στο χώρο της ελληνικής έννομης τάξης, ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα.

Ι. Η υπερπήδηση των τελευταίων εμποδίων

Κατά την πρώτη οικοδόμηση του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου εμφανίσθηκαν στο προσκήνιο δύο, κατά βάση, προβλήματα, η επίλυση των οποίων σήμανε και την οριστική καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου θεσμικών εγγυήσεων του καθεστώτος αυτού. Το πρώτο από τα δύο προαναφερόμενα προβλήματα είχε σχέση με το οικονομικό κόστος της δραστηριότητας του δημοσίου. Το δεύτερο σχετιζόταν με τη φύση των κανόνων δικαίου, με βάση τους οποίους έπρεπε να ρυθμισθεί η εφαρμογή στην πράξη της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Α. Το δημοσιονομικό πρόβλημα

Η γενικευμένη καθιέρωση της αρχής, σύμφωνα με την οποία το δημόσιο ευθύνεται για τη ζημία που προκαλούν σε τρίτους οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, προσέκρουσε στην ένσταση, κατά την οποία μιά τέτοια ρύθμιση θα δημιουργούσε δυσβάστακτο ή και καταλυτικό βάρος για την όλη οικονομική κατάσταση του δημοσίου⁷⁹.

79. Βλ. π.χ. *M. Waline*, *Manuel élémentaire du droit administratif*, 1946, σελ. 495

1. Οι διαστάσεις του προβλήματος

Βεβαίως η ένσταση αυτή δεν έφθασε ως την υποστήριξη της επιστροφής στο καθεστώς του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου. Συνέβαλε όμως ουσιαστικώς στη διατήρηση, για αρκετό χρονικό διάστημα, ορισμένων σημαντικών περιορισμών στην εφαρμογή της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, όπως π.χ. στη διατήρηση του αποκλεισμού εφαρμογής της αρχής αυτής σε περιπτώσεις ζημίας από δικαστικές αποφάσεις και, γενικότερα, από πράξεις των δικαστικών οργάνων⁸⁰.

Και στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, όπως παρατηρεί ο Μ. Στασινόπουλος⁸¹, «η φειδώ του δημοσίου χρήματος ελάνθανεν ήδη ως αίτιον ωρισμένων κατευθύνσεων της νομολογίας των δικαστηρίων, χειριζομένης τας προ της εισαγωγής του Αστικού Κώδικος ισχυούσας σχετικώς διατάξεις του ρωμαϊκού δικαίου»⁸². Η ορθότητα της άποψης αυτής προκύπτει από το πνεύμα που επικράτησε, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τη σύνταξη του Αστικού Κώδικα⁸³. Τότε π.χ. ο Μ. Χατζάκος⁸⁴ υποστήριξε ότι ο θε-

80. Πρβλ. και τις αναλύσεις του *R. Bonnard*, in *De la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents en Angleterre, aux Etats Unis et en Allemagne*, 1914, σελ. 8 επ. Ο *Bonnard* υποστήριξε ότι η συχνότητα αλλά και το μέγεθος των ζημιών από δικαστικές πράξεις και αποφάσεις αποτέλεσε τον σημαντικότερο παράγοντα καθιέρωσης της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου στο συγκεκριμένο αυτό τομέα της κρατικής δραστηριότητας.

81. In Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 3.

82. Πρβλ. και *Π. Ζέπου*, Ευθύνη εξ αλλοτρίων πράξεων εν τω ισχύοντι αστικώ δικαίω, όπ. παρ., σελ. 220, *Α. Λιτζερόπουλου*, Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου, 1932, σελ. 160 επ. Στο σημείο αυτό βλ. ιδίως την εισήγηση του *Γ. Μπαλή* ως προς την ευθύνη των νομικών προσώπων (in Πρακτικά του Α΄ Συνεδρίου των Δικηγορικών Συλλόγων κατά το 1927, 1928, σελ. 153 επ.) και τις σχετικές παρεμβάσεις, στην ίδια εισήγηση, των *Δ. Βλαχάκη*, *Χρ. Πράτσινα*, *Κ. Ρακτιβάν* και *Κ. Τριανταφυλλόπουλου* (ibid.).

83. Βλ. π.χ. *Γ. Μαριδάκη*, Εισηγητική έκθεση εις το προσχέδιον του Δικαίου των Προσώπων, in Σχέδιον Αστικού Κώδικος, Δίκαιον των Προσώπων, σελ. 80.

84. In Πρακτικά της Αναθεωρητικής Επιτροπής του Αστικού Κώδικος, Γενικά Αρχαί, σελ. 71. Ακόμη και ο *Ε. Βενιζέλος*, αν και από διαφορετική σκοπιά, είχε τότε επίσης τονίσει: «Πρέπει να είμεθα προσεκτικοί πολύ εις την επιβολήν ευθυνών του Κράτους. Εάν είχαμεν ένα Κράτος πλούσιον, πολύ καλά, αλλά το Κράτος μας είναι πτωχόν. Εάν εκ της διατάξεως, την οποίαν θα θέσωμεν, επιβάλωμεν βάρη δυσβάστακτα εις τον Ελληνικόν λαόν, θα υποφέρη πάλιν ο Ελληνικός λαός» (ibid, σελ. 72).

σμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου «θα εδημιουργεί μέγιστον κίνδυνον δια το δημόσιον ταμείον» και ότι δεν θα «ήτο επαρκής ... ο δημόσιος θησαυρός ολόκληρος». Κατά μία μάλιστα άποψη⁸⁵ απόληχος των αντιλήψεων αυτών φαίνεται να είναι, ως ένα τουλάχιστον σημείο, η ρύθμιση εκείνη⁸⁶ του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, κατά την οποία δεν ευθύνεται το δημόσιο (ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου) για ζημία, που έχει προκύψει από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, η παρανομία των οποίων θεμελιώνεται σε παράβαση διατάξεων, που υπάρχουν για χάρη του γενικού συμφέροντος⁸⁷. Και τούτο γιατί ενδεχόμενη υιοθέτηση της αντίθετης λύσης, εκτός του ότι θα μεταμόρφωνε την αγωγή για αποζημίωση σε *actio popularis*, θα γενίκευε σε τέτοιο βαθμό την αστική ευθύνη του δημοσίου, ώστε θα καθιστούσε τη λειτουργία του όλου θεσμού, από οικονομική άποψη, ουσιαστικώς αδύνατη⁸⁸.

2. Το ξεπέρασμά του

Οι προαναφερόμενες, οικονομικού περιεχομένου, αντιρρήσεις, ως προς τη γενικευμένη καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ξεπεράστηκαν, σε γενικές τουλάχιστον γραμμές⁸⁹, με δάση δύο, κυρίως, επιχειρήματα⁹⁰.

Σύμφωνα με το πρώτο, η ολοκληρωμένη θεσμική κατοχύρωση του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, στη σύγχρονη εποχή, δεν

85. Βλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 4.

86. Που έχει καθιερωθεί και στο πλαίσιο του γερμανικού δικαίου. Βλ. π.χ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 4.

87. Βλ. τις σχετικές απόψεις του *Μ. Χατζάκου*, in Πρακτικά της Αναθεωρητικής Επιτροπής του Αστικού Κώδικος, Γενικά Αρχαί, σελ. 70.

88. Για το πρόβλημα της ερμηνείας και εφαρμογής της συγκεκριμένης αυτής ρύθμισης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ βλ. τις σχετικές αναλύσεις στο δεύτερο τόμο αυτής της μελέτης.

89. Αφήνοντας βέβαια τη σκιά τους σε ορισμένους περιορισμούς ως προς την έκταση εφαρμογής του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Βλ. π.χ. τον προαναφερόμενο περιορισμό, που εισάγουν τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, και που αφορά το πρόβλημα της παραβίασης, από τα διοικητικά όργανα, διατάξεων, οι οποίες υπάρχουν για χάρη του γενικού συμφέροντος.

90. Βλ. *A. Sourdat*, *Traité général de la responsabilité civile. Ou de l' action en dommages - intérêts en dehors des contrats*, II, 1872, σελ. 403. Πρβλ. και *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 4 επ.

συμβιβάζεται με επιφυλάξεις ή και υποχωρήσεις, οι οποίες θεμελιώνονται σε οικονομική, αποκλειστικώς, βάση, οποιαδήποτε και αν είναι η ποσοτική σημασία της βάσης αυτής. Σύμφωνα με το δεύτερο και επειδή η δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου υπηρετεί — ή οφείλει να υπηρετεί — το δημόσιο συμφέρον και, άρα, το κοινωνικό σύνολο, θα ήταν, από την πλευρά της ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εφαρμογής της αρχής της ισοότητας, ανεπίτρεπτο να επωμίζονται τα βάρη, από τη ζημία που προκαλεί η ενδεχομένως επωφελής για το κοινωνικό σύνολο αυτή δραστηριότητα, μεμονωμένα πρόσωπα ή μεμονωμένες ομάδες προσώπων⁹¹.

Β. Το νομικό πρόβλημα

Η εμπέδωση της εφαρμογής αλλά και της θεωρητικής επεξεργασίας της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου προσέκρουσε τέλος στο εμπόδιο της αρχικής ανυπαρξίας ειδικών — δηλαδή προσαρμοσμένων στην ιδιομορφία της δράσης των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημοσίας εξουσίας — κανόνων δικαίου, προορισμένων να διασφαλίσουν τη θεσμική της κατοχύρωση. Έτσι, η ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιχειρήθηκε, στην αρχή, με στήριγμα τους ίδιους, κατά βάση, κανόνες δικαίου, οι οποίοι ήταν προορισμένοι να διέπουν την ευθύνη στο πλαίσιο των ιδιωτικού δικαίου σχέσεων⁹², δηλαδή είτε με στήριγμα τους κανόνες του ρωμαϊκού δικαίου⁹³ είτε με στήριγμα τους κανόνες που είχαν, στο μεταξύ, ενσωματωθεί στους πρώτους αστικούς κώδικες⁹⁴.

Όπως είναι φανερό και αναμενόμενο η ένταξη αυτή μιάς νέας κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας στο πλαίσιο ενός νομικού καθεστώτος ξένου, κατά μεγάλο μέρος, προς την ιδιομορφία της συνέβαλε στον περιορισμό της εμβέλειας της εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου⁹⁵ και της θεωρητικής της ανάπτυξης. Η αντίδραση μπροστά

91. Βλ. για το πρόβλημα αυτό και παρακάτω, σελ. 134 επ.

92. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του αγγλικού δικαίου, όπως θα το νισθεί στη συνέχεια. Βλ. παρακάτω, σελ. 93 επ.

93. Όπως συνέβη π.χ. στο χώρο της ελληνικής έννομης τάξης. Βλ. παρακάτω, σελ. 100 επ.

94. Όπως συνέβη π.χ. στη Γαλλία (άρθρο 1384 του Code Civil) και στην Ιταλία (άρθρο 1153 του Codice Civile). Βλ. παρακάτω, σελ. 86 επ.

95. Από τους περιορισμούς αυτούς επισημαίνεται, ενδεικτικώς, ιδίως εκείνος που αφορά την προϋπόθεση της υπαιτιότητας. Τόσο στο πλαίσιο των ρυθμίσεων

σ' αυτό το φαινόμενο, αλλά και η ίδια η πίεση της καθημερινής πραγματικότητας, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για τη σταδιακή διαμόρφωση ενός νέου νομικού θεμελίου της αστικής ευθύνης του δημοσίου, κατάλληλου να διασφαλίσει την ευόδωση της αποστολής της, ως εγγύηση εφαρμογής αφενός της αρχής του κράτους δικαίου και αφετέρου της αρχής της νομιμότητας. Η πορεία εξέλιξης του νομικού καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο χώρο του γαλλικού, του γερμανικού και του αγγλικού δικαίου, η οποία διαγράφεται στη συνέχεια συνοπτικώς και μόνο με τη μορφή μιάς ενδεικτικής αναφοράς σε συγκεκριμένα παραδείγματα⁹⁶, οδηγεί στην τεκμηρίωση της ορθότητας των προαναφερόμενων διαπιστώσεων⁹⁷.

1. Το γαλλικό δίκαιο

Στη Γαλλία, αμέσως μετά την επανάσταση του 1789, το θέμα της αστικής ευθύνης από την παράνομη δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου αντιμετωπίστηκε, κατά βάση, με συγκεκριμένες ειδικές νομικές

του ρωμαϊκού δικαίου όσο και στο πλαίσιο των ρυθμίσεων των αστικών κωδίκων βασική προϋπόθεση της θέσης σε κίνηση του μηχανισμού λειτουργίας της ευθύνης ήταν — και παραμένει πάντοτε, τουλάχιστον κατ' αρχήν, ως προς τη λειτουργία της ευθύνης στις ιδιωτικού δικαίου διαφορές — η ύπαρξη πταίσματος (δόλου ή αμέλειας), από την πλευρά εκείνου που προκαλεί την παράνομη ζημιόγρονη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Όπως απέδειξε η όλη πορεία εξέλιξης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου ή προϋπόθεση αυτή δεν συμβιβάζεται με την ιδιομορφία αλλά και τον περιορισμό των εγγυήσεων τήρησης της αρχής της νομιμότητας της κρατικής δράσης. (Βλ. ειδικότερη ανάλυση των σκέψεων αυτών στο δεύτερο μέρος αυτής της μελέτης και ειδικότερα στο σημείο που εκτίθενται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ).

96. Η επιλογή αυτή, οπωσδήποτε αυθαίρετη ως ένα σημείο, γίνεται με βάση την αντιπροσωπευτικότητα των τριών προαναφερόμενων έννομων τάξεων στον ευρωπαϊκό νομικό χώρο και μάλιστα με βάση τα δεδομένα του δημοσίου, κυρίως, δικαίου καθεμιάς τους.

97. Για το πρόβλημα της ιδιομορφίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, σε σχέση με το καθεστώς της ευθύνης γενικότερα, βλ. π.χ. *R. Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée*, 1954, *P. Duez, La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 18 επ. και κυρίως *Ch. Eisenmann, Sur le degré d' originalité du régime de la responsabilité extra - contractuelle des personnes (collectivités) publiques*, in *Jurisclasseur Périodique*, 1949, I, No 742 και 751.

ρυθμίσεις, που πρέπει να αναζητηθούν είτε μέσα στα ίδια τα συνταγματικά κείμενα, που ίσχυσαν κατά καιρούς, είτε μέσα σε κείμενα απλών νόμων ή και κανονιστικών πράξεων.

Η έννοια της κυριαρχίας, η οποία, όπως ήδη σημειώθηκε⁹⁸, εξακολούθησε να δεσπόζει στη νομική σκέψη και μετά το 1789, εμπόδισε, για μεγάλο χρονικό διάστημα, τη γενικευμένη καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου⁹⁹. Αυτός είναι και ο βασικός λόγος, για τον οποίο προηγήθηκε η φάση της προσωπικής ευθύνης του υπαλλήλου για παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, ως οργάνου του δημοσίου¹⁰⁰.

α) Το θεμέλιο της προσωπικής ευθύνης του υπαλλήλου καθιέρωσε το άρθρο 15 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη της 26 Αυγούστου 1789¹⁰¹, σύμφωνα με το οποίο: «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration»¹⁰². Την ίδια, περίπου, αρχή υιοθετεί και το Σύνταγμα του 1791, στο Προοίμιο του οποίου (Κεφάλαιο III) καθορίζεται: «Le pouvoir exécutif est délégué au roi pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables». Η αρχή αυτή παγιώνεται με τις ρυθμίσεις αφενός της Διακήρυξης

98. Βλ. παραπάνω, σελ. 65 επ.

99. Βλ., ενδεικτικώς, και *L. Duguit*, *Les transformations du droit public*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 222 επ.

100. Προς την κατεύθυνση αυτή συνέβαλαν αποφασιστικώς και τα πρώτα, μετά την επανάσταση του 1789, νομοθετικά κείμενα, τα οποία καθιέρωσαν την αρχή της διάκρισης μεταξύ διοικητικών και δικαστικών αρχών (*principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires*). Ειδικότερα κατά το άρθρο 13 του νόμου της 16-24 Αυγούστου 1790: «Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; Les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs en raison de leurs fonctions». Επίσης κατά το διάταγμα (Décret) της 16 Fructidor του έτους III: «Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient». Βλ. σχετικώς ιδίως *F.P. Bénéot*, *Les fondements de la justice administrative*, *Mélanges Waline*, II, 1974, σελ. 283 επ., *J. L. Mestre*, *Un droit administratif à la fin de l' Ancien Régime: Le Contentieux des communautés de Provence*, 1976, και *G. Vedel*, *Droit administratif*, όπ. παρ., κυρίως σελ. 115 επ.

101. Που αποτέλεσε στη συνέχεια το Προοίμιο του Συντάγματος του 1791.

102. Πρβλ. το περιεχόμενο της ρύθμισης αυτής με τα δεδομένα των αρχαίων ελληνικών δικαίων (παραπάνω, σελ. 59 επ.).

και του Συντάγματος του 1793¹⁰³ και αφετέρου της Διακήρυξης του Συντάγματος του έτους ΙΙΙ¹⁰⁴. Τέλος, βρίσκει την πιο επίσημη και ολοκληρωμένη εξαγγελία της στο άρθρο 75 του Συντάγματος του έτους VIII: «Les agents du gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu' en vertu d' une décision du Conseil d' Etat»^{105, 106}.

8) Όσο για την αστική ευθύνη του ίδιου του δημοσίου πρέπει να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο του γαλλικού δικαίου, μετά το 1789 δεν υπήρξε γενική νομική διάταξη που να την προβλέπει και να την ρυθμίζει.

Η νομολογία¹⁰⁷ θεώρησε ότι δεν εφαρμόζονται, στο χώρο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, οι γενικές περί ευθύνης νομικές ρήτρες των άρθρων 1382 επ. και ιδίως του άρθρου 1384 του Code Civil, επειδή οι αρχές της πρόστασης, στις οποίες οι ρήτρες αυτές στηρίζονται, προσοιδιάζουν στην ευθύνη των ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων) και όχι στην ευθύνη του δημοσίου από την παράνομη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Έτσι, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του ίδιου του δημοσίου μπορούσε να τεθεί σε κίνηση μόνο όπου ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις το επέτρεπαν¹⁰⁸. Τέτοιες ρυθμίσεις διαμορφώθηκαν και πολλαπλασιάσθηκαν στη συνέχεια, ιδίως στον τομέα λειτουργίας δημόσιων υπηρεσιών που αφορούσαν την κατασκευή δημόσιων έργων¹⁰⁹ και την καταστο-

103. Βλ. τη Διακήρυξη του 1793, άρθρα 24 και 31, και το Σύνταγμα του 1793, άρθρα 55, 71-73, 83.

104. Διακήρυξη του έτους ΙΙΙ, άρθρο 22, Σύνταγμα του έτους ΙΙΙ, άρθρα 200, 201 και 323.

105. Η διατύπωση αυτή οριστικοποιήθηκε στο Σύνταγμα του 1848 (άρθρο 68 παρ. 1): «Le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l' autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l' administration».

106. Πρβλ. και *L. Duguít*, *Les transformations du droit public*, όπ. παρ., σελ. 224.

107. Ιδίως μετά το 1789 και κάτω από την επιρροή των προαναφερόμενων διατάξεων του άρθρου 13 του Νόμου της 16-24 Αυγούστου 1790 και του διατάγματος της 16 Fructidor του έτους ΙΙΙ.

108. Βλ. σχετικώς τις αποφάσεις CE 28.5.1838, Mathon, Rec., σελ. 284 και CE 13.1.1865, Payenne, Sirey, 1865, ΙΙ, σελ. 20. Πρβλ. και *R. Chapus*, *Droit administratif général*, όπ. παρ., σελ. 783 επ.

109. Βλ. π.χ. το νόμο της 28 Pluviôse του έτους VIII.

λή των διαδηλώσεων^{110,111}.

Μόνο μετά το 1855¹¹² και ιδίως μετά το 1783, με τη γνωστή απόφαση Blanco¹¹³, η διαπλαστική νομολογία του Conseil d' Etat και του Tribunal des Conflits έθεσε τις βάσεις για τη διαμόρφωση μιάς γενικής αρχής, περιεχόμενο της οποίας ήταν η αναγνώριση και ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ανεξάρτητα από την ενδεχόμενη, παράλληλη ή χωριστή, ευθύνη των οργάνων του.

Η συμβολή της απόφασης Blanco στην όλη μεταγενέστερη εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, στο πλαίσιο της γαλλικής έννομης τάξης, εντοπίζεται, κυρίως, σε δύο σημεία¹¹⁴. Κατά πρώτο λόγο η απόφαση αυτή αναγνώρισε την αυτονομία του καθεστώτος της αστικής

110. Βλ. π.χ. το διάταγμα της 10 Vendémiaire του έτους IV.

111. Ο πολλαπλασιασμός των ειδικών αυτών κειμένων ρύθμισης της αστικής ευθύνης του δημοσίου υπήρξε εντυπωσιακός κατά τη διάρκεια κυρίως του 19ου αιώνα. Βλ. σχετικώς π.χ. *F. P. Bénéoit*, *Le droit administratif français*, όπ. παρ., σελ. 673 επ., *C. Bréchon - Moulènes*, *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, 1974, ιδίως σελ. 21 επ., *L. Duguit*, *Les transformations du droit public*, όπ. παρ., σελ. 224 επ., και *G. Vedel*, *Droit administratif*, όπ. παρ., σελ. 433 επ. Πρβλ. και *H. F. Koechlin*, *La responsabilité de l' état en dehors des contrats de l' an VIII à 1873*, 1957, *G. Lepointe*, *L' évolution de la responsabilité administrative dans la France du XIX^e siècle*, in *Revue Historique du Droit Français*, 1959, σελ. 214 επ., *J. Mourgeon*, *Remarques sur les fondements de la responsabilité de la puissance publique*, *Annales de l' Université des Sciences Sociales de Toulouse*, 1971, σελ. 17 επ.

112. Βλ. ιδίως την απόφαση CE 6.12.1855. *Rotschild*, *Rec.*, σελ. 707, *Dalloz*, 1859, III, σελ. 34 και *Sirey*, 1856, II, σελ. 508.

113. TC 8.2.1873, Blanco, *Rec.*, σελ. 61. Βλ. και την εισήγηση στην απόφαση αυτή του Commissaire du Gouvernement David, in *Dalloz*, 1873, III, σελ. 17 και *Sirey* 1873, II, σελ. 153. Από την άφθονη βιβλιογραφία για τη σημασία και το περιεχόμενο της απόφασης αυτής, που αποτέλεσε πραγματικό σταθμό στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων της Γαλλίας, βλ. π.χ. *J. Luchet*, *L' arrêt Blanco. La thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l' état*, 1935. Πρβλ. και *M. Long*, *P. Weil*, *G. Braibant*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, όπ. παρ., σελ. 5 επ. και *R. Chapus*, *Droit administratif général*, όπ. παρ., σελ. 784 επ.

114. Όπως προκύπτει από ένα τμήμα του σκεπτικού της απόφασης αυτής, σύμφωνα με το οποίο: «Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l' Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu' il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier; Que cette responsabilité n' est ni générale, ni absolue; qu' elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l' Etat avec les droits privés; ...».

ευθύνης του δημοσίου σε σχέση με το καθεστώς της ευθύνης, που καθόριζε και ρύθμιζε ο Code Civil¹¹⁵. Κατά δεύτερο λόγο διακήρυξε ότι η αστική ευθύνη του δημοσίου ούτε γενική είναι ούτε απόλυτη, αλλά οριοθετείται από ειδικούς κανόνες, προσαρμοσμένους αφενός στις ανάγκες λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και αφετέρου στις επιταγές του συγκροτήματος των αναγκών της άσκησης των αρμοδιοτήτων των διοικητικών και, γενικότερα, των κρατικών οργάνων από τη μιὰ πλευρά και του περιεχομένου των δικαιωμάτων των ιδιωτών από την άλλη.

2. Το γερμανικό δίκαιο

Και στο γερμανικό δίκαιο — και μάλιστα για τους ίδιους, κατά βάση, λόγους με εκείνους που αναλύθηκαν με την ευκαιρία της εξέτασης του γαλλικού δικαίου — την αφετηρία της ρύθμισης της αστικής ευθύνης, από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, αποτέλεσε ο αρχικός αποκλεισμός της ευθύνης του δημοσίου και η καθιέρωση μόνης της προσωπικής αστικής ευθύνης των ίδιων των οργάνων του¹¹⁶.

115. Στα άρθρα 1382 επ. και ιδίως στο άρθρο 1384.

116. Αν και πρέπει να επισημανθεί η ύπαρξη ορισμένων αξιοσημείωτων εξαιρέσεων. Έτσι π.χ. γινόταν δεκτή, πριν από την εγκαθίδρυση της αυτοκρατορίας, η ευθύνη του δημοσίου για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 1384 του γαλλικού Code Civil, στις επαρχίες εκείνες όπου οι διατάξεις του είχαν εφαρμογή. (Βλ. π.χ. *H. C. Nipperdey, Reichsverfassungskommentar*, II, 1930, άρθρο 131, σελ. 272. Πρβλ. *E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., σελ. 319, *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 59). Την αρχή της εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 1384 του Code Civil, στο χώρο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αναγνώρισε και καθιέρωσε ρητώς ο πρωσσικός νόμος, ο σχετικός με την εφαρμογή του Code Civil (άρθρο 89 παρ. 2). Τέλος, μετά την εγκαθίδρυση της αυτοκρατορίας, στην Πρωσία υιοθετήθηκε νομοθετικώς η αρχή της επικουρικής αστικής ευθύνης του δημοσίου για ζημιολόγους παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των υποθηκοφυλάκων (άρθρο 29 παρ. 2 του πρωσσικού νόμου της 5.5.1872. Βλ. *H. C. Nipperdey, Reichsverfassungskommentar*, όπ. παρ., σελ. 272). Την αρχή αυτή καθιέρωσαν σε όλη την έκταση της αυτοκρατορίας και οι διατάξεις της παρ. 12 του νόμου της 24.3.1897 (*Reichsgrundbuchordnung*). Βλ. και *E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., σελ. 319.

α) Το καθεστώς της προσωπικής αστικής ευθύνης των υπαλλήλων ρυθμίσθηκε κατά τρόπο ομοιόμορφο για ολόκληρη την αυτοκρατορία, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 839. του Αστικού Κώδικα (B.G.B.)¹¹⁷. Σε γενικές γραμμές, οι προαναφερόμενες διατάξεις (και ιδίως η παρ. 1 του άρθρου 839) όρισαν ότι αν ο δημόσιος υπάλληλος παραβεί υπαιτίως το επιβαλλόμενο απέναντι στους τρίτους υπηρεσιακό του καθήκον, οφείλει να επανορθώσει προσωπικώς τη ζημία που προκλήθηκε στους τρίτους από την παράδοσή του αυτή. Αυστηρότεροι, από πλευράς προϋποθέσεων, όροι εφαρμογής της αρχής της προσωπικής αστικής ευθύνης του υπαλλήλου θεσπίστηκαν για τα δικαστικά όργανα, κατά την έκδοση δικαστικών αποφάσεων¹¹⁸.

β) Η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του καθιερώθηκε αργότερα και συγκεκριμένα αρχικώς με τον πρωσσικό νόμο της 1.8.1909 και στη συνέχεια, για ολόκληρη την αυτοκρατορία, με το νόμο της 22.6.1910¹¹⁹.

Η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτυπώθηκε στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 131¹²⁰. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου αυτού, αν ο υπάλληλος παραβεί, κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί, την επιβαλλόμενη απέναντι σε τρίτο υπηρεσιακή του υποχρέωση, η ευθύνη βαρύνει, κατά κανόνα, το κράτος ή το νομικό πρόσωπο, στην υπηρεσία του οποίου ο

117. Οι επιμέρους νομοθεσίες των Länder διατήρησαν όμως τη δυνατότητα να εξαρτήσουν την εφαρμογή της αρχής της προσωπικής αστικής ευθύνης του υπαλλήλου από την έκδοση ειδικής απόφασης της αρμόδιας, σε κάθε περίπτωση, αρχής. Χρήση της δυνατότητας αυτής έγινε στις νομοθεσίες της Πρωσσίας, της Βαυαρίας, της Βάδης και της Έσσης. Βλ. ιδίως *G. Meyer, G. Anschütz, Staatsrecht*, 7η έκδ., 1919, σελ. 609 επ.

118. Βλ. το άρθρο 839 παρ. 2 B.G.B., κατά το οποίο θέμα προσωπικής αστικής ευθύνης του δικαστικού υπαλλήλου δημιουργείται μόνον αν η ζημιόγonos παράδοση τιμωρείται κατά το ποινικό δίκαιο.

119. Βλ. *E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., σελ. 319.

120. «Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden. Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob».

υπάλληλος διατελεί. Οι ίδιες διατάξεις κατοχύρωσαν επίσης αφενός το δικαίωμα αναγωγής κατά του υπαλλήλου και αφετέρου την αδυναμία αποκλεισμού της προσφυγής ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων. Η ρύθμιση του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης έκλεινε με την επιφύλαξη υπέρ του νόμου για την ειδικότερη ρύθμιση του περιεχομένου του¹²¹.

Οι διατάξεις του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης αποτέλεσαν τη βάση, πάνω στην οποία στηρίχθηκε η ενοποίηση του δικαίου της αστικής ευθύνης του δημοσίου στη Γερμανία^{122, 123}.

Την ίδια, περίπου, γραμμή, με εκείνη του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, ακολούθησε και ο Συνταγματικός νομοθέτης του 1949, όπως φανερώνουν οι ρυθμίσεις του άρθρου 34 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης. Η πιο σημαντική καινοτομία της νέας συνταγματικής ρύθμισης έγκειται στο ότι δεν διατήρησε την υπέρ του νόμου επιφύλαξη, η

121. Σχετικά με τη φύση των ρυθμίσεων του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης είχε διατυπωθεί η άποψη ότι πρόκειται για προγραμματική αρχή ή για κατευθυντήρια διάταξη. Η άποψη αυτή στηριζόταν στην ύπαρξη της υπέρ του νόμου επιφύλαξης της τελευταίας παραγράφου του άρθρου 131 (βλ. π.χ. *G. Helfritz*, *Grundzüge des Beamtenrechts*, 1929, σελ. 70 και *H. C. Nipperdey*, *Reichsverfassungskommentar*, II, όπ. παρ., σελ. 273). Η νομολογία όμως του *Reichsgericht* απέρριψε την άποψη αυτή και επιβεβαίωσε την πλήρως δεσμευτική φύση των ρυθμίσεων του άρθρου 131. (Βλ. ιδίως τις σχετικές αποφάσεις in *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, τ. 102, σελ. 168 επ. και 393 επ. Μάλιστα η απόφαση *RGZ*, τόμος 106, σελ. 34 επ. είχε ισχύ νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 2 του Συντάγματος της Βαϊμάρης και με το νόμο της 8.4.1920. Βλ. και *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., σελ. 319).

122. Βλ. σχετικώς *W. Jellinek*, *Verwaltungsrecht*, 1929, σελ. 321. Πρέπει να σημειωθεί ότι και μετά την έναρξη ισχύος του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης διατηρήθηκαν σε ισχύ όσες ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις δεν ήταν αντίθετες με τις διατάξεις του. Βλ. π.χ. *J. Hatschek*, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, 1931, σελ. 340.

123. Το καθεστώς του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης συμπληρώθηκε, το 1937, με τη ρύθμιση του άρθρου 23 του γερμανικού υπαλληλικού κώδικα, σύμφωνα με την οποία δικαίωμα αναγωγής κατά του υπαλλήλου αναγνωρίζεται στο κράτος μόνον αν μπορεί να αποδοθεί στον υπάλληλο δόλος ή βαρεία αμέλεια. Τη ρύθμιση αυτή υιοθέτησε και ο συνταγματικός νομοθέτης του 1949 στο άρθρο 34 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, όπως θα σημειωθεί στη συνέχεια.

οποία υπήρχε στο άρθρο 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, και η οποία δημιούργησε, όπως ήδη σημειώθηκε, αρκετές αμφισβητήσεις ως προς τη νομική φύση των ρυθμίσεων του τελευταίου αυτού άρθρου.

Ειδικότερα, κατά το άρθρο 34¹²⁴ του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης «αν κάποιος, παραβεί, κατά την εκτέλεση ενός δημόσιου καθήκοντος που του έχει ανατεθεί, την επιβαλλόμενη απέναντι σε τρίτο υπηρεσιακή του υποχρέωση, η ευθύνη βαρύνει, κατά κανόνα, το κράτος ή το νομικό πρόσωπο, στην υπηρεσία του οποίου διατελεί. Σε περίπτωση δόλου ή βαριάς αμέλειας επιφυλάσσεται η δυνατότητα αναγωγής. Δεν μπορεί να αποκλειστεί η προσφυγή ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων με αγωγή αποζημίωσης ή με αναγωγή»¹²⁵.

3. Το αγγλικό δίκαιο

Ιδιαίτερα αποκαλυπτική των νομικών εμποδίων, που συνάντησε κατά την πορεία της εξέλιξης της η θεσμική κατοχύρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου¹²⁶, είναι η περίπτωση των δεδομένων του αγγλικού δικαίου. Η οριστική διαμόρφωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του Στέμματος στην Αγγλία πραγματοποιήθηκε, από χρονική άποψη, σε δύο φάσεις:

124. «Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber abliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt den Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadenersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden».

125. Από την πλούσια γερμανική βιβλιογραφία, που αφορά την ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 34 G.G., βλ., ενδεικτικώς, *N. Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 225 επ., *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, όπ. παρ., σελ. 318 επ., *F. Mayer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 226 επ., *W. Rüfner*, in *Erichsen - Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 359 επ. και τη σχετική νομολογία και βιβλιογραφία, *H. J. Wolff*, *O. Bachof*, Verwaltungsrecht, I. 9η έκδ., 1974, παρ. 64, II, σελ. 565 επ. Πρβλ. ακόμη τις σχετικές αναλύσεις του άρθρου 34 G.G. in *F. Giese*, *E. Schunk*, *K. Winkler*, Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik, τ. 20-21, *H. Mangoldt*, *F. Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2η έκδ., ανατύπωση 1966, *Th. Maunz*, *G. Dürig*, *R. Hertzog*, *R. Scholz*, Grundgesetz (Kommentar), 5η έκδ., 1978, και ιδίως τις αναλύσεις του *P. Dagoglou*, in Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), 2η επεξεργασία, 1970, τ. 4.

126. Για το αγγλικό δίκαιο, κατ' ακριβολογία, η αστική ευθύνη του Στέμματος (Crown).

α) Η πρώτη φάση: Οι περιορισμοί της αστικής ευθύνης

Η πρώτη φάση, η οποία εκτείνεται ως το 1947, διαπνέεται από την αρχή, σύμφωνα με την οποία «The King can do no wrong»¹²⁷.

Αποτέλεσμα της εφαρμογής της αρχής αυτής είναι το γεγονός ότι δεν χωρούσε παραδεκτώς, ενώπιον των δικαστηρίων, άσκηση ένδικου βοηθήματος κατά του Στέμματος, για αποζημίωση από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του¹²⁸. Και τούτο γιατί, κατά συνέπεια της αρχής «The King can do no wrong», αφενός οι διαταγές, σύμφωνα με τις οποίες ενήργησε το όργανο του Στέμματος, τεκμαίρονται νόμιμες και αφετέρου οι μόνες πράξεις των οργάνων του Στέμματος, που μπορούν να αποδοθούν σ' αυτό, είναι εκείνες που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας¹²⁹.

Ως μόνη οδός, για την αποκατάσταση της ζημίας από παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του Στέμματος, απέμενε η αναγνώριση της προσωπικής αστικής ευθύνης των οργάνων αυτών και, συνακόλουθα, η εναντίον τους άσκηση του σχετικού ένδικου βοηθήματος για επανόρθωση της βλάβης. Και εδώ όμως οι ρυθμίσεις του αγγλικού δικαίου στηρίχθηκαν σε μία συνεπή, με την αρχή στην οποία εύρισκαν το νομικό τους θεμέλιο, διάκριση. Άσκηση ένδικου βοηθήματος κατά του υπαλλήλου, που προκάλεσε τη ζημιολόγο ενέργεια ή παράλειψη, υπό την ιδιότητά του ως οργάνου του Στέμματος, αποκλείσθηκε γιατί, στην αντίθετη περίπτωση, το ένδικο βοήθημα θα στρεφόταν, εμμέσως, και κατά του Στέμματος¹³⁰. Άρα ένα τέτοιο ένδικο βοήθημα έγινε δεκτό μόνο κατά του υπαίτιου οργάνου προσωπικώς και μάλιστα μόνον εφόσον το όργανο

127. «Ο βασιλιάς δεν μπορεί να διαπράξει σφάλμα». Βλ. σχετικώς, εκτός από την προαναφερόμενη βιβλιογραφία (παραπάνω, σελ. 66), *S.A. de Smith*, *Constitutional and Administrative Law*, 2η έκδ., 1973, σελ. 123 επ. Για τη σύγχρονη έννοια και σημασία της αρχής αυτής βλ. επίσης *B. Markesinis*, *The Royal Prerogative re-visited*, *Cambridge Law Journal*, 1973, σελ. 287 επ. και *H. W. R. Wade*, *Administrative Law*, όπ. παρ., σελ. 663 επ. Πρβλ. και *D. Lévy*, *La responsabilité de la puissance publique et de ses agents en Angleterre*, 1957, ιδίως σελ. 73 επ.

128. *Servants or agents*. Για την έννοια των όρων αυτών βλ. π.χ. *P. Hogg*, *Liability of the Crown in Australia, New Zealand and the United Kingdom*, 1971, σελ. 148 επ. και *Σ. Φλογαίτη*, *Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης*, 1985, σελ. 228.

129. Βλ. και *H. W. R. Wade*, *Administrative Law*, όπ. παρ., σελ. 667.

130. Βλ. σχετικώς και *Μ. Στασινόπουλου*, *Αστική ευθύνη του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 22.

παραβίασε νόμιμο υπηρεσιακό καθήκον του απέναντι στους διοικουμένους^{131,132}.

Προκειμένου να αποσοβήσει την ανεπιεική, για το διοικητικό όργανο, επιδάρυσή του από τις συνέπειες της προσωπικής του ευθύνης, η νομολογία των αγγλικών δικαστηρίων αναγνώρισε στο όργανο αυτό ένα είδος αναγωγής. Η αναγωγή αυτή έγινε δεκτή κατά του ιεραρχικώς προϊστάμενου οργάνου¹³³, εφόσον το υφιστάμενο όργανο του Στέμματος προκάλεσε το παράνομο ζημιογόνο γεγονός, εκτελώντας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, τις εντολές του προϊσταμένου του¹³⁴. Το νομικό θεμέλιο της δυνατότητας αυτής αναγωγής βρίσκεται στον κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο το προϊστάμενο όργανο υπέχει προσωπική ευθύνη, εφόσον χρησιμοποιεί τους υφισταμένους του για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του,

131. Όχι όμως και καθήκον, που ο νόμος του επέβαλε απέναντι στην υπηρεσία, έστω και αν εμμέσως το καθήκον αυτό αφορούσε και τους διοικουμένους.

132. Για να ισοσταθμίσει τις ανεπιεικείς συνέπειες, που προκαλούσαν στους βλαπτόμενους διοικουμένους οι αρχές αυτές του αγγλικού δικαίου ως προς την αστική ευθύνη του Στέμματος, η νομολογία των αγγλικών δικαστηρίων οδηγήθηκε σε μία σημαντική διεύρυνση του κύκλου των περιπτώσεων, κατά τις οποίες μπορούσε να θεωρηθεί ότι το υπαίτιο όργανο του Στέμματος είχε ενεργήσει προσωπικώς, δηλαδή έξω από τον κύκλο των καθαρώς υπηρεσιακών του καθηκόντων. Έφθασε μάλιστα να χαρακτηρίσει, ακριβώς για να αποφύγει ενδεχόμενο απαράδεκτο των σχετικών ένδικων βοηθημάτων, ως περιπτώσεις προσωπικής ενέργειας δραστηριότητες, οι οποίες, ουσιαστικώς, είχαν καθαρώς υπηρεσιακό περιεχόμενο. Βλ. σχετικά παραδείγματα in *M. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 22 και τη σχετική βλιογραφία. Βλ. επίσης ειδικότερα *P. Hogg*, Liability of the Crown in Australia, New Zealand and the United Kingdom, όπ. παρ., σελ. 62 επ. Για την αντίθεση της νομολογίας του House of Lords προς την πρακτική αυτή βλ. π.χ. τις αποφάσεις *Adams v. Naylor* (1946), A.C. 543 και *Royster v. Cavey* (1947), K.B. 204. Πρβλ. στο σημείο αυτό και *H.W.R. Wade*, Administrative Law, όπ. παρ., σελ. 668.

133. Σύμφωνα με την αρχή της σώρευσης των πταισμάτων (δόλου ή αμέλειας) προϊστάμενου και υφισταμένου οργάνου. Για την αρχή αυτή βλ. σχετικώς την απόφαση του House of Lords *Mersey Docks and Harbour Board Trustees v. Gibbs* (1866), L.R. 1H.L. 93. Πρβλ. επίσης *D. Foulkes*, Administrative Law, 5η έκδ., 1982, σελ. 394 και *H. W. R. Wade*, Administrative Law, όπ. παρ., σελ. 624.

134. Βλ. *Σ. Φλογαίτη*, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, όπ. παρ., σελ. 227. Πρβλ. και *Δ. Παπασταθόπουλου*, Θέματα διοικητικού δικονομικού δικαίου, II, Διοικητική δικαιοδοσία, 1932, σελ. 3.

αλλά μόνον όταν — και στο μέτρο που — το common law ή ο νόμος προσδιορίζει ότι πρόκειται για δέσμια αρμοδιότητα¹³⁵.

Πρέπει πάντως να τονισθεί ότι αν κατά την πρώτη αυτή φάση της νομικής ρύθμισης της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά το αγγλικό δίκαιο η ευθύνη από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Στέμματος ήταν πολύ περιορισμένη, αντιθέτως, το καθεστώς της αστικής ευθύνης από αντίστοιχες παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων¹³⁶ ήταν πολύ περισσότερο επιεικές για τους διοικουμένους.

Ειδικότερα, η αστική ευθύνη των δημόσιων νομικών προσώπων από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους ρυθμιζόταν — και εξακολουθεί να ρυθμίζεται — στο αγγλικό δίκαιο από τις αρχές της πρόσκτησης, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο του common law. Πραγματικά το καθεστώς της αστικής αυτής ευθύνης θεμελιώνεται στη βάση της νομικής σχέσης μεταξύ προστήσαντος και προστηθέντος¹³⁷. Σύμφωνα με τη νομολογία των αγγλικών δικαστηρίων¹³⁸ το όργανο εκείνο ενός δημόσιου νομικού προσώπου, το οποίο προκάλεσε παρανόμως και υπαιτίως ένα ζημιογόνο γεγονός, ευθύνεται, απέναντι στους τρίτους που ζημιώθηκαν (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), προσωπικώς. Όμως ο βλαπτόμενος τρίτος μπορεί να ασκήσει το ένδικο

135. Βλ. Σ. Φλογαΐτη, *ibid*, σελ. 227.

136. Η χρησιμοποίηση του όρου «δημόσια νομικά πρόσωπα», στο χώρο του αγγλικού δικαίου, είναι προτιμότερη, γιατί καλύπτει το σύνολο των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα (και όχι μόνο τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου), μεταξύ των οποίων η αγγλική έννομη τάξη δεν φαίνεται να κάνει διάκριση, τουλάχιστον από πλευράς αστικής ευθύνης. Βλ. σχετικώς και Σ. Φλογαΐτη, *ibid*, σελ. 210. Για τα δεδομένα της ελληνικής νομικής ορολογίας στο σημείο αυτό βλ. και Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 255 επ.

137. Στο αγγλικό δίκαιο η σχέση προστήσαντος και προστηθέντος διαμορφώνεται μεταξύ master και servant (βλ. π.χ. H.W.R. Wade, *Administrative Law*, όπ. παρ., σελ. 617-618).

138. Στη βάση της οποίας βρίσκεται η απόφαση *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.N. (N.S.) 180, που αποδίδει τις αρχές της θεωρίας του ιδιωτικού δικαίου των torts (βλ. και Σ. Φλογαΐτη, *Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης*, όπ. παρ., σελ. 212. Πρβλ. C. Harlow, M. Distel, *Légalité, illégalité et responsabilité de la puissance publique en Angleterre*, E.D.C.F., n° 29, 1977-1978, σελ. 335 επ.).

βοήθημα, με το οποίο ζητεί αποκατάσταση της ζημίας, τόσο εναντίον του υπαίτιου οργάνου όσο και, συγχρόνως, κατά του δημόσιου νομικού προσώπου, στην υπηρεσία του οποίου διατελεί το υπαίτιο όργανο¹³⁹.

Και στην περίπτωση της αστικής ευθύνης των δημόσιων νομικών προσώπων¹⁴⁰ προϋπόθεση της θέσης σε κίνηση, σύμφωνα με τους προαναφερόμενους όρους, του μηχανισμού της, είναι η ύπαρξη παραβίασης, από την πλευρά του υπαίτιου οργάνου, νόμιμου υπηρεσιακού καθήκοντος, δηλαδή, με άλλες λέξεις, η ύπαρξη υπηρεσιακού πταίσματος¹⁴¹. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η νομολογιακή γραμμή, σύμφωνα με την οποία ο άγγλος δικαστής επιχειρεί μία διεύρυνση της έννοιας της παράβασης, από την πλευρά του υπαίτιου οργάνου, νόμιμου υπηρεσιακού καθήκοντος, ακριβώς για να διασφαλίσει τη λειτουργία της αστικής ευθύνης και να προστατέψει τους βλαπτόμενους διοικουμένους, τηρείται και στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης των δημόσιων νομικών προσώπων¹⁴².

β) Η δεύτερη φάση: Προς την ολοκλήρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης

Την αφετηρία της δεύτερης φάσης διαμόρφωσης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο αγγλικό δίκαιο οριοθετεί χρονικώς η έναρξη ισχύος της Crown Proceedings Act του 1947¹⁴³.

139. Όπως παρατηρεί ο *H. W. R. Wade* (in *Administrative Law*, όπ. παρ., σελ. 618), «similarly they (public authorities) are subject to the ordinary law of master and servant, by which the employer is liable for torts committed by the employee in the course of his employment, the employee also being personally liable».

140. Όπως και στην περίπτωση της προσωπικής αστικής ευθύνης των οργάνων του Στέμματος, κατά την πρώτη φάση εξέλιξης της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην Αγγλία. Βλ. παραπάνω, σελ. 94-95.

141. Κατά τον *Σ. Φλογαίτη*, (in Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, όπ. παρ., σελ. 210 επ.), το υπηρεσιακό πταίσμα, στο αγγλικό δίκαιο, «περιλαμβάνει μία ή περισσότερες ζημιολογικές πράξεις ενός διοικητικού οργάνου, οι οποίες μπορούν να του καταλογισθούν προσωπικά».

142. Βλ. παραπάνω, σελ. 95.

143. Για το νομικό καθεστώς, το οποίο καθιερώνει σήμερα η Crown Proceedings Act, βλ., ενδεικτικώς, *O. Hood Phillips*, *Constitutional and Administrative Law*, 5η έκδ., 1973, σελ. 560 επ., *S.A. de Smith*, *Constitutional and Administrative Law*, όπ. παρ., σελ. 123 επ., *E. C. S. Wade, G. Godfrey Phillips*, *Constitutional and Administrative Law*, 9η έκδ., 1977, σελ. 623 επ. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. π.χ. *Μ. Σταυρινόπουλου*, *Αστική ευθύνη του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 25 επ., και *Σ. Φλογαίτη*, *Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 226 επ.

Η καινοτομία της Crown Proceedings Act δεν έγκειται στο γεγονός ότι υιοθέτησε μία νέα, άγνωστη ως τότε στο χώρο του αγγλικού δικαίου, ρύθμιση της αστικής ευθύνης του Στέμματος, αλλά στο ότι καθιέρωσε την επέκταση των περί αστικής ευθύνης των δημόσιων νομικών προσώπων αρχών του common law¹⁴⁴ και στις περιπτώσεις της πρόκλησης ζημιωγόνων συνεπειών από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Στέμματος¹⁴⁵. Έτσι, σήμερα, υπό το καθεστώς της Crown Proceedings Act, το Στέμμα, στο αγγλικό δίκαιο, ευθύνεται, παραλλήλως με τα όργανά του¹⁴⁶, για τη ζημία που τα τελευταία προκαλούν παρανόμως και υπαιτίως κατά την εκτέλεση των νόμιμων υπηρεσιακών τους καθηκόντων.

γ) Συμπεράσματα

Τα δεδομένα της εξέλιξης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του Στέμματος και των δημόσιων νομικών προσώπων κατά το αγγλικό δίκαιο οδηγούν στο συμπέρασμα, σύμφωνα με το οποίο δύο φαίνεται να είναι, τουλάχιστον κατά βάση, τα χαρακτηριστικά της ιδιομορφίας του.

Το πρώτο αφορά τους σημαντικούς περιορισμούς, υπό τους οποίους γίνεται δεκτή η αστική αυτή ευθύνη στην πράξη, παρά την αναμφισβήτητη προσπάθεια αντιμετώπισής τους από τη νομολογία των αγγλικών δικαστηρίων.

Το δεύτερο, που συνδέεται στενά με το πρώτο, αναφέρεται στο γεγονός ότι το καθεστώς της αστικής ευθύνης του Στέμματος και των δημό-

144. Βλ. παραπάνω, σελ. 96. Πρβλ. και *D. Lévy, La responsabilité de la puissance publique et de ses agents en Angleterre*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 88 επ.

145. Η διαφορά λοιπόν μεταξύ της αστικής ευθύνης των δημόσιων νομικών προσώπων και της αστικής ευθύνης του Στέμματος, στο αγγλικό δίκαιο, έγκειται, κατά βάση, στο ότι η πρώτη θεμελιώνεται στο common law ενώ η δεύτερη στο νόμο (Crown Proceedings Act, του 1947), ο οποίος, ουσιαστικώς, υιοθετεί τα δεδομένα του ιδιωτικού δικαίου των torts.

146. Στα όργανα του Στέμματος (servants or agents), κατά την Crown Proceedings Act, περιλαμβάνονται και οι ανεξάρτητοι συμβασιούχοι (άρθρο 38), οι οποίοι χαρακτηρίζονται ως «agents». Ως «servants», κατά τον ίδιο νόμο (άρθρο 21), χαρακτηρίζονται οι κάθε είδους μισθωτοί ή αμοιβόμενοι υπάλληλοι (officers), οι οποίοι έχουν διορισθεί, αμέσως ή εμμέσως, από το Στέμμα. Βλ. *Σ. Φλογαίτη, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης*, όπ. παρ., σελ. 228-229).

σιων νομικών προσώπων στην Αγγλία εξακολουθεί πάντοτε να διέπεται, τουλάχιστον κατά το μεγαλύτερο μέρος του¹⁴⁷, από το ιδιωτικό δίκαιο, όπως αυτό προκύπτει είτε από τους ίδιους τους κανόνες του common law είτε από ειδικές διατάξεις που εμπνέονται από το πνεύμα του common law¹⁴⁸.

147. Με πιο σημαντική απόκλιση, από τον κανόνα της γενικής εφαρμογής του ιδιωτικού δικαίου περί ευθύνης, την αναγνώριση ορισμένων περιπτώσεων επικράτησης της αντικειμενικής αστικής ευθύνης (strict liability), δηλαδή αστικής ευθύνης είτε του Στέμματος είτε ενός δημόσιου νομικού προσώπου ανεξάρτητα από την ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας) του οργάνου, το οποίο προκάλεσε την παράνομη ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Η πιο χαρακτηριστική από τις περιπτώσεις αυτές είναι εκείνη που αφορά αστική ευθύνη από ενέργειες διοικητικών οργάνων, οι οποίες συνεπάγονται για τους διοικουμένους διακινδύνευση που υπερβαίνει τα όρια του κανονικού (special danger - abnormal risk). Η περίπτωση αυτή αντικειμενικής αστικής ευθύνης διαμορφώθηκε με βάση τη νομολογία που προέκυψε από την απόφαση *Rylands v. Fletcher* (1868), L.R. 3H. L. 330 (βλ. και την απόφαση *Dunne v. North Western Gas Board* (1964), 2 Q.B. 806) και αποτέλεσε αντικείμενο ειδικής νομοθετικής ρύθμισης στη συνέχεια, όπως π.χ. στο πλαίσιο των *Gas Act* (1965), *Nuclear Installations Act* (1965) και *Deposit of Poisonous Waste Act* (1972). (Βλ., ενδεικτικώς, *H. W. R. Wade, Administrative Law*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 631 επ.). Μία άλλη περίπτωση αντικειμενικής αστικής ευθύνης είναι, τέλος, εκείνη, η οποία αφορά την αποκατάσταση ζημίας, που έχει προκύψει στο διοικούμενο από τη μη εκτέλεση, εκ μέρους του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, ενός υπηρεσιακού καθήκοντος, το οποίο του έχει κατά νόμο επιβληθεί. Και η περίπτωση αυτή αντικειμενικής αστικής ευθύνης έχει νομολογιακή προέλευση. Θεμελιώνεται ιδίως στις αποφάσεις *Ferguson v. Kinnoul* (Earl) (1842), 9 Cl. and F. 251-280 και *Pickering v. James* (1873), L.R. 8 C.P. 489-503. Για μία εκτενέστερη ανάλυση της νομολογίας αυτής, η οποία φαίνεται να έχει αποκτήσει και νομοθετικό έρεισμα στο πλαίσιο της *Crown Proceedings Act* του 1947, βλ. π.χ. *H.W.R. Wade, Administrative Law*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 631 επ. και, από πλευράς ελληνικής βιβλιογραφίας, Σ. Φλογαίτη, Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, όπ. παρ., σελ. 221.

148. Για τη συγγένεια που υπάρχει, ως προς την εξέλιξη και τις σύγχρονες ρυθμίσεις του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, μεταξύ του αγγλικού και του αμερικανικού δικαίου βλ., π.χ. *K.C. Davis, Administrative Law Text*, 3η έκδ., 1972, σελ. 466 επ. Πρβλ. και *R. Bonnard, La responsabilité civile des personnes publiques en Angleterre, aux Etats Unis et en Allemagne*, όπ. παρ., *B. Schwartz, Le droit administratif américain. Notions générales*, 1952, σελ. 200 επ., *Μ. Στασινόπουλου, Αστική ευθύνη του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 27 επ.

II. Το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην Ελλάδα ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα

Η ιδιομορφία των κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών, που επικράτησαν στην Ελλάδα ιδίως μετά τη λήξη του υπέρ ανεξαρτησίας αγώνα του 1821, και συγκεκριμένα, κατά μία άποψη, η έλλειψη καπιταλιστικής ανάπτυξης¹⁴⁹, η οποία συνδέεται με την έλλειψη μιάς παγιωμένης άρχουσας τάξης¹⁵⁰, εμπόδισαν την εισαγωγή και την επιβολή πολιτικών θεσμών και αντίστοιχων θεωρητικών κατασκευών, που είχαν ήδη διαμορφωθεί στο δυτικοευρωπαϊκό χώρο. Αυτός είναι και ο κυριότερος λόγος για τον οποίο η κυριαρχία, ως συστατικό στοιχείο του κράτους, που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο μιάς δεδομένης κοινωνικής και οικονομικής υποδομής¹⁵¹, δεν μπόρεσε να βρει στην Ελλάδα ουσιαστική ανταπόκριση τόσο στη θεωρία του δημόσιου δικαίου όσο και στη νομολογία¹⁵².

Η προαναφερόμενη ιδιομορφία της κοινωνικής και οικονομικής υποδομής και, συνακόλουθα, του τρόπου κανονιστικής ρύθμισης της κρατικής δράσης άφησαν, και μάλιστα πολύ ενωρίς, στον ελληνικό νομικό χώρο ανοιχτό το δρόμο για την εμφάνιση και εδραίωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και, επομένως, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου¹⁵³. Αν όμως η αποδοχή της αρχής αυτής, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, πραγματοποιήθηκε χωρίς σημαντικά εμπόδια, η οριστικοποίηση του καθεστώτος εφαρμογής της στην πράξη — οριστικοποίηση που έφθασε στο τέρμα της με την έναρξη ισχύος του Αστικού Κώδικα, μέσα από το περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 104, 105 και 106

149. *N. Μουζέλη*, Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης, 2η έκδ., 1978, σελ. 36.

150. *Κ. Τσουκαλά*, Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα, 2η έκδ., 1983, σελ. 263.

151. Βλ. παραπάνω, σελ. 65 επ.

152. Βλ. παραπάνω, σελ. 67.

153. Όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω, σελ. 67) τόσο στη νομολογία όσο και στη θεωρία η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου θεωρήθηκε, ουσιαστικώς, ως κάτι το αυτονόητο. Πραγματικά από την έρευνα των αναλύσεων των πρώτων συγγραφέων του διοικητικού, κυρίως, δικαίου προκύπτει ότι ενώ αποδέχονται και αναπτύσσουν το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής της αρχής αυτής, δεν θεωρούν σκόπιμη οποιαδήποτε αναφορά προς την κατεύθυνση της δικαιολόγησης της καθιέρωσής της. Βλ. π.χ. *Εμμ. Κόκκινου*, Διοικητικόν δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 40 επ.

ΕισΝΑΚ — ολοκληρώθηκε μετά από σημαντικές διακυμάνσεις, οι οποίες αποτυπώνονται παραστατικώς στην πορεία εξέλιξης της σχετικής νομολογίας.

Αν αναζητήσει κανείς την αιτία των διακυμάνσεων αυτών καταλήγει στο συμπέρασμα, σύμφωνα με το οποίο ο βασικός λόγος που επηρέασε την πορεία τους είναι αφενός η έλλειψη οποιασδήποτε συνολικής νομικής ρύθμισης της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου¹⁵⁴ και αφετέρου οι διχογνωμίες που επικράτησαν στην ελληνική νομική θεωρία και νομολογία, ως προς την ερμηνεία των κανόνων εκείνων του ρωμαϊκού δικαίου, που καθόριζαν το καθεστώς της ευθύνης των νομικών προσώπων γενικώς¹⁵⁵.

Α. Η αφετηρία

1. Η νομολογία του Αρείου Πάγου

Η πρώτη θετική αντίδραση της νομολογίας¹⁵⁶ φαίνεται να πραγματο-

154. Βλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 67. Πρόβλ. και ΑΠ (Ολομ.) 169/1925, Θ', ΛΣΤ' σελ. 703, ΑΠ 227/1930, Θ', ΜΑ', σελ. 804.

155. Οι διχογνωμίες αυτές θα εξετασθούν στη συνέχεια. Ήδη όμως πρέπει να επισημανθεί ότι η ερμηνεία του Ν. 15 παρ. 1 και του αποσπάσματος του Ουλπιανού «quid enim municipes dolo facere possunt?» (D. 4, 3, 15 de dolo malo), έδωσε λαβή στη διαμόρφωση θέσεων, οι οποίες ποικίλλουν και φθάνουν από την πλήρη άρνηση κάθε είδους ευθύνης του νομικού προσώπου για παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του ως την αποδοχή της, με σημαντικούς όμως περιορισμούς. Βλ. σχετικώς *Π. Ζέπου*, Ευθύνη εξ αλλοτριών πράξεων εν τω ισχύοντι αστικῷ δικαίῳ, όπ. παρ., σελ. 206, *Α. Λιτζερόπουλου*, Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου, όπ. παρ., ιδίως σελ. 145 επ. (Όπου τονίζεται ότι «η τυπικότης και η συντηρητικότης της νομολογίας ουδαμῶς ἴσως υπήρξαν περισσότερον αντικοινωνικαί ἢ εἰς την περίπτωσιν της ευθύνης των νομικῶν προσώπων δια πταίσματα των οργάνων και υπαλλήλων των», σελ. 145), *Γ. Μπαλή*, Ευθύνη νομικῶν προσώπων, in *Μελέται Αστικού Δικαίου*, 1927, σελ. 323, *Α. Ρωμανού*, Σημείωση in *Regelsberger, Pandekten*, I, παρ. 83, Θ', ΙΖ', σελ. 350, *Ι. Φραγκιά*, Περί της αστικής ευθύνης των νομικῶν προσώπων, όπ. παρ., σελ. 6 επ.

156. Των πολιτικῶν, δεδαιῶς, δικαστηρίων.

ποιείται ήδη το 1858. Με την απόφασή του 11/1858^{157,158} ο Άρειος Πάγος έθεσε τις αρχές, με βάση τις οποίες μπορούσε να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, που είχε να αντιμετωπίσει ο Άρειος Πάγος, επρόκειτο για ευθύνη του δημοσίου σχετικά με την αποκατάσταση ζημίας ενός πλοιοκτήτη, πλοίο του οποίου είχε παρεμποδισθεί να αποπλεύσει με πρωτοβουλία υπαλλήλου, που είχε επιδιώξει, με τον τρόπο αυτό, δωροδοκία. Κατά το σκεπτικό της απόφασης 11/1858 κάθε σχέση οργάνου του δημοσίου με ιδιώτη είναι, ταυτοχρόνως, και σχέση του δημοσίου με τον ιδιώτη «ώστε εάν κατ' αυτήν ο δημόσιος υπάλληλος επιφέρει εις τον ιδιώτην εκ προθέσεως ή εκ καταλογιστής ραθυμίας βλάβην, αυτή λογίζεται 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 συναγομένη 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 οίόν τε, την περί την εκλογήν και επιτήρησιν αυτών άγρυνον προσοχήν των ανωτέρων αρχών, άπερ εισίν οι όροι πάσης ευρύθμως οργανωμένης Πολιτείας».

2. Το νομικό υπόβαθρο

Η πληρότητα του σκεπτικού της απόφασης 11/1858 του Αρείου Πάγου είναι εντυπωσιακή, για τα δεδομένα μιάς εποχής κατά την οποία κάθε άλλο παρά γενικώς αποδεκτή, ιδίως στον ευρωπαϊκό χώρο, ήταν η θεμελίωση και εφαρμογή της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Και τούτο γιατί στο προαναφερόμενο σκεπτικό όχι μόνο διακηρύσσεται και καθιερώνεται η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου¹⁵⁹ αλλά και καταστρώνονται οι θεωρητικές βάσεις, πάνω στις οποίες θεμελιώνεται η

157. Βλ. το κείμενο και ανάλυση της απόφασης αυτής in *Ι. Λαμπίρη*, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 164. Πρδλ. και Παράρτημα Πείρας, σελ. 6519.

158. Στη σύνθεση του δικαστηρίου, που εξέδωσε την απόφαση αυτή, είχαν μετάσχει και οι Βασίλειος Οικονομίδης και Πέτρος Παπαρηγόπουλος. Βλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 71, σημ. 2.

159. Και μάλιστα όχι μόνον όταν το όργανο του δημοσίου έχει ενεργήσει δολίως («εκ προθέσεως») αλλά και όταν η παράνομη βλαπτική δραστηριότητά του είναι προϊόν αμέλειας («εκ καταλογιστής ραθυμίας»).

αρχή αυτή. Όπως προκύπτει από το κείμενο της απόφασης οι βάσεις αυτές είναι δύο: Η πρώτη αφορά τις σχέσεις του δημοσίου με τα όργανά του και η δεύτερη αφορά τη νομική υποδομή, η οποία στηρίζει το όλο φαινόμενο της υποχρέωσης του δημοσίου να αποκαθιστά τη ζημία, που προκύπτει από παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του.

α) Ως προς τις σχέσεις του δημοσίου με τα όργανά του η απόφαση ΑΠ 11/1858 φαίνεται να ενστερνίζεται τις αρχές της οργανικής θεωρίας¹⁶⁰. Αυτό προκύπτει από το συνδυασμό των σκέψεων εκείνων της απόφασης, σύμφωνα με τις οποίες αφενός η σχέση μεταξύ του δημοσίου και των οργάνων του είναι όχι εκούσια αλλά αναγκαστική, προσαρμοσμένη στην ιδιομορφία του δημόσιου δικαίου και ιδίως στην ιδιομορφία της άσκησης δημόσιας εξουσίας και αφετέρου τα όργανα του δημοσίου, στο πλαίσιο της προαναφερόμενης αναγκαστικής σχέσης, εκφράζουν προς τα έξω, κατά την ανάπτυξη της δραστηριότητάς τους, τη βούληση του νομικού προσώπου του δημοσίου.

β) Ως προς το νομικό θεμέλιο της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου η απόφαση ΑΠ 11/1858 στηρίζεται στην αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του δημοσίου και, κατ'επέκταση, του κράτους¹⁶¹. Ειδικότερα η απόφαση αυτή φαίνεται να μεταφέρει, στο χώρο του δημόσιου δικαίου, το πνεύμα της αρχής *casum sentit dominus* και να συνδέει την αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου με τον εγγυητικό ρόλο, τον οποίο πρέπει να διαδραματίζει, στη συγκεκριμένη κάθε φορά περίπτωση, το δημόσιο ως φορέας του οργάνου εκείνου, στο οποίο αποδίδεται η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.

Β. Η παλινδρόμηση

Την προοδευτική, για την εποχή της, αυτή αφετηρία, η οποία μάλιστα βασιζόταν, ως προς μερικά, τουλάχιστον, σημεία της^{162, 163}, στις αρχές του

160. Βλ. παραπάνω, σελ. 75 επ.

161. Βλ. παρακάτω, σελ. 128 επ.

162. Και ιδίως ως προς τη φύση της σχέσης που συνδέει το δημόσιο με τα όργανα, τα οποία διαμορφώνουν και εκφράζουν προς τα έξω τη βούλησή του.

163. Ακόμη και κατά την περίοδο των παλινδρομήσεών της, η οποία θα αναλυθεί στη συνέχεια, η νομολογία επανήλθε, ορισμένες φορές, στις αρχές που καθιέρωσε η απόφαση ΑΠ 11/1858 και ιδίως στην εφαρμογή της οργανικής θεωρίας.

δημόσιου δικαίου, διαδέχθηκε μία περίοδος σκεπτικισμού και υπαναχώρησης απέναντι στις αρχικές νομολογιακές κατακτήσεις. Και οι επιπτώσεις της υπαναχώρησης αυτής, για την πορεία του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, υπήρξαν τόσο περισσότερο αισθητές, όσο η θεωρία και η νομολογία, εγκαταλείποντας το αρχικό τους άνοιγμα προς το δημόσιο δίκαιο, επανήλθαν στο γνώριμο ήδη, αλλά νομικώς ολισθηρό, όπως θα σημειωθεί στη συνέχεια, έδαφος του ιδιωτικού δικαίου. Στο πλαίσιο της υπαναχώρησης αυτής η πορεία εξέλιξης της νομολογίας κυμάνθηκε¹⁶⁴ από την πιο ακραία θέση, που αντιστοιχεί στην αναγνώριση του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου, μέχρι την αναγνώριση της αστικής ευθύνης αλλά υπό σημαντικούς περιορισμούς.

1. Το αστικώς ανεύθυνο του δημοσίου

Σε ορισμένες περιπτώσεις η νομολογία, και ιδίως η νομολογία του Αρείου Πάγου¹⁶⁵, έφθασε στο σημείο να υιοθετήσει την αρχή, σύμφωνα με την οποία το δημόσιο δεν ευθύνεται για τις ζημιολγόνες συνέπειες, που προέρχονται από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των

κατά την εκδίκαση διοικητικών διαφορών σχετικών με την αστική ευθύνη του δημοσίου. Βλ. π.χ. ΑΠ 202/1924, Θ, ΛΕ', σελ. 513. Στο σκεπτικό της απόφασης αυτής αναφέρεται: «το Δημόσιον, ως και τα λοιπά νομικά πρόσωπα, ευθύνονται και δια τα πταίσματα των εντός του κύκλου των καθηκόντων των ενεργούντων αντιπροσώπων των κατά τον αυτόν τρόπον, καθ'ον και τα φυσικά πρόσωπα υπέχουν ευθύνην δια τα ίδια αυτών πταίσματα. Το Δημόσιον, προκειμένου περί των πταισμάτων των νομίμων αντιπροσώπων του, ευθύνεται άνευ τινός διακρίσεως, αν πρόκειται περί δολίας ενεργείας ή παραλείψεως ή τοιαύτης προερχομένης εξ αμελείας». Πρδλ. και Εφ. Αθ. 803/1922, Θ, ΛΓ', σελ. 213, Εφ. Αθ. 83/1926, Θ, ΛΖ', σελ. 565, Εφ. Αθ. 1387/1931, Θ, ΜΓ', σελ. 499. Τη νομολογιακή αυτή πορεία ανέκοψε οριστικώς η απόφαση ΑΠ (Ολ.) 169/1925, Θ, ΛΣΤ', σελ. 703. Πρδλ. και την προαναφερόμενη (παραπάνω, σελ. 70) αγόρευση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου Α. Γιδόπουλου, *ibid*.

164. Επισημαίνεται ότι η ανάλυση της διακύμανσης της νομολογίας που ακολουθεί δεν γίνεται με βάση τη χρονική της πορεία.

165. Βλ. π.χ. ΑΠ 83/1901, Εφημερίς Ελληνικής και Γαλλικής Νομολογίας, ΚΑ', σελ. 108, ΑΠ 90/1901, Εφημερίς Ελληνικής και Γαλλικής Νομολογίας, ΚΑ', σελ. 114, ΑΠ 304/1901, Θ, ΙΓ', σελ. 195. Πρδλ. και Εφετείο Κερκύρας 153/1900, Θ, ΙΒ', σελ. 44. Πρδλ. επίσης Κ. Δεμερτζή, Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παραινόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ., σελ. 5.

οργάνων του¹⁶⁶. Η νομολογιακή αυτή γραμμή σήμανε, σε σχέση με την απόφαση ΑΠ 11/1958, μία οπισθοδρόμηση, η οποία χαρακτηρίζεται από δύο ιδιομορφίες: Η πρώτη αφορά την προσκόλληση στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και η δεύτερη την εγκατάλειψη της οργανικής θεωρίας, και, συνακόλουθα, την επαναφορά στο νομικό προσκλήνιο της ανεδαφικής θεωρίας του πλάσματος, ως προς τη νομική προσωπικότητα του δημοσίου.

Ειδικότερα η νομολογιακή καθιέρωση του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου βρήκε στήριγμα στην άποψη, σύμφωνα με την οποία το δημόσιο, όπως και κάθε άλλο νομικό πρόσωπο, αποκτά την προσωπικότητά του κατά πλάσμα δικαίου, πράγμα που σημαίνει ότι οι ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του μπορούν να αποδοθούν σ' αυτό μόνον όταν κινούνται μέσα στο κατά νόμο οριζόμενο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Επειδή λοιπόν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων αυτών βρίσκονται έξω από το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους δεν μπορούν να αποδοθούν στο δημόσιο, το οποίο, κατά συνέπεια, δεν υπέχει ευθύνη για τις ζημιογόνες συνέπειές τους απέναντι στους τρίτους. Επωδός της νομολογιακής αυτής υπαναχώρησης υπήρξε η προαναφερόμενη¹⁶⁷ παραδοσιακή αρχή του ρωμαϊκού δικαίου: «*Quid enim municipes dolo facere possunt?*»¹⁶⁸.

166. Παρά μόνον «εις το περιελθόν», δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Βλ. σχετικώς Κ. Δεμερτζή, Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ., σελ. 7, σημ. 5. Πρβλ. την προαναφερόμενη (παραπάνω, σελ. 104) απόφαση ΑΠ 169/1925 και την αγόρευση του Α. Γιδόπουλου in Θ, ΛΣΤ', σελ. 703 επ.

167. Βλ. παραπάνω, σελ. 70.

168. Όπως είναι φανερό, η θέση αυτή της νομολογίας είχε δυσμενείς επιπτώσεις στους τρίτους, τους οποίους έπλητταν οι ζημιογόνες συνέπειες της παράνομης δράσης ή παράλειψης των οργάνων των νομικών προσώπων και, συνακόλουθα, του νομικού προσώπου του δημοσίου. Οι προαναφερόμενες επιπτώσεις είχαν σχέση ιδίως με το γεγονός ότι οι τρίτοι έπρεπε, πολλές τουλάχιστον φορές, να αντιμετωπίσουν την αφερεγγυότητα των οργάνων είτε των νομικών προσώπων γενικώς, στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου, είτε και του δημοσίου, στο χώρο του δημόσιου δικαίου. Μπροστά στα ανεπιεική αποτελέσματα, στα οποία οδηγούσε η θεωρητική τοποθέτηση, στην οποία είχε στηριχθεί η νομολογία, έγινε, από την πλευρά της θεωρίας του ιδιωτικού, κυρίως, δικαίου, μία προσπάθεια διορθωτικής αναθεώρησής της. Έτσι, υποστηρίχθηκε ότι ο δεσμός του νομικού προσώπου με τα όργανά του θεμελιώνεται σε μία σχέση εντολής, στο πλαίσιο της οποίας ο εντολέας ευθύνε-

2. Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στις αρχές της πρόσκτησης

Οι αρχές του ρωμαϊκού δικαίου, οι σχετικές με την πρόσκτηση, αποτέλεσαν για τη θεωρία και τη νομολογία σημαντική διέξοδο, μέσα από την οποία πραγματοποιήθηκε η εξέλιξη προς την οριστική αναγνώριση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και, συνακόλουθα, της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές η πρόσκτηση συνίσταται¹⁶⁹, ως προς τις γενικές της δεδαιώς γραμμές, στην παραχώρηση από τον προστήσαντα (praeroneps) γενικής εντολής προς τον προστηθέντα (praepositus), να επιχειρεί αντ' αυτού κάθε δικαιοπραξία, που ανάγεται στο επάγγελμα, στην εμπορία, στην επιχείρηση ή στον κύκλο των υποθέσεών του.

Αποτέλεσμα της λειτουργίας του θεσμού της πρόσκτησης, πάντοτε κατά τις αρχές του ρωμαϊκού δικαίου, είναι, μεταξύ άλλων, και το γεγονός ότι ο προστήσας ευθύνεται, μαζί με τον προστηθέντα, σε αποζημίωση για την αποκατάσταση της βλάβης τρίτου¹⁷⁰, η οποία έχει προέλθει από υπαίτια πλημμελή εκπλήρωση δικαιοπραξίας εκ μέρους του τελευταίου, όταν η δικαιοπραξία αυτή έχει συναφθεί στο πλαίσιο της πρόσκτησης¹⁷¹.

ται για κάθε πράξη ή παράλειψη του εντολοδόχου. Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η ευθύνη των νομικών προσώπων για παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων τους στηρίζεται στη θεωρία του πταίσματος ως προς την εκλογή των οργάνων αυτών (culpa in eligendo). Πρβλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 68.

169. Για την έννοια της πρόσκτησης στο προ του Αστικού Κώδικα δίκαιο και για τη διαφορά της από την εντολή βλ., ενδεικτικώς, *Κ. Δεμερτζή*, Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ., σελ. 8 επ. Πρβλ. και *Π. Καλλιγά*, Σύστημα του ρωμαϊκού δικαίου καθά εν Ελλάδι πολιτεύεται πλην των Ιονίων Νήσων, 3η έκδ., ΙΙΙ, 1885, παρ. 328 επ., σελ. 505 επ. και *Π. Παπαρηγόπουλου*, Το εν Ελλάδι ισχύον αστικόν δίκαιον, ΙΙ, 1880, σελ. 139 επ.

170. Μέσο προστασίας του τρίτου, τόσο απέναντι στον προστήσαντα όσο και απέναντι στον προστηθέντα, είναι η actio institutoria.

171. Πρόκειται, όπως είναι φανερό, για μορφή υποκειμενικής ευθύνης. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή των αρχών της πρόσκτησης, ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου, αποτέλεσε δεδαιώς πρόοδο, σε σχέση με το προγενέστερο καθεστώς του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου, περιείχε όμως έναν σημαντικό περιορισμό, δη-

Η εφαρμογή, από τη νομολογία, των αρχών του ρωμαϊκού δικαίου για την πρόστηση, στο χώρο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, ακολούθησε δύο διαφορετικές κατευθύνσεις: Η μία χαρακτηρίζεται από την τάση περιορισμού της ευθύνης αυτής. Η άλλη, αντιθέτως, χαρακτηρίζεται από την τάση επέκτασής της¹⁷².

α) Η πλήρης αξιοποίηση του θεσμού της πρόστησης

Χρονικώς προσηγήθηκε η στροφή της νομολογίας προς την κατεύθυνση της πλήρους αξιοποίησης του θεσμού της πρόστησης, έτσι ώστε να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου όσο το επέτρεπαν τα όρια των σχετικών κανόνων του ρωμαϊκού δικαίου¹⁷³. Ο προσανατολισμός αυτός της νομολογίας πρέπει να ερμηνευθεί ως φυσιολογική αντίδραση για την αντιμετώπιση των δυσμενών επιπτώσεων, τις οποίες είχε προκαλέσει η προσκόλληση των δικαστηρίων, και ιδίως του Αρείου Πάγου, στην αρχή του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου.

Ειδικότερα στη νομολογία έγινε δεκτό ότι το δημόσιο, όπως και κάθε άλλο νομικό πρόσωπο, ευθύνεται, σύμφωνα με τις αρχές της πρόστησης, απέναντι στους τρίτους για τις ζημιολγόνες συνέπειες που τους προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, υπό τη διπλή προϋπόθεση ότι τα όργανα αυτά έχουν ενεργήσει ή παραλείψει αφενός υπαιτιώς (χωρίς να γίνεται διάκριση ως προς αν η υπαιτιότητα θεμελιώνεται σε δόλο ή αμέλεια του οργάνου) και αφετέρου μέσα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί. Χαρακτηριστι-

λαδή την προϋπόθεση της ύπαρξης υπαιτιότητας από την πλευρά του οργάνου του δημοσίου. Ο περιορισμός αυτός εξέλιπε μόλις μετά την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα. Πραγματικά, όπως θα τονισθεί στη συνέχεια, ιδίως κατά την ανάλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, οι διατάξεις του άρθρου αυτού καθιέρωσαν ένα καθεστώς αντικειμενικής αστικής ευθύνης του δημοσίου.

172. Όσο δεδαιώς επέτρεπαν κάτι τέτοιο τα ήδη στενά, εξαιτίας της προαναφερόμενης προϋπόθεσης της υπαιτιότητας, περιθώρια του θεσμού της πρόστησης.

173. Βλ. σχετικώς *Κ. Δεμερτζή*, Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ., σελ. 5 επ., *Π. Ζέπου*, Ευθύνη εξ αλλοτρίων αδικιών πράξεων εν τω ισχύοντι αστικώ δικαίω, όπ. παρ., σελ. 214, *Ι. Λαμπίρη*, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 164. Πρόβλ. και *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 69 επ.

κό της νομολογιακής αυτής γραμμής είναι το ακόλουθο απόσπασμα, από την απόφαση του Αρείου Πάγου αρ. 292/1892¹⁷⁴: «Επειδή η αγωγή στηρίζεται εις τον εμπρησμόν της προς το Δημόσιον, προς χρήσιν νομαρχιακού καταστήματος, μεμισθωμένης οικίας του ενάγοντος, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας των εν αυτή εργαζομένων υπαλλήλων, μη καταβαλλόντων την δέουσαν προσοχήν και επιμέλειαν... Επειδή, των υπαλλήλων τούτων εκλεγέντων και τοποθετηθέντων προς εκτέλεσιν υπηρεσίας εν ονόματι της εκτελεστικής εξουσίας, εάν εν τη ενασκήσει ταύτης επήλθεν, είτε εκ προθέσεως είτε εξ αμελείας αυτών, ζημία εις τον ιδιοκτήτην, τον και εκμισθωτήν της οικίας, ευθύνεται το Δημόσιον κατά τας περί προστήσεως αρχάς του Δικαίου (Νομ. 1 παρ. 2, Π. 14, 1, Νομ. 5 παρ. 6, Π. 44.7, Εισ. παρ. 3, 4, 5)...»¹⁷⁵.

8) Οι περιορισμοί

Στη συνέχεια όμως η νομολογία, με την επικουρία ενός μέρους της θεωρίας¹⁷⁶, έκανε ένα δήμα οπισθοδρόμησης¹⁷⁷, περιορίζοντας ουσιαδώς

174. Βλ. Θ, Δ', σελ. 21 επ.

175. Βλ. και τις αποφάσεις ΑΠ 127/1875, Παράρτημα Πείρας, 6507, ΑΠ 233/1875, *ibid*, ΑΠ 11/1858, Παράρτημα Πείρας, 6519, ΑΠ 227/1876, *ibid*, ΑΠ 271/1876, Παράρτημα Πείρας, 7766, ΑΠ 1231/1879, Παράρτημα Πείρας, 47, ΑΠ 134/1880, Εφημερίς Ελληνικής και Γαλλικής Νομολογίας (ΕΕΓΝ), Α', σελ. 254, ΑΠ 333/1881, ΕΕΓΝ, Α', σελ. 478, ΑΠ 190/1883, ΕΕΓΝ, Γ', σελ. 325, ΑΠ 266/1884, ΕΕΓΝ, Δ', σελ. 341, ΑΠ 83/1885, ΕΕΓΝ, Δ', σελ. 341, ΑΠ 136/1885, ΕΕΓΝ, Ε', σελ. 231, ΑΠ 167/1885, ΕΕΓΝ, Ε', σελ. 288, ΑΠ 262/1891, ΕΕΓΝ, ΙΑ', σελ. 362, ΑΠ 159/1893, Θ, Δ', σελ. 290, ΑΠ 315/1839, ΕΕΓΝ, ΙΓ', σελ. 309 και Θ, Δ', σελ. 515, (πρβλ. και το σχετικό σχόλιο της Θέμιδος, στο οποίο τονίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «η παρούσα απόφασις καταδείκνυσι την ανεπάρκειαν ακριδώς της θεωρίας της προστήσεως, ίνα περιλάβη πάσας τας δυνατάς κατά του Δημοσίου σχέσεις, και την ανάγκην της προσφυγής εις την θεωρίαν την οποίαν επανειλημμένως υπεστηρίζαμεν εν τη Θέμιδι. Διότι είναι αυτόχρημα ακατανόητος ευθύνη προστησαμένου εξ αδικήματος του προεστώτος»), ΑΠ 336/1896, ΕΕΓΝ, ΙΣΤ', σελ. 401 και Θ, Η', σελ. 50, ΑΠ 130/1897, ΕΕΓΝ, ΙΖ', σελ. 106 και Θ, Η', σελ. 583, ΑΠ 349/1900, Θ, ΙΒ', σελ. 197, ΑΠ 202/1937, ΕΕΝ, Δ, σελ. 633. Πρβλ. τέλος και την απόφαση Πρωτ. Αθ. 4874/1943, ΕΕΝ, ΙΒ', σελ. 102.

176. Βλ. π.χ. Β. Οικονομίδου, Στοιχεία του Αστικού Δικαίου, Ι, όπ. παρ., σελ. 69 σημ. 2, Π. Παπαρρηγόπουλου, Το εν Ελλάδι ισχύον αστικών δίκαιον, ΙΙ, όπ. παρ., σελ. 225.

177. Όπως παρατηρεί ο Μ. Στασινόπουλος (Αστική ευθύνη του κράτους, όπ.

το πεδίο εφαρμογής των αρχών της πρόσκτησης στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

Ο περιορισμός αυτός ξεκίνησε από το χώρο του ιδιωτικού δικαίου και συγκεκριμένα από τα νομολογιακά δεδομένα, τα σχετικά με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, που οριοθετούν την έκταση της ευθύνης των νομικών προσώπων από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους¹⁷⁸. Η προαναφερόμενη νομολογιακή γραμμή στηρίχθηκε, κατά τον περιορισμό της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων, στην ακόλουθη διάκριση: Αν το ζημιογόνο γεγονός προέρχεται από πράξη, παράλειψη, ή υλική ενέργεια του οργάνου του νομικού προσώπου, που οφείλεται σε αμέλεια του οργάνου αυτού, στοιχειοθετείται αστική ευθύνη του νομικού προσώπου. Αν, αντιθέτως, συντρέχει δόλος του οργάνου, τότε το τελευταίο ευθύνεται προσωπικώς, ενώ το νομικό πρόσωπο, στην υπηρεσία του οποίου διατελεί, ευθύνεται μόνο σύμφωνα με τις αρχές του αδικαιολόγητου πλουτισμού¹⁷⁹.

Στο πεδίο της αστικής ευθύνης του δημοσίου έγινε, αντιστοίχως, νομολογιακώς δεκτή η θέση¹⁸⁰, ότι το δημόσιο, ως νομικό πρόσωπο, ευθύνε-

παρ., σελ. 73) «είναι πιθανόν ότι όχι τόσο θεωρητικά κατευθύνσεις, όσον σκέψεις σκοπιμότητας ώθησαν την νομολογία να περιορίση τον αριθμόν των περιπτώσεων, καθ' ας η Πολιτεία κηρύσσεται υπεύθυνος δια τας πράξεις των οργάνων αυτής, επί σκοπώ να αποφύγη την επιβάρυνσιν του δημοσίου ταμείου». Βλ. και παραπάνω, σελ. σελ. 82 επ.

178. Τα δεδομένα αυτά θεμελιώθηκαν νομικώς σε μία στενή ερμηνεία των διατάξεων του Ν. 15 παρ. 1 και στην ήδη προαναφερόμενη (βλ. παραπάνω, σελ. 70) ρήση του Ουλπιανού «quid enim municipes dolò facere possunt?».

179. Βλ. π.χ., εντελώς ενδεικτικώς, την απόφαση ΑΠ 90/1901 (Θ, ΙΒ', σελ. 437-438), στην οποία γίνεται δεκτή η θέση ότι κατά τις διατάξεις των Ν. 15 παρ. 1, Δ. 4, 3, Βασιλ. 15 παρ. 6 (10.3) «τα νομικά πρόσωπα ευθύνονται κατά το περιεχόμενον αυτοίς εκ δόλου των εκπροσωπούντων αυτά». Πρβλ. και ΑΠ 304/1901, Θ, ΙΓ', σελ. 195.

180. Από την πλουσιώτατη νομολογία του Αρείου Πάγου και των λοιπών πολιτικών δικαστηρίων (βλ. Γενικά ευρετήρια Θέμιδος, Ι, Αδίκημα, σελ. 185 επ.) αναφέρονται, ενδεικτικώς, ως πιο αντιπροσωπευτικές, οι αποφάσεις: ΑΠ 472/1904, Θ, ΙΣΤ', σελ. 305, ΑΠ 518/1904, Θ, ΙΣΤ', σελ. 417 και ΑΠ 531/1904, Θ, ΙΣΤ', σελ. 435. Βλ. και την απόφαση ΑΠ (Ολ.) 119/1906, Θ, ΙΖ', σελ. 359 επ., που παρατίθεται αμέσως πιο κάτω, καθώς και την απόφαση Εφ. Αθ. 411/1928, Θ, ΛΕ', σελ. 102. Πρβλ. και *Ι. Λαμπίρη*, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 165.

ται για τη βλάβη, την οποία προκαλούν παρανόμως και υπαιτίως τα όργανά του σε τρίτους κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, μόνο στο μέτρο που συντρέχει αμέλεια του οργάνου. Αν, αντιθέτως, συντρέχει δόλος, το δημόσιο ευθύνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Χαρακτηριστική, στο σημείο αυτό, είναι η προαναφερόμενη απόφαση του Αρείου Πάγου (Ολ.) 119/1906¹⁸¹, σύμφωνα με την οποία: «Επειδή ο Ν. 15 παρ. 1 (Παν. 4.3. Βασιλ. Ι΄ Γ΄, 15), ορίζων ότι η ομάς της πόλεως ουκ ενάγονται τη περί δόλου αγωγή, ως από οικείου δόλου, αλλ' εις το περιελθόν εις αυτούς τους από δόλου του διοικούντος τα πολιτικά, οι δε πολιτευόμενοι από οικείου δόλου ενάγονται τη περί δόλου, εφαρμόζονται γενικώς εις τα νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου, ενεργούντα δια των αντιπροσώπων αυτών εν τη σφαίρα του Αστικού Δικαίου κατ' ακολουθίαν δε και εις το Κράτος ως Δημόσιον, ήτοι ως νομικόν πρόσωπον του ιδιωτικού δικαίου, και ως τοιούτον εκπροσωπούμενον υπό των υπαλλήλων αυτού. Αλλ' αφού και υπό την έποψιν του δημοσίου δικαίου, το Κράτος, κεκτημένον την κυριαρχικήν εξουσίαν και ενασκούν αυτήν δια των υπαλλήλων του, δεν παύει να είναι νομικόν πρόσωπον, έπεται ότι η αυτή εφαρμόζεται αρχή της μη ευθύνης του Κράτους δια τας δολίας πράξεις ή τας δολίας παραλείψεις των εκπροσωπούντων αυτό υπαλλήλων, και εκτός του κύκλου των ανατεθειμένων αυτοίς καθηκόντων γενομένας, ει μη μόνον εφ' όσον εντεύθεν κατέστη πλουσιώτερον...»¹⁸².

Η τάση αυτή της νομολογίας να προσφεύγει στις αρχές της πρόστησης, για να θεμελιώσει νομικώς το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, παρατηρείται, ουσιαστικώς, ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα. Ο προαναφερόμενος νομολογιακός προσανατολισμός δεν διακόπηκε, κατά συνέπεια, παρά μόνον όταν οι ρυθμίσεις των άρθρων 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ ήρθαν να θεσπίσουν ειδικούς κανόνες¹⁸³ για

181. Βλ. Θ. ΙΖ΄, σελ. 359-361.

182. Βλ. και τη σχετική αγωγή του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Δ. Τσιβανόπουλου, Θ. ΙΖ΄, σελ. 359 επ.

183. Αφού, όπως προκύπτει και από τις τελευταίες, πριν από την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα, αποφάσεις, ιδίως του Αρείου Πάγου, ο βασικός λόγος που στήριξε την προσφυγή στις αρχές της πρόστησης ήταν πάντοτε η έλλειψη ειδικών διατάξεων περί αστικής ευθύνης του δημοσίου. Βλ. π.χ. ΑΠ (Ολ.) 169/1925. Θ. ΛΣΤ΄, σελ. 703 και ΑΠ 227/1930. Θ. ΜΑ΄, σελ. 804. Πρβλ. και τις σχετικές παρατηρήσεις του Φ. Βεγλερή, Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, Ι, 1946, σελ. 209 επ.

την ευθύνη του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, προσαρμοσμένους στην ιδιομορφία και τις ανάγκες της δραστηριότητας των οργάνων τους.

Γ. Η προσφυγή στις αρχές του δημόσιου δικαίου

Η επεξεργασία και ανάλυση της νομολογίας περί αστικής ευθύνης του δημοσίου επισήμανε, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, τόσο τις θεωρητικές ασυνέπειες της προσφυγής στις αρχές της πρόστασης κατά το ρωμαϊκό δίκαιο, όσο και τις δυσμενείς επιπτώσεις της στους βλαπτόμενους αποδέκτες της δράσης των οργάνων του δημοσίου και των νομικών προσώπων του δημόσιου δικαίου. Και η αντίδραση αυτή άρχισε να εκδηλώνεται με ολοένα και μεγαλύτερη ένταση, παρακολουθώντας τη σταδιακή εμπέδωση του καθεστώτος και του αντίστοιχου ιδεολογικού εποικοδομήματος του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.

1. Τα θεωρητικά δεδομένα

Μιά τεκμηριωμένη κριτική, κατά της νομικής θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου στις αρχές του ρωμαϊκού δικαίου, οι οποίες αφορούν την πρόσταση, με τη στενή μάλιστα ερμηνεία των αρχών αυτών που διακρίνει μεταξύ δόλου και αμέλειας του αρμόδιου οργάνου, ασκήθηκε κατά τη διάρκεια του Συνεδρίου των Δικηγορικών Συλλόγων, το έτος 1927¹⁸⁴. Κατά την εισήγησή του στο συνέδριο αυτό ο Γ. Μπαλής υποστήριξε, ότι η προαναφερόμενη θεμελίωση της πάγιας, σχεδόν, γραμμής της νομολογίας ήταν επισφαλής.

α) Τη θέση του αυτή ο Γ. Μπαλής βάσισε σε δύο, κυρίως, επιχειρήματα. Κατά πρώτο λόγο δέχθηκε ότι από το επίμαχο χωρίο των πηγών, το οποίο αφορούσε την εφαρμογή των κανόνων της πρόστασης στα νομικά πρόσωπα¹⁸⁵, δεν μπορούσε να προκύψει ο περιορισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου, που στηρίχθηκε στη διάκριση μεταξύ δόλου και αμέ-

184. Για τα πρακτικά του Συνεδρίου αυτού, όπου εκτός από την εισήγηση του Γ. Μπαλή υπήρξαν και παρεμβάσεις των Δ. Βλαχάκη, Χρ. Πράτσια, Κ. Ραχτιβάν και Κ. Τριανταφυλλόπουλου, βλ. Δικαιοσύνη, 1928, σελ. 14 επ.

185. Ν. 15 παρ. 1, Δ. 4, 3, 15.

λειας του αρμόδιου οργάνου. Κατά δεύτερο λόγο επισημάνει, επικουρικώς, ότι και αν το χωρίο αυτό είχε πραγματικά μία τέτοια έννοια έπρεπε να προσαρμοσθεί, με τη βοήθεια της κατάλληλης ερμηνευτικής μεθόδου, στα σύγχρονα κοινωνικά δεδομένα. Και τούτο γιατί το χωρίο αυτό ανταποκρινόταν σε μία εποχή, όπου τα νομικά πρόσωπα είχαν όχι μόνο ατελή μορφολογική ανάπτυξη αλλά και περιορισμένη δραστηριότητα¹⁸⁶. Αντιθέτως σε μία εποχή, όπου το φαινόμενο των νομικών προσώπων και ο παρεμβatismός του δημοσίου έχουν αποκτήσει μεγάλες διαστάσεις και, κατά συνέπεια, οι επιπτώσεις της δραστηριότητάς τους είναι σημαντικές, η ολοκλήρωση ενός καθεστώτος πλήρους ευθύνης τους εμφανίζεται ιδιαίτερα επιτακτική.

β) Ήδη όμως μερικά χρόνια νωρίτερα ο Κ. Δεμερτζής, με την προαναφερόμενη μελέτη του¹⁸⁷ «περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού», είχε επιχειρήσει όχι μόνο μία απλή αντίκρουση της νομολογίας και της θεωρίας, που κατέφευγαν στις αρχές του ιδιωτικού δικαίου για να θεμελιώσουν νομικώς το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αλλά και μία πρόταση εναλλακτικής λύσης, στηριγμένης στους κανόνες του δημόσιου δικαίου.

Στην αρχή της μελέτης του¹⁸⁸ ο Κ. Δεμερτζής παρατηρούσε ότι για να εφαρμοσθεί η ιδιωτικού δικαίου θεωρία της πρόσθησης, στο πεδίο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, έπρεπε να συντρέχουν, σωρευτικώς, δύο προϋποθέσεις: Αφενός να επέχει το δημόσιο «θέσιν εντολώς, διδόντος την γενικήν και αφηρημένην εντολήν, οία απαιτείται επί προσθήσεως»¹⁸⁹. Αφετέρου να προκύπτει ότι «οι υπάλληλοι συνάπτωσι πράγματι δικαιοπραξίας μετά των τρίτων ή προβαίνωσι εις εκπλήρωσιν προσναφθειςών δικαιοπραξιών»¹⁹⁰. Ούτε όμως η πρώτη ούτε η δεύτερη προϋπόθεση συντρέχουν στο πλαίσιο της κρατικής δράσης και, συνακόλουθα, στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου¹⁹¹. Και τούτο γιατί, κατά πρώ-

186. Πρόβλ. και Γ. Μπαλή, *Περί των νομοθετικώς ενδεικνυομένων ως προς την ευθύνην των νομικών προσώπων και δη του δημοσίου δια τας παρανόμους πράξεις των οργάνων αυτού*, in *Μελέται αστικού δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 450 επ.

187. Όπ. παρ.

188. Ibid, σελ. 8 επ.

189. Ibid, σελ. 12

190. Ibid, σελ. 12.

191. Ibid, σελ. 17-18.

το λόγο, «η πρόσχησις προϋποτίθεται... γενικὴν καὶ ἀφηρημένην ἐντολήν πρὸς ἐπιχειρήσιν πράξεων, μὴ κατ' εἶδος ὁρισμένων ἐκ τῶν προτέρων, ἀλλὰ περιλαμβανομένων ἐν τοῖς γενικοῖς ὁρίοις ὁρισμένου κύκλου υποθέσεων, ἐν ᾧ ἡ ἐντολή τοῦ Κράτους πρὸς τὸν ὑπάλληλον δὲν εἶνε γενικὴ καὶ ἀφηρημένη ἀλλ' ἐιδική πρὸς ἐπιχειρήσιν μιᾶς ἢ πλειόνων ὁρισμένων πράξεων, ἐκ τῶν προτέρων ἀναγραφομένων ρητῶς ἐν τοῖς νόμοις τοῦ Κράτους»¹⁹². Κατὰ δεύτερο, τέλος, λόγῳ «ἐφ' ὅσον το Κράτος ἐνεργεῖ ὡς πρόσωπον τοῦ δημοσίου δικαίου, οὐδέποτε γεννεσιουργὸς αἰτία τῶν ἀπαιτήσεων τῶν τρίτων δύναται νὰ ἡ δικαιοπραξία ἢ κακὴ ἐκπλήρωσις δικαιοπραξίας»^{193,194}.

Μετὰ τὴν ἀντίκρουση τῆς θεωρίας τῆς πρόσχησις ὁ Κ. Δεμερτζῆς προχώρησε σὲ μία θεωρητικὴ σύνθεση, τὴν ὁποία προσπάθησε νὰ θεμελιώσῃ στὶς ἀρχές τοῦ δημοσίου δικαίου. Τὴ σύνθεση αὐτὴ στήριξε, σὲ γενικὲς γραμμές, στὴν ἀκόλουθη διάκριση: ΓΙΑ τὴν εὐθύνη ἀπὸ πράξεις τῶν ὁργάνων τοῦ δημοσίου «οφείλομεν ἐν ἐκάστη δοθείσῃ περιπτώσει νὰ ἐρευνῶμεν, ἀν καὶ κατὰ πόσον κατὰ τὸ ἡμέτερον δίκαιον ἐπετρέπετο ἡ ματαίωσις τῆς ζημίας δι' ἀντιστάσεως καὶ... μόνον ἐν ἡ περιπτώσει βεβαιούται, ὅτι δὲν ἐπετρέπετο ἡ τοιαύτη ἀντίστασις πρέπει νὰ δεχθῶμεν κατ' ἀρχὴν ... τὴν εὐθύνῃ τοῦ Κράτους»¹⁹⁵. ΓΙΑ τὴν εὐθύνη ἀπὸ παραλείψεις τῶν ὁργάνων τοῦ δημοσίου ὑποστήριξε ὅτι «τὸ ζήτημα τοῦτο δέον νὰ ἐρευνηθῇ ἀπὸ τῆς ἀπόψεως, ἀν καὶ κατὰ πόσον οἱ τρίτοι δικαιοῦνται ὅπως ἀπαιτήσωσιν ἐν δεδομένῃ περιπτώσει τὴν ἐνάσκησιν τῆς κυριαρχικῆς ἐξουσίας, τοῦτέστιν ἀν καὶ κατὰ πόσον οἱ τρίτοι ἔχουσι δικαίωμα, δυνάμει τῶν κρατούντων νόμων, ὅπως ἐπικαλεσθῶσι τὴν ἐνάσκησιν ταύτην»¹⁹⁶ καὶ ὅτι ἡ εὐθύνη αὐτὴ «πρέπει νὰ ἡ ἀπλῶς μόνον ἐπικουρικὴ.

192. Ibid, σελ. 14.

193. Ibid, σελ. 15.

194. Κατὰ τὸν Κ. Δεμερτζῆ (ibid, σελ. 16, σμ. 21) «τῶ ἐρευνῶντι ὁμῶς οὐδόλως καθίσταται δυσχερὴς ἡ ἀνεύρεσις τῆς αἰτίας, διατὶ ἐφηρμοσθησαν τοσοῦτον ἐπιπολαίως αἱ τῆς προστήσεως ἀρχαὶ τοῦ ρωμαϊκοῦ δικαίου, Ἡ τε παλαιὰ νομολογία καὶ ὁ Καλλιγᾶς III παρ. 416 σμ. 4 ἐφήρμοσαν ἀσυνειδήτως τὰς ἀρχὰς τοῦ γαλλικοῦ κώδικος, ὅστις ἐν ἄρθρῳ 1834 ἐδάφ. 4 ὁρίζει, ὅτι εἰσὶν υπεύθυνοι les maîtres et commettants du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. Ἐνόμισαν δὲ ἐπιτετραμμένον νὰ παραβάλλωσι τὸν commettant πρὸς τὸν προστήσαντα τοῦ ρωμαϊκοῦ δικαίου καὶ τὸν préposé πρὸς τὸν προεστώτα institor, καὶ νὰ παραχωρήσωσιν ἐπὶ τῇ δάσει τοῦτου τὴν actio institutoria, δι' ἣν χρῆσιν θὰ ἐπανεστάτουν βεβαίως οἱ ρωμαῖοι ...».

195. Ibid, σελ. 46-47.

196. Ibid, σελ. 47.

Πρέπει εν άλλαις λέξεσι να απαιτείται η αποζημίωσις κατά πρώτον παρά του πταίσαντος υπαλλήλου, μόνον δε οσάκις καθίσταται βέβαιον, ότι είνε αδύνατος, δυσχερής, ή ματαία η καταδίωξις του πταίσαντος υπαλλήλου, πρέπει να καταδιώκηται το Κράτος»¹⁹⁷.

2. Η απήχηση στη νομολογία

Οι προαναφερόμενες απόψεις του Κ. Δεμερτζή, παρουσίαζαν βεβαίως το πλεονέκτημα ότι άφηναν, κατά τη ρύθμιση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, τον περιορισμένο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και προσανατόλιζαν τη νομική σκέψη προς το χώρο του δημόσιου δικαίου. Από την άλλη όμως πλευρά πρέπει να επισημανθούν οι ατέλειές τους εκείνες, που εντοπίζονται ιδίως στο γεγονός ότι οδηγούσαν σ' έναν υπέρμετρο περιορισμό των περιπτώσεων, κατά τις οποίες μπορούσε πραγματικά να συντρέχει αστική ευθύνη του δημοσίου από ζημιογόνες παράνομες πράξεις και, ιδίως, παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου.

Από την έρευνα των αποφάσεων του Αρείου Πάγου προκύπτει ότι οι σκέψεις του Κ. Δεμερτζή, με τους περιορισμούς οι οποίοι τις χαρακτηρίζουν, άσκησαν μία — έστω και σχετική — επιρροή στη νομολογία της εποχής εκείνης¹⁹⁸. Χαρακτηριστικό είναι το σκεπτικό της απόφασης του Αρείου Πάγου 20/1929¹⁹⁹. Στην αρχή του σκεπτικού αυτού τονίζεται ότι «η εν τη περιπτώσει ταύτη ευθύνη του Κράτους κρίνεται επί τη βάση των κανόνων ουχί του ιδιωτικού αλλά του δημοσίου δικαίου, καθόσον η έναντι του Κράτους σχέσις του υποστάντος την ζημίαν ιδιώτου ... δεν είναι εκ των διεπομένων υπό των ορισμών οίτινες ανήκουσιν εις το ιδιωτικόν δικαίον, καθ' ο σχέσις εν η η πολιτεία παρίσταται ως φορέυς της ιδίω δικαίω προσηκούσης αυτή ανωτάτης εξουσίας και ης η εξάσκησις τη ανήκει ουχί ως υποχρέωσις έναντι εκάστου των κατ' ιδίαν μελών αυτής, αλλά χάριν του συμφέροντος της ολότητος και προς εκπλήρωσιν του προορισμού ταύτης. Εις το δημόσιον δε δίκαιον ανήκει ο καθορισμός των υπέρ των ιδιωτών εγγυήσεων κατά της μη προσηκούσης ασκήσεως της πολιτειακής εξουσίας».

197. Ibid, σελ. 49.

198. Βλ. π.χ. ΑΠ 20/1929, Θ, Μ', σελ. 277 (και το σχετικό σχόλιο του Γ.Π.Π. ibid), ΑΠ 129/1929, Θ, Μ', σελ. 506, ΑΠ 277/1930, Θ, ΜΒ', σελ. 804, ΑΠ 130/1932, Θ, ΜΓ', σελ. 413. Πρβλ. και Εφ. Αθ. 458/1934, Θ, ΜΕ', σελ. 595 και Ειρ. Αθ. 209/1931, Θ, ΜΒ', σελ. 142.

199. Όπ. παρ.

Στη συνέχεια η προαναφερόμενη απόφαση προσδιορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες λειτουργεί ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και προβαίνει στην καθιέρωση μιάς σειράς σημαντικών περιορισμών²⁰⁰ κατά την εφαρμογή της, οι πιο ουσιώδεις από τους οποίους διαγράφονται στο ακόλουθο απόσπασμα του σκεπτικού της : «Κατά τους κανόνες δε τούτου (του δημοσίου δικαίου) ο βλαβείς δύναται να αξιώση ανόρθωσιν ζημίας παρά του Κράτους, όταν υφίσταται συγκεκριμένη δικαιολογική σχέσις μεταξύ αυτού και τινος οργάνου εκείνου και ένεκεν ταύτης η παράλειψις τούτου, εν τη δεδομένη περιπτώσει, εμφανίζεται αφ' εαυτής ως προσβολή κεκτημένου υποκειμενικού δικαίου, και ως η ενεργός αιτία της επελθούσης βλάβης, ουχί δε και όταν η βλάβη οφείλεται απλώς εις παράνομον θετικήν πράξιν τρίτων προσώπων, άτινα ευθύνονται επί ταύτη ως ιδίω αυτών αδικήματι, αφού εν τη περιπτώσει ταύτη η προς αποτροπήν αυτής χρήσις της δημοσίου δυνάμεως, προσέτι δε και κατά πόσον η χρήσις αυτής είναι ή μη ενδεδειγμένη ή επαρκής όπως μεταίωση την εκτέλεσιν, εισίν αντικείμενα, μη δυνάμενα να υποστώσι, δια την κρίσιν περί της υπάρξεως υπαιτιότητος της αρχής, τον έλεγchon των δικαστηρίων, καθό υπαγόμενα εις την διακριτικήν εξουσίαν της διοικήσεως, ενώ αφ' ετέρου η εκτέλεσις του τοιούτου καθήκοντος αυτής και των οργάνων της δεν επιβάλλεται χάριν της προστασίας ενός εκάστου των κατ' ιδίαν μελών της πολιτείας, αλλά του συνόλου αυτών».

Δ. Η κατάληξη

Όπως προαναφέρθηκε οι παλινδρομήσεις της θεωρίας και της νομολογίας, σχετικά με το νομικό υπόβαθρο της αστικής ευθύνης του δημοσίου και την εφαρμογή του στην πράξη, συνεχίσθηκαν ως τη διατύπωση των ρητών και γενικών κανόνων του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία του καθεστώτος της.

1. Οι προσπάθειες που προηγήθηκαν

Οι δυσμενείς, για την προστασία του βλαπτόμενου διοικουμένου, επιπτώσεις από την έλλειψη γενικής και ολοκληρωμένης ρύθμισης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οι δισταγμοί της νομολο-

200. Βλ. π.χ. *Ι. Λαμπίρη*, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 275.

γίας δημιούργησαν, αρκετά ενωρίς, στην ελληνική έννομη τάξη τις προϋποθέσεις για την ανάληψη πρωτοβουλίας προς την κατεύθυνση της κάλυψης του σχετικού νομοθετικού κενού. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι η πρωτοβουλία αυτή εκδηλώθηκε σε συνταγματικό επίπεδο.

Ειδικότερα κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1864, η οποία τελικώς οδήγησε στη διαμόρφωση και ψήφιση του Συντάγματος του 1911, η αρμόδια για την αναθεώρηση Επιτροπή είχε προτείνει να περιληφθεί στο κείμενο του Συντάγματος διάταξη για τη ρύθμιση, σε γενικές δεδαίως γραμμές, του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Το εγχείρημα αυτό δεν ήταν εντελώς άγνωστο στον ελληνικό νομικό χώρο. Είχε προηγηθεί η ρύθμιση του άρθρου 95²⁰¹ του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του 1899, η οποία καθιέρωνε την αρχή της επικουρικής αστικής ευθύνης του δημοσίου. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου αυτού «εν περιπτώσει αφερεγγυότητος των υπαλλήλων η Πολιτεία είνε υπεύθυνος προς τους ιδιώτας, δια πάσαν ζημίαν ή βλάβην προσγενομένην εις αυτούς εκ της αμελείας, της καταχρήσεως εξουσίας ή των σφαλερών πράξεων αυτών»^{202,203}.

Την πρόταση της Επιτροπής υποστήριξαν, μεταξύ άλλων, ο Κ. Ρα-

201. Βλ. το κείμενο του άρθρου αυτού in *Η Κυριακόπουλου*, Τα Συντάγματα της Ελλάδος, 1960, σελ. 822. Στη συλλογή του *Η Κυριακόπουλου* το άρθρο αυτό φέρει τον αριθμό 94. Πρόκειται, μάλλον, για παραδρομή. Βλ. την ορθή αρίθμηση in *Κώδιξ Θέμιδος*, Α', σελ. 171. Πρβλ. και *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 77-78 και 345.

202. Τις ρυθμίσεις του άρθρου 95 του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του 1899 συγκεκριμενοποιούσαν οι διατάξεις του άρθρου 76 του Κρητικού Αστικού Κώδικα, σύμφωνα με τις οποίες «η διάταξις του άρθρου 51 του Κρητικού Αστικού Κώδικος περί ευθύνης του σωματείου δια τας πράξεις των διοικητών ισχύει και επί του Δημοσίου, των νομών, επαρχιών, δήμων και κοινοτήτων, εφ' όσον επί του Δημοσίου χωρεί τοιαύτη ευθύνη κατά το άρθρον 95 του Συντάγματος».

203. Από δήλωση του Ελευθερίου Βενιζέλου προκύπτει ότι αυτός υπήρξε ο εισηγητής του άρθρου 95 του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του 1899. (Βλ. Πρακτικά Αναθεωρητικής Επιτροπής του Αστικού Κώδικος, Γενικά Αρχαί, σελ. 72). Από δήλωση επίσης του Ελευθερίου Βενιζέλου φαίνεται πώς πρότυπο για τη θεώπιση και τη διατύπωση του άρθρου αυτού υπήρξε το Σύνταγμα της Ανατολικής Ρωμυλίας (βλ. Εφημερίς Πρακτικών της Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδριάσεις της 18ης Μαΐου 1911, σελ. 2337 επ., όπου ο Βενιζέλος δηλώνει: «Τὴν εἴχομεν λάβει (τη διάταξη του άρθρου 95) ἀπὸ τοῦ Σύνταγμα τῆς Ἀνατολικῆς Ρωμυλίας»).

κτιδάν²⁰⁴ και ο Π. Αραβαντινός²⁰⁵. Αντιθέτως τάχθηκαν εναντίον της υιοθέτησής της τόσο ο Ε. Βενιζέλος²⁰⁶ όσο και ο Κ. Δεμερτζής²⁰⁷, με το σκεπτικό ότι η καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου έπρεπε, για την αποφυγή μιάς γενίκευσης της εφαρμογής της, η οποία θα οδηγούσε στην παράλυση του δημόσιου ταμείου, να ρυθμισθεί εκτενώς, πράγμα που δεν ήταν δυνατό να γίνει μέσα από τις διατάξεις του συνταγματικού κειμένου.

Η πρόταση τελικώς απορρίφθηκε και στο Σύνταγμα του 1911 — όπως και στα μεταγενέστερα Συντάγματα — δεν περιλήφθηκε διάταξη που να κατοχυρώνει ρητώς την αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

2. Οι ρυθμίσεις του Αστικού Κώδικα

Το γενικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο οργανώνεται και λειτουργεί το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οριοθετείται, όπως έχει ήδη τονισθεί με την ευκαιρία προηγούμενων αναλύσεων, από τις διατάξεις των άρθρων 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ²⁰⁸.

204. Ο Ρακτιδάν είχε τονίσει (in Εφημερίς Πρακτικών της Αναθεωρητικής Βουλής, όπ. παρ.), ότι η διάταξη θα ήταν «τά μάλιστα χρήσιμος».

205. Ο Αραβαντινός είχε προτείνει: «Να αναγνωρίσωμεν την ευθύνην μόνον ως αρχήν» (in Εφημερίς Πρακτικών της Αναθεωρητικής Βουλής, όπ. παρ. Πρβλ. και την παρέμβαση του Χ. Βοζίκη, *ibid*).

206. Βλ. Εφημερίς Πρακτικών της Αναθεωρητικής Βουλής, *ibid* : «Ότι κατ' αρχήν ευθύνεται το Δημόσιον δεν υπάρχει αμφιβολία. Πρέπει όμως να γίνουν διακρίσεις, αι οποίαι δεν δύνανται να γίνουν εις το Σύνταγμα». Και παρακάτω : «Πάσα τοιαύτη διάταξις είναι παρακεκινδυνευμένη. Είναι καθαρά ύλη νόμου». Στο σημείο αυτό ο Ε. Βενιζέλος τόνισε επίσης, σε σχέση με την πρωτοβουλία του να εισαχθεί ειδική ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο Σύνταγμα της Κρητικής Πολιτείας του 1899: «Είδομεν όμως ότι αυτά δεν ήσαν ορθά και τ' αποφύγομεν». Έτσι εξηγείται γιατί δεν περιλήφθηκε στο μεταγενέστερο Σύνταγμα της Κρητικής Πολιτείας, του 1907, αντίστοιχη διάταξη με εκείνη του άρθρου 95 του Συντάγματος του 1899.

207. Βλ. Εφημερίς Πρακτικών της Αναθεωρητικής Βουλής *ibid*. «Εάν θέσωμεν τοιαύτην διάταξιν εν τῷ Συντάγματι, εάν είπωμεν ότι το Κράτος ευθύνεται απεριορίστως, δεν θα δυνάμεθα κατόπιν να διαστείλωμεν τας περιπτώσεις δια του νόμου, ενῶ υπάρχουσιν θεαίως περιπτώσεις, καθ' ας το Δημόσιον δεν πρέπει να ευθύνεται. Και όχι μόνον τούτο, αλλά και θα ανετρέποντο και οι μέχρι τούδε νόμοι, οι οποίοι περιορίζουσι, και δικαίως, την ευθύνην του Δημοσίου».

208. Όπως μεταγλωττίσθηκαν στη δημοτική με το Π.Δ. 456/1984.

α) Από τις διατάξεις αυτές εκείνες των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου, ενώ οι διατάξεις του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ επεκτείνουν την εφαρμογή των ρυθμίσεων των άρθρων 104 και 105 στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Ειδικότερα οι διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ προσδιορίζουν το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου αντιστοίχως για πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του που ανάγονται αφενός σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου και σε έννομες σχέσεις που αφορούν την ιδιωτική του περιουσία (άρθρο 104 ΕισΝΑΚ) και αφετέρου σε έννομες σχέσεις που διαμορφώνονται κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ).

Άρθρο 104 ΕισΝΑΚ

«Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα»²⁰⁹.

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»^{210,211}.

209. Σύμφωνα με το αρχικό κείμενο του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ: «Ένεκα πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του δημοσίου αναγομένων εις εννόμους σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή περί της ιδιωτικής αυτού περιουσίας, το δημόσιον ευθύνεται κατά τας επί νομικών προσώπων διατάξεις του Αστικού Κώδικος» (βλ. και παραπάνω, σελ. 78 επ.).

210. Σύμφωνα με το αρχικό κείμενο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ: «Ένεκα παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του δημοσίου κατά την ενάσκησιν της ανατεθειμένης αυτοίς δημοσίας εξουσίας, το δημόσιον ενέχεται εις αποζημίωσιν, εκτός αν η πράξις ή η παράλειψις εγένετο κατά παράβασιν διατάξεως κειμένης χάριν του γενικού συμφέροντος. Μετά του δημοσίου ενέχεται εις ολόκληρον και το υπαίτιον πρόσωπον, επιφυλασσομένων των περί ευθύνης υπουργών ειδικών διατάξεων».

211. Επισημαίνεται και πάλι (βλ. και παραπάνω, σελ. 81), ότι το 6^ο εδάφιο

Άρθρο 106 ΕισΝΑΚ

«Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους»²¹².

β) Η ολοκληρωμένη ανάλυση των προαναφερόμενων διατάξεων, που αφορούν την αστική ευθύνη του δημοσίου από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, θα πραγματοποιηθεί στο δεύτερο μέρος της μελέτης αυτής. Είναι όμως αναγκαίο, στο τέλος της έρευνας της ιστορικής εξέλιξης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου ως την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα, να διαγραφούν, εντελώς επιγραμματικά, τα θεμελιώδη γενικά χαρακτηριστικά των ρυθμίσεων των άρθρων 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ²¹³.

του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ (και, συνακόλουθα, οι σχετικές ρυθμίσεις των άρθρων 104 και 106 ΕισΝΑΚ) έχει τροποποιηθεί από τις διατάξεις του Ν. 1811/1951, όπως ισχύει σήμερα (βλ. το άρθρο 85 του Π.Δ. 611/1977, δηλαδή του υπαλληλικού κώδικα).

212. Σύμφωνα με το αρχικό κείμενο του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ: «Αι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων έχουν εφαρμογήν και ως προς την ευθύνην των δήμων, κοινοτήτων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ένεκα πράξεων ή παραλείψεων των εις την υπηρεσίαν αυτών οργάνων».

213. Εκτός από τη βιβλιογραφία που ήδη έχει χρησιμοποιηθεί βλ. π.χ. και Π. Δερτιλή, Περί της προσωπικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων και της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους, Αρχείον Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, Ι, σελ. 32 επ., Γ. Κασιμάτη, Περί του ισχύοντος εν Ελλάδι συστήματος αστικής ευθύνης εκ κακοδικίας, Τιμητικός Τόμος Π. Ζέπου, ΙΙΙ, σελ. 93 επ., Κ. Κανκά, Δ. Κανκά, Ειδικόν ενοχικόν δίκαιον, 5η έκδ., 1974, άρθρα 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ, Π. Κορδογιαννόπουλον, Η νομολογιακή εφαρμογή των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, 1961, του ίδιου, Νεώτερα νομολογιακά δεδομένα εν τη ερμηνεία των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, ΝοΒ, 14, σελ. 775 επ., του ίδιου, Το πρόβλημα της ευθύνης του νομοθετούντος κράτους, ΕΕΝ, 24, σελ. 937 επ., Η. Κυριακόπουλον, Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον, ΙΙ, 3η έκδ., 1958, παρ. 95 επ., σελ. 458 επ., του ίδιου, Η αστική ευθύνη της δημοσίας διοικήσεως εξ υπαιτίου ενεργείας των οργάνων αυτής, Αρμενόπουλος, Ι, σελ. 57 επ., Δ. Μπόσδα, Η ευθύνη εξ αλλοτρίων πράξεων κατά τον Αστικόν Κώδικα, Θ, Ξ', σελ. 393 επ., Γ. Παπαχατζή, Η ευθύνη της διοικήσεως εκ παρανόμων πράξεων, 1947, του ίδιου, Η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων επί της ευθύνης της διοικήσεως προς αποζημιώσιν λόγω παρα-

Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι, κατά βάση, δύο: Το πρώτο σχετίζεται αφενός με τη ρητή και γενική καθιέρωση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και αφετέρου με τη θεμελίωσή της στην υιοθέτηση της οργανικής θεωρίας. Το πρώτο αυτό χαρακτηριστικό προκύπτει, για το δημόσιο, τόσο από τις διατάξεις του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ όσο και από τις διατάξεις του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ, στο μέτρο μάλιστα που οι τελευταίες παραλέμπουν στο άρθρο 71 ΑΚ, το οποίο, όπως ήδη σημειώθηκε²¹⁴, εμπνέεται από τις αρχές της οργανικής θεωρίας²¹⁵. Το δεύτερο χαρακτηριστικό αφορά το γεγονός ότι οι διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ²¹⁶ εισάγουν και καθιερώνουν ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης, δηλαδή καθεστώς του οποίου η εφαρμογή δεν εξαρτάται από την ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας) του οργάνου, που έχει προδεί στην παράνομη και ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια²¹⁷.

βάσεως νόμου. Αρχείον Ιδιωτικού Δικαίου, 7, σελ. 204 επ., του ίδιου, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 6η έκδ., 1983, κυρίως σελ. 936 επ., Μ. Στασινόπουλου, Αναγωγή της Πολιτείας κατά του δημοσίου υπαλλήλου κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ, Θ. Ξ', σελ. 2 επ., Δ. Τσάτσου, Η κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κειμένης διατάξεως, 1960, Α. Φλώρου, Τινά περί του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ΕΕΝ, 35, σελ. 761 επ. Βλ. τέλος και Μ. Κατσιγιάννη, Νομολογία των τακτικών δικαστηρίων επί θεμάτων αστικής ευθύνης του Κράτους, ΕΔΔ, 1974, σελ. 298 επ. και 384 επ., Α. Λίποδατς, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΑΠ 437/1956, ΝοΒ, 5, σελ. 74 επ., Θ. Παπαδημητρίου, Ευθύνη του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων αυτού, ΝοΒ, 8, σελ. 1268 επ., Γ. Παπαχατζή, Η αστική ευθύνη των δικαστικών υπαλλήλων και των δικαστών εις το σύγχρονον δίκαιον, ΝΔ, Ζ', σελ. 292 επ., Μ. Στασινόπουλου, Τα όρια της ευθύνης του κράτους κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ, Τμητικός Τόμος για τα εκατόν πενήντα χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984, σελ. 95 επ.

214. Βλ. παραπάνω, σελ. 78 επ.

215. Είναι φανερό ότι το πρώτο αυτό χαρακτηριστικό της αστικής ευθύνης του δημοσίου ισχύει και για την αστική ευθύνη των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αφού το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ παραπέμπει ρητώς στα άρθρα 104 και 105 ΕισΝΑΚ.

216. Και, κατά συνέπεια, οι διατάξεις του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ, ως προς τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε όση έκταση παραλέμπουν στις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.

217. Αντιθέτως οι διατάξεις του άρθρου 104 ΕισΝΑΚ (και, άρα, οι διατάξεις του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ, σε όση έκταση παραλέμπουν σ' αυτό), οι οποίες ρυθμίζουν την αστική ευθύνη του δημοσίου στο πλαίσιο των έννομων σχέσεων ιδιωτι-

κού δικαίου ή των έννομων σχέσεων που αφορούν την ιδιωτική περιουσία του δημοσίου, επιχειρούν να καθιερώσουν ένα καθεστώς υποκειμενικής, κατά κανόνα, ευθύνης, στο μέτρο που παρατέμπουν στις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα. Πραγματικά το άρθρο 71 ΑΚ, το οποίο ρυθμίζει την ευθύνη του νομικού προσώπου, απαιτεί, για να τεθεί σε λειτουργία ο μηχανισμός εφαρμογής του, ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη που δημιουργεί υποχρέωση αποζημίωσης. Τέτοια είναι, πάντα κατά τον Αστικό Κώδικα, η υπαίτια, κατά κανόνα, πράξη ή παράλειψη. Υπάρχουν όμως και διατάξεις, που καθιερώνουν ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης του νομικού προσώπου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του. Βλ. π.χ. τις διατάξεις του άρθρου 283 Α.Κ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

ΤΟ ΕΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ¹

Αν οι αρχές της πρόσθησης, κατά το πριν από την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα χρονικό διάστημα, προσδιόριζαν και οι διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ προσδιορίζουν, με σχετική ακρίβεια, τους όρους και τις προϋποθέσεις λειτουργίας του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, δεν καθόριζαν ούτε καθορίζουν σαφώς, τουλάχιστον *prima facie*, αν υπάρχει μία θεμελιώδης ενιαία νομική βάση και αρχή, στην οποία μπορούν να στηριχθούν οι ρυθμίσεις τους και της οποίας εξειδίκευση αποτελούν οι επιμέρους θέσεις που υιοθετούν.

Στην αναζήτηση της προαναφερόμενης αρχής είναι αφιερωμένη η ανάλυση που ακολουθεί. Και μία τέτοια αναζήτηση παρουσιάζει ένα πολύπλευρο ενδιαφέρον, το οποίο μπορεί να συνοψισθεί στην προσπάθεια επίτευξης των εξής δύο στόχων: Ο καθορισμός της ενιαίας νομικής βάσης, στην οποία θεμελιώνεται η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι χρήσιμος και, άρα, σκόπιμος κατά πρώτο λόγο επειδή διευκολύνει την πληρέστερη κατανόηση της φύσης και λειτουργίας της. Συνακόλουθα η

1. Οι αναλύσεις που ακολουθούν αφορούν βεβαίως, τουλάχιστον κατ' αρχή, και τη νομική θεμελίωση της αρχής της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, όπως προκύπτει από το συσχετισμό των διατάξεων του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 105 ΕισΝΑΚ. Όπου λοιπόν γίνεται στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου λόγος για αστική ευθύνη του δημοσίου περιλαμβάνεται και η αστική ευθύνη των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου.

ανίχνευση μιάς τέτοιας ενιαίας νομικής βάσης οδηγεί τη θεωρία και την πράξη σε μία συνολική και ολοκληρωμένη αντίληψη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και σε μία συνεπή και χωρίς αντιφάσεις, στις επιμέρους εκφράσεις της, εφαρμογή του. Κατά δεύτερο, τέλος, λόγω ο καθορισμός της ενιαίας νομικής βάσης της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτρέπει στη συνέχεια να επισημανθούν οι συνέπειες που απορρέουν ιδίως από τη θέση, την οποία κατέχει η βάση αυτή, στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου που συνθέτουν το περιεχόμενο της έννομης τάξης. Με τον τρόπο αυτό το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και, κατά συνέπεια, οι αποδέκτες της καθημερινής δράσης των οργάνων του δημοσίου, βρίσκουν διέξοδο αποτελεσματικής προστασίας από ενδεχόμενους περιορισμούς του πεδίου της ευθύνης αυτής, οι οποίοι αντιβαίνουν στη σύγχρονη έννοια του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.

Προς την κατεύθυνση της ανάλυσης των δύο προαναφερόμενων στόχων είναι αφιερωμένα, αντιστοίχως, τα δύο τμήματα, στα οποία και διαιρείται το κεφάλαιο αυτό.

ΤΜΗΜΑ Ι

Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΕ ΕΝΙΑΙΑ ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Στο χώρο της θεωρητικής, ιδίως, επεξεργασίας του δημόσιου δικαίου έχουν γίνει επανειλημμένες προσπάθειες, για να θεμελιωθεί το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου πάνω σε μία ενιαία νομική βάση. Η κατεύθυνση που ακολούθησαν κατά καιρούς οι προσπάθειες αυτές δεν είχε πάντοτε τον ίδιο προσανατολισμό. Επιχειρώντας μία συστηματική κατάταξή τους μπορεί να οδηγηθεί κανείς στο συμπέρασμα ότι ο σκοπός που εξυπηρέτησαν και εξυπηρετούν αναλύεται στις ακόλουθες δύο μορφές: Άλλοτε ο σκοπός αυτός περιορίζεται στην απλή διευκρίνιση της όλης νομικής υπόστασης και λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Άλλοτε, τέλος, στοχεύει βαθύτερα, φιλοδοξώντας όχι μόνο να προσδιορίσει τη νομική ταυτότητα του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αλλά και να διαμορφώσει το κατάλληλο νομικό έρεισμα, το οποίο είναι δυνατό να θέσει φραγμούς στις ρυθμιστικές εκείνες παρεμβάσεις του νομοθέτη, που επιχειρούν κατά καιρούς να καθιερώσουν όρους και περιορισμούς, οι οποίοι μειώνουν την αποτελεσμα-

τικότητα και την αποδοτικότητα της αρχής της υποχρέωσης του δημοσίου να επανορθώνει τη βλάβη που προκύπτει για τους τρίτους από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Ι. Η προσφυγή στην έννοια του κράτους δικαίου

Την πρώτη από τις δύο προαναφερόμενες τάσεις αντιπροσωπεύει η θέση εκείνη, που θεμελιώνει την αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην έννοια του κράτους δικαίου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με μία άποψη², το ενιαίο νομικό θεμέλιο, πάνω στο οποίο στηρίζεται το εποικοδόμημα της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι το συνολικό πλέγμα των θεσμών και των κανόνων που συνθέτουν την έννοια του κράτους δικαίου. Κατά την ίδια πάντοτε άποψη το συμπέρασμα αυτό απορρέει ευθέως από την αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί τον πυρήνα της έννοιας του κράτους δικαίου, στο μέτρο που ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί μία από τις εγγυήσεις τήρησης της αρχής της νομιμότητας της δράσης των οργάνων του δημοσίου³.

Α. Η θεωρητική τεκμηρίωση

1. Από θεωρητική σκοπιά η σύνδεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου με την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της νομιμότητας βασίστηκε στη θέση, σύμφωνα με την οποία υπάρχει ένας αναγκαίος συσχετισμός «του ζητήματος της ευθύνης της Πολιτείας προς την έννοια της Πολιτείας δικαίου. Η νέα αυτή νομική βάση της ευθύνης υπήρξε ικανή να εμφυσήσει νέαν πνοήν εις την έρευναν του ζητήματος και να οδηγήση εις λύσεις θαρραλέας και αποφασιστικές, όπως είναι πάντοτε οι λύσεις αι εμφορούμεναι από ιδέας ζωτικής και πλουσίας εις ηθικόν και κοινωνικόν περιεχόμενον. Ο συσχετισμός του θέματος της ευθύνης προς την έννοια της Πολιτείας δικαίου, η οποία διαπνέει πάντοτε ως πνοή ελευθερίας και πολιτισμού τα σύγχρονα κράτη, ενεφάνισε την εικόνα ταχείας μεταβολής των διδομένων λύσεων, ακόμη και εις εκείνας τας χώρας, εις τας οποίας βαθύτατα ερριζωμέναι νομικαί προλήψεις συνεκράτουν την

2. Βλ. *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 2 επ. Πρόβλ. και *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 353.

3. Βλ. και παραπάνω, σελ. 16 και ιδίως σελ. 44 επ.

νομικήν σκέψιν εις τα δεσμά των και ημποδίζουν την διάπλασιν νομικών θεσμών ανταποκρινομένων προς τας αληθείς ανάγκας της εξελισσομένης συγχρόνου κοινωνίας»⁴.

2. Το προαναφερόμενο συμπέρασμα εμφανίζει μία αμφίδρομη λειτουργικότητα. Από τη μιὰ πλευρά υποδηλώνει ότι η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Από την άλλη, τέλος, πλευρά σημαίνει, κατά λογική συνέπεια, ότι κάθε ρύθμιση που καθιστά ανενεργό ή που περιορίζει υπερμέτρως το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου βρίσκεται σε αντίθεση με το σύνολο των ρυθμίσεων εκείνων της συγκεκριμένης κάθε φορά έννομης τάξης, οι οποίες έρχονται να προσδιορίσουν ειδικότερα το περιεχόμενο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.

Β. Κριτική προσέγγιση

1. Η προσπάθεια θεμελίωσης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην αρχή του κράτους δικαίου και, συνακόλουθα, στην αρχή της νομιμότητας είναι οπωσδήποτε, από θεωρητική τουλάχιστον άποψη, ορθή. Όπως έχει ήδη τονισθεί⁵ η χρησιμοποίηση του προστατευτικού μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά μέσα, τα οποία επιτρέπουν σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που γίνεται αποδέκτης της καθημερινής εξέλιξης της δραστηριότητας των οργάνων του δημοσίου, αφενός να εξασφαλίσει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και αφετέρου να προκαλέσει, με την εγγυητική παρέμβαση του αρμόδιου δικαστηρίου, την επιβολή των προβλεπόμενων από την έννομη τάξη κυρώσεων, σε περίπτωση παράβασης της αρχής αυτής. Η πρακτική όμως αξία μιάς τέτοιας θεωρητικής θεμελίωσης είναι μικρή και ελάχιστα προστατευτική για τους ενδιαφερόμενους διοικουμένους.

2. Η άποψη που θεμελιώνει την αστική ευθύνη του δημοσίου στην αρχή του κράτους δικαίου γενικώς δεν διευκρινίζει από ποιά ή από ποιές ειδικότερες εκφράσεις του περιεχομένου του κράτους δικαίου απορρέει η ανάγκη οργάνωσης και λειτουργίας του καθεστώτος της ευθύνης αυτής. Η

4. Βλ. Μ. Στασινόπουλου, Η αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 2.

5. Βλ. παραπάνω, σελ. 44 επ.

υποστηρίξει της οδηγεί, όπως προαναφέρθηκε, στο συμπέρασμα ότι το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου είναι ειδική έκφραση της συγκεκριμένης κάθε φορά έννομης τάξης, η οποία και καθορίζει το περιεχόμενο και, άρα, την έκταση και τη φυσιογνωμία του κράτους δικαίου.

Μία τέτοια όμως άποψη εγκυμονεί σημαντικούς κινδύνους τόσο στο πλαίσιο της διοικητικής όσο και στο πλαίσιο της δικαστικής πρακτικής, στο μέτρο που δεν δίνει τη δυνατότητα ενός ακριβούς καθορισμού των νομικών συνιστωσών του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα, όπως είναι γνωστό, το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας δεν συνθέτουν μία μονολιθική πραγματικότητα, αλλά αποτελούνται από ένα σύνολο ετερογενών, σε πολλές τουλάχιστον περιπτώσεις, θεσμών και κανόνων, των οποίων η συνύπαρξη και, κατά συνέπεια, η αρμονική λειτουργία διασφαλίζεται στην πράξη από μία σειρά αμοιβαίων υποχωρήσεων και συμβιβασμών. Τούτο οφείλεται, κατά βάση, στο γεγονός ότι οι επιμέρους μορφές του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο υπηρετεί — ή οφείλει να υπηρετεί — το κράτος δικαίου, αφενός δεν είναι μονοσήμαντες και αφετέρου εξελίσσονται με διαφορετικούς, κατά κανόνα, ρυθμούς, κάτω από την επιρροή της αντίστοιχης εξέλιξης της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας⁶, της οποίας και αποτελούν ετοιμοδότημα. Αν λοιπόν η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου τοποθετηθεί στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, χωρίς κάποιον ειδικότερο προσδιορισμό του δεσμού τον οποίο, ενδεχομένως, διατηρεί με ένα ή περισσότερα από τα θεμελιώδη στοιχεία τους, οι εγγυήσεις που προκύπτουν από μία τέτοια τοποθέτηση για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της στην πράξη είναι ανεπαρκείς. Συγκεκριμένα αν το κράτος δικαίου αντιμετωπισθεί ως ένα μονολιθικό σύμπλεγμα θεσμών και κανόνων, τότε θα πρέπει να γίνει υποχρεωτικώς δεκτή, ως μορφή εγγύησης της πραγμάτωσής του, η καθιέρωση ενός καθεστώτος αστικής ευθύνης του δημοσίου στην πιο απόλυτη μορφή του, δηλαδή χωρίς τη δυνατότητα οποιασδήποτε οριοθέτησης ή περιορισμού στην εφαρμογή του⁷. Κάτι που,

6. Η οποία, βεβαίως, δέχεται συνεχώς, με τη σειρά της, την επίδραση που ασκεί πάνω της το ετοιμοδότημά της, στο πλαίσιο των δυνατοτήτων της σχετικής αυτονομίας του.

7. Αφού μιλά τέτοια οριοθέτηση ή ένας τέτοιος περιορισμός θα έπρεπε να θεωρηθεί ως αντίθετος με το καθεστώς του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας και, συνακόλουθα, ως αντισυνταγματικός, στο μέτρο που το καθεστώς αυτό έχει συνταγματικό υπόβαθρο. Βλ. π.χ. Π. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 64.

όπως είναι φανερό, δεν είναι πρακτικώς εφικτό. Αν πάλι το κράτος δικαίου αντιμετωπισθεί σύμφωνα με τις πραγματικές του διαστάσεις, δηλαδή, όπως ήδη σημειώθηκε, ως σύνολο ετερογενών θεσμών και κανόνων, των οποίων η συνύπαρξη εξασφαλίζεται μέσα από μία διαδικασία διαλεκτικής εξέλιξης, τότε η τοποθέτηση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο του χωρίς οποιονδήποτε ειδικότερο δεσμό με μία, τουλάχιστον, από τις θεμελιώδεις συνιστώσες του, μπορεί να οδηγήσει στη νομική δικαιολόγηση ακόμη και των πιο παραμορφωτικών περιορισμών του καθεστώτος αυτού. Πραγματικά οι προαναφερόμενοι παραμορφωτικοί περιορισμοί θα εμφανισθούν ως νομικώς απαραίτητες οριοθετήσεις του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, προκειμένου να διασφαλισθεί η λειτουργική σύνδεση και εναρμόνιση του καθεστώτος αυτού με τα λοιπά στοιχεία του κράτους δικαίου.

Οι προηγούμενες διαπιστώσεις προσανατόλισαν, όπως ήταν φυσικό, τη θεωρία προς την αναζήτηση του συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων νομικών θεμελίων, πάνω στα οποία θα ήταν δυνατό να στηριχθεί με ασφάλεια η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου από παράνομες ζημιολόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

II. Η αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του κράτους

A. Ο κανόνας *casum sentit dominus* και η έκταση εφαρμογής του

Η θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στη βάση της αναγνώρισης του εγγυητικού ρόλου του κράτους στηρίζεται στην αναγνώριση του κανόνα *casum sentit dominus* ως γενικής αρχής, η οποία δρίσκει πεδίο εφαρμογής όχι μόνο στο χώρο του ιδιωτικού, αλλά και στο χώρο του δημόσιου δικαίου⁸.

8. Η προαναφερόμενη τάση είναι ιδιαίτερα αισθητή στο πλαίσιο του γαλλικού δικαίου. Η ανταπόκριση, την οποία δόθηκε η τάση αυτή ιδίως στο πεδίο της γαλλικής νομικής θεωρίας και επιστήμης, φαίνεται και από το γεγονός ότι από μερίδα γάλλων νομικών συγγραφέων επιχειρήθηκε μία γενικότερη προσφυγή στις υπηρεσίες της αρχής *casum sentit dominus*, έτσι ώστε να χρησιμοποιηθεί ως θεμέλιο του θεσμού της ευθύνης στο σύνολό του, δηλαδή τόσο στο πλαίσιο του ιδιωτικού όσο και στο πλαίσιο του δημόσιου δικαίου. (Βλ. π.χ. *B. Starck*, *Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile, considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*, 1947, ιδίως σελ. 43 επ.). Η πρωτοβουλία αυτή έδωσε παραπέρα τη δυνατό-

1. Ειδικότερα εφαρμόζοντας στο δημόσιο δίκαιο τις γενικές γραμμές του κανόνα *casum sentit dominus* μία θεωρητική άποψη⁹ δέχθηκε, ότι η ενιαία νομική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου πρέπει να συνδυασθεί με το ρόλο του εγγυητή, τον οποίο διαδραματίζει, στη συγκεκριμένη κάθε φορά περίπτωση, το κράτος, ως νομική οντότητα την οποία εκπροσωπεί το όργανο εκείνο που έχει προβεί στην παράνομη ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια. Κατά την ίδια πάντοτε άποψη το κράτος έχει μία γενική υποχρέωση εγγύησης, ως προς τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων, τα οποία ενεργούν για λογαριασμό του. Η αστική ευθύνη του δημοσίου λοιπόν θεμελιώνεται ακριβώς σ' αυτή την υποχρέωση εγγύησης, από τη φύση αλλά και την έκταση της οποίας εξαρτάται, σε τελική ανάλυση, η συγκεκριμένη διαμόρφωση του μηχανισμού της και της λειτουργίας της.

2. Η προαναφερόμενη θεωρητική κατασκευή αποτέλεσε αντικείμενο μιάς διεξοδικότερης επεξεργασίας, η οποία και κατέληξε στην ακόλουθη σειρά συμπερασμάτων: Καθένας, στο πεδίο εξέλιξης των σχέσεων του κοινωνικού συνόλου, υπέχει μία γενική υποχρέωση εγγύησης ως προς τις ενέργειες ή τις παραλείψεις εκείνων, που βρίσκονται στην υπηρεσία του. Την ίδια γενική υποχρέωση, και μάλιστα *a fortiori*, υπέχει και το δημόσιο, για τις παράνομες ζημιογόνες ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του. Και τούτο γιατί ως φορέας δημόσιας εξουσίας — όταν βεβαίως ενεργεί ως *imperium* και όχι ως *fiscus* — αφενός έχει το προνόμιο να προβαίνει μονομερώς στην έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και αφετέρου του έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα διασφάλισης της κοινωνικής γαλήνης και της δημόσιας ασφάλειας^{10,11}.

τητα να πραγματοποιηθεί μία προσπάθεια κοινής θεώρησης του όλου καθεστώτος της ευθύνης και να εξαχθούν γενικά συμπεράσματα, με καθολική ισχύ, τόσο στο χώρο του δημοσίου όσο και στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου (βλ. π.χ. *J. Guyénot, La responsabilité des personnes morales publiques et privées. Considérations sur la nature et le fonctionnement de la responsabilité du fait d' autrui*, 1959, ιδίως σελ. 213 επ. Πρβλ. και *R. Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, όπ. παρ.).

9. Βλ. *M. Waline, Droit administratif*, 9η έκδ. 1963, σελ. 496.

10. Βλ. *J. Luchet, L' artêt Blanco*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 86.

11. Συνεπώς με την κεντρική ιδέα που τη διέπει η άποψη αυτή, όπως αναπτύχθηκε στη Γαλλία, υποστηρίζει στη συνέχεια πως η αρχή της ευθύνης γενικώς και, κατά συνέπεια, η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου θεμελιώνεται, κατά βά-

Β. Η ανταπόκριση στην ελληνική θεωρία και νομολογία

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στη βάση του εγγυητικού ρόλου του κράτους καλλιεργήθηκε, μάλιστα σχετικά ενωρίς, και στην ελληνική θεωρία και νομολογία.

1. Όπως ήδη σημειώθηκε¹² ο Κ. Δεμερτζής, στην προσπάθειά του να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της αστικής ευθύνης του δημοσίου, δέχθηκε ότι «η ευθύνη ην... λόγω εγγυήσεως αναλαμβάνει το Κράτος δια τας ζημίας, αιτίνες προκύπτουσιν εκ παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των ενασκούντων την κυριαρχικήν εξουσίαν υπαλλήλων, πρέπει να η απλώς μόνον επικουρική... Τουτέστιν η τοιαύτη ευθύνη πρέπει ν' αντιστοιχίη προς την έννοιαν της εγγυήσεως κατά το ιδιωτικόν δίκαιον... Το Κράτος δέον να επέχθῃ θέσιν εγγυητού κατά τας αρχάς του αστικού δικαίου, απολαύοντος του ευεργετήματος της διζήσεως, οσάκις τούτο επιτρέπεται»^{13,14}.

Παραπλήσιες σχετικώς θέσεις υποστήριξε και ο Μ. Χατζάκος¹⁵, ο οποίος δέχθηκε¹⁶ την αρχή της επικουρικής μόνον ευθύνης του δημο-

ση. στις διατάξεις του άρθρου 2 της Διακήρυξης των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789, σύμφωνα με τις οποίες «σκοπός κάθε πολιτικής ένωσης είναι η διατήρηση των φυσικών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου». Απορρίπτεται έτσι η προσφυγή στις διατάξεις του άρθρου 13 της ίδιας Διακήρυξης, κατά τις οποίες «για τη συντήρηση της δημόσιας δύναμης και για τις δαπάνες της διοίκησης είναι απαραίτητη μία κοινή συμβολή: αυτή πρέπει να κατανεμηθεί ισομερώς μεταξύ όλων των πολιτών, σύμφωνα με τις δυνατότητες καθενός». (Πρόβλ. και το άρθρο 4 παρ. 5 του Ελληνικού Συντάγματος του 1975).

12. Βλ. παραπάνω, σελ. 112 επ.

13. Περί της ευθύνης του Κράτους εκ των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ., σελ. 49 και ιδίως σημ. 41.

14. Πρόβλ. και την υποστήριξη παρεμφερών απόψεων από τους Φ. Αγγελή, Ακουΐλιος νόμος, 1934, σελ. 56, Ι. Λαμπίρη, Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 165, Ι. Φραγκιά, Τινά περί της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων και ιδία του κράτους εκ των αδικών πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσώπων ή υπαλλήλων αυτού, όπ. παρ.

15. Πρακτικά της Αναθεωρητικής Επιτροπής του Αστικού Κώδικος, Γενικά Αρχαί, σελ. 70-71

16. Όπως και ο Κ. Δεμερτζής Βλ. παραπάνω, σελ. 112 επ.

σίου, αφού οδηγήθηκε στο συμπέρασμα: «Εγώ νομίζω ότι αλλού πρέπει να επιζητηθή η ευθύνη του Δημοσίου ή, μάλλον, του Κράτους, δια τας πράξεις των υπαλλήλων. Εις το ότι εγγυήσις παρέχεται υπό του Κράτους, δι αι πράξεις των υπαλλήλων είναι νόμιμοι. Αυτήν την εγγυήσιν, την οποίαν δίδει το Κράτος, την ευρίσκομεν εις τους κειμένους νόμους. Κατά τον Ποινικόν Νόμον, η απλή άρνησις του πολίτου να υπακούση εις την αρχήν δεν είναι αξιόποινος, αν η αρχή ζητή παράνομα. Δεν επιτρέπεται όμως εις τον πολίτην να αντισταθῇ ενεργητικῶς κατά πράξεων των αρχών, ἔστω και παρανόμων. Εφ' ὅσον λοιπόν ο νομοθέτης ο ιδικός μας δεν επιτρέπει την ενεργητικὴν αντίστασιν κατά παρανόμων πράξεων, εντεῦθεν εξάγεται το συμπέρασμα ὅτι το Κράτος εγγυάται την νομιμότητα των αρχών και ... ἐνέχεται ως εγγυητής».

2. Οι προαναφερόμενες θεωρητικὲς αναλύσεις φαίνεται να άσκησαν κάποια επιρροή — ἔμμεση ὅμως και οπωσδήποτε ὄχι εκτεταμένη — στη νομολογία. Χαρακτηριστικὸ παράδειγμα εμφανίζεται να παρέχει η απόφαση του Αρείου Πάγου 20/1929¹⁷, στο σκεπτικὸ της οποίας περιλαμβάνεται και το ακόλουθο απόσπασμα: «Εις το δημόσιον δε δίκαιον ανήκει ο καθορισμὸς της υπέρ των ιδιωτῶν εγγυήσεως κατά της μη προσηκούσης ασκήσεως της πολιτειακῆς εξουσίας»¹⁸.

Γ. Κριτικὴ προσέγγιση

1. Ὅτι η αρχή *casum sentit dominus*, η οποία εκφράζει τη λογικὴ της εγγυητικῆς παρέμβάσης εκείνου, που χρησιμοποιεῖ παρὲνθετα πρόσωπα, υπέρ τρίτων, οι οποίοι υφίστανται τις συνέπειες ἀπὸ τις παράνομες ζημιογόνες ἐνέργειες ἢ παραλείψεις των προσώπων αυτῶν, ισχύει και στο χώρο του δημόσιου δικαίου εἶναι γεγονὸς αναμφισβήτητο. Ὅμως η στήριξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου σε μιὰ τέτοια ενιαία νομικὴ θεμελίωση εμφανίζεται ἐλλιπὴς και, κατὰ συνέπεια, ανεπαρκής. Και τούτο γιατί η προσφυγὴ στην αρχή *casum sentit dominus* αποτελεῖ απλὴ και εντελῶς σχηματικὴ νομικὴ ἔκφραση μιᾶς πραγματικότητας, η οποία ὅμως δεν παρέχει καμιὰ ιδιαίτερη εγγύηση για την τελικὴ διαμόρφωση του περιεχομένου και, πολὺ περισσότερο, για τον προσδιορι-

17. Βλ. παραπάνω, σελ. 114-115.

18. Πρὸβλ. και Μ. Στασινοπούλου, Αστικὴ ευθύνη του κράτους, ὅπ. παρ., σελ. 75.

σμό των συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής στην πράξη της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

2. Πραγματικά όπως έχει ορθώς παρατηρηθεί¹⁹ η θεωρητική κατασκευή της εγγυητικής παρέμβδσης οδηγεί, στο πλαίσιο του δημόσιου δικαίου, απλώς στο συμπέρασμα ότι το δημόσιο οφείλει έναντι των τρίτων να αποκαθιστά τη βλάβη από τις παράνομες ζημιολογικές ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του, κάτι που, βεβαίως, σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας είναι, σήμερα τουλάχιστον, αυτόνομο. Επίσης δεν δίνει καμιά ικανοποιητική εξήγηση στο ερώτημα που αφορά ακριβώς το ζητούμενο στη συγκεκριμένη περίπτωση, δηλαδή το ποιο είναι το νομικό θεμέλιο, στο οποίο βασίζεται μία τέτοια υποχρέωση. Από την παρατήρηση αυτή φαίνεται να προκύπτει ότι η θεωρητική σύνθεση, που προσφεύγει στην αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του κράτους, δεν εμφανίζει ουσιαστική πρακτική χρησιμότητα από νομική άποψη και, συνακόλουθα, δεν μπορεί να υιοθετηθεί ως αυτοτελής και ολοκληρωμένη βάση για τον προσδιορισμό του ενιαίου νομικού θεμελίου και, άρα, της νομικής καταγωγής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

III. Η επίκληση της αρχής του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους

Αναγνωρίζοντας την ορθότητα της επέκτασης της εφαρμογής της αρχής *casum sentit dominus* στο πλαίσιο του δημόσιου δικαίου και, κατά συνέπεια, στο πλαίσιο του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αλλά και διαπιστώνοντας, ταυτοχρόνως, την ανεπάρκειά της να δώσει μία ολοκληρωμένη εικόνα του ενιαίου νομικού θεμελίου του καθεστώτος αυτού, μία τρίτη άποψη υιοθέτησε τη συγγενή αρχή του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους, που οφείλει να φέρει εκείνος, ο οποίος είναι και ο τελικός αποδέκτης της ωφέλειας.

A. Η θεωρητική τεκμηρίωση

Η προαναφερόμενη άποψη προσανατολίζει το ερευνητικό ενδιαφέ-

19. Βλ. *Ch. Eisenmann*, Sur le degré d' originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes (collectivités) publiques, *Juristatiseur Périodique*, όπ. παρ., παρ. 742 και 751.

ρον προς την κατεύθυνση της αναζήτησης του νομικού θεμελίου, στο οποίο βασίζεται και από το οποίο απορρέει ο κανόνας *casum sentit dominus*.

Ειδικότερα κατά την άποψη αυτή εκείνος, ο οποίος ωφελείται από τις πράξεις, τις παραλείψεις ή τις υλικές ενέργειες οργάνων, που χρησιμοποιεί για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών του, πρέπει, κατ' αρχή, να υφίσταται και τις βλαπτικές συνέπειες, οι οποίες απορρέουν από τα παράνομα ζημιογόνα αποτελέσματά τους^{20,21}. Στο θεμέλιο λοιπόν αυτής ακριβώς της υποχρέωσης πρέπει να αναζητηθεί η νομική βασιμότητα της αρχής *casum sentit dominus* και, συνακόλουθα, ο λόγος για τον οποίο γίνεται δεκτό πως το κράτος οφείλει να διαδραματίζει ρόλο εγγυητή, απέναντι στους βλαπτόμενους τρίτους, για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

Β. Κριτική προσέγγιση

Και η τρίτη αυτή άποψη δεν μπορεί να κριθεί απολύτως ικανοποιητική. Είναι θεδαίως φανερό ότι, κατά πρώτο λόγο, προχωρεί πέρα από την απλή — και οπωσδήποτε επιφανειακή από θεωρητική σκοπιά — επίκληση της αρχής *casum sentit dominus* για την ενιαία νομική θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Από την άλλη επίσης πλευρά εξηγεί πληρέστερα τη νομική φύση και λειτουργία του εγγυητικού ρόλου

20. Για μία διεξοδικότερη ανάλυση της αρχής του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους, βλ., κυρίως, *Ch. Eisenmann*, Sur le degré d' originalité du régime de la responsabilité extra - contractuelle des personnes (collectivités) publiques, όπ. παρ., παρ. 742 και 751. Πρβλ. και *G. Berlia*, Essai sur les fondements de la responsabilité civile en droit public français, *Revue du Droit Public*, 1951, σελ. 700 επ., *R. Chapus*, Responsabilité publique et responsabilité privée: Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, όπ. παρ., ιδίως σελ. 320 επ. Πρβλ. και το θεσμό της *öffentlichrechtliche Vorteilsausgleichung* (εξισορρόπηση ωφέλειας και βάρων στο χώρο του δημόσιου δικαίου). Βλ., ενδεικτικώς, *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, όπ. παρ., ιδίως σελ. 364 επ. Πρβλ. και *H. J. Wolff*, *O. Bachof*, *Verwaltungsrecht*, I, όπ. παρ., σελ. 534 επ. Βλ. και παρακάτω, σελ. 161.

21. Υπό τον αυτονόητο, θεδαίως, όρο ότι αυτές οι παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες δεν εκδηλώνονται έξω από τα όρια της αρμοδιότητας, της οποίας η άσκηση έχει ανατεθεί στα όργανα του δημοσίου, ή, ακριβέστερα, δεν εμφανίζονται ως αποτέλεσμα προσωπικής πρωτοβουλίας των οργάνων αυτών, εντελώς ξένης προς τα υπηρεσιακά τους καθήκοντα.

του κράτους, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των αποτελεσμάτων των παράνομων ζημιολόγων ενεργειών ή παραλείψεων των οργάνων του.

Το βασικό όμως μειονέκτημά της έγκειται στο γεγονός ότι δεν εξαντλεί τα όρια της σειράς συλλογισμών, στους οποίους στηρίζεται και έτσι δεν φθάνει ως τις ρίζες της θεμελιώδους εκείνης αρχής, από την αφετηρία της οποίας πηγάζει τόσο η ανάγκη συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους και η αναγνώριση του εγγυητικού ρόλου του κράτους όσο και, κατ' επέκταση, το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Συγκεκριμένα η άποψη αυτή δεν πραγματοποιεί, στο πλαίσιο της όλης θεωρητικής της κατασκευής, το απαραίτητο εκείνο τελικό δήγμα, το οποίο είναι αναγκαίο για να καθορισθεί η βασική νομική αρχή, που αποτελεί το λογικώς προαπαιτούμενο στήριγμα για τη δικαιολόγηση της παρεπόμενης ανάγκης συσχετισμού μεταξύ της ωφέλειας, η οποία προκύπτει από τη δραστηριότητα ή τις παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου και του βάρους, που συνεπάγονται η δραστηριότητα και παραλείψεις αυτές για τους τρίτους, όταν εξελίσσονται έξω από τα όρια της αρχής της νομιμότητας.

IV. Το νομικό θεμέλιο της αρχής της ισότητας

Από τα όσα ήδη εκτέθηκαν, σχετικά με τη φύση και τη λειτουργία του εγγυητικού ρόλου του κράτους αλλά και με το περιεχόμενο της αρχής του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου βάρους, διαφαίνεται ότι το νομικώς ορθότερο αλλά και ασφαλέστερο θεμέλιο, στο οποίο είναι δυνατό να βασισθεί το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου, είναι η αρχή της ισότητας²², κυρίως με τη μορφή της ισότητας ενώπιον των δημόσιων

22. Προς την κατεύθυνση αυτή βλ. ιδίως *J.M. Auby*, Σχόλιο στην απόφαση CE 3.12.1956, *Ministère de la Justice contre Thouzellier*, *Dalloz*, 1956, σελ. 602 επ., *F.P. Bénéoit*, *Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique*, *Jurisclasser Périodique*, 1954, I, παρ. 1178, *P. Delvolvé*, *Le principe d' égalité devant les charges publiques*, 1969, ιδίως σελ. 414 επ., *P. Duez*, *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, όπ. παρ., σελ. 10 επ., *M. Hauriou*, Σχόλιο στην απόφαση CE 21.6.1895, *Cames, Sirey*, 1897, III, σελ. 33 επ. Πρβλ. από την ελληνική βιβλιογραφία *Γ. Αναστόπουλου*, *Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας. Συμβολή στην έρευνα της παρεμβατικής δράσεως της διοικήσεως*, όπ. παρ., σελ. 285, *Φ. Βεγλερή*, *Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον*, 1955, σελ. 314 επ., *Δ. Κόρσου*, *Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου*, τ. α', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 87, *Ι. Λαμπίρη*, *Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον*, όπ. παρ., σελ. 284 επ., *Γ.*

βαρών, όπως η τελευταία αυτή αρχή αποτυπώνεται στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος του 1975^{23,24}.

Α. Η θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην αρχή της ισότητας

Ο λογικός δεσμός που συνδέει, στο πλαίσιο της έννομης τάξης, το θεσμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου με την αρχή της ισότητας προκύπτει αφενός από το περιεχόμενο της ίδιας της δράσης των οργάνων του δημοσίου και αφετέρου από τη σχέση που υπάρχει μεταξύ της δράσης αυτής και της αρχής της νομιμότητας.

1. Ειδικότερα ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου λειτουργεί, όπως προκύπτει από τις ισχύουσες κάθε φορά ειδικές ρυθμίσεις και σήμερα, ως προς την ελληνική έννομη τάξη, κυρίως από τις διατάξεις των άρθρων 104 και 105 του ΕισΝΑΚ, σε περίπτωση παράνομων ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του. Συγκεκριμένα οι παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων αυτών προσβάλλουν, σε πολλές περιπτώσεις, τα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντα των φυσικών ή νομικών προσώπων, τα οποία και επηρεάζουν. Προκαλούν έτσι μιά βλαπτική, για τα πρόσωπα αυτά, μεταβολή της προσωπικής και, ιδίως, τις περισσότερες τουλάχιστον φορές, της περιουσιακής τους κατάστασης.

2. Η επανόρθωση και αποκατάσταση των συνεπειών μιάς τέτοιας βλαπτικής επέμβασης στα δικαιώματα ή στα έννομα συμφέροντα των φυσικών ή νομικών προσώπων, με τη θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αποτελεί εφαρμογή, *in concreto*, των επιταγών της αρχής της ισότητας. Πραγματικά η κρατική δράση τείνει — ή οφείλει να τείνει²⁵ — προς την ικανοποίηση των διαφορετικών κάθε φορά

Μπαλή, Περί των νομοθετικώς ενδεδειγμένων ως προς την ευθύνη των νομικών προσώπων και δη του Δημοσίου δια τας παρανόμους πράξεις των οργάνων αυτού, *in* Μελέται Αστικού Δικαίου, όπ. παρ., σελ. 452 επ., *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, I, 3η έκδ., όπ. παρ., σελ. 180-181.

23. Στον συγκεκριμένο θεβαίως χώρο της ελληνικής έννομης τάξης.

24. Βλ. και παρακάτω, σελ. 139 επ.

25. Έτσι π.χ. κατά το άρθρο 95 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 48 του ν.δ. 170/1973, κάθε διοικητική πράξη, που δεν τείνει στην

εκείνων μορφών, υπό τις οποίες εμφανίζεται, στην καθημερινή ζωή, το δημόσιο συμφέρον²⁶.

Στην περίπτωση όμως των παράνομων ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου παρουσιάζεται το φαινόμενο της ανάπτυξης μιάς δραστηριότητας ή μιάς παράλειψης, η οποία ενώ από τη μιὰ πλευρά κατευθύνεται — ή οφείλει να κατευθύνεται — προς την ικανοποίηση ενός γενικού ή ειδικού δημόσιου συμφέροντος²⁷, από την άλλη προκαλεί βλάβη, ηθική ή υλική, σε ορισμένο ή ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που είναι και οι τελικοί αποδέκτες της δραστηριότητας ή της παράλειψης αυτής. Από την προηγούμενη διαπίστωση προκύπτει ότι η αποδοχή ενός τέτοιου αποτελέσματος και η μη πρόδβλψη η και η παρεμπόδιση της λειτουργίας μηχανισμών αποκατάστασης των ανισορροπιών που δημιουργεί, θα αποτελούσε κατάφωρη παραβίαση των επιταγών της αρχής της ισότητας. Και τούτο γιατί διαφορετικά ένα πρόσωπο ή, το πολύ, μιὰ συγκεκριμένη ομάδα προσώπων θα ήταν υποχρεωμένα να υποστούν τις ζημιογόνες συνέπειες μιάς παράνομης κρατικής δραστηριότητας ή παράλειψης, που εντάσσεται στο πλαίσιο ενός κύκλου αρμοδιοτήτων, από την άσκηση των οποίων ωφελείται, τουλάχιστον κατ' αρχή, το κοινωνικό σύνολο.

ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος ή τείνει στην ικανοποίηση μιας μορφής δημόσιου συμφέροντος άλλης από εκείνη, για την οποία προβλέπεται η έκδοσή της, πάσχει κατάχρηση εξουσίας και πρέπει να ακυρωθεί. Για το λόγο αυτό ακύρωσης, στην ελληνική βιβλιογραφία, βλ., εκτός από τα γενικά συγγράμματα, ιδίως *Ε. Βουζίκα*, Η περί καταχρήσεως δικαιώματος διάταξις του άρθρου 281 ΑΚ και το δημόσιον δίκαιον, ΕΔΔ, 1968, σελ. 120 επ., *Η. Κυριακόπουλου*, Ο θεσμός της καταχρήσεως εξουσίας εν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ, Αρμενόπουλος, 4, σελ. 3 επ., *Π. Σταματούλη*, Η κατάχρησις εξουσίας, Πειθαρχία, 1930, σελ. 681 επ., *Θ. Τσάτσου*, Η επέκτασις της εννοίας της καταχρήσεως εξουσίας, Μελέται διοικητικού δικαίου, 1958, σελ. 195 επ., *Κ. Χιώλου*, Η κατάχρησις εξουσίας, 1985. Βλ. τέλος και *N. Markoulakis*, L' évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative en France et en Grèce, 1977.

26. Για την έννοια και τα είδη του δημόσιου συμφέροντος βλ., ενδεικτικῶς, *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, ὅπ. παρ., σελ. 87 επ. Πρὸβλ. και *Α. Μανιτάκη*, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 4 (1978), σελ. 433 επ., *Π. Παυλόπουλου*, Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 5, 1984, σελ. 49 επ.

27. Ως προς τη διάκριση του δημόσιου συμφέροντος σε γενικό και ειδικό βλ. π.χ. *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, ὅπ. παρ., σελ. 88.

Β. Η αστική ευθύνη του δημοσίου ως θεσμός της διορθωτικής δικαιοσύνης

Τα συμπεράσματα που έχουν ως τώρα εξαχθεί, ως προς τη σχέση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με την αρχή της ισότητας, δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως απόλυτως ικανοποιητικά για την εξασφάλιση των εγγυήσεων της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας και προστασίας του, χωρίς την απαραίτητη διευκρίνιση της ειδικότερης εκείνης μορφής της ισότητας, στο πλαίσιο της οποίας εντάσσεται το καθεστώς αυτό. Πραγματικά στο μέτρο που η εφαρμογή της αρχής της ισότητας οδηγεί στην πραγμάτωση του περιεχομένου δύο, συμπληρωματικών μεταξύ τους, μορφών δικαιοσύνης²⁸, της διανεμητικής και της διορθωτικής, πρέπει να διαλευκανθεί το ειδικότερο θέμα των σχέσεων του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με τις δύο αυτές μορφές δικαιοσύνης.

1. Από τα όσα ήδη σημειώθηκαν, ως προς το συσχετισμό του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με τη φύση και τη λειτουργία της δράσης των οργάνων του δημοσίου, προκύπτει, κατά λογική συνέπεια, ότι ο θεσμός τον οποίο στηρίζει το καθεστώς αυτό εμφανίζεται ως έκφραση της ισότητας εκείνης, η οποία πραγματώνει το περιεχόμενο της διορθωτικής δικαιοσύνης.

Η αστική ευθύνη γενικότερα και, συνακόλουθα, η ειδικότερη μορφή της αστικής ευθύνης του δημοσίου, αποδίδει, κατ' αποτέλεσμα, στην επανόρθωση της υλικής ή ηθικής βλάβης του θιγόμενου, φυσικού ή νομικού, προσώπου από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων που την προκάλεσαν. Έτσι και στο πλαίσιο των διατάξεων που ρυθμίζουν την αστική ευθύνη του δημοσίου, «πρός του βλάβους τήν διαφοράν μόνον βλέπει ὁ νόμος, καί χρῆται ὡς ἴσοις, εἰς ὃ μὲν ἀδικεῖ ὁ δ' ἀδικεῖται, καί εἰ ἔβλαψεν ὁ δέ βέβλαπται»²⁹.

28. Βλ. π.χ. Η. Νικολούδη, *Αριστοτέλη, Ηθικά Νικομάχεια* (βιβλίο ε'), Περί Δικαιοσύνης, 1975, ιδίως σελ. 9 επ.

29. *Αριστοτέλους, Ηθικά Νικομάχεια*, 1132 α 5-6 (πρβλ. και Η. Νικολούδη, *Αριστοτέλη, Ηθικά Νικομάχεια, Περί Δικαιοσύνης*, ὁπ. παρ., σελ. 43-44). Αποδίδοντας τη θέση αυτή του Αριστοτέλη ο Κ. Δεσποτόπουλος (in *Διανεμητικὸν και διορθωτικὸν δίκαιον κατ' Αριστοτέλη, Μελετήματα Φιλοσοφίας του Δικαίου*, 1980, σελ. 95), δέχεται, ότι στο πλαίσιο του διορθωτικού δικαίου «ο νόμος αντιμε-

2. Όπως όμως η διορθωτική δικαιοσύνη αποτελεί μέσο για την αποκατάσταση της ισορροπίας, που αντιστοιχεί στο ουσιαστικό περιεχόμενο της διανεμητικής δικαιοσύνης, έτσι και ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι περιορίζεται, από τη δική του συγκεκριμένη σκοπιά, μόνο στην πραγμάτωση των επιταγών της ισότητας ως αρχής της διορθωτικής δικαιοσύνης. Πρέπει, σύμφωνα με την ιδιομορφία της αποστολής και των όρων και προϋποθέσεων λειτουργίας του, να αντιμετωπισθεί ως μηχανισμός που τείνει, κατά προορισμό, προς την ολοκλήρωση της ισότητας και ως αρχής της διανεμητικής δικαιοσύνης. Της δικαιοσύνης δηλαδή εκείνης που έχει ως περιεχόμενο «τό προσήκον έκαστω αποδιδόναι»³⁰ και που εμφανίζεται ως «constans et perpetua voluntas suum cuique tribuendi»³¹.

ΤΜΗΜΑ II

ΟΙ ΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία βάση της αρχής της ισότητας δεν έχει μόνο θεωρητική σημασία. Παράγει επίσης μία σειρά από σημαντικές νομικές συνέπειες, οι οποίες συνδέονται αφενός με τη φύση και τη λειτουργία της αρχής της ισότητας και αφετέρου με τη δομή και το περιεχόμενο του ίδιου του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ειδικότερα οι συνέπειες αυτές μπορούν να ταξινομηθούν, κατά βάση, σε δύο, συγγενείς και συμπληρωματικές μεταξύ τους, κατηγορίες :

τοπίζει τα πρόσωπα ως ίσα και λογαριάζει μόνο, αν ο ένας έχει διαπράξει και ο άλλος έχει υποστεί κάτι άδικο, αν ο ένας έχει προκαλέσει και ο άλλος έχει πάθει κάποια βλάβη». Πρύθ. και *C. Despotopoulos*, *Les concepts de juste et de justice selon Aristote*, *Archives de Philosophie du Droit*, 1969, σελ. 283 επ., και *Δ. Μπόσδα*, Αναζητώντας τη σκέψη του Αριστοτέλη για τη δικαιοσύνη και το δίκαιο, *NoB*, 32, σελ. 956 επ.

30. *Πλάτωνος*, *Πολιτεία*, α' 332.

31. *Ulpianus*, *Dig.* 1.1.10, *Βασιλικά*, 2.1.10: «Δικαιοσύνη ἐστὶ σταθερά βούλησις καὶ διηνεκὴς ἐκάστῳ τό ἴδιον ἀπονέμουσα δίκαιον». Βλ. ενδεικτικῶς και *Α. Μάνεση*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, I, όπ. παρ., σελ. 40-41.

Από τη μιά πλευρά το νομικό θεμέλιο της αρχής της ισότητας παρέχει στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου μία σειρά εγγυήσεων, ως προς την έκταση και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του, εγγυήσεων οι οποίες προκύπτουν από τις προεκτάσεις της συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής αυτής. Από την άλλη πλευρά η αρχή της ισότητας είναι σε θέση να επιτρέψει μία διεύρυνση του πλαισίου εφαρμογής της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Και η προαναφερόμενη διεύρυνση είναι τόσο περισσότερο σύμφωνη με τις σύγχρονες τάσεις του κράτους δικαίου, όσο μπορεί να οδηγήσει ως την αναγνώριση μιάς γενικής υποχρέωσης του δημοσίου να επανορθώνει τις δυσμενείς επιπτώσεις, που προκύπτουν για τους ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες, *prima facie*, δεν έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της νομιμότητας.

I. Το συνταγματικό υπόβαθρο της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οι προεκτάσεις του

Η οργάνωση και λειτουργία του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί μέσο πραγμάτωσης του κανονιστικού πειεχομένου της αρχής της ισότητας, δηλαδή των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος³² και μάλιστα θεσμό της διορθωτικής δικαιοσύνης, ο

32. Είναι φανερό ότι η θέση που υιοθετεί την άποψη, κατά την οποία το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου θεμελιώνεται στην αρχή της ισότητας, παρέχει στο καθεστώς αυτό ένα συνταγματικό θεμέλιο αποδεκτό όχι μόνο στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης αλλά και στο πλαίσιο πολλών άλλων έννομων τάξεων, αφού η καθιέρωση της αρχής της ισότητας απαντάται σε όλα, σχεδόν, τα σύγχρονα συντάγματα. (Βλ. στο σημείο αυτό, εντελώς ενδεικτικώς, τις σχετικές συγκριτικές αναλύσεις του Α. Ράϊκου, in Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, τ. Β', τεύχ. 6', 1984, ιδίως σελ. 169.επ.). Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι όπου το σύνταγμα μιάς χώρας προβλέπει και οργανώνει ρητώς το θεσμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου η προσφυγή στην αρχή της ισότητας, για τη θεμελίωσή της, δεν έχει την ίδια σημασία. Και τούτο γιατί στις περιπτώσεις αυτές η συνταγματική κατοχύρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου προκύπτει, όπως είναι φανερό, κατευθείαν από ειδική διάταξη ή ειδικές διατάξεις, χωρίς να είναι αναγκαία η αναγωγή της θεμελίωσής της στην αρχή της ισότητας. Και όταν όμως συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις της ειδικής ρητής συνταγματικής ρύθμισης της αστικής ευθύνης του δημοσίου η σύνδεσή της με την αρχή της ισότητας ισχυροποιεί τη συνταγματική της θεμελίωση. Πραγματικά η αρχή της ισότη-

οποίος, τελικώς, αποκαθιστά στην πράξη την ισορροπία εκείνη, που αντιστοιχεί στις επιταγές της διανεμητικής δικαιοσύνης. Από δικονομική, τέλος, άποψη η πραγμάτωση της αρχής της ισότητας, μέσα από τη διαδικασία λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, εξασφαλίζεται, κατά βάση, με την καθιέρωση του θεμελιώδους δικαιώματος αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, όπως το τελευταίο αυτό αποτυπώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος.

Α. Αστική ευθύνη του δημοσίου και αρχή της ισότητας

Με βάση το περιεχόμενο των ρυθμίσεων του άρθρου 4 παρ. 1 του

τας, ως γενική συνταγματική ρήτρα, αφενός διατρέχει το σύνολο των υπόλοιπων θεσμών, τους οποίους προβλέπει και καθιερώνει το σύνταγμα και αφετέρου δεν είναι, κατά κανόνα, δυνατή, στο πλαίσιο δέδαια πάντοτε των αυστηρών συνταγματικών, η αναθεώρησή της. Παράδειγμα ρητής συνταγματικής ρύθμισης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου παρείχε το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919 (άρθρο 131). Αλλά και ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης του 1949 κατοχυρώνει συνταγματικώς την αστική ευθύνη του δημοσίου, μέσα από τις διατάξεις του άρθρου 34. (Για την ανάλυση του άρθρου αυτού και του άρθρου 131 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, καθώς και για τη σχετική βιβλιογραφία, βλ. παραπάνω, σελ. 90 επ.). Επίσης κατά το άρθρο 28 του Ιταλικού Συντάγματος της 27.12.1947 «οι δημόσιοι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό του κράτους και των δημόσιων οργανισμών ευθύνονται ευθέως, σύμφωνα με τους ποινικούς, τους αστικούς και τους διοικητικούς νόμους, για τις πράξεις που εκδίδουν κατά παραβίαση δικαιωμάτων. Στις περιπτώσεις αυτές η αστική ευθύνη επεκτείνεται στο κράτος και στους δημόσιους οργανισμούς». («I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»). Βλ. σχετικώς *R. Alessi*, *Principi di diritto amministrativo*, II, όπ. παρ., σελ. 625 επ., *C. Mortati*, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, όπ. παρ., σελ. 228 επ., *A. Sandulli*, *Manuale di diritto amministrativo*, όπ. παρ., σελ. 782 επ., *G. La Selva*, *La Costituzione della Repubblica Italiana*, 1949, σελ. 302 επ. Όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω, σελ. 115 επ.), την αστική ευθύνη του δημοσίου κατοχύρωνε το άρθρο 95 του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του 1899, ενώ είχε προταθεί η καθιέρωση ειδικής ρύθμισης στο Σύνταγμα του 1911, χωρίς όμως η πρόταση αυτή να γίνει τελικώς δεκτή. Για άλλα παραδείγματα συνταγματικής κατοχύρωσης του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου — πολλά από τα οποία όμως έχουν σήμερα μόνο ιστορική σημασία, στο μέτρο που το περιεχόμενο των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων έχει στο μεταξύ μεταβληθεί — βλ. in *M. Στασινόπουλου*, *Αστική ευθύνη του κράτους*, όπ. παρ., σελ. 61-62, ιδίως, σημ. 4.

Συντάγματος, κατά το οποίο «οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου», συνάγεται, τόσο στη θεωρία³³ όσο και στη νομολογία³⁴, ότι η αρχή που καθιερώνει το άρθρο αυτό επιβάλλει αφενός την ίση μεταχείριση των ουσιωδώς όμοιων και αφετέρου τη διαφορετική μεταχείριση των ουσιωδώς ανόμοιων καταστάσεων³⁵. Σε συνδυασμό με τις διατάξεις της παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου, κατά τις οποίες «οι Έλληνες πολίται συνεισφέρουν αδιακρίτως εις τα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεών των»³⁶, οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, σε κάθε συντεταγμένη εξουσία να προβαίνει και σε ρυθμίσεις, οι

33. Από την πλούσια ελληνική βιβλιογραφία και ιδίως από την πιο πρόσφατη (μετά το 1975), βλ., ενδεικτικώς, *Φ. Βεγλερή*, Η σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα, 1977, του ίδιου, Τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι περιορισμοί τους, ΤοΣ 5 (1979), σελ. 25 επ., 7 (1981), σελ. 193 επ. και 369 επ., του ίδιου, Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΑΠ 1470, 1471/1977, ΤοΣ 4 (1978), σελ. 202 επ., *Γ. Βλάχου*, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1979, σελ. 51 επ., *Γ. Κασιμάτη*, Συνταγματικό δίκαιο, II, 1980, σελ. 125 επ., *Α. Αίποδατς*, Συνταγματική ισότητα και ανισότητα, ΝοΒ, 28, σελ. 449 επ., *Α. Μανιτάκη*, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, όπ. παρ., σελ. 433 επ., *Π. Παραρά*, Το Σύνταγμα του 1975, Corpus, 1982, άρθρο 4 παρ. 1 και παρ. 5, *Ν. Ρώτη*, Το πρόβλημα της ισότητας στη δόμηση του ελληνικού δημόσιου δικαίου, ΤοΣ 9 (1983), σελ. 607 επ., *Α. Ραϊκόν*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 168 επ. Πρβλ. και τη σχετική βιβλιογραφία στα προαναφερόμενα έργα των *Π. Παραρά* (σελ. 27 επ.) και *Α. Ραϊκόν* (σελ. 169 επ.).

34. Από τη νομολογία, και μάλιστα την πιο πρόσφατη, αναφέρονται, ενδεικτικώς, μόνον οι αποφάσεις ΣτΕ 1852, 3266/1976, 2005, 3473/1977, 1724, 2121/1978, 653, 1171/1979, 562, 3027-3031/1980, 1633, 3094, 3199, 3686-3688/1981, 1915-1918, 2263, 3254-3260, 3879-3883/1982, 422-424, 1171-1174, 1806, 2925, 3072-3075, 3442-3443/1983 κ.λπ. και ΑΠ 1277, 1470, 1471/1977, 716/1978, 1067/1979, 810/1980, 206/1981 κ.λπ. Για περισσότερα νομολογιακά στοιχεία βλ. π.χ. *Π. Παραρά*, Το Σύνταγμα του 1975, Corpus, όπ. παρ., σελ. 31 επ. και *Α. Ραϊκόν*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 198 επ.

35. Πρβλ. και *G. Leibholz*, Die Gleichheit vor dem Gesetz, 2η έκδ., 1959, ιδίως σελ. 38 επ.

36. Βλ., ενδεικτικώς, *Α. Μάνεση*, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων. Συνταγματική θεωρία και Πράξη, 1980, σελ. 316 επ., *Α. Μανιτάκη*, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, όπ. παρ., σελ. 433 επ., *Α. Ραϊκόν*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, τ. Β', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 198 επ. Πρβλ. και *P. Delvolné*, Le principe d'égalité devant les charges publiques, όπ. παρ., ιδίως σελ. 415 επ.

οποίες προφυλάσσουν τον πολίτη από τον κίνδυνο να φέρει μόνος τα βάρη των επιβλαβών γιαυτὸν επιπτώσεων των παράνομων ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου. Και τούτο γιατί, όπως ήδη σημειώθηκε³⁷, η δραστηριότητα των οργάνων του δημοσίου εξυπηρετεί — ή, τουλάχιστον, πρέπει να εξυπηρετεί — το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου³⁸.

1. Η θεωρητική θεμελίωση

Από τις προαναφερόμενες διαπιστώσεις προκύπτει ότι το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου και, κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, οι ρυθμίσεις των άρθρων 104 και 105³⁹ του Εισ-ΝΑΚ, συνθέτουν τον απαραίτητο, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 4 παρ. 1 και 5), μηχανισμό, ο οποίος λειτουργεί διορθωτικώς⁴⁰ στις περιπτώσεις εκείνες, όπου η δράση ή οι παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου εκδηλώνονται παρανόμως και κατά τρόπο βλαπτικό για τους τρίτους (φυσικά ή νομικά πρόσωπα)⁴¹ και παραβιάζουν έτσι την αρχή ιδίως της ίσης μετα-

37. Βλ. παραπάνω, σελ. 134 επ.

38. Πάντοτε δεβαίως με την επιφύλαξη της διάκρισης του δημόσιου συμφέροντος σε γενικό και ειδικό, με όλες τις συνέπειες που απορρέουν από τη διάκριση αυτή για την οριοθέτηση του περιεχομένου του όρου «κοινωνικό σύνολο». Βλ. σχετικώς *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 88. Πρβλ. και *Π. Δαγτόγλου*, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, όπ. παρ., σελ. 113. Πρβλ. τέλος γενικώς για την προβληματική του δημόσιου ή γενικού συμφέροντος στη θεωρία και νομολογία *P. Häberle*, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 1970 και *D. Truchet*, *Les fonctions de la notion d' intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d' Etat*, 1977.

39. Και, συνακόλουθα, οι ρυθμίσεις του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ, ως προς τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου.

40. Δηλαδή ως θεσμός της διορθωτικής δικαιοσύνης, όπως ήδη αναφέρθηκε (βλ. παραπάνω, σελ. 137 επ.).

41. Άρα είναι όχι μόνο από πρακτική αλλά και από νομική άποψη εύλογη και δεν αντίκειται στο Σύνταγμα (άρθρο 4 παρ. 1 και 5) η επιφύλαξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, κατά την οποία ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου (και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, κατά την παραπομπή του άρθρου 106 ΕισΝΑΚ στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ) δεν μπορεί να λειτουργήσει «αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος». Πραγματικά, σε περίπτωση παράβασης τέτοιων διατάξεων δεν είναι, κατ' αρχή, δυνατό να θεωρηθεί ότι υπάρχει διάσπαση της αρχής της ισότητας — και ιδίως της αρχής της ισότητας ως προς τα δημόσια βάρη που αναλογούν σε

χείρισης ουσιαστικώς όμοιων καταστάσεων, όπως αυτή εμφανίζεται με την ειδικότερη μορφή της ισότητας ως προς τα δημόσια βάρη.

Στην άποψη που υποστηρίζεται εδώ και κατά την οποία το ενιαίο νομικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου πρέπει να αναζητηθεί προς την κατεύθυνση του περιεχομένου της αρχής της ισότητας, μπορεί, τουλάχιστον *prima facie*, να προσαφθεί το ακόλουθο μειονέκτημα : Οι διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, στο μέτρο που κατοχυρώνουν και οριοθετούν την αρχή της ισότητας, αφορούν μόνο τους έλληνες πολίτες⁴². Κατά συνέπεια δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι αποτελούν ενιαία νομική βάση για το σύνολο του συστήματος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, το οποίο, όπως προκύπτει από τις ίδιες τις σχετικές διατάξεις του Αστικού Κώδικα, αφορά οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια ή τον τόπο της έδρας του.

καθένα (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος) — της μορφής εκείνης που επιβάλλει, για την αποκατάσταση της ισορροπίας, η οποία αντιστοιχεί στην έννοια της διανεμητικής δικαιοσύνης, τη θέση σε λειτουργία του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Και τούτο γιατί στο μέτρο που οι προαναφερόμενες διατάξεις υπάρχουν για χάρη του γενικού συμφέροντος η παραβίασή τους συνεπάγεται ζημιόγωνα αποτελέσματα που καταμερίζονται ισορρόπως στο κοινωνικό σύνολο, το οποίο αφορά το προστατευόμενο, κάθε φορά, γενικό συμφέρον, χωρίς να πλήττει, κατά τρόπο άνισο, ορισμένο ή ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η προηγούμενη σειρά συλλογισμών είναι, όπως μπορεί εύκολα να διαπιστωθεί, ορθή μόνον όταν πρόκειται για παραβίαση διατάξεων που έχουν τεθεί αποκλειστικώς για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Δεν ισχύει όμως, τουλάχιστον σ' όλη της την έκταση, όταν πρόκειται για παραβίαση διατάξεων που ενώ έχουν θεσπισθεί κατ' αρχή για χάρη του γενικού συμφέροντος εξυπηρετούν και συμφέροντα συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων φυσικών ή νομικών προσώπων. Για το λόγο αυτό, όπως άλλωστε θα αναπτυχθεί εκτενώς στο δεύτερο μέρος της μελέτης, κατά την ανάλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, πρέπει να γίνεται συσταλτική ερμηνεία της προαναφερόμενης επιφύλαξης του άρθρου αυτού, ώστε να μην έρχεται σε αντίθεση με τις σύγχρονες απαιτήσεις της ερμηνείας και εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Βλ., εντελώς ενδεικτικώς, *Δ. Τσάτσου*, Η κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κειμένης διατάξεως, όπ. παρ., και *Π. Θεοδωρόπουλου*, Το ανεύθυνον του δημοσίου, όπ. παρ., σελ. 78 επ.

42. Για τα υποκειμενικά όρια της εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος και για τη σχετική κριτική, που έχει ήδη διατυπωθεί ως προς την περιοριστική διαμόρφωση του κανονιστικού τους περιεχομένου, βλ. αντί άλλης παραπομπής, *Α. Ράϊκον*, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, τ. Β', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 196-198.

Στο επιχείρημα αυτό μπορεί, κατά πρώτο λόγο, να αντιταχθεί ότι η αρχή της ισότητας, ως ενιαίο νομικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, πρέπει να εξετάζεται με βάση τα ουσιώδη — ιδίως εσωτερικά — στοιχεία, που διαμορφώνουν το νομικό χαρακτήρα της, ως γενικής αρχής που διατρέχει το σύνολο της έννομης τάξης, ανεξάρτητα από ενδεχόμενους περιορισμούς, έστω και συνταγματικής προέλευσης, οι οποίοι δεν είναι σε θέση να αλλοιώσουν τη φύση της⁴³. Κατά δεύτερο λόγο, και κατά λογική συνέπεια του πρώτου, η, έστω και μερική, για λόγους που αφορούν πάντοτε την ιδιομορφία της ελληνικής έννομης τάξης, νομική κάλυψη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου από τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος παρουσιάζει οπωσδήποτε σημαντικά πλεονεκτήματα για την ενίσχυση και κατοχύρωση της όλης δομής και λειτουργίας του. Άλλωστε η εξαίρεση των αλλοδαπών, από το ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποκτά τόσο μεγάλη σημασία, από πλευράς έκτασης και ουσίας, ώστε να οδηγήσει στην αποδυνάμωση του ενιαίου νομικού θεμελίου της αστικής ευθύνης του δημοσίου, το οποίο διασφαλίζει η αρχή της ισότητας⁴⁴. Τέλος επισημαίνεται ότι οι συνταγματικές διατάξεις που ισχύουν

43. Τούτο προκύπτει σαφώς και από το γεγονός ότι σε άλλες έννομες τάξεις η αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται συνταγματικώς υπέρ όλων των ανθρώπων, χωρίς διάκριση ως προς την ιθαγένειά τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ορθής αυτής συνταγματικής ρύθμισης αποτελεί ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης, ο οποίος αντιμετωπίζει την αρχή της ισότητας ως ανθρωπινό δικαίωμα (*Menschenrecht*) και ορίζει (άρθρο 3 παρ. 1) ότι «όλοι οι άνθρωποι είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Βλ., εντελώς ενδεικτικώς, *Dürig*, in *Maunz - Dürig - Herzog*, *Kommentar*, όπ. παρ., άρθρο 3, ιδίως σελ. 134 επ. Πρβλ. και την απόφαση *BVerfGE*, 30, 409 (412), στην οποία διευκρινίζεται ότι η αρχή της ισότητας αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα που ανήκει και στους αλλοδαπούς, στο μέτρο που κατά το Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης κατοχυρώνεται υπέρ όλων των ανθρώπων. Για τη θέση της ελληνικής θεωρίας και τις σχετικές συζητήσεις στη Βουλή, κατά την ψήφιση του άρθρου 4 του Συντάγματος 1975, βλ. *Α. Ραΐκου*, *Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου*, τ. Β', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 196 επ. Πρβλ. και τη σχετική βιβλιογραφία, *ibid*, ιδίως σελ. 198 σημ. 99.

44. Το συμπέρασμα αυτό είναι τόσο περισσότερο βάσιμο, όσο το ρυθμιστικό πλαίσιο των άρθρων 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ καταλαμβάνει και τους αλλοδαπούς, πράγμα που, *de lege lata* τουλάχιστον, ελαχιστοποιεί τα μειονεκτήματα των ελλείψεων της ρύθμισης του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος. Αφετέρου ενδεχόμενη τροποποίηση των άρθρων αυτών του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, προς την κατεύθυνση του αποκλεισμού των αλλοδαπών, φυσικών ή νομικών

σήμερα στην Ελλάδα δεν φαίνεται να παρέχουν άλλη, ασφαλέστερη από την αρχή της ισότητας, βάση, πάνω στην οποία θα μπορούσε να στηριχθεί, κατά τρόπο πλήρη και ενιαίο, το νομικό οικοδόμημα του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Ενδεχόμενη προσφυγή π.χ. στο θεμέλιο που εξασφαλίζουν οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος⁴⁵, οι οποίες αφορούν το δικαίωμα αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί, από νομική άποψη, ικανοποιητική, όπως και θα διευκρινισθεί στη συνέχεια.

2. Οι νομικές συνέπειες

Από τη θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην αρχή της ισότητας, όπως αυτή αποτυπώνεται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, προκύπτουν οι ακόλουθες συνέπειες :

α) Οι παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, οι οποίες θέτουν σε κίνηση το μηχανισμό της αστικής του ευθύνης, είναι ταυτοχρόνως και ευθέως αντισυνταγματικές, στο μέτρο που προκαλούν παραβίαση τη αρχής της ισότητας και συγκε-

προσώπων, θα ήταν αντισυνταγματική, όχι βεβαίως γιατί θα παραβίαζε τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1, αλλά γιατί θα ήταν αντίθετη με το ρυθμιστικό περιεχόμενο τόσο του άρθρου 2 παρ. 1 (προστασία της ανθρώπινης αξίας) όσο και του άρθρου 5 παρ. 1 (προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας), που θεσπίζει εγγυήσεις υπέρ του ανθρώπου γενικώς, χωρίς διακρίσεις ως προς την ιθαγένειά του. Βλ., εντελώς ενδεικτικώς, Α. Ραϊκόν, Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου τ. Β', τεύχ. 6', όπ. παρ., σελ. 196-197, και τις σχετικές προτάσεις του Γ.Α. Μαγκάκη κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 (ibid). Τέλος, ειδικά για τους αλλοδαπούς που έχουν την ιθαγένεια κρατών - μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πρέπει να τονισθεί ότι η ως προς και αυτούς εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 104, 105 και 106 ΕισΝΑΚ (και, άρα, η αδυναμία νομοθετικής εξαίρεσής τους από την εφαρμογή τους), κατοχυρώνεται και από τις διατάξεις του άρθρου 7 της Συνθήκης, που έχει συστήσει την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, διατάξεις οι οποίες εγγυώνται, στο πλαίσιο της Συνθήκης αυτής, την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης της διάκρισης λόγω ιθαγένειας. (Από την πλούσια βιβλιογραφία που αφορά το άρθρο αυτό βλ., ενδεικτικώς, Π. Λαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο, Ι, 2η έκδ., 1985, ιδίως σελ. 354 επ.).

45. Ανάπτυξη και υποστήριξη της άποψης αυτής βλ. in Π. Λαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 595.

κριμένα της ισότητας ως προς τα δημόσια βάρη, τα οποία αντιστοιχούν σε κάθε πολίτη, αναλόγως των δυνάμεών του. Κατά συνέπεια ως νομική βάση του ένδικου βοηθήματος της αγωγής, με το οποίο κάθε βλαπτόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να ζητήσει αποκατάσταση της βλάβης, που έχει υποστεί από τέτοιες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες, είναι δυνατό να προβληθούν σωρευτικώς⁴⁶, εκτός από τη συγκεκριμένη κάθε φορά διάταξη που παραβιάζεται, και οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος.

β) Είναι αντισυνταγματική, ως αντίθετη με το γράμμα και το πνεύμα των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, κάθε ρύθμιση νόμου ή κανονιστικής πράξης, η οποία ενδεχομένως καθιερώνει, ολικώς ή μερικώς, την αρχή του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου για το σύνολο ή και για ορισμένες κατηγορίες παράνομων ζημιογόνων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του.

γ) Είναι θεδαίως συνταγματικώς επιτρεπτή και, άρα, δυνατή η τροποποίηση των ρυθμίσεων που εισάγουν τα άρθρα 104 και 105⁴⁷ ΕισΝΑΚ καθώς και οι λοιπές περί αστικής ευθύνης του δημοσίου διατάξεις, οι οποίες ισχύουν κάθε φορά. Όμως μιά τέτοια τροποποίηση δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτό να οδηγήσει σε ουσιαστική αποδυνάμωση ή, έστω, σε υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος του βλαπτόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου να θέτει σε κίνηση το μηχανισμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου, κάθε φορά που ζημιώνεται από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του. Συγκεκριμένα δεν συμβιβάζεται με τη θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία νομική βάση της αρχής της ισότητας, κατά το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, ενδεχόμενη νομοθετική ή κανονιστική καθιέρωση όρων και προϋποθέσεων της εφάρμογής του στην πράξη, οι οποίοι καθιστούν αδύνατη ή και απλώς προβληματική την αποκατάσταση της βλάβης

46. Πρέπει πάντως να τονισθεί ότι μόνη η επίκληση των ρυθμίσεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, χωρίς την αναφορά και των συγκεκριμένων επιμέρους διατάξεων, τις οποίες έχει παραβιάσει με τη ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργειά του το όργανο του δημοσίου, μπορεί να οδηγήσει σε αοριστία της αγωγής, και, κατά συνέπεια, στην απόρριψή της από το αρμόδιο δικαστήριο.

47. Καθώς και, συνακόλουθα, το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ, ως προς την αστική ευθύνη των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

που έχει προκαλέσει η παράνομη δράση ή αδράνεια των οργάνων του δημοσίου.

Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διαπιστώσεις και με βάση το πλαίσιο το οποίο οριοθετούν ιδίως οι διατάξεις του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα που ισχύουν σήμερα, ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου, πρέπει να θεωρηθούν ως αντισυνταγματικές και ειδικότερα ως αντίθετες με τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, π.χ. ρυθμίσεις οι οποίες :

- γ1) Καθιερώνουν την αρχή, σύμφωνα με την οποία δεν δημιουργείται αστική ευθύνη από παράνομες ζημιογόνες ενέργειες ή παραλείψεις είτε ορισμένων οργάνων του δημοσίου είτε ορισμένων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου ή συγκεκριμένων οργάνων τους.
- γ2) Θεσπίζουν κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους ορισμένοι τομείς δραστηριότητας του δημοσίου ή νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου εξαιρούνται γενικώς από την εφαρμογή των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου⁴⁸.

48. Π.χ. είναι δυνατό να προκύψουν αντισυνταγματικές συνέπειες από την εφαρμογή της υπερβολικά ευρείας, ως προς τη διατύπωσή της, ρύθμισης του άρθρου μόνου παρ. 1 του α.ν. 261/1968, σύμφωνα με την οποία «ατομικά διοικητικά πράξεις, εκδοθείσες κατά παράβαση Νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια του Δημόσιου συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου». Για το λόγο αυτό οι προηγούμενες διατάξεις πρέπει να ερμηνευθούν σύμφωνα με το Σύνταγμα και συγκεκριμένα σύμφωνα με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Έτσι, δεν μπορεί να υιοθετηθεί η ερμηνεία ότι αποκλείεται η αστική ευθύνη του δημοσίου, όταν η προαναφερόμενη ανάκληση χωρεί κατά παράβαση των λοιπών κανόνων που διέπουν γενικώς την ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων (π.χ. ιδίως των κανόνων που αφορούν την αρμοδιότητα και τη διαδικασία της ανάκλησης. Βλ. π.χ., ενδεικτικώς, Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 237 επ., Π. Παυλόπουλου, Η ανάκληση ανακλήσεως εκτελεστικής διοικητικής πράξεως, ΕΔΔ, 1980, κυρίως σελ. 255 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 171 επ., Μ. Στασινόπουλου, Περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, 2η έκδ., 1934, Θ. Τσάτσου, Η προς ανάκλησιν των ιδίων πράξεων εξουσία της Διοικήσεως, Μελέται Διοικητικού Δικαίου, όπ. παρ., σελ. 9 επ.). Είναι αμφίβολο τέλος αν και κατά πόσο μπορεί να θεωρηθεί ως σύμφωνη με το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος η ερμηνεία

- γ3) Προβλέπουν ότι ορισμένες μορφές παρανομίας των πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δεν οδηγούν στη θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής τους ευθύνης⁴⁹.
- γ4) Καθορίζουν στενώς τα όρια, μέσα στα οποία θεωρείται ότι ένα όργανο ενεργεί ή παραλείπει για λογαριασμό του δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου⁵⁰, στο οποίο ανήκει, κατά τρόπον ώστε τελικώς να καθιερώνεται το ανεύθυνο είτε του δημοσίου είτε των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε ευρείς τομείς των δραστηριοτήτων τους.
- γ5) Διαμορφώνουν υπερμέτρως αυστηρές προϋποθέσεις, με βάση τις οποίες προσδιορίζεται αν υπάρχει ή όχι κάθε φορά αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των παράνομων πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της ζημίας που έχουν υποστεί τα βλαπτόμενα, φυσικά ή

εκείνη του α.ν. 261/1968, η οποία θα οδηγούσε στον α priori αποκλεισμό της αστικής ευθύνης του δημοσίου κατά την ανάκληση παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων που έχουν ήδη, μέσα στον εύλογο χρόνο τον οποίο προβλέπει ο α.ν. 261/1968, παγιώσει καταστάσεις και δικαιώματα υπέρ των διοικουμένων, εφόσον βεβαίως οι τελευταίοι δεν έχουν προκαλέσει υπαιτιώς (και ιδίως με απάτη) την έκδοση της παράνομης διοικητικής πράξης. Βλ. σχετικώς Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 595 και Α. Τάχου, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 353-354, όπου όμως η αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων του α.ν. 261/1968 στηρίζεται στην παραβίαση του άρθρου 20 παρ. 1 και όχι του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Βλ. και παρακάτω, σελ. 150 επ.

49. Εδώ πρόκειται, όπως είναι φανερό, για συρρίκνωση των λόγων, τους οποίους μπορεί να επικαλεσθεί το βλαπτόμενο, φυσικό ή νομικό, πρόσωπο προκειμένου να θεμελιώσει τη νομική βασιμότητα του ένδικου βοηθήματος, με το οποίο ζητεί αποζημίωση. Αντιθέτως δεν πρέπει να θεωρείται αντισυνταγματική η απλή μεταβολή της διατύπωσης ή και του περιεχομένου των λόγων αυτών, εφόσον και με τη νέα τους οριοθέτηση επιτυγχάνεται το ίδιο ή ισοδύναμο αποτέλεσμα, ως προς την αποκατάσταση της βλάβης.

50. Όταν π.χ. περιορίζονται υπερμέτρως οι περιπτώσεις, όπου το όργανο του δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου θεωρείται ότι ενεργεί ή παραλείπει στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί (άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ).

νομικά, πρόσωπα, έτσι ώστε το δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου να απαλλάσσονται ευχερώς από την υποχρέωση αποκατάστασης της βλάβης, που προκαλούν οι παράνομες δραστηριότητες ή παραλείψεις των οργάνων τους⁵¹.

δ) Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι η συνδρομή λόγων γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού, συμφέροντος καθώς και η συνδρομή λόγων υπέρτερου εθνικού συμφέροντος είναι δυνατό κατά περίπτωση, και πάντοτε με τις εγγυήσεις του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας της συγκεκριμένης νομοθετικής ή κανονιστικής ρύθμισης, να θεμελιώσει και να δικαιολογήσει ενδεχομένως περιορισμούς της εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, και, συνακόλουθα, περιορισμούς του αντίστοιχου δικαιώματος του βλαπτόμενου, φυσικού ή νομικού, προσώπου να ζητήσει και να επιτύχει αποκατάσταση της ζημίας, που έχει υποστεί. Η επιφύλαξη αυτή αποτελεί εφαρμογή, κατά λογική συνέπεια, στο χώρο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, της γενικής εκείνης αρχής, που έχει συναχθεί από τη νομολογία και σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει στην καθιέρωση διακρίσεων, εφόσον αυτές δικαιολογούνται είτε από λόγους γενικότερου, δημοσίου ή κοινωνικού, συμφέροντος είτε από λόγους υπέρτερου εθνικού συμφέροντος⁵². Κατά την ορθότερη όμως άποψη στην προκείμενη περίπτωση δεν υπάρχει παραβίαση της αρχής της ισότητας, αφού «η συνδρομή λόγων “γενικότερου” ή άλλως πως ονομαζομένου “συμφέροντος” δύναται να θεωρηθή ότι ακριδώς αυτή αλλοιώνει και διαφοροποιεί αντικειμενικώς τας συγκεκριμένες περιπτώσεις, προς τας οποίας συνάπτεται, και από ομοίας τας καθιστά εις το εξής διαφορετικές εν σχέσει προς άλλας, έναντι των οποίων αύται δεν θα διέφερον εάν δεν συνέβαινε να συντρέχουν οι λόγοι γενικωτέρου συμφέροντος⁵³.

51. Πρβλ. και τις προαναφερόμενες (παραπάνω, σελ. 142) παρατηρήσεις, ως προς την ερμηνεία της προϋπόθεσης εκείνης εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, κατά την οποία δεν δημιουργείται ευθύνη, όταν τα ζημιογόνα, για τα βλαπτόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αποτελέσματα προκύπτουν από την παραβίαση διατάξεων, που έχουν θεσπισθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος.

52. Βλ. π.χ. ΣτΕ 125, 321/1948, 2415/1953, 1238/1956 και ΑΠ 111/1941, 171, 480/1955, 287, 347/1956, 186, 319/1957. Από την πιο πρόσφατη νομολογία βλ. π.χ. ΑΠ 288/1977, ΝοΒ, 25, σελ. 1317, 1574/1981, ΝοΒ, 30, σελ. 1055, Εφ. Αθ. 396/1983, ΝοΒ, 31, σελ. 382, Μ. Πρωτ. Αθ. 9674/1975, ΝοΒ, 24, σελ. 447 και ΣτΕ 562/1980.

53. Βλ. Α. Μάνεση, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων. Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, όπ. παρ., σελ. 325.

Β. Οι δικονομικές εγγυήσεις εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Την ενιαία νομική θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου με βάση την αρχή της ισότητας, την οποία εξασφαλίζουν οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, συμπληρώνουν, από δικονομική άποψη, οι εγγυήσεις των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που καθιερώνουν το θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα για αίτηση και παροχή δικαστικής προστασίας.

1. Το δικονομικό θεμέλιο του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος

Οι προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες αναγνωρίζουν και οριοθετούν την εφαρμογή της αρχής της ισότητας, προσδιορίζουν, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που προηγήθηκαν, το ουσιαστικό περιεχόμενο αφενός της αστικής ευθύνης του δημοσίου και αφετέρου του αντίστοιχου δικαιώματος του βλαπτόμενου, φυσικού ή νομικού, προσώπου να ζητήσει αποκατάσταση της ζημίας που υφίσταται. Το ουσιαστικό αυτό περιεχόμενο αφορά από τη μία πλευρά τους όρους και τις προϋποθέσεις επέλευσης ή και αποκλεισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου και από την άλλη την έκταση άσκησης του δικαιώματος, που δίνει τη δυνατότητα να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός λειτουργίας της.

Αντιθέτως οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος συνθέτουν το υπόβαθρο, πάνω στο οποίο στηρίζεται το σύστημα της δικονομικής οργάνωσης του θεσμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου και οριοθετούν, συνακόλουθα, το δικονομικό οπλοστάσιο που τίθεται στη διάθεση του θιγόμενου, φυσικού ή νομικού, προσώπου προκειμένου να επιτύχει την ικανοποίηση της απαίτησής του για αποκατάσταση της βλάβης, την οποία έχει υποστεί.

Είναι λοιπόν φανερό ότι οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που καθιερώνουν το θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα για αίτηση και παροχή δικαστικής προστασίας⁵⁴, δεν μπορούν να αποτελέσουν

54. Για τη φύση και λειτουργία του δικαιώματος αυτού, κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, βλ., ενδεικτικώς, Π. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 112 επ. και τη σχετική διβλιογραφία. Προβλ. και τις σχετικές αναλύσεις στο περιοδικό «Δίκη» (Αύγουστος - Σεπτέμβριος 1982) και ιδίως το άρθρο του Ι. Ψωμά, Το συνταγματικό δικαίωμα

αυτοτελώς το ενιαίο νομικό θεμέλιο του ουσιαστικού περιεχομένου της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου, από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του⁵⁵. Και τούτο γιατί, όπως προκύπτει τόσο από τη φύση όσο και από το είδος των ρυθμίσεων, τις οποίες υιοθετούν και καθιερώνουν, επιτάσσουν μόνο την οργάνωση και λειτουργία των δικονομικών εκείνων εγγυήσεων, οι οποίες μπορούν να διασφαλίσουν, *in concreto*, την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου και, συνακόλουθα, του αντίστοιχου προς την αρχή αυτή δικαιώματος του βλαπτόμενου, φυσικού ή νομικού, προσώπου⁵⁶. Με άλλες λέξεις το ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου

παροχής έννομης προστασίας και η εφαρμογή του από τη νομολογία και τη θεωρία. Πρβλ. τέλος και *Κ. Κεραμέως*, Αστικό δικονομικό δίκαιο, Ι, 2η έκδ., 1983, ιδίως σελ. 19 επ., *Κ. Μπέη*, Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας. Αφιέρωμα εις Γεώργιον Ι. Οικονομόπουλον, 1981, σελ. 195 επ., *Γ. Οικονομόπουλον*, Έννοια και έκταση του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής ακροάσεως και προστασίας, Δίκη, 10, σελ. 6 επ., *Π. Παραρά*, *Corpus*, όπ. παρ., άρθρο 20, σελ. 295 επ. (και τη σχετική βιβλιογραφία), *Ν. Σοϊλεντάκη*, Ο περιορισμός του δικαιώματος παροχής εννόμου προστασίας, Δίκη, 6, σελ. 191 επ.

55. Πρέπει να σημειωθεί εδώ πως οι ρυθμίσεις των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, στο μέτρο που κατοχυρώνουν ένα θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας υπέρ εκείνου, του οποίου θίγονται δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του (όπως προκύπτει από τη χρησιμοποίηση της έκφρασης «έκαστος δικαιούται ...», βλ. και *Π. Παυλόπουλον*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, όπ. παρ., σελ. 145), είναι σε θέση να μειώσουν ή και να εξαλείψουν τις συνέπειες του κενού που προκύπτει, όπως τονίσθηκε πιο πάνω (βλ. σελ. 143 επ.), από το γεγονός ότι η αρχή της ισότητας, κατά το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, ως θεμέλιο της αστικής ευθύνης του δημοσίου, καλύπτει μόνο τους Έλληνες πολίτες. Το παράδειγμα αυτό αποκαλύπτει έτσι παραστατικά πώς ο συσχετισμός ουσιαστικών και δικονομικών διατάξεων συμβάλλει στην ενίσχυση των θεσμών, τους οποίους καθιερώνει και οργανώνει η έννομη τάξη.

56. Υποστηρίζεται όμως και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία «νομοθετικές διατάξεις που αποκλείουν εντελώς την κρατική ευθύνη προς αποζημίωση για παράνομες ενέργειες της διοικήσεως (όπως η διάταξη του άρθρου μόνου παρ. 1 εδ. 1 του α.ν. 261/1968, κατά την οποίαν «ατομικά διοικητικά πράξεις, εκδοθείσαι, κατά παράδοσιν νόμου ανακαλούνται ... άνευ οιασδήποτε δια του δημόσιον συνεπειάς...») αντίκεινται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος». Βλ. *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 595 και *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 353-354 και την παραπομπή στην απόφαση Εφ. Αθ. 2805/1982. Σύμφωνα όμως και με τα όσα τονίσθηκαν προηγουμένως (βλ. σελ.

20 παρ. 1 του Συντάγματος και, επομένως, το θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα, το οποίο καθιερώνει, προϋποθέτουν ως δεδομένη τη νομική θεμελίωση και οριοθέτηση του ουσιαστικού περιεχομένου του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και η κανονιστική του εμβέλεια συνίσταται, μεταξύ άλλων⁵⁷, και στην πρόβλεψη και εγγύηση των δικονομικών μέσων εφαρμογής του καθεστώτος αυτού από τα δικαστήρια.

2. Οι νομικές συνέπειες

Η κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχύρωση των δικονομικών εγγυήσεων εφαρμογής του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου παράγει μιὰ σειρά νομικών συνεπειών, από τις οποίες επισημαίνονται οι ακόλουθες :

α) Είναι αντισυνταγματική ρύθμιση νόμου ή κανονιστικής πράξης, που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου⁵⁸, η οποία αποκλείει την πρόσβαση στο καθ' ύλη και κατά τόπο αρμόδιο δικαστήριο με το κατάλληλο ένδικο βοήθημα, για την αίτηση και παροχή δικαστικής προσ-

147). η ρύθμιση αυτή μπορεί, κατά την εφαρμογή της, να οδηγήσει σε παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 και όχι του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Πραγματικά παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος μπορεί να προκύψει από διατάξεις, που αποκλείουν ή περιορίζουν υπερβολικά όχι δεδαιώς την αστική ευθύνη του δημοσίου αλλά την άσκηση του κατάλληλου ένδικου βοηθήματος, το οποίο, με βάση τις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου διατάξεις του ουσιαστικού δικαίου, μπορεί να οδηγήσει στην αντίστοιχη διάγνωση και καταψήφιση (ή αναγνώριση, σε περίπτωση άσκησης αναγνωριστικής αγωγής, π.χ. κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του π.δ. 341/1978), από το κατά περίπτωση αρμόδιο, καθ' ύλη και κατά τόπο, δικαστήριο.

57. Αφού οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος αφορούν την εγγύηση και οργάνωση κάθε μορφής αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας και, προφανώς, όχι μόνον εκείνης που οδηγεί στη δικονομική πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

58. Είναι φανερό ότι στην περίπτωση κανονιστικής πράξης, η οποία αποκλείει τη δυνατότητα αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, στο πλαίσιο της λειτουργίας του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, χωρίς να έχει σχετική κάλυψη από την εξουσιοδότηση, η οποία οριοθετεί την έκδοσή της, η συνάκολουθη νομική παθολογία εκφράζεται, κατά την ορθότερη άποψη, με τη μορφή της υπέρβασης εξουσιοδότησης (και όχι με τη μορφή της ευθείας παράβασης του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος).

τασίας⁵⁹ από παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνου του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου.

β) Αντισυνταγματική είναι επίσης και κάθε άλλη ρύθμιση νόμου ή κανονιστικής πράξης η οποία, χωρίς να φθάνει ως τον αποκλεισμό, περιορίζει υπερμέτρως τους όρους και τις προϋποθέσεις άσκησης και ευδοκίμησης του ένδικου βοηθήματος, με το οποίο ζητείται έννομη προστασία με τη μορφή καταβολής αποζημίωσης, κατά των παράνομων ζημιογόνων πράξεων παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου και καθιστά, με τον τρόπο αυτό, ανεπάρκη την παρεχόμενη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, δικαστική προστασία. Ειδικότερα τέτοιες αντισυνταγματικές ρυθμίσεις προκύπτουν ιδίως από υπέρμετρους περιορισμούς που αφορούν είτε τις προϋποθέσεις του παραδεκτού του αντίστοιχου ένδικου βοηθήματος είτε τη δικονομία της προβολής των λόγων, οι οποίοι σχετίζονται με τη βασιμότητά του, τόσο από πλευράς νόμου όσο και από πλευράς ουσίας.

II. Οι προεκτάσεις της θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία βάση της αρχής της ισότητας

Η συνταγματική θωράκιση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, με βάση τη θεμελίωσή της στην αρχή της ισότητας, προκαλεί, πέρα από τη διαμόρφωση των εγγυήσεων εκείνων που αφορούν την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία του καθεστώτος αυτού, μία σειρά άλλων συνεπειών, οι οποίες ενισχύουν τους θεσμούς του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Οι συνέπειες αυτές γίνονται αισθητές προς δύο, συμπληρωματικές μεταξύ τους, κατευθύνσεις: Η πρώτη κατεύθυνση αφορά τη γενίκευση της αστικής ευθύνης του δημοσίου και συγκεκριμένα την αναγνώριση του κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο αστική ευθύνη παράγεται από κάθε παράνομη και ζημιογόνο πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια οποιουδήποτε κρατικού οργάνου και όχι μόνο από τέτοιου είδους ενέργειες ή παραλείψεις οργάνων, που ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία. Η δεύτερη κατεύθυνση αφορά την αναγνώριση της υποχρέωσης του δημοσίου⁶⁰ να αποκαθιστά την ισορροπία που αντιστοιχεί στην αρχή

59. Κυρίως με τη μορφή της καταδίκης του δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σε αποζημίωση.

60. Και, βεβαίως, των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου.

της ισότητας, ακόμη και όταν αυτή έχει διαταραχθεί από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, οι οποίες, τουλάχιστον *prima facie*, δεν έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της νομιμότητας.

Α. Η γενίκευση της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Επειδή η αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου, κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και η αρχή της ισότητας ως προς τα δημόσια βάρη, κατά την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, αφορούν και, συνακόλουθα, επηρεάζουν τη λειτουργία κάθε συντεταγμένης εξουσίας, προκαλούν, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως συστατικά στοιχεία του ενιαίου νομικού θεμέλιου της αστικής ευθύνης του δημοσίου, τη γενίκευση της εφαρμογής του καθεστώτος της ευθύνης αυτής σε όλο το φάσμα της δράσης των οργάνων του κράτους. Πραγματικά αφού η δραστηριότητα των οργάνων κάθε συντεταγμένης εξουσίας πρέπει να αναπτύσσεται σύμφωνα με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας συνάγεται ότι αστική ευθύνη, της οποίας το καθεστώς, όπως ήδη τονίσθηκε προηγουμένως, λειτουργεί προς την κατεύθυνση της αποκατάστασης της ισορροπίας που αντιστοιχεί στην αρχή της ισότητας, απορρύνει από ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες κάθε οργάνου συντεταγμένης εξουσίας, οι οποίες διαταράσσουν την ισορροπία αυτή.

1. Οι διαστάσεις της γενίκευσης

Ειδικότερα το ενιαίο νομικό θεμέλιο της αρχής της ισότητας συνεπάγεται τη θέση σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου όχι μόνο για παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και :

- α) Για παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, κατά την απονομή της δικαιοσύνης⁶¹.

61. Εφόσον η προστασία των φυσικών ή νομικών προσώπων από τέτοιες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες δεν καλύπτεται από το θεσμό της κακοδικίας. Βλ. τις σχετικές αναπτύξεις στο δεύτερο τόμο αυτής της μελέτης, κατά την ανάλυση της προϋπόθεσης εκείνης της αστικής ευθύνης του δημοσίου που αφορά τη φύση του οργάνου, από το οποίο προέρχεται η παράνομη ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.

- 8) Για αντισυνταγματικές διατάξεις νόμου ή κανονιστικής πράξης, που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, θεβαίως στο μέτρο που προσβάλλονται συγκεκριμένα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα και εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του δημοσίου.

2. Η σημασία της γενίκευσης

Μιά τέτοια γενίκευση είναι τόσο περισσότερο σημαντική όσο είναι γνωστές⁶², στο χώρο της ελληνικής έννομης τάξης, αφενός οι επιδράσεις μιάς μακροχρόνιας αρνητικής παράδοσης και αφετέρου οι δυσχέρειες που συναντά, ακόμη και σήμερα, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, η εφαρμογή του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στο πλαίσιο της δραστηριότητας που αφορά την άσκηση της δικαστικής⁶³ και της νομοθετικής⁶⁴ εξουσίας.

62. Οι αντιδράσεις, στις οποίες προσκρούει, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, η επέκταση της εφαρμογής του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και στη δραστηριότητα των οργάνων της δικαστικής και της νομοθετικής εξουσίας θα εξετασθούν εκτενώς στο δεύτερο τόμο της μελέτης αυτής, κατά την ανάλυση των προϋποθέσεων της θέσης σε κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου και ιδίως κατά την ανάλυση της προϋπόθεσης, σύμφωνα με την οποία η παράνομη ζημιόγonos πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια πρέπει να προέρχεται από όργανο του δημοσίου. Εδώ καθορίζεται μόνο το νομικό θεμέλιο της γενίκευσης του πεδίου εφαρμογής του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου και επισημαίνονται οι επιπτώσεις του. Παρέχονται επίσης, εντελώς ενδεικτικώς, ορισμένες βιβλιογραφικές διευκρινίσεις (βλ. σχετικώς τις παραπομπές που ακολουθούν).

63. Βλ. π.χ. (από την πιο πρόσφατη βιβλιογραφία) *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 630 επ., *Γ. Κασσιμάτη*, Περί του ισχύοντος εν Ελλάδι συστήματος αστικής ευθύνης εκ κακοδικίας, όπ. παρ., σελ. 93 επ., *Δ. Κόρσου*, Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, τ. Α', τευχ. δ', όπ. παρ., σελ. 96 επ., *Π. Σμαίλη*, Αστική ευθύνη του κράτους δια πράξεις και παραλείψεις των δικαστικών υπαλλήλων και ληξιαρχων, όπ. παρ., σελ. 981 επ., *Μ. Στασινόπουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 117 επ.

64. Βλ. π.χ. (από την πιο πρόσφατη βιβλιογραφία) *Φ. Βεγλερή*, Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 280 επ., (και τη σχετική βιβλιογραφία), *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 628 επ., *του ίδιου*, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως, όπ. παρ., σελ. 36 επ., 130 επ., 240 επ., *Π. Κορδογιαννόπουλου*, Το πρόβλημα της

Β. Η γενίκευση της υποχρέωσης αποκατάστασης των ζημιω- γόνων συνεπειών από νόμιμες, *prima facie*, πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου

Από τη διατύπωση των ρυθμίσεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει σε κάθε περίπτωση — πάντοτε όμως με την εξαίρεση ενδεχόμενων αντίθετων ειδικών συνταγματικών ρυθμίσεων — την άνιση μεταχείριση των ουσιωδώς όμοιων καταστάσεων και την ίση μεταχείριση των ουσιωδώς ανόμοιων καταστάσεων. Κατά συνέπεια η αρχή της ισότητας αποκλείει τις ανισότητες που προκύπτουν όχι μόνο από αντίθετες με τις ισχύουσες διατάξεις πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, αλλά και από δραστηριότητες ή παραλείψεις των οργάνων αυτών που προβλέπονται, ενδεχομένως, από ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Άλλωστε, όπως είναι φανερό, τέτοιου είδους ρυθμίσεις είναι αντισυνταγματικές, πράγμα που σημαίνει ότι αντισυνταγματικές και, άρα, κατ' ουσία παράνομες είναι και οι ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων

ευθύνης του νομοθετούντος κράτους, όπ. παρ., σελ. 937 επ., *Η. Κυριακόπουλου*, Ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, όπ. παρ., Νο 65, *του ίδιου*, Ελληνικόν διοικη-
τικών δίκαιον, Ι, όπ. παρ., ιδίως σελ. 152 επ., *Γ. Παπαχατζή*, Σύστημα του ισχύον-
τος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, όπ. παρ., ιδίως σελ. 944 επ., *Μ. Στασινό-
πουλου*, Αστική ευθύνη του κράτους, όπ. παρ., σελ. 93 επ. Πρβλ. και *P. Dagtoglou*,
Ersatzpflicht des Staates bei legislativen Unrecht, 1963. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό
ότι ένα τμήμα της θεωρίας, η οποία αποδέχεται την εφαρμογή της αρχής της αστι-
κής ευθύνης του δημοσίου και στις περιπτώσεις αντισυνταγματικών διατάξεων νό-
μων ή κανονιστικών πράξεων, που προσβάλλουν συγκεκριμένα δικαιώματα ή έν-
νομα συμφέροντα, στηρίζει τη θέση του αυτή στο ότι τέτοιες αντισυνταγματικές
διατάξεις επιβάλλουν, ουσιαστικώς, μία ειδική ή ιδιαίτερη θυσία, η οποία προσ-
κρούει στην αρχή της ισότητας. Βλ. π.χ. *Ν. Ν. Σαρίπολου*, Σύστημα ελληνικού
συνταγματικού δικαίου, ΙΙΙ, 1923, σελ. 40, *Η. Κυριακόπουλου*, Ερμηνεία του
άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, όπ. παρ., Νο 65, *του ίδιου*, Ελληνικόν διοικητικών δίκαιον,
όπ. παρ., σελ. 152 επ. Πρβλ. και *P. Duez*, La responsabilité de la puissance publique (en
dehors du contrat), όπ. παρ., σελ. 207 και *M. Waline*, Traité élémentaire de droit admi-
nistratif, 5η έκδ., 1950, σελ. 566. Πρβλ. τέλος και την απόφαση του Συμβουλίου της
Επικρατείας 2098/1953.

του δημοσίου που στηρίζονται σ' αυτές⁶⁵.

Η προηγούμενη σειρά συλλογισμών οδηγεί στο ακόλουθο συμπέρασμα: Η αρχή της ισότητας αποτελεί θεμέλιο, πάνω στο οποίο είναι, από νομική άποψη, δυνατό να στηριχθεί μιὰ γενική υποχρέωση του δημοσίου⁶⁶ να αποκαθιστά τη ζημία που προκύπτει, για φυσικά ή νομικά πρόσωπα, όχι μόνο από παράνομες αλλά και από προβλεπόμενες από ειδικές ρυθμίσεις νόμου ή κανονιστικής πράξης ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του. Η αναγνώριση μιὰς τέτοιας υποχρέωσης είναι σε θέση να αποκλείσει ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα ειδικών ρυθμίσεων, η οποία προκύπτει από το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις αυτές παραβιάζουν την αρχή της ισότητας.

1. Τα σημερινά δεδομένα της ελληνικής έννομης τάξης

Η υιοθέτηση και εφαρμογή στην πράξη του προαναφερόμενου συμπεράσματος, ως προς τη φύση και τη λειτουργία της αρχής της ισότητας, μπορεί να ασκήσει ευεργετική επίδραση στην εξέλιξη των σημερινών δεδομένων — νομολογιακών και θεωρητικών — της ελληνικής έννομης τάξης.

Πραγματικά, όπως έχει ορθώς παρατηρηθεί⁶⁷, στο πλαίσιο του ελληνικού δικαίου δεν αναγνωρίζεται, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, γενική αρχή, από την οποία να προκύπτει υποχρέωση του δημοσίου για αποζημίωση τρίτων, από ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του, που είναι σύμφωνες με ειδικές ρυθμίσεις νόμου ή κανονιστικής πράξης. Κατά συνέπεια τέτοια υποχρέωση φαίνεται να καθιερώνεται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, όπου το Σύνταγμα ή η ισχύουσα νομοθεσία την προβλέπει και τη ρυθμίζει ρητώς.

Ως παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων μπορούν να αναφερθούν⁶⁸:

65. Κατά συνέπεια τέτοιες ενέργειες ή παραλείψεις είναι νόμιμες μόνο κατ'επίφαση. Για το λόγο αυτό ακριβώς χρησιμοποιήθηκε, στο πλαίσιο των προηγούμενων αναλύσεων, η έκφραση «πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες που είναι σύμφωνες, *prima facie*, με την αρχή της νομιμότητας».

66. Και, βεβαίως, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

67. Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 636.

68. Βλ. Π. Δαγτόγλου, *ibid*.

α) Οι διάφορες μορφές απαλλοτριώσης ή άλλης στέρησης της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 17 και 18 του Συντάγματος⁶⁹.

β) Η κατά το άρθρο 18 παρ. 3 του Συντάγματος επίταξη⁷⁰.

γ) Η κατά το άρθρο 285 ΑΚ⁷¹ κατάσταση ανάγκης.

δ) Οι κατά το άρθρο 245 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα⁷² επεμβάσεις στην ιδιοκτησία, που αφορούν τη διενέργεια δοκιμαστικών

69. Βλ. ενδεικτικώς, *Α. Γεωργιάδη*, Εγχειρίδιο εμπράγματος δικαίου, τεύχ. γ', 1983, σελ. 275 επ., *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 523 επ., *του ίδιου*, Η συνταγματική προστασία της μετοχής, ΝοΒ, 27, σελ. 1409 επ., *Γ. Κασσιμάτη*, Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διευρυνσις αυτής, ΕΔΔ, 1974, σελ. 205 επ., *του ίδιου*, Ποία η έννοια της «καταλήψεως» ακινήτου υπό του Δημοσίου, μετά την κήρυξιν της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως αυτού και προ της καταβολής αποζημιώσεως, Αρμενόπουλος, 29, σελ. 14 επ., *Α. Μάνεση*, Αυτοδίκαιη ανάκληση αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, Αρμενόπουλος, 31, σελ. 414 επ., *Α. Μάνεση*, *Α. Μανιτάκη*, Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ, 29, σελ. 1199 επ., *Π. Παραρά*, Corpus, όπ. παρ., άρθρα 17 και 18, *Κ. Σούρλου*, Η αντισυνταγματικότητα της επιβαρύνσεως των παροδίων δια της αξίας λωρίδος είκοσι μέτρων, ΕΕΝ, 42, σελ. 1 επ., *Α. Τσάτσου*, Τα άρθρα 21 του Συντάγματος του 1968 και 17 του Συντάγματος του 1975, ΕΕΝ 43, σελ. 424-425, *Κ. Χορομίδη*, Η αναγκαστική απαλλοτριώσις, 1975, *του ίδιου*, το σχέδιο του Κώδικα περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων, ΝοΒ, 28, σελ. 233 επ., *του ίδιου*, Εισηγήση στο άρθρο 17 του Συντάγματος του 1975, Αρμενόπουλος, 29, σελ. 279 επ., *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, Το δίκαιον της ενεργού πολεοδομίας, 1979, ιδίως σελ. 113 επ.

70. Βλ. π.χ. *Π. Παραρά*, Corpus, όπ. παρ., άρθρο 18, σελ. 287 επ.

71. Βλ. *Κ. Ασπρογέρακα - Γρίδα*, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 193 επ., *Η. Γάφου*, ΕρμΑΚ, 285, *Α. Λίποδατς*, Κατάστασις ανάγκης, ΝοΒ, 4, σελ. 162 επ., *Ι. Ζησιάδου*, Η κατάστασις ανάγκης, 1943, *Δ. Μαρκιανού*, Κατάστασις ανάγκης κατ' ΑΚ, ΝοΒ, 2, σελ. 461 επ., *Γ. Μπαλή*, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 441 επ., *Δ. Μπόσδα*, Περί αμύνης και καταστάσεως ανάγκης κατ' ΑΚ, ΕΕΝ, 15, σελ. 465 επ., *Ν. Παπαντωνίου*, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, όπ. παρ., σελ. 242 επ., *Κ. Σημαντήρα*, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, όπ. παρ., ημίτομος α', σελ. 193 επ., *Ι. Σπυριδάκη*, *Ε. Περάκη*, Αστικός Κώδιξ, όπ. παρ., άρθρο 285, *Γ. Ταμπάκη*, εν *Γεωργιάδη Σταθόπουλου*, ΑΚ 285, *Κ. Τριανταφυλλόπουλου*, Υπαγωγή πράξεως επί καταστάσεως ανάγκης επιχειρηθείσης εις αδικοπραξίας, Νέον Δίκαιον, 6, σελ. 4 επ.

72. ΠΔ 76/1985 (άρθρο 204 του ν. 1065/1980, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 33 παρ. 2 του ν. 1416/1984).

εκσκαφών για την ανεύρεση υδάτων, την καλλιέργεια υφιστάμενων πηγών ή την τοποθέτηση σωλήνων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης⁷³.

2. Η προοπτική εξέλιξης

Η αρχή της ισότητας, κυρίως με την έννοια και τη μορφή της ισόρροπης κατανομής των δημόσιων βαρών, κατά το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, η οποία αποδοκιμάζει, μεταξύ άλλων, και την επιβολή ιδιαίτερων θυσιών⁷⁴ σε συγκεκριμένο ή συγκεκριμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, μπορεί να οδηγήσει στην κάλυψη του προαναφερόμενου κενού της ελληνικής έννομης τάξης και, κατά συνέπεια, στην καθιέρωση γενικής υποχρέωσης του δημοσίου να επανορθώνει τη βλάβη που προκαλούν, κατά παράβαση της αρχής της ισότητας, ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων του που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις.

Με τον τρόπο αυτό είναι δυνατό να θεμελιωθεί υποχρέωση του δημοσίου να αποκαθιστά, ιδίως με τη μορφή καταβολής αποζημίωσης, την ίση μεταχείριση εκείνων, που είναι αποδέκτες της κατ' αρχή νόμιμης δραστηριότητας ή των κατ' αρχή νόμιμων παραλείψεων των οργάνων του, στις ακόλουθες, κυρίως, περιπτώσεις.

73. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 245 παρ. 1 του π.δ. 76/1985: «Οι κύριοι ή οι κάτοχοι ακινήτων κτημάτων οφείλουν να ανέχονται τη διενέργεια δοκιμαστικών γεωτρήσεων και εκσκαφών μέσα στα κτήματά τους από το δήμο ή την κοινότητα ή τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, όταν προβλέπεται τούτο από τεχνική ή γεωλογική μελέτη ή έκθεση για την ανεύρεση υδάτων, την καλλιέργεια υφιστάμενων πηγών ή την τοποθέτηση σωλήνων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης. Η μετατόπιση των σωλήνων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, που τοποθετούνται, γίνεται ύστερα από αίτηση του κυρίου ή του κατόχου του ακινήτου, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που εκδίδεται μέσα σε είκοσι ημέρες. Στην περίπτωση αυτή η σχετική δαπάνη επιβαρύνει το δήμο ή την κοινότητα. Επίσης, οι κύριοι ή κάτοχοι ακινήτων κτημάτων υποχρεούνται να ανέχονται την τοποθέτηση ενδεικτικών πινακίδων, για την κυκλοφορία και την ονοματοθεσία οδών και πλατειών, καθώς και τη στήριξη φωτιστικών σημάτων».

74. Ιδιαίτερων θυσιών, οι οποίες μάλιστα προέρχονται από ενέργειες ή παραλείψεις που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και έτσι προκαλούν ωφέλεια στο κοινωνικό σύνολο, ενώ τα βάρη, τα οποία συνεπάγονται, επωμίζονται μόνον ορισμένα από τα μέλη του κοινωνικού συνόλου (βλ. και παραπάνω, σελ. 135 επ. και 140 επ.).

α) Στις περιπτώσεις περιορισμών της κυριότητας, οι οποίοι χωρίς να καταλήγουν σε αφαίρεση της ιδιοκτησίας οδηγούν στον υπέρμετρο περιορισμό της, είτε με τη μορφή της άρσης είτε και με τη μορφή της αδρανοποίησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτή. Πρόκειται για τη γνωστή, ιδίως στο χώρο της νομικής θεωρίας, περίπτωση της *de facto* απαλλοτρίωσης^{75,76}.

75. Βλ., ενδεικτικώς, *Α. Γεωργιάδη*, Εμπράγματον δίκαιον, II, 1975, σελ. 105 επ., *του ίδιου*, Εγχειρίδιο εμπράγματον δικαίου, τευχ. γ', όπ. παρ., σελ. 277, *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 541 επ. (και τη σχετική νομολογία), *Γ. Κασιμάτη*, Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, σελ. 29 επ., (και τη σχετική βιβλιογραφία). Στο χώρο της ελληνικής νομολογίας γίνεται παγίως δεκτή η αρχή, σύμφωνα με την οποία η θέσπιση, για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, περιορισμών τόσο στο περιεχόμενο όσο και στην έκταση του δικαιώματος της κυριότητας δεν μπορεί να φθάσει ως την εξαφάνιση ή την ολοσχερή αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της. Άρα ως στέρηση της ιδιοκτησίας, κατά το άρθρο 17 παρ. 2 του Συντάγματος, πρέπει να νοηθεί όχι μόνον η αφαίρεση της κυριότητας και η κτήση της από άλλον ή άλλους, αλλά και η κατάργησή της με την επιβολή περιορισμών που την καθιστούν αδρανή ή εμποδίζουν την απόλαυση ουσιωδών στοιχείων της ιδιοκτησίας. Για την παλαιότερη νομολογία βλ., κυρίως, *Α. Γεωργιάδη*, Εμπράγματον δίκαιον, όπ. παρ., σελ. 105 επ. και *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 541 επ. Από την πιο πρόσφατη νομολογία βλ., ιδίως, ΣτΕ 670, 2040-2045, 3345/1977, 775, 3439, 3440, 3441, 3442, 3443, 3954/1979, 387, 2418, 3466/1980, 2170, 2302/1981, 1503, 1640/1982, 279, 280, 536, 537/1983. Πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι η νομολογία ερμηνεύει στενώς την προαναφερόμενη αρχή και σπανίως φθάνει να δεχθεί ότι υπάρχει, κατά τη θέσπιση περιορισμών της κυριότητας, εξαφάνιση ή και ολοσχερής αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της. Έτσι έχει γίνει δεκτό ότι «η θέσπις λίαν αυστηρών όρων και περιορισμών δομησεως και χορήσεως ... καθιστώντων μη άρτια και μη οικοδομήσιμα γήπεδα και αγροτεμάχια ... δεν δύναται να θεωρηθῇ ότι συνιστά συνταγματικώς ανεπίτρεπτον περιορισμόν της ιδιοκτησίας, υπερβαίνοντα το προσήκον μέτρον ή τα ανεκτά όρια και, οδηγεί εις ουσιαστικὴν εκμηδένισιν ή δήμευσιν του δικαιώματος της κυριότητος (βλ. ΣτΕ 4592/1977, Πρβλ. και ΣτΕ 171, 4591/177, 2034, 3794/1978, 1907-1910/1980, 3984-3987/1980). Η θεωρία της *de facto* απαλλοτρίωσης έχει υποστεί ιδιαίτερη και εκτεταμένη επεξεργασία ιδίως στο πλαίσιο του γερμανικού δημόσιου δικαίου (*enteignungsgleicher Eingriff*). Βλ., ενδεικτικώς, *N. Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 241 επ., *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, όπ. παρ., σελ. 354 επ., *F. Mayer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 233 επ. και *W. Rüfner*, in Erichsen / Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 387 επ.

76. Πρβλ., στο χώρο του γερμανικού δικαίου, και τον συγγενή θεσμό της απο-

θ) Στις περιπτώσεις εκείνες, όπου το δημόσιο αναγνωρίζει σε ορισμένο, φυσικό ή νομικό, πρόσωπο το δικαίωμα ανάπτυξης μιάς νόμιμης δραστηριότητας, η οποία όμως έχει δυσμενείς επιπτώσεις σε τρίτους, ιδίως ως προς την ελεύθερη χρήση και κάρπωση της ιδιοκτησίας τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας επέμβασης στην ιδιοκτησία αποτελούν π.χ. οι παραχωρήσεις αδειών, με βάση τις οποίες επιτρέπεται η διαμόρφωση πρόχειρων κατασκευασμάτων για την ανέγερση οικοδομών, κατασκευασμάτων που παρενοχλούν ουσιαστικά γειτονικά ακίνητα⁷⁷.

γ) Στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες τα όργανα του δημοσίου αναπτύσσουν νόμιμη δραστηριότητα, που όμως εκθέτει, εξαιτίας της ιδιομορφίας του περιεχομένου της, σε ιδιαίτερο κίνδυνο ορισμένο ή ορισμένα πρόσωπα⁷⁸. Πρόκειται για ολόένα και πιο συχνές, λόγω της εξέλιξης της

ζημίωσης εξαιτίας της επιβολής ενός ιδιαίτερου βάρους (ή και μιάς ιδιαίτερης θυσίας) (Aufopferung), το οποίο δεν μπορεί να εξομοιωθεί με απαλλοτρίωση ή με de facto απαλλοτρίωση. Βλ., ενδεικτικώς, N. Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 145 επ., H.J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, I, όπ. παρ., σελ. 534 επ., F. Mayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 243 επ., και W. Rüfner, in Erichsen / Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 395 επ.

77. Στις περιπτώσεις αυτές η αποζημίωση αποσκοπεί, όπως είναι φανερό, στην εξισορρόπηση από τη μιά πλευρά της ωφέλειας, η οποία προκύπτει από την ανάπτυξη της νόμιμης δραστηριότητας, για ορισμένο ή ορισμένα, φυσικά ή νομικά, πρόσωπα και από την άλλη των βαρών, που αντιστοιχούν στους τρίτους. Στο πλαίσιο του γερμανικού δημόσιου δικαίου γίνεται εδώ λόγος για «öffentlich-rechtliche Vorteilsausgleichung». Βλ., σχετικώς, E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, όπ. παρ., σελ. 364 επ. και H. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, I, όπ. παρ., σελ. 574 επ. Βλ. και παραπάνω, σελ. 132 επ.

78. Η σημασία και οι νομικές επιπτώσεις των περιπτώσεων αυτών θα αναλυθούν εκτενώς στο δεύτερο τόμο της μελέτης αυτής, κατά την έρευνα των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και ιδίως κατά την έρευνα της προϋπόθεσης εκείνης, σύμφωνα με την οποία αστική ευθύνη του δημοσίου δημιουργείται από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του. Εδώ επισημαίνεται απλώς, για την πληρότητα της ανάπτυξης, ότι πρόκειται για τη γνωστή, κυρίως στη γαλλική (responsabilité pour risque) και τη γερμανική (Gefährdungshaftung) επιστήμη και νομολογία του δημοσίου, ιδίως, δικαίου θεωρία της ευθύνης από τις επιπτώσεις μιάς νόμιμης αλλά επικίνδυνης δραστηριότητας, που αναπτύσσουν τα όργανα του δημοσίου. Βλ. σχετικώς π.χ. P. Amselek, La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative. Mélanges Eisenmann, 1975, σελ. 233 επ., R. Chapus, Droit administratif général, όπ. παρ., σελ.

τεχνολογίας, περιπτώσεις ανάπτυξης μιάς νόμιμης και επωφελούς, κατ' αρχή, για το κοινωνικό σύνολο δραστηριότητας, η οποία όμως εγκυμονεί σημαντικούς κινδύνους για τους διοικουμένους. Χαρακτηριστικά αναφέρονται π.χ. ορισμένες μορφές δραστηριότητας οργάνων του δημοσίου, οι οποίες προϋποθέτουν κατοχή και ιδίως χρησιμοποίηση πυροβόλου όπλου, ο υποχρεωτικός εμβολιασμός, ο οποίος μπορεί να έχει απρόδλεπτες συνέπειες για την υγεία του εμβολιαζομένου κλπ.

851 επ., *J.M. Cotteret*, Le régime de la responsabilité pour risque en droit administratif. Etudes de droit public, 1964, σελ. 377 επ., *J. P. Gilli*, La «responsabilité d'equité» de la puissance publique, *Dalloz*, 1971, σελ. 125 επ., *A. de Laubadère*, Traité de droit administratif, I, όπ. παρ., σελ. 751 επ., *G. Vedel*, Droit administratif, όπ. παρ., σελ. 488 επ., *N. Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 231 επ., *G. Jaenieke*, Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht? Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 20, 1963, σελ. 135 επ., *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, όπ. παρ., σελ. 359 επ., *F. Mayer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., σελ. 234, 245, 248, *H. J. Rinck*, Gefährdungshaftung, 1959, *W. Rüfner*, in *Erichsen / Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, όπ. παρ., ιδίως σελ. 408 επ., *H.J. Wolff*, *O. Bachof*, Verwaltungsrecht, I, όπ. παρ., σελ. 572 επ.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Οι σύγχρονες νομικές διαστάσεις του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου διαγράφονται από τρεις, κατά βάση, συνιστώσες. Η πρώτη από αυτές αφορά την έννοια και τη σημασία της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Η δεύτερη σχετίζεται με την ιστορική εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Η τρίτη, τέλος, συνδέεται με την αναζήτηση ενός ενιαίου νομικού θεμελίου, πάνω στο οποίο μπορεί να βασισθεί η αρχή της ευθύνης αυτής.

I. Ως προς την ορολογία διευκρινίζεται ότι ο όρος «αστική ευθύνη του δημοσίου» αποδίδει ακριβέστερα τη νομική πραγματικότητα, την οποία αφορά, απ' ό,τι ο γενικότερος και οπωσδήποτε λιγότερο σαφής όρος «αστική ευθύνη του κράτους».

A. Από πλευράς ορισμού ο όρος «αστική ευθύνη του δημοσίου», στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και νομικής επιστήμης, αναφέρεται στο νομικό καθεστώς που διέπει την οργάνωση και λειτουργία ενός μηχανισμού, ο οποίος διαγράφει τις προϋποθέσεις και τα όρια της υποχρέωσης του δημοσίου να αποκαθιστά τη ζημία, που προξενούν στους διοικουμένους (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του.

B. Το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτελεί μιά σειρά από λειτουργίες, από τις οποίες άλλες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως φανερές και άλλες ως λανθάνουσες.

1. Ως φανερή λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου, δηλαδή ως λειτουργία την οποία προβάλλει και σκιαγραφεί η

κυρίαρχη ιδεολογία και το εποικοδόμημα της έννομης τάξης, μπορεί να χαρακτηριστεί ο ρόλος που διαδραματίζει το καθεστώς αυτό, όταν εμφανίζεται με τη μορφή της εγγύησης εφαρμογής των θεσμών της σύγχρονης έννοιας του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.

2. Από τις λανθάνουσες λειτουργίες του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου επισημαίνονται η επιτρεπτική, η νομιμοποιητική και η παιδαγωγική λειτουργία.

α) Η επιτρεπτική λειτουργία συνδέεται με το γεγονός ότι οι διατάξεις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου επιτρέπουν στα όργανα του δημοσίου να προβλέψουν τις έννομες συνέπειες μιάς ενδεχομένως, παράνομης ενέργειας ή παράλειψης και να σταθμίσουν αν θα προδούν σ' αυτή.

β) Ως φραγμός της αυθαιρεσίας των οργάνων του η αστική ευθύνη του δημοσίου επιτελεί μία νομιμοποιητική λειτουργία, ιδίως στο μέτρο που διευκολύνει την αποδοχή και την αφομοίωση της δραστηριότητας των οργάνων αυτών από εκείνους, προς τους οποίους απευθύνεται.

γ) Τέλος η παιδαγωγική λειτουργία του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου προκύπτει από το ότι μέσα από τις περί αστικής ευθύνης του δημοσίου διατάξεις προβάλλεται ένα συγκεκριμένο πρότυπο, που επαγγέλλεται και εκφράζει το «δέον» εκείνο, περιεχόμενο του οποίου είναι η τήρηση της νομιμότητας.

II. Η ιστορική εξέλιξη του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου παρακολούθησε τη σταδιακή καθιέρωση και εμπέδωση των θεσμών του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.

A. Προηγήθηκε μία μακρά περίοδος, η οποία έχει τις ρίζες της στα δεδομένα των αρχαίων ελληνικών δικαίων και του ρωμαϊκού δικαίου και η οποία χαρακτηρίζεται από την επικράτηση της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου και από τον μετριαστικό θεσμό της προσωπικής ευθύνης των οργάνων του, για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές τους ενέργειες. Ως υπόδαθρο της αρχής του αστικώς ανευθύνου του δημοσίου χρησίμευσε, κατά βάση, αφενός η έννοια της κυριαρχίας, με τη μορφή της αποκλειστικής αρμοδιότητας της αρμοδιότητας (Kompetenz - Kompetenz) και αφετέρου η θεωρία, σύμφωνα με την οποία η προσωπικό-

τητα του νομικού προσώπου και, άρα, του δημοσίου, υπάρχει μόνο κατά πλάσμα δικαίου (*fictio juris*). Ειδικότερα η τελευταία αυτή θεωρία οδήγησε στο συμπέρασμα ότι τα όργανα του δημοσίου, όπως και τα όργανα κάθε άλλου νομικού προσώπου, δεσμεύουν, με τη δραστηριότητα ή τις παραλείψεις τους, το φορέα, στον οποίο ανήκουν, μόνον όταν ενεργούν στο πλαίσιο της αρμοδιότητας που τους έχει κατά νόμο ανατεθεί.

Β. Στην τελική επικράτηση της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου συνέβαλε από τη μιά πλευρά η σχετικοποίηση της έννοιας της κυριαρχίας, ως συστατικού στοιχείου του κράτους και από την άλλη η εξάπλωση της οργανικής θεωρίας ως προς τη φύση και τη λειτουργία της νομικής προσωπικότητας. Μάλιστα η επιρροή της οργανικής θεωρίας υπήρξε καθοριστική για τη διαμόρφωση των ρυθμίσεων του Αστικού Κώδικα, ως προς την αστική ευθύνη των νομικών προσώπων γενικώς (άρθρο 71) και ως προς την αστική ευθύνη του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ειδικότερα (άρθρα 104, 105 και 106 Εισ-ΝΑΚ).

1. Η θεσμική κατοχύρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου πραγματοποιήθηκε μετά από την υπερπήδηση ορισμένων τελευταίων εμποδίων, σημαντικότερα από τα οποία υπήρξαν το δημοσιονομικό και το νομικό, που εμφανίσθηκε ιδίως με τη μορφή έλλειψης ειδικών κανόνων ρύθμισης της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Χαρακτηριστική στο σημείο αυτό υπήρξε η εξέλιξη του γαλλικού, του γερμανικού και του αγγλικού δικαίου.

2. Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης η αρχή της αστικής ευθύνης του δημοσίου διαμορφώθηκε πολύ ενωρίς, αν συλλογιστεί κανείς ότι ήδη το 1858 η νομολογία του Αρείου Πάγου αναγνώρισε και οριοθέτησε την εφαρμογή της.

Πρέπει βεβαίως να σημειωθεί ότι η οριστική εμπέδωση και ολοκλήρωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ελληνική έννομη τάξη χαρακτηρίζεται από την προηγούμενη εμφάνιση σημαντικών παλινδρομήσεων, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία. Αιτίες των παλινδρομήσεων αυτών υπήρξαν, κυρίως, αφενός η έλλειψη ειδικής νομοθετικής ρύθμισης της αστικής ευθύνης του δημοσίου και αφετέρου οι δυσχέρειες που συνεπάγεται η μεταφορά των αρχών της πρόσθησης από το χώρο του ιδιωτικού στο χώρο του δημοσίου δικαίου.

Το τέλος των προαναφερόμενων παλινδρομήσεων σήμανε η έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα. Προηγήθηκε μιά σειρά γόνιμων συζητήσεων και προβληματισμών, τόσο στο πλαίσιο της θεωρίας όσο και στο πλαίσιο των εργασιών καθορισμού της νομοθετικής πολιτικής ως προς τη ρύθμιση της αστικής ευθύνης του δημοσίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων συζητήσεων και προβληματισμών παρέχουν οι εργασίες της Αναθεωρητικής Βουλής, οι οποίες κατέληξαν στην ψήφιση του Συντάγματος του 1911.

III. Με σκοπό να οργανώσει, κατά τρόπο ορθολογικό και αποτελεσματικό, τις εγγυήσεις εφαρμογής του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου η θεωρία — και δευτερευόντως η νομολογία — αναζήτησε ένα ενιαίο νομικό θεμέλιο, πάνω στο οποίο θα μπορούσε να βασίσει την όλη δομή και λειτουργία του.

A. Η έρευνα για την ανεύρεση του ενιαίου αυτού νομικού θεμελίου προσανατολίσθηκε αρχικώς γενικώς προς τους θεσμούς του κράτους δικαίου. Ακολούθησε μία στροφή τόσο προς την αξιοποίηση της αρχής του εγγυητικού ρόλου, τον οποίο διαδραματίζει το κράτος όσο και προς την επίκληση της αρχής του συσχετισμού μεταξύ ωφέλειας και αντίστοιχου δάρους.

B. Τις αδυναμίες και τα κενά των προηγούμενων θεωρητικών κατασκευών ήρθε να εξαλείψει η θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία δόση της αρχής της ισότητας.

1. Η τοποθέτηση αυτή στηρίζεται στη διαπίστωση ότι το καθεστώς της αστικής ευθύνης του δημοσίου αποτελεί, σε γενικές τουλάχιστον γραμμές, θεσμό αποκατάστασης της βλάβης, την οποία προκαλούν σε συγκεκριμένο ή συγκεκριμένα, φυσικά ή νομικά, πρόσωπα, παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του δημοσίου, από τις οποίες ωφελείται, κατ' αρχή, το κοινωνικό σύνολο. Ειδικότερα ο θεσμός της αστικής ευθύνης του δημοσίου λειτουργεί προς την κατεύθυνση της πραγμάτωσης του περιεχομένου της αρχής της ισότητας ως προς τα δημόσια δάρη, δηλαδή ο θεσμός της διορθωτικής δικαιοσύνης, ο οποίος τείνει, κατά προορισμό, προς την ολοκλήρωση της ισότητας ως αρχής της διανεμητικής δικαιοσύνης.

2. Η θεμελίωση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του δημοσίου

Επίλογος

στην ενιαία δάση της αρχής της ισότητας έχει ως συνέπεια τη θωράκιση του καθεστώτος αυτού με ένα πλέγμα συνταγματικών εγγυήσεων, οι οποίες απορρέουν ιδίως από το ρυθμιστικό περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Τις ουσιαστικές αυτές εγγυήσεις συμπληρώνουν οι δικονομικές εγγυήσεις, που προκύπτουν από την επίκληση των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος.

3. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου στην ενιαία δάση της αρχής της ισότητας έχει και ορισμένες άλλες σημαντικές, από νομική άποψη, προεκτάσεις.

Ειδικότερα η θεμελίωση αυτή συνεπάγεται κατά πρώτο λόγο μία γενίκευση της εφαρμογής της αρχής της αστικής ευθύνης του δημοσίου σε όλο το φάσμα της δράσης των οργάνων του δημοσίου. Κατά δεύτερο λόγο, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την καθιέρωση μιάς γενικής υποχρέωσης του δημοσίου να αποκαθιστά τις ζημιογόνες συνέπειες που προκύπτουν ακόμη και από νόμιμες, *prima facie*, πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ι. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Α. ΒΙΒΛΙΑ

- Αγγελή (Φ.)*, Ακουίλιος Νόμος, 1934.
Αδάμου (Σ.), Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, 1956.
Αισχύλου, Πέρσαι.
Αισχύλου, Ευμενίδες.
Αναστόπουλου (Γ.), Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας, 1982.
Ανδρουλάκη (Ν.), Ποινικόν δίκαιον, τ. Β', 1970.
Αραβαντινού (Ι.), Πραγματεία περί ευθύνης των Ηγεμόνων των Υπουργών, 1880.
Αριστοτέλους, Αθηναίων Πολιτεία.
Αριστοτέλους, Ηθικά Νικομάχεια.
Αριστοτέλους, Πολιτικά.
Αριστοτέλους, Ρητορική.
Αριστοφάνους, Σφήκες.
Arndts (P.), (μετάφραση *Ι. Κυριακού*), Ρωμαϊκόν δίκαιον, Ι, 1889.
Ασπρογέρακα-Γρίθα (Κ.), Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 1981.
Βεγλερή (Φ.), Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, Ι, 1946.
Βεγλερή (Φ.), Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, 1955.
Βεγλερή (Φ.), Η σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα, 1977.
Berthélémy (H.), (μετάφραση *Μ. Στασινόπουλου*), Διοικητικόν δίκαιον, τ. Α', 1935.

- Βλάχου (Γ.), Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1979.
- Γαζή (Α.), Γενικαί αρχαί του αστικού δικαίου, Β2, 1974.
- Γεωργιάδη (Α.), Εμπράγματον δίκαιον, II, 1975.
- Γεωργιάδη (Α.), Εγχειρίδιο εμπράγματον δικαίου, τεύχ. γ', 1983.
- Γεωργιάδη (Α.), Σταθόπουλου (Μ.), Αστικός Κώδιξ, I, Γενικαί Αρχαί, 1978.
- Γεωργόπουλου (Κ.), Στοιχεία συνταγματικού δικαίου, Α', 1971.
- Δαγτόγλου (Π.), Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2η έκδ., 1984.
- Δαγτόγλου (Π.), Γενικό διοικητικό δίκαιο, τ. γ/1, 1981.
- Δαγτόγλου (Π.), Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, I, 2η έκδ., 1985.
- Δεμερτζή (Κ.), Περί της ευθύνης του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των υπαλλήλων αυτού, 1903.
- Δένδια (Μ.), Διοικητικόν δίκαιον, Α, 5η έκδ., 1964.
- Dernburg (H.), (μετάφραση Γ. Δυοβουνιώτου), Γενικαί Αρχαί, 1889.
- Δεσποτόπουλου (Κ.), Μελετήματα φιλοσοφίας του δικαίου, 1980.
- Ευσταθιάδου (Κ.), Διεθνές δίκαιον, Α, 1963.
- Flaceliere (R.), Ο δημόσιος και ιδιωτικός βίος των αρχαίων Ελλήνων, 1985.
- Ζέγγελη (Η.), Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον, 2η έκδ., 1912.
- Ζέπου (Π.), Ευθύνη εξ αλλοτριών πράξεων εν τω ισχύοντι αστικῷ δικαίῳ 1927.
- Ζησιάδου (Ι.), Η κατάσταση ανάγκης, 1943.
- Ηλιόπουλου (Τ.), Σύστημα ελληνικού ποινικού δικαίου, I, 2η έκδ., 1919.
- Καλλιγά (Π.), Γενικαί αρχαί, 1878.
- Καλλιγά (Π.), Σύστημα του ρωμαϊκού δικαίου καθ' α εν Ελλάδι πολιτεύεται πλην των Ιονίων Νήσων, 3η έκδ., III, 1885.
- Κασιμάτη (Γ.), Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972.
- Κασιμάτη (Γ.), Συνταγματικό δίκαιο, II, 1980.
- Καστοριάδη (Κ.), Η φαντασιακή θέσμιση της εξουσίας, 2η έκδ., 1985.
- Κανκά (Κ.), Κανκά (Δ.), Ειδικόν ενοχικόν δίκαιον, 5η έκδ., 1974.
- Κεραμέως (Κ.), Αστικό δικονομικό δίκαιο, I, 2η έκδ., 1983.
- Κόκκινου (Ε.), Διοικητικόν δίκαιον, 1863.
- Κορδογιαννόπουλου (Π.), Η νομολογιακή εφαρμογή των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, 1961.
- Κόρσου (Δ.), Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου, τ. Β', τεύχ. α', 1976, και τεύχ. β', 1985.
- Κόρσου (Δ.), Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, τ. Α', τεύχ. β', 1985.
- Κρασσά (Α.), Γενικαί Διδασκαλίας, 1927.

- Κυριακόπουλου (Η.)*, Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον, II, 3η έκδ., 1958.
- Κυριακόπουλου (Η.)*, Τα Συντάγματα της Ελλάδος, 1960.
- Λιτξερόπουλου (Α.)*, Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου, 1932.
- Liddell (H.), Scott (R.)*, Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσης (μετάφραση *Ξ. Μόσχου*).
- MacDowell (D.)*, Το δίκαιο στην Αθήνα των κλασικών χρόνων, 1986.
- Μαγκάκη (Γ.)*, Ποινικό δίκαιο, 2η έκδ., 1981.
- Μαθιουδάκη (Μ.)*, *Ανδρονόπουλου (Β.)*, *Χατζηθεοδώρου (Σ.)*, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, 1979.
- Μάνεση (Α.)*, Συνταγματικόν δίκαιον, τ. Α', 1967.
- Μάνεση (Α.)*, Συνταγματικό δίκαιο, I, 1980.
- Μάνεση (Α.)*, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980.
- Μάνεση (Α.)*, Δίκαιο, Σύνταγμα, Πολιτική, 1984.
- Μαριδάκη (Γ.)*, Εισηγητική έκθεσις εις το προσχέδιον του Δικαίου των Προσώπων. Σχέδιον Αστικού Κώδικος, Δίκαιο των Προσώπων.
- Μουζέλη (Ν.)*, Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης, 2η έκδ., 1978.
- Μπαλή (Γ.)*, Μελέται αστικού δικαίου, 1938.
- Μπαλή (Γ.)*, Γενικαί αρχαί του αστικού δικαίου, 8η έκδ., 1961.
- Μπαλτάκου (Π.)*, Αστική ευθύνη του κράτους. Η προϋπόθεση του παρανόμου, 1985.
- Μπέσιλα-Μακρίδη (Ε.)*, Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο, 1985.
- Νικολούδη (Η.)*, Αριστοτέλη, Ηθικά Νικομάχεια, Βιβλίο ε', Περί Δικαιοσύνης, 1975.
- Οικονομίδου (Β.)*, Στοιχεία του αστικού δικαίου, I, Γενικαί αρχαί, 2η έκδ., 1933.
- Παπαδημητρίου (Γ.)*, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποιήσεως. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, I, 1982.
- Παπανικολαΐδου (Δ.)*, Εισαγωγή εις το διοικητικόν δικονομικόν δίκαιον, Α', 1977.
- Παπαντωνίου (Ν.)*, Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ., 1983.
- Παπαρηγόπουλου (Π.)*, Το εν Ελλάδι ισχύον αστικόν δίκαιον, II, 1880.
- Παπασταθόπουλου (Δ.)*, Θέματα διοικητικού δικονομικού δικαίου, II, Διοικητική δικαιοδοσία, 1932.
- Παπαχατζή (Γ.)*, Η ευθύνη της διοικήσεως εκ παρανόμων πράξεων, 1947.

- Παπαχατζή (Γ.)*, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 6η έκδ., 1983.
- Παραρά (Π.)*, Το Σύνταγμα του 1975, Corpus, I, 1982.
- Παυλόπουλου (Π.)*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Μία σύγχρονη έποψη του κράτους δικαίου, 1982.
- Παυλόπουλου (Π.)*, Μαθήματα διοικητικής επιστήμης, I, Το διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων, 2η έκδ., 1983.
- Πλάτωνος*, Πολιτεία.
- Πλάτωνος*, Πρωταγόρας.
- Πουλαντζά (Ν.)*, Το κράτος, η εξουσία και ο σοσιαλισμός, 1978.
- Πουλαντζά (Ν.)*, Για τον Γκράμσι, 1982.
- Ράϊκου (Α.)*, Παραδόσεις συταγματικού δικαίου, τ. Α', 5η έκδ., 1978, τ. Β', τεύχ. α', 1983 και τεύχ. β', 1984.
- Regelsberger (F.)*, (μετάφραση Γ. Μαριδάκη - Χρ. Πράτσια), Γενικά διδασκαλίες του δικαίου των Πανδεκτών, 1915.
- Ρούκουνα (Ε.)*, Διεθνές δίκαιο, I, 1982.
- Ρούσσου (Τ.)*, Αισχύλου Αποσπάσματα, 1985.
- Σαρίπολου (Ν.Ν.)*, Σύστημα ελληνικού συνταγματικού δικαίου, III, 1923.
- Σαχίνη (Π.)*, Περί της διακρίσεως των εξουσιών, 1910.
- Σδώλου (Α.)*, Πολιτική εξουσία και κυριαρχία, 1917.
- Σγούρίτσα (Χρ.)*, Συνταγματικόν δίκαιον, τ. Α', 2η έκδ., 1962.
- Σημαντήρα (Κ.)*, Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ημίτομος α', 2η έκδ., 1976.
- Σπηλιωτόπουλου (Ε.)*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου, 2η έκδ., 1981 και 3η έκδ., I, 1986.
- Σπηλιωτόπουλου (Ε.)*, Βασικοί θεσμοί υπαλληλικού δικαίου, 1984.
- Σπυριδάκη (Ι.)*, *Περάκη (Ε.)*, Αστικός Κώδιξ, 1978.
- Στασινόπουλου (Μ.)*, Περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, 2η έκδ., 1934.
- Στασινόπουλου (Μ.)*, Αστική ευθύνη του κράτους, 1950.
- Στασινόπουλου (Μ.)*, Νομικά μελέται, 1972.
- Σταθόπουλου (Μ.)*, Γενικό ενοχικό δίκαιο, I, 1978.
- Τάχου (Α.)*, Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητος εις το διοικητικόν δίκαιον, 1973.
- Τάχου (Α.)*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1985.
- Τούση (Α.)*, Νομικά πρόσωπα, 1946.
- Τριανταφυλλόπουλου (Ι.)*, Αρχαία ελληνικά δίκαια, 1970.

- Τσάτσου (Δ.), Η κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κειμένης διατάξεως, 1960.
- Τσάτσου (Δ.), Συνταγματικό δίκαιο, Ι, 2η έκδ., 1982.
- Τσάτσου (Δ.), Συνταγματικό δίκαιο, Ι, 3η έκδ., 1985.
- Τσάτσου (Θ.), Μελέται διοικητικού δικαίου, 1958.
- Τσάτσου (Θ.), Μελέται συνταγματικού δικαίου, 1958.
- Τσάτσου (Θ.), Αι γενικαί αρχαί του πολιτειακού δικαίου, 1959.
- Τσουκαλά (Κ.), Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα, 2η έκδ., 1983.
- Φαρδή (Γ.), Συνταγματικόν δίκαιον, Ι, 1931.
- Φίλιον (Π.), Ενοχικόν δίκαιον (Ειδικόν Μέρος), τεύχ. στ', 1977.
- Φιλιππίδου (Τ.), Η ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, 1950.
- Φλογαίτη (Σ.), Διοικητικοί και δημοσιονομικοί θεσμοί υπό το πρίσμα της θεωρίας της συμφωνικής δράσεως, 1981.
- Φλογαίτη (Σ.), Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, 1984.
- Φλογαίτη (Σ.), Το αγγλικό σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, 1985.
- Χιώλου (Κ.), Η κατάχρηση εξουσίας, 1985.
- Χορομίδη (Κ.), Η αναγκαστική απαλλοτριώσις, 1975.
- Χριστοφιλόπουλου (Δ.), Το δίκαιον της ενεργού πολεοδομίας, 1979.
- Χωραφά (Ν.), Ποινικόν δίκαιον, Ι, 9η έκδ., 1978.
- Windscheid (B.), (μετάφραση Α. Αργυρού), Γενικαί αρχαί, 1901.

Β. ΑΡΘΡΑ

- Βάλληνδα (Φ.), Η ευθύνη του κράτους εκ των παρανόμων πράξεων των οργάνων της διοικήσεως, Θ, ΛΗ', σελ. 574, επ. και 589 επ.
- Βάλληνδα (Φ.), Ευθύνη κράτους και νομικών προσώπων δια πράξεις οργάνων, Θ, ΝΒ', σελ. 174 επ.
- Βεγλερρή (Φ.), Ευθύνη του κράτους εκ των νομοθετικών πράξεων, ΝΔ, 3, σελ. 222 επ.
- Βεγλερρή (Φ.), Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΑΠ 1470, 1471/1977, ΤοΣ 4 (1978), σελ. 202 επ.
- Βεγλερρή (Φ.), Τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι περιορισμοί τους, ΤοΣ 5 (1979), σελ. 25 επ. και 7 (1981), σελ. 193 επ. και 369 επ.
- Βουζίκα (Ε.), Η περί καταχρήσεως δικαιώματος διάταξις του άρθρου 281 ΑΚ και το δημόσιον δίκαιον, ΕΔΔ, 1968, σελ. 120 επ.
- Γάφον (Η.), Ερμηνεία του άρθρου 285 ΑΚ, ΕρμΑΚ.

- Γεραρή (Χ.)*, Σχόλια επί της υπ' αριθμ. 1101/1975 (Ολ.) αποφάσεως ΣτΕ, ΤοΣ 2 (1976), σελ. 77 επ.
- Γιδόπουλου (Α.)*, Εισήγηση στην απόφαση ΑΠ (Ολ.) 169/1925, Θ, ΛΣΤ', σελ. 703 επ.
- Δαγτόγλου (Π.)*, Επί της ευθύνης του κράτους δια πράξεις δημοσίας εξουσίας των οργάνων του, ΝοΒ, 3, σελ. 271 επ.
- Δαγτόγλου (Π.)*, Η ευθύνη του κράτους δια ζημίας εξ αδίκου νομοθετικής πράξεως, ΕΔΔ, 1962, σελ. 36 επ., 130 επ., 240 επ.
- Δαγτόγλου (Π.)*, Η συνταγματική προστασία της μετοχής, ΝοΒ, 27, σελ. 1409 επ.
- Δερτιλή (Π.)*, Περί της προσωπικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων και της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους, Αρχείον Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, Ι, σελ. 32 επ.
- Δεσποτόπουλου (Κ.)*, Διανεμητικόν και διορθωτικόν δίκαιον κατ' Αριστοτέλη, Μελετήματα Φιλοσοφίας του Δικαίου, 1980, σελ. 85 επ.
- Θεοδωρόπουλου (Π.)*, Το ανευθύνον του δημοσίου εκ παραβάσεως υπό των οργάνων αυτού διατάξεως κειμένης χάριν του γενικού συμφέροντος, ΝοΒ, 14, σελ. 78 επ.
- Θεοδωρόπουλου (Π.)*, Περιπτώσεις ανευθύνου του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων αυτού, ΝοΒ, 15, σελ. 80 επ.
- Κασιμάτη (Γ.)*, Περί του ισχύοντος εν Ελλάδι συστήματος αστικής ευθύνης εκ κακοδικίας, Τιμητικός Τόμος Π. Ζέπου, ΙΙΙ, σελ. 93 επ.
- Κασιμάτη (Γ.)*, Ποία η έννοια της «καταλήψεως» ακινήτου υπό του δημοσίου μετά την κήρυξιν της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως αυτού και προ της καταβολής αποζημιώσεως, Αρμενόπουλος, 29, σελ. 14 επ.
- Κασιμάτη (Γ.)*, Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής, ΕΔΔ, 1974, σελ. 205 επ.
- Κατσιγιάννη (Μ.)*, Νομολογία των τακτικών δικαστηρίων επί θεμάτων αστικής ευθύνης του κράτους, ΕΔΔ, 1974, σελ. 298 επ. και 384 επ.
- Καυκά (Κ.)*, Η ευθύνη του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του, Θ, ΝΘ', σελ. 857 επ.
- Κορδογιαννόπουλου (Π.)*, Νεώτερα νομολογιακά δεδομένα εν τη ερμηνεία των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, ΝοΒ, 14, σελ. 775 επ.
- Κορδογιαννόπουλου (Π.)*, Το πρόβλημα της ευθύνης του νομοθετούντος κράτους, ΕΕΝ, 24, σελ. 937 επ.
- Κρητικού (Α.)*, Ερμηνεία του άρθρου 71 ΑΚ, in *Γεωργιάδη - Σταθόπουλου*, Αστικός Κώδιξ, Ι, 1978.
- Κρίππα (Γ.)*, Η ποινική ευθύνη των Υπουργών. Συμβολή εις την ερμη-

- νείαν των άρθρων 85 και 86 του Συντάγματος, Ποινικά Χρονικά, ΚΗ', 1978, σελ. 81 επ.
- Κυριακόπουλου (Η.), Ερμηνεία των άρθρων 104 επ. ΕισΝΑΚ, ΕρμΑΚ, άρθρα 104 επ. ΕισΝΑΚ.
- Κυριακόπουλου (Η.), Η αστική ευθύνη της δημοσίας διοικήσεως εξ υπαιτίου ενεργείας των οργάνων αυτής, Αρμενόπουλος, Ι, σελ. 57 επ.
- Κυριακόπουλου (Η.), Ο θεσμός της καταχρήσεως εξουσίας εν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ, Αρμενόπουλος, 4, σελ. 3 επ.
- Λαμπίρη (Ι.), Η ευθύνη του δημοσίου κατά το ισχύον δίκαιον, ΕΕΝ, 8, σελ. 161 επ., και 9, σελ. 273 επ.
- Λιακόπουλου (Θ.), Δίκαιο και οικονομία, Μαρξισμός και Δίκαιο, 1984, σελ. 13 επ.
- Λέκκα (Ν.), Τα όρια του εκ του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ ανευθύνου του δημοσίου, ΝοΒ, 9, σελ. 705 επ.
- Λίποδατς (Α.), Κατάστασις ανάγκης, ΝοΒ, 4, σελ. 162 επ.
- Λίποδατς (Α.), Παρατηρήσεις στην απόφαση ΑΠ 437/1956, ΝοΒ, 5, σελ. 74 επ.
- Λίποδατς (Α.), Συνταγματική ισότητα και ανισότητα, ΝοΒ, 28, σελ. 449 επ.
- Μάνεση (Α.), Κριτικές σκέψεις για την έννοια και τη σημασία του δικαίου, Αφιέρωμα στον Κωνσταντίνο Τσάτσο, 1980, σελ. 365 επ.
- Μάνεση (Α.), Αυτοδίκαιη ανάκληση αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, Αρμενόπουλος, 31, σελ. 414 επ.
- Μάνεση (Α.), Η «σχετική αυτονομία» του κράτους στο έργο του Ν. Πουланτζά, Δίκαιο, Σύνταγμα, Πολιτική, 1984, σελ. 29 επ.
- Μάνεση (Α.), Δίκαιο και Πολιτική, Δίκαιο και Πολιτική, Νο 1, 1982, σελ. 1 επ.
- Μάνεση (Α.), Νομιμοποίηση της εξουσίας και δημοκρατική αρχή, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σελ. 581 επ.
- Μάνεση (Α.), Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σελ. 316 επ.
- Μάνεση (Α.), Μανιτάκη (Α.), Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ, 29, σελ. 1199 επ.
- Μανιτάκη (Α.), Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 4 (1978), σελ. 433 επ.
- Μαρκιανού (Δ.), Κατάστασις ανάγκης κατ' ΑΚ, ΝοΒ, 2, σελ. 461 επ.
- Μπαλή (Γ.), Ευθύνη νομικών προσώπων, Μελέται Αστικού Δικαίου.

1938, σελ. 323 επ.

Μπαλή (Γ.), Περί των νομοθετικώς ενδεικνυομένων ως προς την ευθύνη των νομικών προσώπων και δη του δημοσίου δια τας παρανόμους πράξεις των οργάνων αυτού, Μελέται Αστικού Δικαίου, 1938, σελ. 450 επ.

Μπέη (Κ.), Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας, Αφιέρωμα εις Γεώργιον Ι. Οικονομόπουλον, 1981, σελ. 195 επ.

Μπόσδα (Δ.), Η ευθύνη εξ αλλοτρίων πράξεων κατά τον Αστικόν Κώδικα, Θ, Ξ', σελ. 393 επ.

Μπόσδα (Δ.), Περί αμύνης και καταστάσεως ανάγκης κατά τον ΑΚ, ΕΕΝ, 15, σελ. 465 επ.

Μπόσδα (Δ.), Αναζητώντας τη σκέψη του Αριστοτέλη για τη δικαιοσύνη και το δίκαιο, ΝοΒ, 32, σελ. 956 επ.

Οικονομόπουλου (Γ.), Έννοια και έκταση του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής ακροάσεως και προστασίας, Δίκη, 10, σελ. 6 επ.

Παπαγιαννόπουλου (Γ.), Οι διοικητικές διαφορές ουσίας και ο Ν. 1406/1983, ΕΔΔ, 1985, σελ. 5 επ.

Παπαδημητρίου (Θ.), Ευθύνη του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων αυτού, ΝοΒ, 8, σελ. 1268 επ.

Παπαχατζή (Γ.), Η αστική ευθύνη των διοικητικών υπαλλήλων και των δικαστών εις το σύγχρονον δίκαιον, ΝΔ, Ζ', σελ. 292 επ.

Παπαχατζή (Γ.), Η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων επί της ευθύνης της διοικήσεως προς αποζημίωσιν λόγω παραβάσεως νόμου, Αρχείον Ιδιωτικού Δικαίου, 7, σελ. 204 επ.

Παπαχρήστου (Θ.), Δίκαιο και ιδεολογία, Μαρξισμός και Δίκαιο, 1984, σελ. 53 επ.

Παυλόπουλου (Π.), Η σύγχρονος έννοια και σημασία του συντονισμού της δράσεως των οργάνων της δημοσίας διοικήσεως, ΕΔΔ, 1977, σελ. 345 επ.

Παυλόπουλου (Π.), Η ανάκληση ανακλήσεως εκτελεστής διοικητικής πράξεως, ΕΔΔ, 1981, σελ. 253 επ.

Παυλόπουλου (Π.), Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο μηχανισμός του, Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1, 1981, σελ. 108 επ.

Παυλόπουλου (Π.), Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 5, 1984, σελ. 49 επ.

Πουλαντζά (Ν.), Οι σημερινοί μετασχηματισμοί του κράτους, η πολιτική κρίση και η κρίση του κράτους, Η κρίση του κράτους, 1980, σελ. 19 επ.

- Ράντου (Α.)*, Τινά περί της διατάξεως του άρθρου 32 παρ. 2 ν.δ. 170/1973, ΕΔΔ, 1978, σελ. 140 επ.
- Ρωμανού (Α.)*, Σημείωση in Regelsberger, Pandekten, I, παρ. 83, Θ, ΙΖ', σελ. 350 επ.
- Ρώτη (Ν.)*, Το πρόβλημα της ισότητας στη δόμηση του ελληνικού δημόσιου δικαίου, ΤοΣ 9 (1983), σελ. 607 επ.
- Σμαίλη (Π.)*, Αστική ευθύνη του κράτους δια τας πράξεις και παραλείψεις των δικαστικών υπαλλήλων και ληξιάρχων, ΝοΒ, 7, σελ. 991 επ.
- Σοϊλεντάκη (Ν.)*, Ο περιορισμός του δικαιώματος παροχής εννόμου προστασίας, Δίκη, 6, σελ. 191 επ.
- Σούρλου (Κ.)*, Η αντισυνταγματικότητα της επιβαρύνσεως των παροδίων δια της αξίας λωρίδος είκοσι μέτρων, ΕΕΝ, 42, σελ. 1 επ.
- Σταματούλη (Π.)*, Η κατάχρησης εξουσίας, Πειθαρχία, 1930, σελ. 681 επ.
- Στασινόπουλου (Μ.)*, Αναγωγή της Πολιτείας κατά του δημοσίου υπαλλήλου κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ, Θ, Ξ', σελ. 2 επ.
- Στασινόπουλου (Μ.)*, Τα όρια της ευθύνης του κράτους κατά το άρθρον 105 ΕισΝΑΚ, Τιμητικός Τόμος για τα εκατόν πενήντα χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984, σελ. 95 επ.
- Σωμερτίου (Ε.)*, Περί της ευθύνης του κράτους, Δικαιοσύνη, 2, σελ. 137 επ. και 163 επ.
- Ταμπάκη (Γ.)*, Ερμηνεία του άρθρου 285 ΑΚ, in Γεωργιάδη - Σταθόπουλου, Αστικός Κώδιξ, I, 1978.
- Τριανταφυλλόπουλου (Κ.)*, Υπαγωγή πράξεως επί καταστάσεως ανάγκης επιχειρηθείσης εις αδικοπραξίας, ΝΔ, 6, σελ. 4 επ.
- Τσάτσου (Α.)*, Τα άρθρα 21 του Συντάγματος του 1968 και 17 του Συντάγματος του 1975, ΕΕΝ, 43, σελ. 424-425.
- Τσάτσου (Θ.)*, Η επέκτασις της εννοίας της καταχρήσεως εξουσίας, Μελέται διοικητικού δικαίου, 1958, σελ. 195 επ.
- Τσάτσου (Θ.)*, Η προς ανάκλησιν των ιδίων πράξεων εξουσία της διοικήσεως, Μελέται διοικητικού δικαίου, 1958, σελ. 9 επ.
- Τσιθανόπουλου (Δ.)*, Ευθύνη του δημοσίου εκ πράξεων ή παραλείψεων των υπαλλήλων του, Ν. Πανδ., 6, σελ. 330 επ.
- Τσιθανόπουλου (Δ.)*, Εισηγήση στην απόφαση ΑΠ (Ολ.) 119/1906, Θ, ΙΖ', σελ. 359 επ.
- Φλώρου (Α.)*, Τινά περί του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ΕΕΝ, 35, σελ. 761 επ.
- Φραγκιά (Ι.)*, Τινά περί της αστικής ευθύνης των νομικών προσώπων και ιδία του κράτους εκ των αδίκων πράξεων ή παραλείψεων των αντιπροσώπων ή υπαλλήλων αυτού, ΕΕΓΝ, ΚΗ', σελ. 33 επ. και 74 επ.

- Χορομίδη (Κ.)*, Εισήγηση στο άρθρο 17 του Συντάγματος του 1975, Αρμενόπουλος, 29, σελ. 279 επ.
- Χορομίδη (Κ.)*, Το σχέδιο του Κώδικα περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων, ΝοΒ, 28, σελ. 233 επ.
- Ψαρού (Δ.)*, Παραδεκτόν της αιτήσεως ακυρώσεως κατά διοικητικών πράξεων περιορισμένης χρονικής ισχύος, ΕΔΔ, 1961, σελ. 233 επ.
- Ψωμά (Ι.)*, Το συνταγματικό δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας και η εφαρμογή του από τη νομολογία και τη θεωρία, Δίκη, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 1982.

II. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

A. ΒΙΒΛΙΑ

- Achterberg (N.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985.
- Alessi (R.)*, Principi di diritto amministrativo, I, II, 1974.
- Benoit (F.P.)*, Le droit administratif français, 1968.
- Berthélémy (H.)*, Traité de droit administratif, 7η έκδ., 1913.
- Beseler (G.)*, Volksrecht und Juristenrecht, 1843.
- Bloch (O.)*, *Watburg, von, (W.)*, Dictionnaire étymologique de la langue française, 5η έκδ., 1968.
- Bluntschli (J.C.)*, Psychologische Studien über Staat und Kirche, 1844.
- Bodin (J.)*, Six livres de la République, 1576 (ανατύπωση 1961).
- Bonnard (R.)*, De la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents en Angleterre, aux Etats Unis et en Allemagne, 1914.
- Braibant (G.)*, Le droit administratif français, 1984.
- Bréchon-Moulènes (C.)*, Les régimes législatifs de responsabilité publique, 1974.
- Burdeau (G.)*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 5η έκδ., 1972.
- Carré de Malberg (R.)*, Contribution à la théorie générale de l' état, I, 1920, II, 1922 (ανατύπωση I και II 1962).
- Chantébout (B.)*, Droit constitutionnel et science politique, 5η έκδ., 1983.
- Chapus (R.)*, Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, 1954.
- Chapus (R.)*, Droit administratif général, 1985.
- Chevallier (J.)*, *Loschak (D.)*, Science administrative, I, 1978.
- Collins (H.)*, Marxism and Law, 1984.
- Debbasch (Ch.)*, Droit administratif, 1968.

- Dagtoglou (P.)*, Ersatzpflicht des Staates bei legislativen Unrecht, 1963.
- Davis (K.C.)*, Administrative Law Text, 3η έκδ., 1972.
- Delvolvé (P.)*, Le principe d' égalité devant les charges publiques, 1969.
- Ducrocq (M.)*, Droit administratif, IV, 7η έκδ., 1900.
- Duez (P.)*, La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat), 1927.
- Duguit (L.)*, L' Etat, le droit objectif et la loi positive, I, 1901.
- Duguit (L.)*, Les transformations du droit public, 1921.
- Duguit (L.)*, Traité de droit constitutionnel, I, 3η έκδ., 1927.
- Eisenmann (Ch.)*, Cours de droit administratif, I, 1982.
- Engisch (K.)*, Verhandlungen der 40 deutsch. Juristentages, 1954.
- Erichsen (H.)*, *Martens (W.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1975.
- Ermacora (F.)*, Allgemeine Staatslehre, I, 1970.
- Esmein (A.)*, Droit constitutionnel, 6η έκδ., 1914.
- Fauconnet (P.)*, La responsabilité. Etude de sociologie, 2η έκδ., 1928.
- Feraud (J.F.)*, Dictionnaire critique de la langue française, 1787-1788.
- Forsthoff (F.)*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, 10η έκδ., 1973.
- Foulkes (D.)*, Administrative Law, 5η έκδ., 1982.
- Gierke, von, (O.)*, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1856.
- Gierke, von, (O.)*, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, 1883.
- Giese (F.)*, *Schunk (E.)*, *Winkler (K.)*, Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik, t. 20-21.
- Glötz (G.)*, La cité grecque, 1968.
- Gneist (R.)*, Der Rechtsstaat, 2η έκδ., 1879.
- Goldenberg(L.)*, Le Conseil d' Etat juge de fait, 1932.
- Grisel (A.)*, Droit administratif suisse, 1970 (ανατύπωση 1975).
- Guyénnot (J.)*, La responsabilité des personnes morales publiques et privées. Considérations sur la nature et le fonctionnement de la responsabilité du fait d' autrui, 1959.
- Häberle (P.)*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970.
- Habermas (J.)*, Theorie des kommunikativen Handelns, I, 1981.
- Hamilton (A.)*, The Federalist. A Commentary of the Constitution of the United States, 1888.
- Hatschek (J.)*, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 1931.
- Hauriou (A.)*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 6η έκδ., 1975.
- Hauriou (M.)*, Principes de droit public, 2η έκδ., 1916.

- Helfritz (G.)*, Grundzüge des Beamtenrechts, 1929.
- Hesse (K.)*, Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland, 10η έκδ., 1977.
- Hogg (P.)*, Liability of Crown in Australia, New Zealand and the United Kingdom, 1971.
- Hood Philips (O.)*, Constitutional and Administrative Law, 5η έκδ., 1973.
- Hopmann (E.)*, (Herausgegeben von) Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, 1971.
- Jellinek (G.)*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882.
- Jellinek (G.)*, Gesetz und Verordnung, 1887.
- Jellinek (G.)*, Allgemeine Staatslehre, 3η έκδ., 1966.
- Jellinek (W.)*, Verwaltungsrecht, 1929.
- Jouvenet de (B.)*, De la souveraineté. A la recherche du bien politique, 1955.
- Kelsen (H.)*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 2η έκδ., 1923.
- Kelsen (H.)*, Allgemeine Staatslehre, 1925 (ανατύπωση 1966).
- Kelsen (H.)*, Reine Rechtslehre (γαλλική μετάφραση *Ch. Eisenmann*), 1962.
- Kelsen (H.)*, General Theory of Law and State (ιταλική μετάφραση), 1974.
- Koechlin (H.F.)*, La responsabilité de l'Etat en dehors des contrats de l'an VIII à 1873, 1957.
- Krüger (H.)*, Allgemeine Staatslehre, 1964.
- Laband (P.)*, Deutsches Staatsrecht, I, 5η έκδ., 1911.
- Laferrière (E.)*, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, I, 2η έκδ., 1896.
- Laubadèrere de (A.)*, Traité de droit administratif, I, 9η έκδ., 1984.
- Legendre (P.)*, L'amour du censeur. Essai sur l'ordre dogmatique, 1974.
- Legendre (P.)*, Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriotique, 1976.
- Leibholz (G.)*, Die Gleichheit vor dem Gesetz, 2η έκδ., 1959.
- Lévy (D.)*, La responsabilité de la puissance publique et de ses agents en Angleterre, 1957.
- Locke*, Two Treaties of Government, 1690.
- Long (M.)*, *Weil (P.)*, *Braibant (G.)*, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 8η έκδ., 1984.
- Luchet (J.)*, L'arrêt Blanco. La thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'Etat, 1935.
- Mangoldt (H.)*, *Klein (F.)*, Das Bonner Grundgesetz, 2η έκδ., ανατύπωση 1966.
- Markoulakis (N.)*, L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative en France et en Grèce, 1977.

- Maunz (Th.)*, Deutsches Staatsrecht, 14η έκδ., 1965.
- Maunz (Th.)*, *Dürig (G.)*, *Hertzog (R.)*, *Schölz (R.)*, Grundgesetz, Kommentar, 5η έκδ., 1978.
- Mayer (F.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4η έκδ., 1977.
- Mestre (L.)*, Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale, 1899.
- Mestre (J.L.)*, Un droit administratif à la fin de l' Ancien Régime. Le contentieux des Communautés de Provence, 1976.
- Meyer (G.)*, *Anschutz (G.)*, Staatsrecht, 7η έκδ., 1919.
- Miaille (M.)*, Une introduction critique au droit, 1978.
- Miaille (M.)*, L' état du droit, 1978.
- Michoud (L.)*, La théorie de la personnalité morale, 1906.
- Montesquieu*, De l' esprit des lois, 1748.
- Mortati (C.)*, Istituzioni di diritto pubblico, I, 1975, II, 1976.
- Nawiasky (H.)*, Allgemeine Staatslehre, III, 1956.
- Nipperdey (H.C.)*, Reichsverfassungskommentar, II, 1930.
- Odent (R.)*, Contentieux administratif, 1970-1971.
- The Oxford English Dictionary*, 1787.
- Pavlopoulos (P.)*, La directive en droit administratif, 1978.
- Richelet (P.)*, Dictionnaire de l' Académie Française, 1694.
- Richelet (P.)*, Dictionnaire français, 1680.
- Rinck (H.J.)*, Gefährdungshaftung, 1959.
- Rivero (J.)*, Droit administratif, 10η έκδ., 1983.
- Rodotà (S.)*, (a cura di) Il controllo sociale delle attività private, 1977.
- Saleilles (R.)*, De la personnalité juridique, 1910.
- Sandulli (A.)*, Manuale di diritto amministrativo, 12η έκδ., 1974.
- Saripolos (N.N.)*, La démocratie et l' élection proportionnelle, I, 1899.
- Savigny, von, (F.C.)*, Lehrbuch des Römischen Rechts (γαλλική μετάφραση), II, 1841.
- Schaeffle (P.)*, Bau und Leben des sozialen Körpers. Encyclopädischer Entwurf einer realen Anatomie. Physiologie und Psychologie der menschlichen Gesellschaft, 1875.
- Schlecht (O.)*, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1968.
- Schmitt (C.)*, Legalität und Legitimität, 1932.
- Schmitt (R.)*, Strafrechtliche Massnahmen gegen Verbände, 1958.
- Schwartz (B.)*, Le droit administratif américain. Notions générales, 1952.
- La Selva (G.)*, La Costituzione della Repubblica Italiana, 1949.
- Smith de (S.A.)*, Constitutional and Administrative Law, 2η έκδ., 1973.

- Smith de (S.A.)*, Judicial Review of Administrative Action, 3η έκδ., 1973.
- Sourdat (A.)*, Traité général de la responsabilité civile. Ou l' action en dommages - intérêts en dehors des contrats, II, 1872.
- Starck (B.)*, Essai d' une théorie générale de la responsabilité civile, considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée, 1947.
- Teissier (G.)*, Responsabilité de la puissance publique, 1906.
- Truchet (D.)*, Les fonctions de la notion d' intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d' Etat, 1977.
- Tsatsos (Th.)*, Peri Politeias. Staatstheoretische Studien, 1972.
- Vedel (G.)*, Droit constitutionnel, 1949 (ανατύπωση 1984).
- Vedel (G.)*, Droit administratif, 7η έκδ., 1980.
- Wade (H.W.R.)*, Administrative Law, 4η έκδ., 1977.
- Wade (E.C.S.)*, *Godfrey Phillips (G.)*, Constitutional and Administrative Law, 9η έκδ., 1977.
- Waline (M.)*, Manuel élémentaire du droit administratif, 1946.
- Waline (M.)*, Traité élémentaire de droit administratif, 5η έκδ., 1950.
- Waline (M.)*, Droit administratif, 9η έκδ., 1963.
- Weber (M.)*, Wirtschaft und Gesellschaft (γαλλική μετάφραση), I, 1971.
- Wolff (H.)*, Organschaft und juristische Person, A, Juristische Person und Staatsperson, 1933.
- Wolff (H.J.)*, *Bachof (O.)*, Verwaltungsrecht, I, 9η έκδ., 1974.

B. ΑΡΘΡΑ

- Amselek (P.)*, La responsabilité sans faute des personnes publiques d' après la jurisprudence administrative, Mélanges Eisenmann, 1975, σελ. 233 επ.
- Auby (J.M.)*, Σχόλιο στην απόφαση CE 3.12.1956, Ministère de la Justice contre Thouzellier, Dalloz, 1956, σελ. 602 επ.
- Benoit (F.P.)*, Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique, Jurisclasseur Périodique, 1954, I, παρ. 1178 επ.
- Benoit (F.P.)*, Les fondements de la justice administrative, Mélanges Waline, II, 1974, σελ. 283 επ.
- Berlia (G.)*, Essai sur les fondements de la responsabilité civile en droit publique français, R.D.P., 1951, σελ. 700 επ.
- Chevallier (J.)*, Les fondements idéologiques du droit administratif français. Variations autour de l' idéologie de l' intérêt général, II, Curape, 1979.
- Cottéret (J.M.)*, Le régime de la responsabilité pour risque en droit administratif, Etudes de droit public, 1964, σελ. 377 επ.

- Dagtoglou (P.)*, Ανάλυση του άρθρου 34 G.G. in Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) 2η επεξεργασία, 1970, τ. 4.
- Dagtoglou (P.)*, Souveränität, Evangelisches Staatslexikon, σελ. 2321 επ.
- David (R.)*, Εισήγηση στην απόφαση TC 8.2.1873, Blanco, Dalloz, 1873, III, σελ. 17 επ.
- Despotopoulos (C.)*, Les concepts de juste et de justice selon Aristote, Archives de Philosophie du Droit, 1969, σελ. 283 επ.
- Duguit (L.)*, La doctrine allemande de l' autolimitation de l' Etat, RDP, 1919, σελ. 161 επ.
- Eisenmann (Ch.)*, Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, 1957, σελ. 25 επ.
- Eisenmann (Ch.)*, Sur le degré d' originalité du régime de la responsabilité extra - contractuelle des personnes (collectivités) publiques, Jurisclasseur Périodique, 1949, I, No 742 και 751.
- Foucault (M.)*, The Judicial Apparatus, Legitimacy and the State, 1984, σελ. 201 επ.
- Gilli (J.P.)*, La «responsabilité d' équité» de la puissance publique, Dalloz, 1971, σελ. 125 επ.
- Harlow (C.)*, *Distel (M.)*, Légalité, illégalité et responsabilité de la puissance publique en Angleterre, EDCE, No 29, 1977-1978, σελ. 335 επ.
- Hauriou (M.)*, Σχόλιο στην απόφαση C.E. 21.6.1895, Cames, Sirey, 1897, III, σελ. 33 επ.
- Hauriou (M.)*, Σχόλιο στην απόφαση CE 13.1.1899, Lepreux, S., 1900, 3, 1.
- Henriot (J.)*, Note sur la date et le sens de l' apparition du mot «responsabilité», Archives de Philosophie du Droit, No 22, 1977, σελ. 159 επ.
- Jaenicke (G.)*, Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht? Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 20, 1963, σελ. 135 επ.
- Laubadère de (A.)*, L' administration concertée, Mélanges Stassinopoulos, 1974, σελ. 407 επ.
- Leisner (W.)*, L' état de droit. Une contradiction? Recueil d' études en hommage à Ch. Eisenmann, 1975, σελ. 65 επ.
- Lepointe (G.)*, L' évolution de la responsabilité administrative dans la France du XIX^e siècle, Revue Historique du Droit Français, 1959, σελ. 214 επ.
- Lipset (S.M.)*, Social Conflict. Legitimacy and Democracy, Legitimacy and the State, 1984, σελ. 88 επ.
- Loschak (D.)*, Le principe de légalité. Mythes et mystifications, AJDA, 1981, σελ. 387 επ.
- Loschak (D.)*, *Heymann - Doat (A.)*, Les fonctions du droit administratif, L' Ad-

ministration dans son droit, 1985, σελ. 133 επ.

Markésinis (B.), The Royal Prerogative re-visited, Cambridge Law Journal, 1973, σελ. 287 επ.

Miaille (M.), Le droit administratif à l' épreuve. Les mutations idéologiques, L' Administration dans son droit, 1985, σελ. 176 επ.

Miaille (M.), *Allies (P.)*, Le droit administratif à l' épreuve. Les mutations socioéconomiques, L' Administration dans son droit, 1985, σελ. 160 επ.

Mourgeon (J.), Remarques sur les fondements de la responsabilité de la puissance publique, Annales de l' Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1971, σελ. 17 επ.

Prosser (T.), Democratisation, Accountability and Institutional Design : Reflections on Public Law, Law, Legitimacy and the Constitution, 1985, σελ. 170 επ.

Schaar (J.), Legitimacy in the Modern State, Legitimacy and the State, 1984, σελ. 104 επ.

Timsit (G.), Le concept de coordination, Bulletin de l' IAP, Οκτώβριος - Δεκέμβριος 1975, σελ. 140 επ.

Villey (M.), Esquisse historique sur le mot responsable, Archives de Philosophie du Droit, No 22, 1977, σελ. 45 επ.