

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ, ΛΑΡΙΣΑ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**«ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ  
ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ,  
ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΙΣΧΥΟΝΤΑ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ»**

**Ευαγγελία Γ. Βασιλείου**

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Δρ. Χριστίνα Δημολιού**

**ΛΑΡΙΣΑ**

**Ακαδημαϊκό έτος: 2019 -2020**

**Στους Γιάννη, Μυρσίνη και Νώντα.**

## **Βεβαίωση εκπόνησης εργασίας**

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο.

**Η φοιτήτρια**

**Ευαγγελία Γ. Βασιλείου**

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εμπειρία που μου προσέφερε η δεκαπενταετής σταδιοδρομία μου ως τακτικός δημόσιος υπάλληλος διοικητικού κλάδου αλλά και η εμπειρία μου ως πολίτης κατά τη διοικητική διεκπεραίωση των ιδιωτικών μου υποθέσεων, αποτέλεσαν την αφορμή για την παρούσα απόπειρα «σχεδιαγραμματικής τακτοποίησης», με γλώσσα όσο το δυνατόν πιο απλή και απαλλαγμένη από περίπλοκες νομικές σκέψεις, του πλαισίου της παροχής έννομης προστασίας στα πλαίσια του διοικητικού αυτοελέγχου, διακρίνοντας τα μέσα – διοικητικές προσφυγές, το είδος των προσβαλλόμενων πράξεων και τις σχετικές προϋποθέσεις.

Πολύτιμη βοηθός στην προσπάθειά μου αυτή υπήρξε η επιβλέπουσα καθηγήτριά μου Δρ. Χριστίνα Δημολιού, πάντα διαθέσιμη, όποτε παρίστατο από μέρους μου σχετική ανάγκη καθοδήγησης και υποστήριξης, τόσο με διά ζώσης επικοινωνία όσο και με το αξιόλογο σύγγραμμά της υπό τον τίτλο «Η Προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση» των εκδόσεων Παπαζήση (2019). Την ευχαριστώ θερμά και τη συγχαίρω για την επιστημονική της επάρκεια.

Τις εγκάρδιες ευχαριστίες μουοφείλω επίσης πρωτίστως στη συνάδελφο και συμφοιτήτριά μου Αλεξάνδρα Βασιλείου, για την αγαστή συνεργασία μας καθώς και σε όλους εκείνους, που συνειδητά ή ακόμη και τυχαία, υποστήριξαν, ο καθένας από τη θέση του και με τον τρόπο του, το εγχείρημα των μεταπτυχιακών σπουδών μου, βοηθώντας με να εκπληρώσω έναν στόχο που είχε ήδη τεθεί από τα νεανικά μου χρόνια.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η κυριαρχική δράση της δημόσιας διοίκησης, τα προνόμια με τα οποία είναι εξοπλισμένη προκειμένου να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον, η παρεμβατικότητα της και η επίδρασή της στα δικαιώματα και έννομα συμφέροντα του διοικούμενου, συχνά προκαλούν συγκρούσεις και αμφισβητήσεις, οι οποίες και δύνανται να επιλυθούν είτε μέσω της διοικητικής ή της δικαστικής οδού.(Κυβέλος, 2016, σελ.1).

Αν και ο δικαστικός έλεγχος υπερέχει ως προς τη δραστικότητα της προστασίας που παρέχει, παράγοντες όπως ο περιορισμένος χαρακτήρας του, η βραδύτητα και η αναγκαστικά παρακολουθηματική προστασία που παρέχεται στον διοικούμενο, αναδεικνύουν τη σπουδαιότητα και χρησιμότητα του διοικητικού αυτοελέγχου ή εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.(Δημολιού, 2019, σελ. 72 επ.).

Στο άρθρο 10 παρ. 1 του ισχύοντος Σ, λοιπόν, κατοχυρώνεται το δικαίωμα της αναφοράς με την ευρεία έννοια του όρου, ήτοι ως δυνατότητα παντός είδους επικοινωνίας και διαλόγου του διοικούμενου με τη διοίκηση. Για τον λόγο αυτό, η άσκησή του όχι μόνο εκτείνεται σε όλο το φάσμα των διοικητικών πράξεων, εκτελεστών και μη, αλλά τελικά δεν προϋποθέτει καν την προηγούμενη έκδοση διοικητικής πράξης ούτε στοχεύει σε αυτήν. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της έκφρασης δυσαρέσκειας μέσω μιας διαμαρτυρίας.

Ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς αποτελεί η άσκηση διοικητικής προσφυγής, ήτοι η δυνατότητα του διοικούμενου να απευθύνεται στη διοίκηση, προκειμένου, μέσω των εσωτερικών μηχανισμών της, χωρίς την παρεμβολή της δικαστικής κρίσης, να επιλύσει διαφορές που συμπλέκονται με τον σύννομο ή όχι χαρακτήρα συγκεκριμένης διοικητικής πρακτικής από την οποία αμφισβητούνται ατομικά δικαιώματα. Επομένως, η διοικητική προσφυγή είναι κατ' ουσία η «ενσάρκωση» του δικαιώματος της αναφοράς με αιτιάσεις σε βάρος απόφασης διοικητικού οργάνου ή αρχής, αποβλέπουσα στην ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση μίας δυσμενούς για τον αναφερόμενο πράξης ή παράλειψης. (Καστανίδου,2007).

Στο παρόν πόνημα επιχειρείται η «σχεδιαγραμματική απεικόνιση» και υπογράμμιση των βασικών προϋποθέσεων για την άσκηση των προβλεπόμενων

στα άρθρα 24 και 25 του ΚΔΔιαδ διοικητικών προσφυγών, ως ένα είδος οδηγού του μέσου πολίτη, που καλείται να συνδιαλεχθεί με τη διοικητική λειτουργία.

**Λέξεις κλειδιά:** διοίκηση, δικαίωμα αναφοράς, άτυπες διοικητικές προσφυγές, αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής προσφυγή

## **ABSTRACT**

The sovereign action of the public administration, the privileges it is equipped to serve the public interest, its interference and its influence on the rights and legitimate interests of the governor, often cause conflicts and disputes, which can be resolved either through administrative or judicial channel

Although judicial control over the effectiveness of the protection it provides, factors such as its limited nature, slowness and necessarily follow-up protection provide the governor with the importance and utility of self-control or internal control of public administration.

Article 10 (1) of the current Constitution, therefore, guarantees the right to petition in the broad sense of the term, that is, as a means of all communication and dialogue with the administration. For this reason, its exercise not only extends to the whole spectrum of administrative acts, whether executives or non-executives, but ultimately does not even presuppose or aim for the prior adoption of an administrative act. An example is the expression of dissatisfaction through a protest.

A more specific manifestation of the right of petition is the lodging of an administrative appeal, that is, the ability of the administrator to address the administration in order, through its internal mechanisms, without interfering with the judicial crisis, to resolve disputes related to the legality or not of a particular administrative nature. a practice in which individual rights are disputed. Accordingly, an administrative action is essentially an "embodiment" of the right of petition with objections to a decision of an administrative body or authority seeking to revoke, modify or annul a disadvantage to the said act or omission.

The present paper attempts to "outline" and underline the basic conditions for the exercise of the administrative appeals provided for in Articles 24 and 25 of the CCP as a kind of guide for the average citizen, which is called upon to interact with the administrative function.

**Keywords:** administration, petition, informal administrative appeals, treatment request, hierarchical appeal, special administrative appeal, litigation

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
Ο διοικητικός αυτοέλεγχος της δημόσιας διοίκησης που εκκινεί με πρωτοβουλία του διοικούμενου.....	1
1. Η διοικητική αμφισβήτηση ως αιτία και αντικείμενο του διοικητικού αυτοελέγχου.....	1
2. Ατομικά μέσα ενεργοποίησης του διοικητικού αυτοελέγχου.....	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές στην Ελλάδα.....	4
1. Σύντομη ιστορική επισκόπηση.....	4
2. Η κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς από το ισχύον Σύνταγμα.....	6
3. Η νομοθετική πρόβλεψη του δικαιώματος της αναφοράς.....	7
4. Προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς.....	8
4.1. Αιτιάσεις για πράξεις ή παραλείψεις της διοικητικής αρχής.....	8
4.2. Αίτημα για επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης του αναφέροντος.....	8
4.3. Αίτημα προς την αρμόδια αρχή.....	9
4.3.1. Περιεχόμενο αιτήματος.....	9
4.3.2. Υποβολή αιτήματος εγγράφως, επωνύμως και ενυπογράφως.....	9
4.3.3. Οι αποδέκτες της αναφοράς.....	10
4.4. Σχέση της αναφοράς με τις άτυπες και τυπικές διοικητικές προσφυγές.....	10
4.5. Φορείς του δικαιώματος της αναφοράς.....	11
5. Συμπεράσματα.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	
Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές.....	13
1. Έννοια, συνταγματική και νομοθετική θεμελίωση.....	13
2. Τα είδη των άτυπων διοικητικών προσφυγών.....	13
2.1. Αίτηση θεραπείας.....	14
2.1.1. Γενικά.....	14

2.1.2. Έκταση του διενεργούμενου ελέγχου.....	14
2.2. Ιεραρχική προσφυγή.....	15
2.2.1. Γενικά.....	15
2.2.2. Έκταση του διενεργούμενου ελέγχου.....	16
2.2.3. Η απαγόρευση της ιεραρχικής υποκατάστασης.....	16
3. Κοινές προϋποθέσεις άσκησης των άτυπων διοικητικών προσφυγών...	16
3.1. Φύση των προσβαλλόμενων πράξεων.....	16
3.1.1. Εκτελεσιτότητα.....	16
3.1.2. Η εξαίρεση των παραλείψεων της διοίκησης.....	19
3.1.3. Η εξαίρεση των κανονιστικών πράξεων.....	21
3.1.4. Η εξαίρεση των οριστικών ή αμετάκλητων διοικητικών πράξεων.....	23
3.2. Έννομο συμφέρον.....	27
3.2.1. Νομιμοποιούμενα πρόσωπα.....	28
3.2.2. Εννοιολογικές διαστάσεις του εννόμου συμφέροντος.....	28
3.3. Αρνητικές προϋποθέσεις.....	32
3.3.1. Μη πρόβλεψη ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.....	32
3.3.2. Εξαίρεση των πράξεων που αποφαινόνται επί ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.....	33
3.4. Ο απρόθεσμος χαρακτήρας των άτυπων διοικητικών προσφυγών.....	35
3.5. Μη εφαρμογή του κανόνα της άπαξ ασκήσεως των διοικητικών προσφυγών.....	37
4. Συμπεράσματα.....	38
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ</b>	
Η ειδική διοικητική προσφυγή.....	39
1. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	39
1.1. Πρόβλεψη προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής.....	40
1.2. Πρόβλεψη αρμόδιου οργάνου.....	40
1.3. Πρόβλεψη προθεσμίας αποφάνσεως επί της προσφυγής.....	41
2. Προϋποθέσεις άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής.....	43
2.1. Φύση των προσβαλλόμενων πράξεων.....	43

2.1.1. Εκτελεστικότητα.....	43
2.1.2. Ρητή και όχι σιωπηρή διοικητική πράξη.....	44
2.1.3. Ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη.....	44
2.2. Έννομο συμφέρον. Άσκηση της προσφυγής από νομιμοποιούμενο πρόσωπο.....	45
3. Συμπεράσματα.....	45
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ</b>	
Η ενδικοφανής προσφυγή.....	46
1. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ενδικοφανούς προσφυγής.....	46
1.1. Πρόβλεψη από νομοθετική διάταξη.....	47
1.2. Πρόβλεψη προθεσμίας άσκησης.....	48
1.3. Πρόβλεψη αρμόδιου οργάνου.....	48
1.4. Εξουσία για ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης.....	49
2. Πεδίο εφαρμογής της ενδικοφανούς προσφυγής.....	49
3. Προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.....	51
3.1. Φύση των προσβαλλόμενων πράξεων.....	51
3.1.1. Εκτελεστικότητα.....	51
3.1.2. Στενή ερμηνεία των διατάξεων που προβλέπουν ενδικοφανή προσφυγή.....	52
3.1.3. Παραλείψεις.....	53
3.1.4. Κανονιστικές πράξεις.....	56
3.1.5. Ανυπόστατες πράξεις.....	57
3.1.6. Πράξεις που προέρχονται από ΝΠΙΔ.....	59
3.1.7. Περισσότερες πράξεις.....	60
3.2. Έννομο συμφέρον.....	60
3.2.1. Χαρακτηριστικά του εννόμου συμφέροντος.....	60
3.2.2. Περιορισμός του κύκλου των νομιμοποιούμενων προσώπων.....	63
3.2.3. Έννομο συμφέρον διοικητικών οργάνων.....	64
3.3. Προθεσμία άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.....	64
3.3.1. Γενικά.....	64

3.3.2. Προθεσμία για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής σε διοικητικές πράξεις με τριτενέργεια.....	66
3.3.3. Προθεσμία για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά πραγματοπραγών πράξεων.....	67
3.3.4. Απώλεια της προθεσμίας.....	67
3.4. Μη προηγούμενη άσκηση άλλης ενδικοφανούς προσφυγής.....	68
4. Συμπεράσματα.....	69
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	
Η προδικαστική προσφυγή.....	70
1. Γενικά.....	70
2. Η προδικαστική προσφυγή του άρθρου 360 του Ν.4412/2016.....	70
2.1. Σκοπός της παρεχόμενης προστασίας.....	70
2.2. Νομιμοποίηση και έννομο συμφέρον για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής.....	71
2.3. Το αντικείμενο της προσφυγής.....	73
2.4. Η υποχρεωτικότητα της προδικαστικής προσφυγής.....	74
2.5. Η αρχή της άπαξ ασκήσεως της προδικαστικής προσφυγής.....	75
2.6. Το μη επιτρεπτό της άσκησης άλλης διοικητικής προσφυγής.....	75
3. Η προδικαστική προσφυγή του άρθρου 368 του Ν. 4412/2016.....	75
4. Συμπεράσματα.....	75
Επίλογος.....	77
Βιβλιογραφία.....	79

## ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΟΑΤΑΠ	Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ	Σύνταγμα
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

### **Ο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΟΥ ΕΚΚΙΝΕΙ ΜΕ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ**

Μία από τις θεμελιώδεις αρχές του σύγχρονου διοικητικού δικαίου είναι η, συνταγματικού και υπερ – νομοθετικού περιεχομένου, αρχή της νομιμότητας. (Τάχος, 2008, σελ. 65). Σύμφωνα με αυτή, η δράση της δημόσιας διοίκησης διέπεται από τους γραπτούς κανόνες του διοικητικού δικαίου και καμία διοικητική πράξη δεν μπορεί να ισχύσει ή να εκτελεστεί εάν δε στηρίζεται στον νόμο. Με ευρύτερη μάλιστα εννοιολογική τοποθέτηση, νόμιμη είναι η διοίκηση που υπάγεται στο δίκαιο και συμμορφώνεται με κανόνες δικαίου, γενικούς και αφηρημένους, με γενικές αρχές και ρήτρες που έχουν διαπλασθεί νομολογιακά ή έχουν προκύψει από την πράξη κι έχουν επισημανθεί από τη θεωρία, όπως η αρχή της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κι όλες οι νομικές αρχές που αποτελούν πυλώνες της χρηστής διοίκησης, επίσης με τις ρήτρες του δημοσίου συμφέροντος ή ακόμη και της θεμιτής παρανομίας. (Δημολιού, 2019, σελ. 35 επ.).

Σε ένα κράτος Δικαίου, σύμφωνα με τα παραπάνω, οι αμφισβητήσεις που προκύπτουν κατά την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας και αφορούν σε παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας, σαφώς και δεν επιλύονται με αυτοδικία, αλλά δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου τόσο από την αρμόδια διοίκηση όσο και από τον αρμόδιο διοικητικό δικαστή. (Κυβέλος, 2016, σελ. 45).

#### **1. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΩΣ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΥ**

Είναι αλήθεια πως η εκπλήρωση της αποστολής του διοικητικού μηχανισμού, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας, προϋποθέτουν τις περισσότερες φορές σύγκρουση με ιδιωτικά συμφέροντα. Σε αντίθεση με τη νομοθετική και δικαστική, η διοικητική λειτουργία είναι αυτή που, υλοποιώντας κυβερνητικές και διοικητικές σκοπιμότητες, έχει άμεση σχέση με τους πολίτες, δημιουργώντας σ' αυτούς το αίσθημα της επέμβασης και του κινδύνου προσβολής των συμφερόντων τους (Δημολιού, 2019, σελ. 40 επ.). Και μέσα σε αυτά τα πλαίσια, οποιαδήποτε τυχόν παράβαση της αρχής της νομιμότητας δεν διορθώνεται ή αποκαθίσταται αυτόματα και αυθαίρετα.

Καθώς η διοικητική πράξη είναι εξοπλισμένη με το τεκμήριο της νομιμότητας - θεωρείται, από την έκδοσή της, έγκυρη και παράγει έννομα αποτελέσματα - προκειμένου να ακυρωθεί, χρειάζεται να προσβληθεί. Είναι δηλαδή, απαραίτητο να προηγηθεί η εκ μέρους του διοικούμενου διαμαρτυρία του, ότι θίγεται από μία διοικητική ενέργεια ή παράλειψη και ότι αιτείται την αποκατάσταση των συμφερόντων του ή την επανεξέταση της υπόθεσης (Κυβέλος, 2016, σελ. 45).

Διαμαρτυρίες και αντιρρήσεις συνήθως γεννούν οι μονομερώς εκδιδόμενες και άμεσα εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι ενέργειες της διοίκησης που αφορούν στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, αλλά και οι υποθέσεις της διοίκησης στις οποίες εφαρμόζεται το ιδιωτικό δίκαιο. Επίσης, αντιρρήσεις προκύπτουν και όταν η διοίκηση παραλείπει να εκπληρώσει τις νομικές υποχρεώσεις της ή αδρανή να ικανοποιήσει κάποιο αίτημα.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η διαφωνία που εξωτερικεύεται με τον προβλεπόμενο τρόπο και απευθύνεται στη Διοίκηση, η διοικητική αμφισβήτηση, ενεργοποιεί κατ' αρχάς τον διοικητικό αυτοέλεγχο, αυτόν που πραγματοποιείται στα πλαίσια του διοικητικού μηχανισμού για την επανεξέταση της αμφισβητούμενης διοικητικής διαφοράς, ο οποίος προάγει την ταχεία και λυσιτελή επίλυση των διαφορών μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των διοικούμενων καθώς και την αποφυγή επαχθών από άποψη χρόνου και χρηματικού κόστους δικαστικών αγώνων. (Τάχος, 2008, σελ. 885).

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος ή εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης διακρίνεται α. στον ιεραρχικό έλεγχο, όταν συμπλέκεται με την ιεραρχική δομή της κρατικής διοίκησης ή ενός δημόσιου οργανισμού, β. στον ενδικοφανή έλεγχο, όταν ασκείται από ειδικά ελεγκτικά όργανα και γ. στην κρατική ή διοικητική εποπτεία, ήτοι τον έλεγχο που ασκεί η κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους δημόσιους οργανισμούς. (Δημολιού, 2019, σελ. 47 επ.).

## 2. ΑΤΟΜΙΚΑ ΜΕΣΑ ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΥ

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος ενεργοποιείται α. με την υποβολή απλής αναφοράς ενώπιον διοικητικής αρχής, καθ' υλοποίηση του συνταγματικού δικαιώματος του άρθρου 10 του ισχύοντος Σ και β. με την άσκηση διοικητικών προσφυγών. Ειδικότερα, οι διοικητικές προσφυγές διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες, ήτοι τις άτυπες (αίτηση θεραπείας – ιεραρχική προσφυγή), τις ειδικές διοικητικές προσφυγές ή τυπικές προσφυγές νομιμότητας, που προβλέπονται στο νόμο, και

τις ενδικοφανείς προσφυγές που εξασφαλίζουν πλήρη έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας. Από όλες αυτές, η απλή αναφορά, η αίτηση θεραπείας, η ιεραρχική προσφυγή και η ειδική διοικητική προσφυγή ασκούνται δυνητικά ενώ η ενδικοφανής προσφυγή διακρίνεται για τον υποχρεωτικό της χαρακτήρα επί ποινή απαραδέκτου του εν συνεχεία ασκούμενου ένδικου βοηθήματος.

Εξαίρεση στα παραπάνω εισάγεται στο άρθρο 227 του Ν. 3852/2010, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του από το άρθρο 118 του Ν. 4555/2018. Σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις ή την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου καθώς και των συνδέσμων τους εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση/λήψη γνώσης στις ατομικές πράξεις ή δημοσίευση στις κανονιστικές πράξεις, επί του παρόντος, ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στις ίδιες διατάξεις προβλέπεται επίσης ρητά πως η άσκηση αυτής της ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν εναπόκειται στην ευχέρεια επιλογής του διοικούμενου αλλά αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Πρόκειται όμως για συνθήκη που τελεί υπό την αίρεση της έναρξης λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, και αυτός είναι και ο λόγος που σπάνια αναγράφεται στις ατομικές πράξεις των ΟΤΑ ότι χωρεί κατ' αυτών ειδική διοικητική προσφυγή. (αριθμ. 27/2018 εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Όπως συνοψίζει η Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη (Μπεσίλα – Μακρίδη, 2004), η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τις Αρχές περιέχεται στις ακόλουθες προβλέψεις:

##### α. Επαναστατικά Συντάγματα

Ειδικότερα το Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822, προέβλεψε το δικαίωμα της αναφοράς στην παρ. λε' «Το Βουλευτικόν σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αγωγάς και σκέπτεται περί αυτών».

Το Σύνταγμα του Άστρους του 1823 όριζε στην παρ. ια' ότι «Καθένας δύναται να αναφέρηται προς το Βουλευτικόν εγγράφως προβάλλων την γνώμην του περί παντός πράγματος (προσωπικό αίτημα ή υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος)» ενώ στην παρ. λγ' ότι «Το Βουλευτικόν Σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, σκέπτεται περί αυτών και διευθύνει όπου εκάστη ανήκει».

Στο Σύνταγμα της Τροιζήνας του 1827, το δικαίωμα της αναφοράς εδράζεται σε δύο διατάξεις. Σύμφωνα με το άρθρο 25 «καθείς δύναται να αναφέρεται προς την Βουλήν εγγράφως, προβάλλων την γνώμην του περί παντός δημοσίου πράγματος», ενώ στο άρθρο 96 ορίζεται ότι «η Βουλή δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, και όσας κρίνηδεκτάς τας διευθύνει, όπου ανήκει, χωρίς να δώσει γνώμωνες».

β. Το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα του 1832. Στο άρθρο 49 προβλέπεται πως «Καθείς δύναται να προβάλληδι' αναφοράς του εις την Βουλήν την περί παντός δημοσίου πράγματος γνώμην του και να' αναγγέλλη παρομοίως πάσανκατάχρησιν ή αδικιάνγινομένην εις αυτόν υπό των υπαλλήλων της Κυβερνήσεως.». Σύμφωνα με το άρθρο 102 το Νομοθετικό Σώμα «δέχεται περί παντοίων υποθέσεων, κοινών η ιδιαίτερων, αναφοράς των πολιτών και όσας κρίνει δεκτάς, τας διευθύνει όπου ανήκει χωρίς να δώσηγνώμην» ενώ κατά το άρθρο 103 «Διά τας γινομένας αγωγάς υπό των πολιτών και των δικαστών, το Νομοθετικόν, όταν εύρη διδόμενα ενοχής, διευθύνον την αναφοράν εις την Κυβέρνησιν δίδει και γνώμην». Τέλος, το άρθρο 104 όριζε «όταν αναφορά κατά των ειρημένων υπαλλήλων και δικαστών δοθή κατά πρώτον εις την Βουλήν των Αντιπροσώπων, αυτή, αφού εξετάση και εύρη δείγματα ενοχής, διευθύνει την αναφοράν και την περί αυτής γνώμην της εις

την Γερουσίαν, η δε Γερουσία μετά τας ανηκούσασερεύνας, αν ήναι σύμφωνος με την γνώμην της Βουλής, διευθύνει την αναφοράν και την γνώμην των δύο Συνεδρίων εις την Κυβέρνησιν».

γ. Το Σύνταγμα του 1844. Στο άρθρο 7 προβλεπόταν η άσκηση της αναφοράς τόσο ατομικά όσο και συλλογικά «έκαστος ή πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους» ενώ στο άρθρο 50 προβλεπόταν τα εξής: «ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής ή της Γερουσίας δια να αναφέρει τι προφορικώς ή εγγράφως, αναφοραί όμως παρουσιάζονται διά τινός Βουλευτού ή Γερουσιαστού, ή παραδίδονται εις τα γραφεία. Η τε Βουλή και η Γερουσία, έχουσι το δικαίωμα ν' αποστέλλωσιν εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτάς αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσι».

δ. Το Σύνταγμα του 1864. Στη διάταξη του άρθρου 9 προβλεπόταν η άσκηση της αναφοράς ατομικά ή συλλογικά προς τις αρχές, χωρίς την αντίστοιχη υποχρέωση των τελευταίων να εξετάσουν την αναφορά και να απαντήσουν, ενώ το άρθρο 58, επαναλάμβανε, με τις απαραίτητες προσαρμογές, τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 50 του προηγούμενου Συντάγματος.

ε. Το Σύνταγμα του 1911. Στη διάταξη του άρθρου 9 προβλέπεται για πρώτη φορά και η υποχρέωση της Διοίκησης για απάντηση προς τον αναφερόμενο καθώς και η αναζήτηση ευθυνών από αυτόν «Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεουμένας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνο μετά την τελικήν απόφασιν της προς ήν η αναφορά αρχής και τη αδεία αυτής επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν διά παραβίασεως εν αυτή υπάρχουσας».

στ. Τα Συντάγματα του 1925 και 1927, επανέλαβαν ουσιαστικά στις οικείες διατάξεις τους τα προβλεπόμενα στη διάταξη του άρθρου 9 του Συντάγματος του 1911, σύμφωνα με τα παραπάνω.

ζ. Το Σύνταγμα του 1952 επίσης επανέλαβε τη διάταξη του άρθρου 9 του Συντάγματος του 1911.

η. Τα Συνταγματικά Κείμενα του 1968 και 1973. Στο άρθρο 20 προβλεπόταν «1. Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, όπως αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, αι οποίαι υποχρεούνται

εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφονητιολογημένη απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου. 2. Δίωξις του αναφερομένου διά παραβάσεις τελουμένας διά της αναφοράς, επιτρέπεται μόνον μετά την τελικήναπόφασιν της αρχής, προς την οποίαν αύτη απευθύνεται και κατόπιν αδείας ταύτης».

## 2. Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΑΠΟ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Στο ισχύον Σύνταγμα, το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται σε δύο διατάξεις. Πρόκειται για την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στις διοικητικές αρχές σύμφωνα με το άρθρο 10 και την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 69 αυτού. Καθώς όμως με την άσκηση της κοινοβουλευτικής αναφοράς επιδιώκεται η ικανοποίηση ατομικού ή γενικού συμφέροντος, όπως και στην αναφορά προς τις διοικητικές αρχές, η αναφορά στη Βουλή αποτελεί ουσιαστικά ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς του άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος (Μπεσίλα – Μακρίδη, 2004, σελ.74). Αντίθετη είναι η άποψη της Δημολιού που, έχοντας υπόψη ότι η κοινοβουλευτική αναφορά δεν μπορεί να υποβληθεί από οποιονδήποτε (όπως αντίθετα ισχύει για την αναφορά του άρθρου 10 Σ) ενώπιον της Βουλής, και ότι η Βουλή, βάσει του Συντάγματος, δεν υποχρεούται να απαντήσει, παρά δικαιούται να προωθήσει την αναφορά στον διοικητικό μηχανισμό, υποστηρίζει πως η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Σ δε λειτουργεί παράλληλα προς την αναφορά του άρθρου 10 του ισχύοντος Σ. (Δημολιού, 2019, σελ. 75 επ.).

Ειδικότερα στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται:

«1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.

2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή.

3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως

νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

Στα πλαίσια του δικαιώματος της αναφοράς του άρθρου 10 παρ.1 του ισχύοντος Σ. προβλέπεται και η δυνατότητα του διοικούμενου να ασκεί αναφορές με αίτημα την ανάκληση διοικητικής πράξης, δηλαδή διοικητικές προσφυγές. Με την απλή αναφορά όμως, κατά το άρθρο 10 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος, ο πολίτης, πέραν και εκτός τυπικής διαδικασίας, με την έννοια της άσκησης ιδίως τυπικής διοικητικής προσφυγής ή κίνησης δικαστικής διαδικασίας και συμπληρωματικά προς αυτές, έχει τη δυνατότητα να επιτύχει τον έλεγχο της διοικητικής δράσης και τελικά, μέσω αυτής, αφενός την προστασία των εννόμων συμφερόντων του και αφετέρου την τήρηση της νομιμότητας εν γένει (Δημολιού, 2019, σελ. 79 επ.).

Κατόπιν τούτων, κι έχοντας υπόψη α. πως με την άσκηση διοικητικής προσφυγής επιδιώκεται η προστασία δικαιώματος που προσβάλλεται από τη δράση της διοίκησης, οπότε είναι απαραίτητη η υποβολή αιτιάσεων σε βάρος απόφασης διοικητικού οργάνου ή διοικητικής αρχής προκειμένου να ανακληθεί, τροποποιηθεί ή ακυρωθεί μία δυσμενής για τον διοικούμενο διοικητική πράξη ή παράλειψη, και β. πως θεμελιώδη στοιχεία της αναφοράς συνιστούν η κατάθεσή της ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, η διατύπωση παραπόνου και αιτήματος για την αποκατάσταση συγκεκριμένης βλάβης, συνάγεται πως το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της αναφοράς είναι ιδιαίτερα ευρύ. Έτσι το αντικείμενο της αναφοράς δεν σχετίζεται μόνο με εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά δύναται να επιδιώκεται με αυτή η ανάκληση ή τροποποίηση μίας προπαρασκευαστικής πράξης, η διόρθωση μίας παράλειψης από μέρους της διοίκησης ή ακόμη και η αλλαγή μίας παρασχεθείσας γνωμοδότησης, (Βλαχόπουλος, 1998, σελ. 25).

### 3. Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Στο άρθρο 27 του Ν. 2690/1999, όπως ισχύει, «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας», (εφεξής ΚΔΔιαδ) ορίζεται πως «Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24-26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί, με

αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης».

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του ΝΔ 796/1971, που εξακολουθεί να ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 112 παρ. 1 του ισχύοντος Σ (ΣΤΕ 2671/1993), ως αναφορά θεωρείται το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις (παράπωνα) κατά ενέργειας ή παράλειψης διοικητικής αρχής ή οργάνου αυτής, και που περιέχει άμεσα ή έμμεσα αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης (Τάχος, 2009, σελ.768).

Δεν θεωρείται αναφορά α. το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις οι οποίες αφορούν σε κυβερνητικές πράξεις, β. η αίτηση παροχής απλώς πληροφοριών, όταν δε συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων, γ. η ενδικοφανής προσφυγή και δ. το ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον οποιουδήποτε δικαστηρίου. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 468 επ.).

#### 4. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

##### **4.1. Αιτιάσεις για πράξεις ή παραλείψεις της διοικητικής αρχής**

Η αναφορά του άρθρου 27 του ΚΔΔιαδ, συνυφαίνεται με πράξεις ή παραλείψεις της διοικητικής αρχής ή διοικητικού οργάνου. Εξ αντιδιαστολής, προκύπτει ότι δεν είναι δυνατόν να στραφεί κατά πράξεων ή παραλείψεων ιδιωτών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Έχει κριθεί (ΑΠ 116/1997) πως έγγραφο με περιεχόμενο αιτιάσεις κατά μελών ΔΣ ΝΠΙΔ, αν και απευθύνεται στον εποπτεύοντα υπουργό με αίτημα τη διενέργεια οικονομικού ελέγχου, δεν αποτελεί αναφορά. Επίσης, δεν αποτελεί αναφορά έγγραφο που περιέχει γνώμες για θέματα της Πολιτείας ή γενικότερου ενδιαφέροντος, για την πραγμάτωση των οποίων όμως η κείμενη νομοθεσία δεν επιβάλλει συγκεκριμένη ενέργεια. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 469 επ.).

##### **4.2. Αίτημα για επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης του αναφέροντος**

Ο αναφέρων πρέπει να υποβάλει αίτημα για επανόρθωση της υλικής ή ηθικής βλάβης που έχει υποστεί. Πρόκειται ουσιαστικά για την υποκειμενική προϋπόθεση της συνδρομής του έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο του αναφέροντος. Ενδεικτικά, κρίθηκε (ΣΤΕ 2671/1993) πως έγγραφο στο οποίο ο αναφερόμενος διατυπώνει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων και παραλείψεων του προϊσταμένου του από τις οποίες δυσχεραίνεται στην κανονική άσκηση των καθηκόντων του αποτελεί αναφορά κατά το άρθρο 10 του Σ, ενώ αντίθετα δεν

αποτελεί αναφορά υπηρεσιακό σημείωμα προς τον Υπουργό Γεωργίας, στο οποίο ο προσφεύγων «δεν διетύπωνε αιτιάσεις κατά πράξεων ή παραλείψεων αρχής από τις οποίες υπέστη προσωπικώς βλάβη, της οποίας ζητούσε επανόρθωση, αλλά με το έγγραφό του αυτό προέβη σε καταγγελίες κατά συναδέλφων του, υπαλλήλων του Υπουργείου Γεωργίας, για εσφαλμένο χειρισμό υποθέσεως της αρμοδιοτητάς τους» (ΣΤΕ 2327/1995).

### **4.3. Αίτημα προς την αρμόδια αρχή**

#### **4.3.1. Περιεχόμενο αιτήματος**

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αναφοράς προϋποθέτει τη διατύπωση αιτήματος, το οποίο δύναται να αφορά όχι μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά και τη διενέργεια υλικής πράξης ή την αποχή της διοίκησης από συγκεκριμένη ενέργεια. Εξαιρέση αποτελούν τα αιτήματα των διοικητικών προσφυγών, που περιγράφονται στις διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του ΚΔΔιαδ, και αφορούν στην ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση διοικητικής πράξης.

#### **4.3.2. Υποβολή αιτήματος εγγράφως, επωνύμως και ενυπογράφως**

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος, για την παραδεκτή υποβολή της αναφοράς, ως μόνη προϋπόθεση αναφέρεται η υποβολή της με έγγραφο τύπο, ήτοι και με τηλεομοιοτυπία ή ηλεκτρονικά (Γκέρτσος - Πυργάκης, 2015, σελ. 470 επ.). Και αυτό γιατί ο έγγραφος τύπος, κατά τη Χρ. Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 103) επιτελεί μία σειρά από σημαντικές λειτουργίες, όπως το γεγονός ότι έτσι εκφράζεται η ολοκλήρωση της δήλωσης, εξασφαλίζεται η διάρκεια της αποτύπωσής της και κατοχυρώνεται η δυνατότητα επαλήθευσής της, καθίσταται ευχερής η ταυτοποίηση του αναφέροντος και προάγεται η επαληθευσιμότητα, ενώ παράλληλα εφιστάται η προσοχή στον αναφέροντα για τη δεσμευτικότητα της δήλωσής του προκειμένου να αποφύγει να υποβάλει την αναφορά του χωρίς επίγνωση των συνεπαγόμενων συνεπειών της. Επίσης, ο αναφέρων χρειάζεται να αναγράψει στο έγγραφο της αναφοράς το ονοματεπώνυμό του και να το υπογράψει προκειμένου να καταδείξει ότι υιοθετεί το περιεχόμενό της.

Κατ' εξουσιοδότηση της συνταγματικής διάταξης, ο κοινός νομοθέτης (άρθρο 3 ΝΔ 796/1971) όρισε και επιπρόσθετες προϋποθέσεις για την υποβολή της αναφοράς, όπως το να είναι συντεταγμένη στην ελληνική γλώσσα, να περιέχει το πατρώνυμο, το επάγγελμα, τη διεύθυνση κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητας ή

του διαβατηρίου ή άλλου επίσημου εγγράφου, παραστατικού της ταυτότητας του αναφερόμενου και του υπογράφοντος. Όταν πρόκειται για νομικό πρόσωπο, η αναφορά πρέπει να περιλαμβάνει τη νομική μορφή, την επωνυμία, την έδρα και τη νόμιμη εκπροσώπησή του.

#### **4.3.3 Οι αποδέκτες της αναφοράς**

Εξειδικεύοντας τη γενικόλογη τοποθέτηση του άρθρου 10 του ισχύοντος Σ στην έννοια «αρχή», η αναφορά υποβάλλεται ενώπιον εκείνης της διοικητικής αρχής, η οποία είναι κατά νόμο υπόχρεη για την επανόρθωση των επιζήμιων συνεπειών που επήλθαν από την πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης (ΑΠ 1109/1985), και αυτή η διοικητική αρχή μπορεί να είναι κάθε διοικητικό όργανο που ανήκει τόσο στο δημόσιο όσο και σε κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΝΣΚ 301/2013). Σε περίπτωση που η αναφορά υποβληθεί σε αναρμόδια αρχή, η τελευταία οφείλει να τη διαβιβάσει στην, κατά το νόμο, αρμόδια μέσα σε 3 ημέρες, γνωστοποιώντας αυτό στον ενδιαφερόμενο σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στις διατάξεις του άρθρου 27 και του άρθρου 4 παρ.1 του ΚΔΔιαδ.

Ειδικές είναι οι περιπτώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και του πρώην Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης, που δεν ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, οι οποίες μπορεί να έχουν ως συνέπεια την υλική ή ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων, επομένως και δεν αποτελούν αποδέκτες της αναφοράς κατά τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 10. (Τάχος, 2009, σελ.842, ΝΣΚ 40/2011).

#### **4.4. Σχέση της αναφοράς με τις άτυπες και τυπικές διοικητικές προσφυγές**

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ, ο διοικούμενος μπορεί να υποβάλει αναφορά εφόσον δεν είναι δυνατή η άσκηση άτυπης ή τυπικής προσφυγής. Επίσης, στην εισηγητική έκθεση του ΚΔΔιαδ, αναφέρεται πως η διάταξη του ως άνω άρθρου καλύπτει σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ.1 του Σ όλες τις ενέργειες της διοίκησης κατά των οποίων δεν χωρεί διοικητική προσφυγή κατά τα άρθρα 24 έως 26.

Στο άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ, γίνεται αναφορά σε ενέργειες ή παραλείψεις που δεν εμπίπτουν στα άρθρα 24-25, στα οποία γίνεται λόγος για «ατομική διοικητική πράξη» ή για «διοικητική πράξη» και όχι για παραλείψεις ή για υλικές ενέργειες και παραλείψεις. Τούτο σημαίνει επίσης πως επιτρέπεται αναφορά και κατά

παραλείψης έκδοσης κανονιστικής διοικητικής πράξης, με την έννοια της άσκησης αυτοελέγχου στη νομοθετική πρωτοβουλία της Αρχής και όχι ελέγχου νομιμότητας σε υπάρχουσα κανονιστική πράξη, καθώς ο έλεγχος της κανονιστικής πρωτοβουλίας είναι επιτρεπτός κατ' εξαίρεση και μόνο δικαστικώς. (Τάχος, 2009, σελ.840-841).

Προκύπτει επομένως συνεκδοχικά πως το αίτημα της αναφοράς μπορεί να αφορά είτε στη διενέργεια υλικής πράξης, είτε στην έκδοση, ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση διοικητικής πράξης, είτε στην αποχή της διοίκησης από ορισμένη ενέργεια και να αφορά και σε μη εκτελεστή διοικητική πράξη (Δημολιού, 2019, σελ. 90 επ.).

Ως προς την αρνητική προϋπόθεση για την υποβολή της αναφοράς, να μην είναι δηλαδή δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής ή ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, έχουν διατυπωθεί οι εξής απόψεις:

Σύμφωνα με μία άποψη που διατυπώνεται σχετικά, (Κατράς, 2015, σελ. 523), η αναφορά του άρθρου 27 λειτουργεί συμπληρωματικά προς όλες τις άτυπες και τυπικές διοικητικές προσφυγές, και αφορά στις περιπτώσεις κάλυψης της βλάβης των συμφερόντων του διοικούμενου κυρίως από παραλείψεις ή υλικές πράξεις ή υλικές παραλείψεις των οργάνων της Διοίκησης.

Επίσης, διατυπώνεται η άποψη πως, εκτός από το συμπληρωματικό ρόλο της αναφοράς, καθιερώνεται και διοικητικό απαράδεκτο, δηλαδή ο διοικούμενος υποχρεούται σε εφαρμογή των άρθρων 24-25 του ΚΔΔιαδ, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση της ενημέρωσής του για την άσκηση ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, αλλά για την ταυτότητα του λόγου, και αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής (Τάχος, 2009, σελ. 839).

Τέλος, διατυπώνεται και η άποψη που αποδέχεται, κατά περίπτωση, τόσο το απαράδεκτο όσο και τον συμπληρωματικό ρόλο της αναφοράς, προκειμένου να προάγεται η εύρυθμη, ταχεία και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης και να επιτυγχάνεται η διοικητική έννομη προστασία του διοικούμενου στο πλαίσιο του άρθρου 10 του Σ. (Τάχος, 2009, σελ. 839-840).

#### **4.5. Φορείς του δικαιώματος της αναφοράς**

Σύμφωνα με τη λεκτική διατύπωση του άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος «καθένας ή πολλοί μαζί», το δικαίωμα της αναφοράς αναγνωρίζεται, χωρίς περιορισμό, σε οποιονδήποτε Έλληνα, αλλοδαπό, ανιθαγενή βρίσκεται στην

ελληνική επικράτεια, ανεξαρτήτως κατοικίας ή διαμονής. Μάλιστα, γίνεται αποδεκτή η άποψη ότι η αναφορά δύναται να υποβληθεί και από ανήλικο, εφόσον έχει συνείδηση του περιεχομένου της, δεδομένου ότι η ικανότητα άσκησης ατομικού δικαιώματος είναι ανεξάρτητη από τη δικαιοπρακτική ικανότητα (Δημολιού, 2019, σελ. 124 επ.).

Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση που φορείς του δικαιώματος της αναφοράς είναι α. φυσικά πρόσωπα που τελούν σε ειδική σχέση εξουσίασης είτε από άλλα φυσικά πρόσωπα είτε από το κράτος (μαθητές, δημόσιοι υπάλληλοι, υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και σώματα ασφαλείας, κρατούμενοι σε σωφρονιστικά καταστήματα) και β. σε ορισμένες περιπτώσεις, νομικά πρόσωπα.

Στην πρώτη περίπτωση, οι κατηγορίες των φυσικών προσώπων που τελούν σε ειδικές κυριαρχικές σχέσεις είναι δυνατό να υποστούν δικαιολογημένους περιορισμούς ως προς το δικαίωμά τους περί υποβολής της αναφοράς, εφόσον όμως οι περιορισμοί αυτοί βασίζονται σε συνταγματική εξουσιοδότηση, και υπό την προϋπόθεση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας και της μη προσβολής της ουσίας του δικαιώματος (ΣτΕ 398/1993, 88/1991).

Τέλος, σε ό,τι αφορά στα νομικά πρόσωπα, δεδομένου ότι σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα, φορείς των ατομικών δικαιωμάτων είναι καταρχήν τα φυσικά πρόσωπα, σε συνδυασμό με την ανεξάρτητη κατοχύρωση της αναφοράς, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να υποβάλουν αναφορά, στο βαθμό που το αντικείμενό της σχετίζεται με τον συνταγματικά κατοχυρωμένο κύκλο ενέργειάς τους. (Δημολιού, 2019, σελ. 129).

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ενώ στο άρθρο 10 παρ.1 του ισχύοντος Σ, κατοχυρώνεται το δικαίωμα υποβολής, ευρείας εννοιολογικής διάστασης, αιτήματος αναφοράς προς τις διοικητικές αρχές, οι διατάξεις του άρθρου 2 του ΝΔ 796/71 και η ελληνική νομολογία θέτουν επιπλέον περιορισμούς και επομένως η απλή αναφορά του διοικούμενου προϋποθέτει αιτιάσεις κατά πράξεων ή παραλείψεων διοικητικής αρχής, νομιμοποίηση του αναφερόμενου λόγω βλάβης και αρμοδιότητα της διοικητικής αρχής για την αποκατάστασή της. Παρόλα αυτά, η αναφορά εξακολουθεί να είναι αξιόλογο «όπλο» στη «φαρέτρα» του διοικούμενου. Εξάλλου αποτελεί το μόνο μέσο ελέγχου που προσφέρει στον διοικούμενο τη δυνατότητα να στραφεί κατά παράλειψης έκδοσης κανονιστικής πράξης εκ μέρους της διοίκησης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### ΟΙ ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

#### 1. ΈΝΝΟΙΑ, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

Η αίτηση θεραπείας και η ιεραρχική προσφυγή του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ δεν υπόκεινται σε κανέναν διαδικαστικό τύπο ή προθεσμία, και για τον λόγο αυτό τους αποδίδεται ο χαρακτηρισμός «άτυπες διοικητικές προσφυγές». Διέπονται κυρίως από την αρνητική προϋπόθεση της μη πρόβλεψης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, ήτοι θεωρούνται συμπληρωματικά διοικητικά βοηθήματα.

Το δικαίωμα για την άσκησή τους βασίζεται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται και από το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ: «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούσει Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίαί παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των». Η πρόβλεψή τους στο νόμο, πέραν του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ, χωρίς να αποκλείεται, δεν είναι αναγκαία (Κυβέλος, 2016, σελ. 52).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η συνταγματική θεμελίωση των άτυπων διοικητικών προσφυγών σημαίνει πως ο νόμος (τυπικός ή ουσιαστικός) μπορεί να θέτει διαδικαστικούς περιορισμούς, που δικαιολογούνται συνταγματικά λόγω της ιδιότητας και της νομικής κατάστασης ορισμένων προσώπων, χωρίς όμως να φθάνουν μέχρι την αναίρεση άσκησης του δικαιώματος υποβολής της αναφοράς και σε καμία απολύτως περίπτωση ο νόμος δεν μπορεί να απαγορεύει την υποβολή της αναφοράς περιβαλλόμενη τον τύπο της αίτησης θεραπείας ή της ιεραρχικής προσφυγής. (Τάχος, 2008, σελ. 897). Εφόσον το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει, κατ' ελάχιστο, ένα πλέγμα προστασίας στα πλαίσια της διοίκησης, ο νομοθέτης δύναται μόνο να επαυξήσει την παρεχόμενη προστασία, όπως με την πρόβλεψη των τυπικών προσφυγών του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ. (Κυβέλος, 2016, σελ. 52).

#### 2. ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΩΝ ΑΤΥΠΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές διακρίνονται με κριτήριο την έκταση του διενεργούμενου ελέγχου, οπότε και ανάλογα απευθύνονται στο αρμόδιο προς τούτο όργανο (ΣΤΕ 90/2016). Κρίσιμο είναι το αληθές περιεχόμενό τους και όχι ο γραμματικός χαρακτηρισμός τους, προκειμένου να προστατευθεί πληρέστερα ο

διοικούμενος κατ' αναλογική εφαρμογή της ερμηνείας του δικογράφου από το δικαστήριο. (Τάχος, 2009, σελ.783), Η απόδοση της άτυπης διοικητικής προσφυγής με εσφαλμένους γραμματικούς όρους ή η εσφαλμένη μνεία της Αρχής προς την οποία απευθύνεται «θεραπεύονται» με την επιχειρούμενη ερμηνεία των προβαλλόμενων αιτιάσεων του διοικούμενου ή τη διαβίβαση της προσφυγής στο αρμόδιο διοικητικό όργανο, εντός ειδικά προβλεπόμενης πενθήμερης προθεσμίας, κατά παρέκκλιση της γενικής διάταξης του άρθρου 4 παρ.1 του ΚΔΔιαδ.

## **2.1. Αίτηση θεραπείας**

### **2.1.1. Γενικά**

Αίτηση θεραπείας είναι η απλή διοικητική προσφυγή, που υποβάλλεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη από τον διοικούμενο που έχει υποστεί υλική ή ηθική βλάβη των έννομων συμφερόντων του από ατομική διοικητική πράξη, και αποσκοπεί στην ανάκληση ή τροποποίηση αυτής.

Όπως εκθέτει η Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 140 επ.), με την αίτηση θεραπείας πραγματώνεται κυριολεκτικά ο αυτοέλεγχος της διοίκησης, ενώ έχει κριθεί και από τη νομολογία (ΣΤΕ 1001/2013,823/2010) πως η εξέταση της αίτησης θεραπείας από το ίδιο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη δεν αποτελεί παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας.

Μάλιστα κατά τον Ρέμελη, (Ρέμελης, 1987, σελ. 71), η διαδικασία επανάκρισης μίας υπόθεσης από την ίδια διοικητική αρχή αποδίδεται ορθότερα με τον όρο «αίτηση επανεξέτασης» ή «αίτηση αναθεώρησης».

### **2.1.2. Έκταση του διενεργούμενου ελέγχου**

Η αίτηση θεραπείας αποσκοπεί στην ανάκληση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και καθώς το όργανο στο οποίο απευθύνεται είναι το αρμόδιο για την έκδοση αυτής, η αρμοδιότητά του όχι μόνο εκτείνεται στην εκ νέου έρευνα της υπόθεσης κατά το νόμο και την ουσία - έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας- αλλά συνιστά ουσιαστικά εκ νέου άσκηση της αρμοδιότητας (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 404) (ΣΤΕ 1303/2001). Στο σημείο αυτό επισημαίνεται πως ο έλεγχος νομιμότητας περιορίζεται στην έρευνα της «κατά το δέον» ερμηνείας και εφαρμογής του νόμου από το εκδόν την προσβαλλόμενη πράξη διοικητικό όργανο, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας επεκτείνεται και στο πραγματικό μέρος της κρινόμενης υπόθεσης, «εξετάζοντας» τον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια, τόσο ως προς τη σκοπιμότητα

της ενέργειάς της όσο και ως προς το περιεχόμενό της. (Δημολιού, 2019, σελ. 179).

Το διοικητικό όργανο που εξετάζει την αίτηση θεραπείας, κρίνει στη βάση του συνόλου των πραγματικών και νομικών περιστατικών που τίθενται υπόψη του χωρίς να περιορίζεται από τις αιτιάσεις του προσφεύγοντος (Δημολιού, 2019, σελ. 179 επ.), προκειμένου να τροποποιήσει την ελεγχόμενη πράξη ή να την ανακαλέσει, στα πλαίσια πραγματικού εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, που «λειτουργεί» σαφώς εκτενέστερα από τον έλεγχο του διοικητικού δικαστή, ο οποίος περιορίζεται μόνο ως προς την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης κατά το νόμο.

## **2.2. Ιεραρχική προσφυγή**

### **2.2.1 Γενικά**

Παρά το γεγονός ότι και με την ιεραρχική προσφυγή επιδιώκεται η θεραπεία, με την έννοια της αποκατάστασης, της αδικίας που προκλήθηκε από ορισμένη διοικητική πράξη, για λόγους τεχνικούς, ο όρος αίτηση θεραπείας επικράτησε να αποδίδεται, βάσει και της διατύπωσης του ΚΔΔιαδ, στην ασκούμενη προσφυγή ενώπιον της αρχής που εξέδωσε την πράξη. (Δημολιού, 2019, σελ. 172 επ.).

Ιεραρχική επομένως, είναι η απλή διοικητική προσφυγή, η οποία υποβάλλεται στην αρχή που προΐσταται αυτής που εξέδωσε την πράξη από τον διοικούμενο που έχει υποστεί υλική ή ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από ατομική διοικητική πράξη και αποσκοπεί στην ακύρωσή της.

Για την άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής είναι απαραίτητη η ύπαρξη ιεραρχικής σχέσης εξουσίας μεταξύ του οργάνου που εξέδωσε την πράξη και αυτού ενώπιον του οποίου ασκείται, εξουσία που νομιμοποιεί την προϊστάμενη αρχή για τη διενέργεια ελέγχου.

Ως προϊστάμενη αρχή δε θεωρείται μόνο εκείνη που προΐσταται άμεσα του οργάνου που εξέδωσε την κρινόμενη διοικητική πράξη, αλλά οποιαδήποτε αρχή δικαιούται να ελέγξει αυτό. Σύμφωνα με τον Κατρά (Κατράς, 2015, σελ. 440), εάν εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη ο προϊστάμενος Τμήματος, η ιεραρχική προσφυγή είναι δυνατό να κατατεθεί είτε στον προϊστάμενο της Διεύθυνσης είτε στο ΔΣ του ΝΠΔΔ είτε στον εποπτεύοντα Υπουργό, κατά περίπτωση και κατά την κρίση του διοικούμενου.

### **2.2.2. Έκταση του διενεργούμενου ελέγχου**

Η ιεραρχική προσφυγή αποσκοπεί στην ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, επομένως η παραδεκτή άσκησή της συνεπάγεται κατ' αρχήν για την προϊστάμενη αρχή τη δυνατότητα επανεξέτασης της υπόθεσης μόνο από άποψη νομιμότητας (ΣΤΕ 4663/2013, 2869/2012).

Όμως, όπως υποστηρίζει ο Κατράς, δεδομένου ότι δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 24 ΚΔΔιαδ, η ιεραρχική προσφυγή μπορεί να έχει το ίδιο περιεχόμενο και αίτημα με την αίτηση θεραπείας, που σημαίνει ότι η προϊστάμενη αρχή μπορεί να κρίνει τόσο τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης όσο και την ουσία, έχοντας πάντως την εξουσία, αν εκ των πραγμάτων δεν είναι δυνατή η εξέταση εκ μέρους της, της ουσίας της υπόθεσης, να την αναπέμψει στο διοικητικό όργανο που την εξέδωσε για νέα ουσιαστική κρίση (Κατράς, 2015, σελ.439), (ΣΤΕ 1024/2016, 2683/2003).

### **2.2.3. Η απαγόρευση της ιεραρχικής υποκατάστασης**

Η προϊστάμενη αρχή, κρίνοντας την ιεραρχική προσφυγή, νομιμοποιείται είτε να την απορρίψει είτε να την αποδεχθεί ακυρώνοντας την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Στη δεύτερη περίπτωση η υπόθεση επανέρχεται στην εκδούσα διοικητική αρχή, που με τη σειρά της έχει αρμοδιότητα είτε να εκδώσει είτε να μην εκδώσει νέα διοικητική πράξη με το ίδιο ή διαφορετικό περιεχόμενο, τηρουμένης της αρχής ότι δεν είναι επιτρεπτή η ιεραρχική υποκατάσταση στη βούληση του αποφασίζοντος οργάνου (ΝΣΚ 265/2014), εκτός αν ειδικές διατάξεις προβλέπουν διαφορετικά.

## **3. ΚΟΙΝΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΤΥΠΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ**

### **3.1. Φύση προσβαλλόμενων πράξεων**

#### **3.1.1. Εκτελεστικότητα**

Στο άρθρο 24 παρ.1 του ΚΔΔιαδ, προβλέπεται πως ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, μπορεί να ασκήσει αίτηση θεραπείας, ζητώντας από τη διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της, ή ιεραρχική προσφυγή ζητώντας από την προϊστάμενη, της εκδούσας, αρχή την ακύρωσή της. Μάλιστα, η αναφορά στον όρο ατομική διοικητική πράξη, στο άρθρο αυτό, σε συνδυασμό με τα διαλαμβανόμενα στις

διατάξεις του άρθρου 30 του ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με τις οποίες «όπου στον Κώδικα αναφέρεται ο όρος *διοικητική πράξη*, νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη» οδηγούν στο συμπέρασμα πως οι άτυπες διοικητικές προσφυγές δε δύναται να ασκηθούν κατά μη εκτελεστής διοικητικής πράξης (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 395 επ.)

Και τούτο γιατί η εκτελεστή διοικητική πράξη, συνεπάγεται, βάσει του νόμου, ευθέως και αμέσως με την εκτέλεσή της έννομες συνέπειες για τους διοικούμενους, δηλαδή συνιστά, μεταβάλλει ή καταργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις (Τάχος, 2008, σελ. 578-579).

Κατά συνέπεια, οι άτυπες διοικητικές προσφυγές ασκούνται κατά νομικών ενεργειών (Τάχος, 2009, σελ. 778), με τις οποίες παράγεται, μονομερώς εκ μέρους της διοίκησης, κανόνας δικαίου που ρυθμίζει αναγκαστικά μία έννομη κατάσταση (Δημολιού, 2019, σελ. 172 επ.), κατά των οποίων είναι δυνατή η άσκηση και των ενδίκων βοηθημάτων.

Εξ' αντιδιαστολής συνάγεται ότι δεν είναι δυνατό να προσβληθεί με άτυπες διοικητικές προσφυγές διοικητική πράξη που δεν είναι εκτελεστή. Και σε αυτήν την κατηγορία των μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων ανήκουν:(Τάχος, 2008, σελ. 616-620).

- οι προπαρασκευαστικές: πρόκειται για εκείνες που προηγούνται χρονικά της έκδοσης της εκτελεστής πράξης. Προπαρασκευαστικές θεωρούνται οι εγκύκλιοι, οι συμβουλευτικές πράξεις (γνωμοδοτήσεις-προτάσεις) και όσες ενσωματώνονται σε μεταγενέστερη πράξη, όπου δηλαδή προβλέπεται η διαδικασία της κύρωσης ή έγκρισης. Προπαρασκευαστικές διοικητικές πράξεις θεωρούνται επίσης οι ανακοινώσεις, οι υποδείξεις, οι οδηγίες, οι απλές συστάσεις, οι υπομνήσεις, η παροχή πληροφοριών (ΣτΕ 590/2004).

Επομένως έγγραφο οργάνου δήμου, με το οποίο γνωστοποιείται στους αιτούντες ότι δεν είναι δυνατή η εξέταση τροποποίησης του εγκεκριμένου σχεδίου πριν επικυρωθεί η πράξη εφαρμογής της περιοχής και ότι ο φάκελος θα παραμείνει σε αναμονή μέχρι την κύρωση της πράξης εφαρμογής, δε συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά πληροφοριακό έγγραφο που δε συνεπάγεται για τους αιτούντες καμία έννομη συνέπεια (ΣτΕ 5206/2012).

- οι βεβαιωτικές: πρόκειται για τις πράξεις που, χρονικά, ακολουθούν την έκδοση της εκτελεστής διοικητικής πράξης και κατ' ουσία δε διαφοροποιούνται από αυτή

ως προς το περιεχόμενό τους. Η πραγματική και νομική τους βάση είναι ταυτόσημες, με τη βεβαιωτική πράξη να «παραπέμπει» στην ισχύ της αρχικής. Βεβαιωτικές είναι και οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες «υλοποιείται», «εκτελείται» η προηγηθείσα εκτελεστή διοικητική πράξη. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της σφράγισης καταστήματος που λειτουργεί παράνομα (Τρ.Διοικ.Πρωτ. 976/2006), ή η μεταφορά οχήματος με γερανοφόρο της τροχαίας, μετά την αφαίρεση των πινακίδων κυκλοφορίας (ΣΤΕ 1335/1980).

- οι διαπιστωτικές: πρόκειται για τις πράξεις με τις οποίες «διαπιστώνεται» η υπαγωγή μίας έννομης σχέσης που ήδη υφίσταται σε ορισμένο κανόνα δικαίου, είτε αυτοδικαίως ή κατόπιν πράξης ή παράλειψης του διοικούμενου. Η έκδοσή τους είτε προβλέπεται ρητά στο νόμο είτε συνάγεται από το νόμο. Όταν οι διαπιστωτικές πράξεις «λειτουργούν» ως βεβαιωτικές, δεν είναι εκτελεστές. Στις περιπτώσεις όμως που η έκδοσή τους είναι υποχρεωτική, τότε οι διαπιστωτικές πράξεις χαρακτηρίζονται από εκτελεστότητα (ΣΤΕ 3923/2005).

- οι εσωτερικές ενέργειες της δημόσιας διοίκησης: αυτές διακρίνονται περαιτέρω στα μέτρα εσωτερικής φύσης και μέτρα εσωτερικής τάξης.

Ως μέτρα εσωτερικής φύσης νοούνται τα διαβιβαστικά έγγραφα μεταξύ των Υπηρεσιών, οι οδηγίες και οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Όταν πρόκειται για διοικητική πράξη ή παράλειψη που κατ' ουσία ή κατ' όνομα ταυτίζεται με την «πληροφορία» ή την «άποψη», δεν πρόκειται για εκτελεστή διοικητική πράξη (ΣΤΕ 1819/1995, 1917/1991). Ωστόσο, όταν από την εφαρμογή της διοικητικής πράξης ή παράλειψης της οδηγίας ή της υπόδειξης προς τον διοικούμενο επέρχονται έννομες συνέπειες, τότε γίνεται λόγος για μέτρα εσωτερικής φύσης – εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα που αναφέρει ο Τάχος, σύμφωνα με το οποίο η στοιχειοθέτηση της διάπραξης από το δημόσιο υπάλληλο πειθαρχικού παραπτώματος όταν ο τελευταίος δεν εκτελεί το υπαλληλικό καθήκον του, όπως αυτό του επιβάλλεται από «εντολές» και «οδηγίες», «εξοπλίζουν» τις εντολές και οδηγίες με τη δύναμη της εκτελεστότητας. (Τάχος, 2008, σελ. 616-620).

Ως μέτρα εσωτερικής τάξης νοούνται οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται στο διοικούμενο δεδομένου ότι αυτός με τη Διοίκηση τελεί σε ειδική σχέση εξουσίας, που διέπεται από ιδιαίτερους νόμους και κανονισμούς εσωτερικής

λειτουργίας, και εφόσον με τις διοικητικές αυτές κυρώσεις δεν θίγονται οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του διοικούμενου.

Ωστόσο, στο βαθμό που τα επιβαλλόμενα μέτρα εσωτερικής τάξης συνιστούν περιορισμούς στην απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των διοικουμένων, ο χαρακτηρισμός τους ως μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων, τίθεται σε αμφισβήτηση και χρειάζεται να εξετασθεί κατά περίπτωση τηρουμένης της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της αναλογικότητας.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των επιβαλλόμενων πειθαρχικών ποινών στους υπηρετούντες στο Στράτευμα, όπου προτάσσεται η διατήρηση σε αυτό της εν γένει ομαλής λειτουργίας και αναγκαίας πειθαρχίας, σε αντιδιαστολή με τις επιβαλλόμενες πειθαρχικές ποινές σε μαθητές, περίπτωση για την οποία διατυπώθηκαν αντίθετες απόψεις στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 1821/1989, 3356/1995), με επικρατέστερη εκείνη που τάσσεται υπέρ της προστασίας του μαθητή.

### **3.1.2. Η εξαίρεση των παραλείψεων της διοίκησης**

Σε αντιδιαστολή με τα διαλαμβανόμενα στις διατάξεις του άρθρου 27 του ΚΔΔιαδ, όπου προβλέπεται η απλή αναφορά προκειμένου ο διοικούμενος να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης που υπέστη από ενέργεια ή παράλειψη της διοικητικής αρχής, στην αιτιολογική έκθεση του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ, αναφέρεται ρητά μεταξύ άλλων πως: «...Αντικείμενο της αίτησης θεραπείας ή της ιεραρχικής προσφυγής είναι ατομική διοικητική πράξη. Συνεπώς δεν χωρεί κατά παραλείψεων...». Ο διοικούμενος λοιπόν περιορίζεται στο να ζητήσει την αποκατάσταση της βλάβης των συμφερόντων του που προκαλείται από ρητή ατομική διοικητική πράξη.

Παρόλα αυτά, το ΣτΕ, με μία σειρά αποφάσεών του, έκρινε ότι χωρεί αίτηση θεραπείας και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης, η εμπρόθεσμη άσκηση της οποίας (εντός 60 ημερών) διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακύρωσης κατά τριάντα ημέρες (ΣτΕ 2869/2016, 706/1999, 274/1986, 793/1984).

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να διακριθεί η αίτηση θεραπείας από την παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας της διοίκησης που προξένησε βλάβη στο διοικούμενο και από την αίτηση οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας προς τη διοίκηση. Και για να προκύψει συλλογιστικά η ειδοποιός διαφορά, είναι αναγκαίο να

οριοθετηθεί κατ' αρχάς η παράλειψη της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (Δημολιού, 2019, σελ. 175 επ.).

Η διοίκηση παραλείπει οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια α. όταν δεν προβαίνει στην έκδοση διοικητικής πράξης, ενώ υφίσταται προς τούτο υποχρέωση στα πλαίσια της δέσμιας αρμοδιότητάς της, ή β. όταν δεν εξετάζει το ενδεχόμενο έκδοσης διοικητικής πράξης στα πλαίσια της διακριτικής της ευχέρειας. Επίσης, η διοίκηση παραλείπει οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια όταν «αρνείται» να προβεί στην έκδοση ή έγκριση, θετικής για τον διοικούμενο, διοικητικής πράξης, ή αντίστροφα όταν προβαίνει στην έκδοση ρητής πράξης, που δεν έχει θετικό περιεχόμενο για τον διοικούμενο π.χ. στην περίπτωση της ανακοίνωσης από το ΔΙ.Κ.Α.Τ.Σ.Α. πίνακα αποτυχόντων στις εξετάσεις μαθημάτων, στον οποίο περιλήφθηκε ο αιτών, ο οποίος άσκησε αίτηση θεραπείας κατά της παράλειψης του ΔΙ.Κ.Α.Τ.Σ.Α. να τον θεωρήσει επιτυχόντα (ΣΤΕ 3351/2004, 3350/2004).

Ειδικότερα, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υφίσταται όταν συντρέχουν οι εξής συνθήκες:

- νομική υποχρέωση της διοίκησης να προβεί σε ορισμένη ενέργεια, που προβλέπεται από διάταξη νόμου ή γενική αρχή του δικαίου.
- η διοίκηση υποχρεούται να ενεργήσει είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από
- προηγούμενη όχληση ή αίτηση του διοικούμενου (ΣΤΕ 1376/2016, ΣΤΕ 2815/2012).
- η άπρακτη πάροδος της, οριζόμενης από τις διατάξεις, προθεσμίας, ειδάλλως
- η παρέλευση ενός τριμήνου από την υποβολή της αίτησης στη διοίκηση ή την περιέλευσή της στην αρμόδια αρχή.

Βάσει των ανωτέρω λοιπόν, η αίτηση οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, δεν προβλέπεται γενικά, αλλά όπου απαιτείται, κατά περίπτωση, και αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας εκ μέρους της διοίκησης. Κατά μία άποψη, εφόσον και μετά την υποβολή της αίτησης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η διοίκηση εμμένει στην άρνησή της, είναι δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής κατά της διοικητικής παράλειψης, βάσει της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 10 παρ. 1. Ειδικά για την αίτηση θεραπείας, η αρμόδια για να αποφασίσει αρχή, δύναται τελικά να εκδώσει την πράξη που προηγουμένως παραλείφθηκε, χωρίς να υφίσταται οποιονδήποτε περιορισμό από τις αιτιάσεις του διοικούμενου και τις

αντιλήψεις του περί νομιμότητας της προς έκδοση ενέργειας. (Δημολιού, 2019, σελ. 177 επ.).

Ειδικότερα, στην περίπτωση που προβλέπεται αίτηση οφειλόμενης ενέργειας και ο διοικούμενος, αντί αυτής ασκήσει αίτηση θεραπείας, τότε η τελευταία θα εκληφθεί ως αίτηση οφειλόμενης ενέργειας. Στην αντίστοιχη περίπτωση που, αντί της αίτησης οφειλόμενης ενέργειας, ασκηθεί ιεραρχική προσφυγή, τίθεται ζήτημα ερμηνείας, καθώς η αίτηση οφειλόμενης ενέργειας δεν μπορεί από τη φύση της να απευθύνεται σε ανώτερο ιεραρχικά διοικητικό όργανο, οπότε είναι δυνατόν να εκληφθεί ως τέτοια εφόσον διαβιβασθεί στην καθ' ύλην αρμόδια αρχή. (Δημολιού, 2019, σελ. 179).

Τελικά, η στενή ερμηνεία του άρθρου 24 ΚΔΔιαδ οδηγεί στο συμπέρασμα της εξαίρεσης των παραλείψεων της διοίκησης από το πεδίο εφαρμογής των άτυπων προσφυγών, ωστόσο, σύμφωνα με τα παραπάνω, γίνεται δεκτό ότι χωρεί, κατά περίπτωση, ερμηνεία, δεδομένου ότι σε ορισμένες περιπτώσεις και υπό συγκεκριμένες συνθήκες η παράλειψη της διοίκησης είναι ηχηρή και ισοδύναμη με τη δυνάμενη ρητή έκφραση της βούλησής της, ιδιαίτερα μάλιστα όταν πρόκειται να προσβληθεί με αίτηση θεραπείας.

### **3.1.3. Η εξαίρεση των κανονιστικών πράξεων**

Στην αιτιολογική έκθεση του ΚΔΔιαδ αναφέρεται ρητά πως οι άτυπες διοικητικές προσφυγές δεν χωρούν κατά κανονιστικών πράξεων. Και τούτο διότι η διοίκηση είναι ελεύθερη να προβαίνει, κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, σε οποιαδήποτε κανονιστική ρύθμιση, χωρίς να υποχρεούται περαιτέρω να την ανακαλέσει ή να την τροποποιήσει (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 395 επ.). Επομένως, πράξη με την οποία απορρίπτεται αίτηση θεραπείας κατά κανονιστικής πράξης δε δύναται να έχει εκτελεστό χαρακτήρα (ΣΤΕ 1585/2016, 4242/2015, 166/2015).

Κατ' αρχάς κανονιστική είναι η απονεμόμενη, είτε απευθείας από το Σύνταγμα, είτε από τον τυπικό κοινό νόμο, νομοθετική αρμοδιότητα στην Εκτελεστική Λειτουργία, στα πλαίσια της διασταύρωσης των κρατικών λειτουργιών. Η κανονιστική αρμοδιότητα ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με την έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων (Εκτελεστικά Διατάγματα, Κανονιστικά Διατάγματα, Κανονιστικά Διατάγματα Νόμου Πλαισίου, Κανονιστικά Διατάγματα θέσης σε εφαρμογή νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου), από τα μέλη της Κυβέρνησης και από άλλα όργανα της δημόσιας

διοίκησης, εφόσον πρόκειται για διοικητικές αρχές, κατ' ειδική εξουσιοδότηση νόμου. Μάλιστα, η κανονιστική αρμοδιότητα δύναται να ασκείται και από όργανα ΝΠΔΔ ή και ΝΠΙΔ, εφόσον τα τελευταία ασκούν διοικητική λειτουργία (λειτουργικό κριτήριο) (Τάχος, 2008, σελ. 111επ.).

Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοικητικής λειτουργίας «επιβάλλεται» από την ανάγκη άμεσης και αποτελεσματικής αντιμετώπισης θεμάτων α. ειδικότερων σε σχέση με τη ρύθμιση του εξουσιοδοτικού νόμου (ΣΤΕ 1776/2007, 2815/2004), β. τοπικού ενδιαφέροντος, γ. τεχνικού χαρακτήρα ή δ. λεπτομερειακού χαρακτήρα (ΣΤΕ 2820/1999).

Πρόκειται δε, για μία αληθινή νομοθετική αρμοδιότητα, καθώς:

1. Η Διοικητική Λειτουργία δεν έχει υποχρέωση να εκδώσει κανονιστικές πράξεις. Εάν συντρέχει προς τούτο λόγος και εάν είναι κρίσιμος ο χρόνος, είναι συνθήκες που επαφίενται στην ανέλεγκτη κρίση της.

Εξαιρέσεις εισάγονται εάν προκύπτει αντίστοιχη υποχρέωση είτε ευθέως από το Σύνταγμα (ΣΤΕ 211/2006), σε περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο συγκεκριμένες προθεσμίες, ή συντρέχουν αντικειμενικές προϋποθέσεις που καθιστούν επιβεβλημένη την κανονιστική ρύθμιση, ειδάλλως καθίσταται ανέφικτη η πραγματοποίηση της επιδίωξης του νόμου (ΣΤΕ 211/2006), ή σε ειδικές περιπτώσεις όπου προτάσσονται σκοποί που χρήζουν ιδιαίτερης αντιμετώπισης – προστασίας (π.χ. προστασία περιβάλλοντος).

Συνεκδοχικά, η δημόσια διοίκηση δεν υποχρεούται να τροποποιήσει την ισχύουσα κανονιστική πράξη, εκτός και αν έχει μεσολαβήσει μεταβολή των νομικών και πραγματικών δεδομένων, βάσει των οποίων εκδόθηκε η αρχική πράξη. (Τάχος, 2008, σελ. 120).

2. Κατά κανόνα στην κανονιστική διοικητική πράξη δεν απαιτείται αιτιολογία (ΣΤΕ 230/2002), εκτός κι αν προβλέπεται ρητά ή προκύπτει από τον εξουσιοδοτικό νόμο.

Καθώς η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης προσδιορίζεται από τη μία πλευρά από τον εξουσιοδοτικό νόμο, δηλαδή από τον επιδιωκόμενο σκοπό και από την άλλη πλευρά από τα πραγματικά και νομικά περιστατικά στα οποία αφορά η κανονιστική ρύθμιση, δηλαδή από την πραγματοποίηση του σκοπού, έγινε δεκτό ότι «... προκειμένου να είναι εφικτός ... ο έλεγχος (δηλ. της τήρησης της εξουσιοδοτικής διάταξης), πρέπει να περιλαμβάνονται μεταξύ των στοιχείων

του φακέλου και τα υπό της Διοικήσεως εκτιμηθέντα στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της εκδόσεως της κανονιστικής αποφάσεως, τα οποία είτε αναφέρονται στην εξουσιοδοτική διάταξη είτε είναι σύμφωνα με το πνεύμα και το σκοπό της» (ΣΤΕ 1585/2002).

3. Η κανονιστική πράξη δημοσιεύεται.

4. Δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση των διοικουμένων, εκτός κι αν προβλέπεται διαφορετικά.

5. Η άσκηση ή παράλειψη άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας δεν μπορεί να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Κράτους.

Βάσει των ανωτέρω, και ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερος το γεγονός ότι πριν από την έκδοση της διοικητικής κανονιστικής πράξης δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, και το ότι η κανονιστική διοικητική πράξη δεν αιτιολογείται, εξάγεται λογικά το συμπέρασμα ότι η διοίκηση, μετά την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας, δεν είναι επίσης υποχρεωμένη να «ακούσει» τις αντιρρήσεις του διοικουμένου, μέσω της υποβολής άτυπης προσφυγής, καθώς και να απαντήσει «αιτιολογημένα» σε αυτή.

Πέρα όμως και εκτός από τη στενή ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ, όπως αναφέρει και η Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 174), το γεγονός ότι αποκλείεται το δικαίωμα ακρόασης των διοικουμένων πριν από την έκδοση μίας κανονιστικής διοικητικής πράξης, εδράζεται στο γεγονός ότι δεν είναι εκ των προτέρων γνωστοί στη διοίκηση οι ενδιαφερόμενοι στους οποίους πρόκειται να αφορά η έκδοση της πράξης αυτής. Και μετά την έκδοσή της, οπότε εκ των πραγμάτων «γεννιούνται» οι διοικούμενοι – ενδιαφερόμενοι, η διοίκηση δεν υποχρεούται να τους αναζητήσει, αλλά είναι εκείνοι που φέρουν την «ευθύνη», με δική τους πρωτοβουλία, να «αναφερθούν» ενώπιον της διοικητικής αρχής. Εξάλλου, οι ενδιαφερόμενοι που θίγονται από την κανονιστική διοικητική πράξη είναι εκείνοι που έχουν έννομο συμφέρον για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά αυτής καθώς και κατά της παράλειψης για την έκδοση κανονιστικής πράξης.

#### **3.1.4. Η εξαίρεση των οριστικών ή αμετάκλητων διοικητικών πράξεων**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ, η διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη ή η διοικητική αρχή που προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, μπορεί, ύστερα από αίτηση του διοικουμένου, να την ανακαλέσει -τροποποιήσει ή να την ακυρώσει. Επομένως η άτυπη διοικητική προσφυγή είναι αναγκαίο να ασκηθεί στο

κρίσιμο χρονικό διάστημα που η διοίκηση είναι εξοπλισμένη με την ευχέρεια ανάκλησης της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης. Εάν η ελεγχόμενη διοικητική πράξη δεν είναι δυνατό να ανακληθεί, η άτυπη διοικητική προσφυγή καθίσταται άνευ αντικειμένου.

Προκειμένου λοιπόν να οριοθετηθεί το πεδίο εφαρμογής των ανακλητών διοικητικών πράξεων, κρίνεται σκόπιμο να προηγηθεί μία συνοπτική αναφορά στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, που καλούνται, εν προκειμένω, σε εφαρμογή (Τάχος, 2008, σελ. 65 επ.), και από τη σύνθεση των οποίων προκύπτουν οι γενικές αρχές ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

Πρόκειται ειδικότερα για:

Την αρχή της νομιμότητας, την υπαγωγή δηλαδή της διοικητικής δράσης στο νόμο, ως συνέπεια της λειτουργίας του Κράτους Δικαίου, η οποία «κάμπτεται» μόνο όταν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος ή επιβάλλεται από τη φύση των πραγμάτων.

Την αρχή της καλής πίστης ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που υπαγορεύει η συμπεριφορά της διοίκησης προς τους διοικούμενους να διέπεται από ευθύτητα. Επίσης, την αρχή της ασφάλειας δικαίου, που ισχύει τόσο απέναντι στο όργανα της διοίκησης όσο και απέναντι στον κοινό νομοθέτη, και αποβλέπει στη δημιουργία σταθερών διοικητικών καταστάσεων.

Κατά τον Τάχο (Τάχος, 2008, σελ. 65 επ), επικρατεί η άποψη ότι οι νόμιμες (έγκυρες) διοικητικές πράξεις, ως σύμφωνες με το νόμο, κατά κανόνα είναι αμετάκλητες, δεν ανακαλούνται, εκτός κι αν συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος, όπως λ.χ. στην περίπτωση ανάκλησης της άδειας κυκλοφορίας φαρμακευτικού σκευάσματος που η χρήση του αποδεικνύεται επιβλαβής, προκειμένου να προστατευθεί η δημόσια υγεία, αν έχει επέλθει μεταβολή των πραγματικών συνθηκών ή νομικών δεδομένων, στα οποία βασίσθηκε η έκδοση της διοικητικής πράξης, εάν τελούν υπό τον όρο εκπλήρωσης σχετικής υποχρέωσης από τον διοικούμενο, που δεν τηρήθηκε, ή εάν προβλέπεται η επιφύλαξη της ανάκλησης.

Ενώ από την άλλη πλευρά υποστηρίζεται ότι οι παράνομες-ελαττωματικές διοικητικές πράξεις, είναι καταρχήν ανακλητές, εφόσον η ανάκλησή τους επιχειρηθεί εντός εύλογου χρόνου από την έκδοσή τους, διάστημα που αν δεν προκύπτει ότι ορίζεται ειδικά, θεωρείται πως είναι η πενταετία. Πρόκειται για

οριστικό χρονικό όριο, μετά την εκπνοή του οποίου δεν καθίσταται δυνατή η ανάκληση της πράξης, και τούτο προκειμένου να διασφαλισθούν οι αρχές της καλόπιστης και χρηστής διοίκησης και η συνταγματική αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων εντός του εύλογου χρόνου ενεργείται παρά την καλοπιστία του ωφελούμενου ή την απόκτηση εξ αυτής δικαιωμάτων από τρίτους.

Κατ' εξαίρεση, η ανάκληση επιτρέπεται χωρίς χρονικό περιορισμό, όταν η διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί σε ακυρωτική διοικητική απόφαση, εάν πρόκειται να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον, εάν η παράνομη ανακαλούμενη διοικητική πράξη είναι δυσμενής για τον διοικούμενο ή εάν ο διοικούμενος μεθόδευσε την έκδοσή της με απατηλές και δόλιες ενέργειες.

Συνοψίζοντας, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να διατηρεί, να καταργεί και να τροποποιεί τις πράξεις που εκδίδει, ώστε να εναρμονίζονται με το κοινό συμφέρον, τηρουμένων των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση (Δημολιού, 2019, σελ. 163). Για τον λόγο αυτό, κατά κανόνα, η παράλειψη αποφάνσεως επί αιτήματος ανακλήσεως ατομικής διοικητικής πράξης ως παράνομης, με την άπρακτη πάροδο τριμήνου, δε συνιστά περίπτωση ακυρωτικώς προσβλητής παραλείψεως οφειλομένης νομίμου ενέργειας (ΣΤΕ 2485/2013, 3065/2012).

Εξάλλου, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η άτυπη διοικητική προσφυγή έχει νόημα να ασκείται εντός του εύλογου χρόνου από την έκδοση της ελεγχόμενης πράξης, στα πλαίσια του οποίου η διοίκηση έχει την ευχέρεια να ανακαλέσει την ελεγχόμενη πράξη, ειδάλλως η άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής απορρίπτεται ως απαράδεκτη (ΝΣΚ 495/2008).

Σημαντικός επίσης περιορισμός για την άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι και η ύπαρξη πράξεων που για διάφορους, κατά περίπτωση, λόγους, πέραν των γενικών αρχών που αναφέρθηκαν πιο πάνω, δεν μπορούν να ανακληθούν, χαρακτηριζόμενες από το νόμο ως οριστικές ή αμετάκλητες. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 27.) Ορίζεται δηλαδή ρητά ότι μία διοικητική πράξη ή απόφαση είναι ήδη από την έκδοση, κύρωση ή έγκρισή της «οριστική», «τελεσίδικη» ή «αμετάκλητη» ή προσβάλλεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα σε ειδικές διατάξεις. Σε αυτήν την κατηγορία μπορούν να ενταχθούν και οι

περιπτώσεις όπου προβλέπεται η άσκηση τυπικής προσφυγής, οπότε, εάν ασκήθηκε αυτή, δεν επιτρέπεται η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής κατά της απόφασης που εκδόθηκε για την τυπική προσφυγή, ενώ στην περίπτωση που εκδόθηκε απόφαση για την άτυπη προσφυγή, αυτή δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα και δε διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση περαιτέρω του προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος. (Δημολιού, 2019, σελ. 163). Σύμφωνα με τον Τάχο, (Τάχος, 2008, σελ. 740), η ακυρωτική διοικητική πράξη που εκδίδεται μετά από άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής είναι διοικητικά αμετάκλητη, καθώς έχει πλέον εξαντληθεί η νόμιμη δυνατότητα άσκησης περαιτέρω διοικητικού ελέγχου, και το όμοιο ισχύει αναλογικά και για την περίπτωση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, καθώς η άτυπη διοικητική προσφυγή δύναται να ασκηθεί εφόσον δεν προβλέπεται ενδικοφανής ή ειδική διοικητική προσφυγή.

Έχει όμως κριθεί νομολογιακά, πως οι διοικητικές πράξεις, ακόμη κι όταν χαρακτηρίζονται ρητά από το νόμο ως οριστικές ή αμετάκλητες, μπορούν να ανακληθούν για λόγους που αναφέρονται στη νομιμότητά τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις γενικές αρχές που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (ΣΤΕΟΛ. 2494/2013, 2968/2005, 2692/1999, 880/1998, Ολ.3507/1979, Ολ.1013/1934). Επομένως, χωρεί, κατά των πράξεων αυτών, αίτηση θεραπείας εφόσον προβάλλονται νομικές πλημμέλειές τους. Ενδεικτικά αναφέρεται η πράξη χαρακτηρισμού κατασκευής ως αυθαίρετης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του ΠΔ 5/12.7.1983, η οποία μπορεί να ανακληθεί από το όργανο που την εξέδωσε για λόγους αναγόμενους στη νομιμότητά της (ΣΤΕ 2968/2005, 3033/1999). Δεν ισχύει όμως το ίδιο για την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, η οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ.7 περ.ε του Ν.1337/1983, καθίσταται οριστική και αμετάκλητη μετά την κύρωσή της, και δεν είναι δυνατή η επάνοδος της διοίκησης ούτε αυτεπαγγέλτως ούτε με πρωτοβουλία του διοικούμενου, οπότε δεν υπόκειται σε ανάκληση για λόγους νομιμότητας, επομένως ούτε σε αίτηση θεραπείας. (ΣΤΕΟΛ 1730/2000, 3826/2007). Επίσης το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει κρίνει (ΓνωμΝΣΚ 364/2012 Ολ, 230/2012), ότι αν δεν προβλέπεται κάτι διαφορετικό από ειδικές διατάξεις, η τελωνειακή αρχή δε νομιμοποιείται να ανακαλέσει, είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση θεραπείας του διοικούμενου, πράξεις επιβολής φορολογικών επιβαρύνσεων. Το ίδιο έχει κριθεί (ΓνωμΝΣΚ 40/2011) και

για τις υποθέσεις που έχουν ελεγχθεί από το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης καθώς και τις πράξεις επιβολής προστίμου για παραβάσεις της νομοθεσίας περί αιγιακού και παραλίας (Γνωμ.ΝΣΚ 66/2011). Ωστόσο και στις περιπτώσεις αυτές όπου δύναται να προσβληθεί η «οριστική» ή «αμετάκλητη» διοικητική πράξη για λόγους νομιμότητας, η διοίκηση δεν υποχρεούται να «επανέλθει». Επομένως, η δήλωση της εμμονής της στην αρχική της κρίση, χωρίς να υπεισέλθει στην εκ νέου και κατ' ουσία επανεξέταση της υπόθεσης, είναι καθόλα νόμιμη.

Σε αντιδιαστολή όμως με την κρατούσα άποψη πως η άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής κατά πράξης οριστικής, αμετάκλητης, τελεσίδικης ή ανέκκλητης είναι τυπικά απαράδεκτη, δεδομένου ότι η ελεγχόμενη πράξη κατ' αρχήν δε μπορεί να ανακληθεί, οπότε δε διακόπτεται και την προθεσμία για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων, υποστηρίζεται από τον Ρέμελη, όπως παραθέτει η Δημολιού, (Δημολιού, 2019, σελ. 172) πως η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής κατά πράξης αμετάκλητης, σύμφωνα με το νόμο, δεν πρέπει να θεωρείται μάταιη ή αλυσιτελής, καθώς υπάρχει πάντα η δυνατότητα ανάκλησης ή μεταρρύθμισής της. Το διοικητικό όργανο ούτως ή άλλως υποχρεούται να ερευνά αυτεπάγγελα τη νομιμότητα της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης. Η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής, ακόμη κι αν δεν επικαλείται λόγους νομιμότητας, προσφέρει στη διοίκηση την «αφορμή» για τον ως άνω επανέλεγχο.

### **3.2. Έννομο συμφέρον**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ.1 του ΚΔΔιαδ, εφόσον δεν προβλέπεται ειδική ή ενδικοφανής προσφυγή, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει είτε από τη διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας) είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).

Επομένως, γενική προϋπόθεση για την άσκηση όλων των άτυπων διοικητικών προσφυγών του ΚΔΔιαδ αποτελεί η ύπαρξη έννομου συμφέροντος που χρειάζεται να συντρέχει στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου – προσφεύγοντα, προϋπόθεση

που αναλύεται περαιτέρω σε δύο σκέλη, αλληλένδετα μεταξύ τους, ήτοι πρώτον των νομιμοποιούμενων, με την ευρεία έννοια, προσώπων για την άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών και δεύτερον των εννοιολογικών διαστάσεων του έννομου συμφέροντος.

### **3.2.1. Νομιμοποιούμενα πρόσωπα**

Κατ' αρχάς άτυπη διοικητική προσφυγή νομιμοποιείται να ασκήσει, το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που συνδέεται με την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, κατά την ακόλουθη σειρά κλιμάκωσης (Τάχος, 2009, σελ.779):

- α. το πρόσωπο στο οποίο αφορά η πράξη.
- β. το πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον από την πράξη, ήτοι ο ενδιαφερόμενος.
- γ. σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, το πρόσωπο που έχει συγκεκριμένη νομική ιδιότητα, όπως του «εκλογέα», του «δημότη» ή του «πολίτη».
- δ. τα πρόσωπα που τελούν σε ειδική έννομη σχέση εξουσίασης, όπως στρατιωτικοί, δημόσιοι υπάλληλοι, κρατούμενοι.
- ε. ενίοτε, το διοικητικό όργανο. Χαρακτηριστική είναι η πρόβλεψη του Ν. 3051/2002, σύμφωνα με την οποία «Κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικο βοηθήματα κατά των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός».

### **3.2.2 Εννοιολογικές διαστάσεις του έννομου συμφέροντος**

Το έννομο συμφέρον που χρειάζεται να συντρέχει στο πρόσωπο του προσφεύγοντα συνδέεται άρρηκτα με το στοιχείο της βλάβης. Επομένως έννομο συμφέρον για την προσβολή μίας διοικητικής πράξης έχει ο διοικούμενος που υφίσταται υλική ή ηθική βλάβη, ή υλική και ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Κατά την έννοια των διατάξεων του ΚΔΔιαδ, υλική είναι η βλάβη όταν θίγεται περιουσιακό δικαίωμα του διοικούμενου και ηθική όταν προσβάλλονται έννομα αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητά του. (Δημολιού, 2019, σελ. 172).

Απαραίτητο στοιχείο της έννοιας του έννομου συμφέροντος είναι επομένως η ύπαρξη υλικής ή ηθικής βλάβης που έχει ήδη επέλθει, προκειμένου να μην είναι άνευ αντικειμένου το αίτημα της αποκατάστασης. Κι εφόσον ο νομοθέτης απαιτεί

για την άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής την ύπαρξη προηγούμενης υλικής ή ηθικής βλάβης στα συμφέροντα του ιδιώτη, το έννομο συμφέρον - εφόσον δεν προβλέπεται ειδική ή ενδικοφανής διοικητική προσφυγή- ταυτίζεται κατά περιεχόμενο, με το έννομο συμφέρον που απαιτείται ως προϋπόθεση για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 27.)

Κατ' αναλογική, επομένως, εφαρμογή, το έννομο συμφέρον για την άσκηση της άτυπης διοικητικής προσφυγής χρειάζεται να είναι προσωπικό, δηλαδή ατομικό, άμεσο, δηλαδή να θεμελιώνεται απευθείας στην προσβαλλόμενη πράξη, χωρίς να παρεμβάλλεται το συμφέρον τρίτου προσώπου, ενεστώς και συγκεκριμένο, βασιζόμενο δηλαδή σε βέβαια περιστατικά του παρόντος. Δε στοιχειοθετείται έννομο συμφέρον γενικό, έμμεσο και μελλοντικό.

Προσωπικό είναι το έννομο συμφέρον όταν αφορά στον προσφεύγοντα, όταν δηλαδή η διοικητική πράξη που προσβάλλεται αφορά μεμονωμένα σε αυτόν, και από αυτήν θίγονται δικά του συμφέροντα και δικαιώματα. Υπάρχουν ωστόσο και περιπτώσεις, στις οποίες, παρά το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν απευθύνεται ευθέως προς τον προσφεύγοντα, ωστόσο θεμελιώνεται έννομο συμφέρον όταν αποδεικνύεται ότι υπάρχει σύνδεσμος μεταξύ αφενός των εννόμων αποτελεσμάτων που επέρχονται από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και αφετέρου του περιεχόμενου μιας συγκεκριμένης νομικής κατάστασης ή ιδιότητας, στην οποία βρίσκεται ή έχει και επικαλείται ο αιτών.

Χαρακτηριστική είναι η θέση της νομολογίας στο θέμα αυτό (ΣΤΕ 1153/1992, 86/1988, 2855, 2856/1985 Ολ). Συγκεκριμένα αναγνωρίζεται η δυνατότητα προσβολής του διορισμού τρίτου προσώπου σε δημόσια θέση, κατά παράλειψη του ασκούντος την αίτηση ακύρωσης, εφόσον ο τελευταίος όμως δε δικαιολογεί απλό ενδιαφέρον για την κατάληψη της θέσης, ενώ δεν αρκεί απλά η συμμετοχή του στη διαδικασία επιλογής. Αυτός που προσβάλλει το διορισμό του τρίτου προσώπου και τη δική του παράλειψη, χρειάζεται επιπλέον να προβάλει και να αποδείξει ότι στο πρόσωπό του πληρούνται όλες οι τυπικές προϋποθέσεις του νόμου, θετικές και αρνητικές, για το διορισμό, ώστε εάν δε διορισθεί ο τρίτος ή ακυρωθεί ο διορισμός του να είναι δυνατή η κατ' ουσία εξέταση της υποψηφιότητάς του και επιλογή του για το διορισμό στη διεκδικούμενη θέση. Αντίθετα, η έλλειψη ορισμένου τυπικού προσόντος ή η συνδρομή στο πρόσωπό του ορισμένου κωλύματος, που καθιστά αδύνατη την κατάληψη της επίδικης θέσης

από αυτόν, του στερεί το έννομο συμφέρον να επιδιώξει την ακύρωση του διορισμού τρίτου προσώπου, ανεξάρτητα από τους προσβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και τη βασιμότητά τους.

Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατό, όπως π.χ. σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, να θεμελιώνουν έννομο συμφέρον οι γείτονες (ΣΤΕ 3468/1989), οι κάτοικοι ή δημότες (ΣΤΕ 1242/2008) οι περίοικοι (ΣΤΕ 1475/2004), ΝΠΔΔ (ΣΤΕ 4044/2001), ΝΠΙΔ (ΣΤΕ 1340/1992). Πρόκειται δηλαδή για περιπτώσεις στις οποίες συντρέχει αυξημένο ενδιαφέρον λόγω κάποιου ιδιαίτερου δεσμού του αιτούντος προς την προσβαλλόμενη πράξη, ατομική ή κανονιστική, ή λόγω ιδιαίτερης ιδιότητας ή κατάστασης του αιτούντος, ένεκα της οποίας ο αιτών και ο στενός ή ευρύς κύκλος πολιτών, στον οποίο ανήκει, ενδιαφέρεται εντονότερα από τους υπόλοιπους πολίτες για τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης (ΣΤΕ 3847/2007, 1253/2006, 2258/2005).

Και παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 24 παρ.1 του ισχύοντος Σ προβλέπεται, ήδη από την αναθεώρηση του 2001, ότι «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός», εντούτοις εξακολουθεί να είναι απαραίτητη η ύπαρξη ειδικού εννόμου συμφέροντος για την άσκηση αίτησης ακύρωσης ή διοικητικής προσφυγής, δεδομένου ότι σε διαφορετική περίπτωση θα γινόταν λόγος για «λαϊκή αγωγή», η οποία όμως αποκλείεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 858/2008).

Όπως εκθέτει ο Τάχος (Τάχος, 2009, σελ.781 επ), το έννομο συμφέρον εκλείπει ή αίρεται όταν ο διοικούμενος έχει αποδεχθεί τη διοικητική πράξη, είτε αυτό προκύπτει από ρητή του δήλωση είτε συνάγεται από «ανεπιφύλακτη» συμπεριφορά του, ώστε να εξασφαλισθεί η ασφάλεια του δικαίου και η δημιουργία σταθερών διοικητικών σχέσεων και καταστάσεων, που επιβάλλεται για την προστασία τόσο του δημοσίου συμφέροντος όσο και του ιδιωτικού, καθώς αποφεύγεται η εκ των υστέρων κι ανάλογα με την έκβαση της σχετικής διαδικασίας αμφισβήτηση του κύρους της «υπό έλεγχο» πράξης.

Τέλος, το έννομο συμφέρον, όπως «αυτοχαρακτηρίζεται», πρέπει να μην αντίκειται στο δίκαιο, στην καλή πίστη (ΣΤΕ 1517/1980) και να μην εδράζεται σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα (ΣΤΕ 2078/1987).

Ενώ όμως δεν υφίσταται έννομο συμφέρον όταν το υποστηριζόμενο δικαίωμα δε στηρίζεται στο νόμο, όπως όταν ζητείται η προστασία αυθαίρετης κατασκευής (ΣΤΕ 1517/1980), δεν παύει το συμφέρον να είναι έννομο εξαιτίας του γεγονότος ότι η κατάσταση ή η ιδιότητα που επικαλείται ο αιτών προς θεμελίωσή του είναι απόρροια παράβασης κανόνα δικαίου, όπως στην περίπτωση που ζητείται η απαγόρευση οικοδόμησης σε αναδασωτέα περιοχή από ιδιοκτήτη όμορου ακινήτου που ανήκει στην ίδια περιοχή (ΣΤΕ 3095/2001). Και τούτο συμβαίνει γιατί «ο έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής πράξης, στην οποία ο αιτών στηρίζει το έννομο συμφέρον του, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτο παρεμπόμπτο έλεγχο του κύρους της και θα δημιουργούσε, κατ' αποτέλεσμα, μία άλλη δίκη εντός του πλαισίου της κύριας δίκης που και δικονομικώς δυσχερής είναι και διεξάγεται χωρίς την τήρηση στοιχειωδών δικονομικών προϋποθέσεων για τον αιτούντα, ενόψει της αυτεπάγγελτης έρευνας της συνδρομής εννόμου συμφέροντος (ΣΤΕ 3095/2001), (Τάχος, 2009, σελ. 790).

Αντίθετος στη στενή ερμηνεία του εννόμου συμφέροντος για την άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών, ο Τσάτσος (1958, σελ. 32 επ.) υποστηρίζει ότι «ναι μεν το συμφέρον απαιτείται να είναι νόμιμο, πλην όμως όχι ενεστώς, άμεσο και συγκεκριμένο υπό τη σχετικώς αυστηρή έννοια, υπό την οποία απαιτείται τούτο για τη νομιμοποίηση του ασκούντος την αίτηση ακυρώσεως, αλλ' αρκεί συμφέρον μελλοντικό αλλά προσεχές, εμμέσως αλλ' αναμφισβητήτως και νομίμως συνδεόμενο με τον αιτούντα και γενικώς, αλλ' ως προς αυτόν ιδιαίτερος, επιζήμιο».

Όπως κρίθηκε στην ΣΤΕ 2232/2011, η απόρριψη της αιτήσεως θεραπείας από τη Διοίκηση λόγω ελλείψεως εννόμου συμφέροντος έχει εκτελεστό χαρακτήρα, εφόσον η αιτιολογία της ανάγεται σε έλλειψη νόμιμης προϋπόθεσης, κατά τη διάταξη του άρθρου 24 παρ.1 του Κώδικα, για την παραδεκτή άσκηση της αιτήσεως θεραπείας, ο δε ενδιαφερόμενος έχει έννομο συμφέρον να προσβάλλει με αίτηση ακυρώσεως την εν λόγω απορριπτική της αιτήσεως του πράξη τουλάχιστον κατά το σκέλος αυτό. Εάν το δικαστήριο ακυρώσει την απορριπτική της αίτησης θεραπείας πράξη, η διοίκηση υποχρεούται να επανεξετάσει την αίτηση θεραπείας (Δημολιού, 2019, σελ. 148 επ).

Στην περίπτωση που ο διοικούμενος ασκήσει άτυπη προσφυγή, η οποία απορριφθεί από τη διοίκηση λόγω έλλειψης εννόμου συμφέροντος, και στη

συνέχεια ασκήσει ένδικο βοήθημα, όχι κατά της άρνησης της διοίκησης να θεωρήσει παραδεκτή την προσφυγή του, αλλά κατά της αρχικής πράξης, τότε το εμπρόθεσμο του ενδίκου βοηθήματος κατά της αρχικής πράξης θα κριθεί ως συνάρτηση της αρχικά προβλεπόμενης προθεσμίας για την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος, όπως αυτή παρατείνεται με την προθεσμία που προβλέπεται στο διοικητικό όργανο προκειμένου να αποφανθεί επί της άτυπης διοικητικής προσφυγής (Δημολιού, 2019, σελ. 149).

### **3.3. Αρνητικές προϋποθέσεις**

#### **3.3.1. Μη πρόβλεψη ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής**

Όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ, ο ενδιαφερόμενος δύναται να ασκήσει αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή για την ανάκληση/τροποποίηση ή ακύρωση, βλαπτικής για τα έννομα συμφέροντά του, ατομικής διοικητικής πράξης, υπό την αρνητική προϋπόθεση ότι ειδικές διατάξεις δεν προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης κατά της πράξης αυτής ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, όπως αυτές καθιερώνονται στο επόμενο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ.

Προκύπτει επομένως, πως οι πράξεις αυτές κατά των οποίων ο νομοθέτης προέβλεψε ότι είναι δυνατό να προσβληθούν με ειδική διοικητική προσφυγή ή ενδικοφανή προσφυγή δεν είναι δεκτικές αιτήσεως θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 46 παρ. 2 του ΠΔ 18/1989, εάν παρά το γεγονός ότι προβλέπεται η άσκηση ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής για συγκεκριμένη πράξη, ο ενδιαφερόμενος προβεί στην άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής κατά αυτής, τότε η άσκηση της οποιασδήποτε άτυπης διοικητικής προσφυγής δεν διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως κατά της πράξης που προσβλήθηκε με την αίτηση θεραπείας ή την ιεραρχική προσφυγή. (ΣΤΕ 3715/2013, 3259/2011, 354/2003). Μάλιστα, στην περίπτωση αυτή, η απόφαση που εκδίδεται επί της αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής, εφόσον εκδόθηκε από διοικητικό όργανο που δε νομιμοποιείται να προβεί στην τροποποίηση/ανάκληση ή ακύρωση της εν λόγω πράξης, είναι μη νόμιμη (ΣΤΕ 1232,1228,1227/2011,3579/2002). Εκτός κι αν η αίτηση θεραπείας σε παρόμοια περίπτωση ασκείται από νομιμοποιούμενο πρόσωπο, ενώπιον αρμόδιου οργάνου, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας και τηρουμένων των προβλεπόμενων προϋποθέσεων, οπότε παρά το γεγονός ότι

«ονομάζεται» αίτηση θεραπείας νοείται και κρίνεται, ανάλογα, ως ειδική διοικητική ή ενδικοφανής προσφυγή (ΣΤΕ 2879/1997).

Το γεγονός ότι δεν είναι δυνατή η άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών, όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος της αναφοράς. Άλλωστε, ειδικά στην ενδικοφανή προσφυγή, όπου η διοικητική αρχή προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της προσβαλλόμενης πράξης, όπως θα εκτεθεί αναλυτικότερα και σε επόμενο κεφάλαιο, δεν τίθεται θέμα απομάκρυνσης από την προστασία που υπαγορεύει το άρθρο 10 του Συντάγματος (ΣΤΕΟΛ. 1498/1979), ενώ κατά τον Ρέμελη (Ρέμελης, 1987, σελ. 86-87) και η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, στα πλαίσια της οποίας εξετάζεται μόνο η νομιμότητα της διοικητικής πράξης, δε θεωρείται πως αποτελεί μη θεμιτή περιστολή του δικαιώματος της αναφοράς.

Ο διοικούμενος λοιπόν πρωτίστως υποχρεούται να ακολουθεί τις διοικητικές διαδικασίες που προκρίνει ο νόμος για την επίλυση ορισμένων αμφισβητήσεων και μόνο εφόσον αυτές αποτύχουν και συντρέχουν προς τούτο λόγοι, δύναται να προσφύγει εκ νέου ασκώντας άτυπη προσφυγή στην αρμόδια αρχή, η οποία στα πλαίσια των αρχών περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων μπορεί να επανέλθει και να αποφασίσει διαφορετικά (Δημολιού, 2019, σελ. 149).

Τέλος, εφόσον, στις περιπτώσεις που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις η άσκηση ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, αποκλείεται η άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής, συνάγεται λογικά, ότι, στην αντίστροφη περίπτωση, όταν δηλαδή αποκλείεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, τότε είναι πάντοτε δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας, και τούτο κρίθηκε και νομολογιακά (ΣΤΕ 747/2003, 6561/1995).

### **3.3.2. Εξαίρεση των πράξεων που αποφαινόνται επί ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής**

Το διοικητικό απαράδεκτο άσκησης άτυπης διοικητικής προσφυγής, όταν προβλέπεται σε ειδική διάταξη ειδική διοικητική ή ενδικοφανής προσφυγή, «επεκτείνεται» και κατά της απόφασης που εκδόθηκε επί της ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία περιβάλλεται τον τύπο της τελεσίδικης διοικητικής κρίσης, και για τον λόγο αυτό δεν υπόκειται σε άτυπη προσφυγή, ενώ, όπως προεκτέθηκε, η τυχόν εκδοθησόμενη επί της άτυπης αυτής προσφυγής

απόφαση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα και δεν διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση του προβλεπόμενου να ασκηθεί στη συνέχεια ένδικου βοηθήματος. (Δημολιού, 2019, σελ. 167 επ). Για τον λόγο αυτό εξάλλου, και για να μην τεθεί σε κίνδυνο η έννομη προστασία του διοικούμενου, αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης επί ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, ακόμη κι αν ο διοικούμενος επιθυμεί να στραφεί εκ νέου στη διοίκηση, κρίνεται σκόπιμο να προβαίνει παράλληλα και στην κατάθεση του ένδικου βοηθήματος, προκειμένου αυτό να μην κριθεί εκπρόθεσμο. (Κυβέλος, 2016, σελ.335).

Το ΣΤΕ με την αριθμ. 1498/1979 απόφασή του σε Ολομέλεια, έκρινε πως από τις διατάξεις των άρθρων 45 παρ.2 και 46 παρ.2 του ΠΔ 18/1989 (Α' 8) συνάγεται ότι, οσάκις διοικητική πράξη υπόκειται κατά νόμο σε προσβολή με ενδικοφανή προσφυγή, η οποία συνεπάγεται τον έλεγχο της κατ' αυτής πράξεως νόμω τε και ουσία, δεν χωρεί εκ μέρους του ασκήσαντος την τοιαύτη ενδικοφανή προσφυγή η κατά τις διατάξεις του άρθρου 46 παρ. 2 του ΠΔ 18/1989 αίτηση θεραπείας κατά της απορριψάσης την ενδικοφανή προσφυγή πράξεως, η συνέπεια δε αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση προς το συνταγματικά προστατευόμενο δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς (άρθρο 10 Σ), εφόσον με την πρόβλεψη από το νόμο τέτοιων ενδικοφανών προσφυγών, παρέχεται στους θιγόμενους από διοικητικές πράξεις η δυνατότητα υποβολής διά της διοικητικής οδού παραπόνων κατ' αυτών. Επομένως η προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά πράξης με την οποία απορρίπτεται ενδικοφανής προσφυγή δεν διακόπτεται με την υποβολή κατ' αυτής αίτησης θεραπείας από εκείνον που άσκησε την ενδικοφανή προσφυγή (ΣΤΕ 2920/2002, 1960/1987). Το ίδιο συμβαίνει και στις περιπτώσεις που προβλέπεται η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής (ΣΤΕΟΛ 2439/2008, 333/2007, 123/2001).

Κατ' εξαίρεση, η νομολογία δέχθηκε, πως εάν από την απόφαση που εκδόθηκε επί της ενδικοφανούς προσφυγής, θίγεται τρίτος, και εφόσον αυτός ο τρίτος δεν είχε παραστεί κατά τη συζήτηση της ενδικοφανούς προσφυγής, ούτε είχε κληθεί να διατυπώσει, επ' αυτής, τις απόψεις του ή ειδοποιηθεί πριν την έκδοση της τελικής πράξης της διοίκησης, τότε επιτρέπεται στον θιγόμενο τρίτο να ασκήσει αίτηση θεραπείας κατά της απόφασης που δέχθηκε την ενδικοφανή προσφυγή (ΣΤΕ 1787/2010, 3517/2004), η άσκηση της οποίας διακόπτει μάλιστα την προθεσμία για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος (ΣΤΕ 1111/2005 7μ). Όπως όμως

επισημαίνει και η Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 167 επ.), η παραπάνω δεν αποτελεί σταθερή θέση της νομολογίας.

#### **3.4. Ο απρόθεσμος χαρακτήρας των άτυπων διοικητικών προσφυγών**

Καθώς στις διατάξεις του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ δεν ορίζεται προθεσμία, η άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι κατά βάση απρόθεσμη. Εξάλλου, δεν προβλέπεται ούτε η υποχρέωση για σχετική ενημέρωση του ενδιαφερόμενου ούτε για σχετική μνεία στο σώμα της δυνάμενης να προσβληθεί διοικητικής πράξης (Δημολιού, 2019, σελ. 149).

Υπάρχουν ωστόσο περιπτώσεις που η αίτηση στη διοίκηση για επανεξέταση μίας υπόθεσης χρειάζεται να υποβληθεί εντός εύλογου χρόνου, γεγονός που περιβάλλει τον απρόθεσμο χαρακτήρα των άτυπων διοικητικών προσφυγών με σχετικότητα.

Ειδικότερα, δεδομένου ότι το αίτημα των άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι η ανάκληση/τροποποίηση ή ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, αυτές χρειάζεται να ασκούνται εντός του εύλογου χρονικού διαστήματος κατά το οποίο η αρμόδια διοικητική αρχή έχει τη δυνατότητα να ανακαλέσει την προσβαλλόμενη πράξη. Το ΣτΕ (ΣΤΕΟΛ. 2736/2005) έκρινε ότι, στην περίπτωση υποβολής αίτησης ανάκλησης ατομικής διοικητικής πράξης μετά τη δημοσίευση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, με την οποία ακυρώθηκε άλλη ατομική διοικητική πράξη, όμοιου περιεχομένου, επειδή στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή κανονιστική πράξη που δεν έχει εξουσιοδοτικό έρεισμα, η διοίκηση υποχρεούται να επανεξετάσει την υπόθεση μόνο εάν η αίτηση ανάκλησης υποβληθεί εντός εύλογου χρόνου από τη δημοσίευση της εν λόγω αμετάκλητης ακυρωτικής δικαστικής απόφασης.

Επιπλέον, η δυνατότητα ανάκλησης των διοικητικών πράξεων εξαρτάται από το αν η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη είναι παράνομη, εάν συντρέχουν λόγοι προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ή εάν έχει οδηγήσει στη δημιουργία ορισμένης πραγματικής κατάστασης που χρήζει προστασίας. Ειδικότερα, εάν πρόκειται για παράνομη διοικητική πράξη, για να είναι παραδεκτή η άτυπη διοικητική προσφυγή δέον να ασκείται εντός του εύλογου χρόνου της πενταετίας. Τούτο βέβαια ανατρέπεται στην περίπτωση που η διοίκηση κρίνει πως συντρέχουν λόγοι προστασίας δημόσιας τάξης, υγείας, ασφάλειας κ.τ.λ. οπότε η άτυπη διοικητική προσφυγή κρίνεται παραδεκτή ακόμη και αν ασκηθεί μετά την

παρέλευση της πενταετίας. Για την περίπτωση που έχει δημιουργηθεί ορισμένη πραγματική κατάσταση που χρήζει προστασίας, αναφέρεται ενδεικτικά η απόφαση του ΣτΕ 166/1993, σύμφωνα με την οποία, η ευχέρεια ανώτερης ή ανώτατης σχολής υποδοχής να επιλαμβάνεται αιτήσεων κατατάξεων στη σχολή αυτή μετά από άσκηση αιτήσεως θεραπείας κατά απορριπτικής αποφάσεως επί της αρχικής αιτήσεως δεν δύναται να εκτείνεται σε μακρό χρονικό διάστημα μετά τη λήξη του ακαδημαϊκού έτους στο οποίο αναφέρεται η κατάταξη, ούτε είναι επιτρεπτή η άσκηση αιτήσεως θεραπείας μετά από παρέλευση δύο ακαδημαϊκών ετών από τη λήξη του ακαδημαϊκού έτους στο οποίο αναφέρεται η αίτηση κατατάξεως, τυχόν δε υποβαλλόμενη με τέτοια καθυστέρηση αίτηση θεραπείας δεν κρίνεται εξεταστέα. Το αντίθετο θα προσέκρουε στον σκοπό του νόμου που προσβλέπει στην προστασία ορισμένης πραγματικής κατάστασης που έχει διαμορφωθεί στη σχολή υποδοχής, η ανατροπή της οποίας μετά την παρέλευση μακρού χρόνου θα επέφερε δυσχέρειες στο εκπαιδευτικό έργο και στη λειτουργία της σχολής.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό, όπως υποστηρίζει και ο Ρέμελης (Ρέμελης, 1987, σελ. 101-103) πως ο χρόνος, εντός του οποίου είναι δυνατή η ανάκληση ορισμένης διοικητικής πράξης, τελεί σε άμεση εξάρτηση με το περιεχόμενό της, επομένως και η προθεσμία για την παραδεκτή άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών, εφόσον αυτές αποσκοπούν στην ανάκληση της διοικητικής πράξης, λειτουργεί ως παρακολούθημα της κρίσης του διοικητικού οργάνου για το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης που προσβάλλεται. Συνεπώς η «οριοθέτηση» του εύλογου χρόνου για την άσκηση των άτυπων διοικητικών προσφυγών ενδεχομένως, κατά περίπτωση, να οδηγεί στον περιορισμό του συνταγματικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι.

Το απρόθεσμο των άτυπων διοικητικών προσφυγών «επιτρέπει» την άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής και μετά την πάροδο της προθεσμίας για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος ή και μετά την άσκησή του και πριν αυτό συζητηθεί. (Κατράς, 2015), (ΝΣΚ 174/2015). Εξάλλου, η επίλυση των διοικητικών διαφορών από την ίδια τη διοίκηση και η επίλυση των διοικητικών διαφορών από τα διοικητικά δικαστήρια λειτουργούν αυτοτελώς (ΣτΕΟΛ 2800/1991) με μόνο σημείο αλληλεπίδρασής τους τη διακοπή της προθεσμίας για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, εφόσον κατά τη διάρκειά της (εντός δηλαδή 60 ημερών από

τη δημοσίευση, κοινοποίηση ή πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης) ασκηθεί η άτυπη διοικητική προσφυγή.

### **3.5. Μη εφαρμογή του κανόνα της άπαξ ασκήσεως της διοικητικής προσφυγής**

Η αίτηση θεραπείας και η ιεραρχική προσφυγή δεν υπόκεινται στον κανόνα της άπαξ ασκήσεως, όπως ισχύει για τα ένδικα βοηθήματα και τις τυπικές διοικητικές προσφυγές, ήτοι ο διοικούμενος μπορεί να υποβάλλει περισσότερες από μία άτυπες προσφυγές κατά της αυτής διοικητικής πράξης (Δημολιού, 2019, σελ. 153). Η παρεχόμενη όμως δυνατότητα στον διοικούμενο προκειμένου να ασκεί διαδοχικές διοικητικές προσφυγές έως εξαντλήσεως της διοικητικής ιεραρχίας θα είχε ως αποτέλεσμα την επ' άπειρον επανάληψη και διαιώνιση των εκκρεμοτήτων και των αμφιβολιών σχετικά με την ισχύ και τη σταθερότητα των διοικητικών πράξεων, οπότε προς αυτήν την κατεύθυνση, με γνώμονα την ασφάλεια δικαίου (Τάχος, 2008, σελ. 897), η νομολογία του ΣΤΕ κρίνει πως οι άτυπες προσφυγές «άπαξ εισίνασκητέαι», όταν η διοίκηση εκδίδει για πρώτη φορά ατομική διοικητική πράξη για συγκεκριμένη υπόθεση (ΣΤΕ1054/2006 7μ,1266/1956). Λογικό παρακολούθημα της θέσης αυτής είναι πως η προθεσμία για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος διακόπτεται μία μόνο φορά, όταν δηλαδή ασκείται η πρώτη διοικητική προσφυγή, τυπική ή άτυπη. Η δεύτερη αίτηση θεραπείας δεν διακόπτει εκ νέου την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και το αυτό συμβαίνει και όταν ενώ έχει ασκηθεί αίτηση θεραπείας ακολουθεί εκ νέου άσκηση ιεραρχικής προσφυγής (ΣΤΕ 3363/2014, 2373/1989).

Στο σημείο αυτό, είναι κρίσιμος ο διαχωρισμός από τη μία της περίπτωσης υποβολής δεύτερης άτυπης προσφυγής, που ασκείται καταχρηστικά, οπότε η διοίκηση απαλλάσσεται από την υποχρέωση απάντησης, και από την άλλη της υποβολής αυτής, όταν ο διοικούμενος επικαλείται νέα στοιχεία. Στην τελευταία περίπτωση, δεδομένου ότι η άτυπη προσφυγή «ενσαρκώνει» στη διοικητική πρακτική το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς, το αρμόδιο διοικητικό όργανο έχει την ευχέρεια επανεξέτασης της υπόθεσης, κρίνοντας, κατά περίπτωση, σε σχέση και με την επιδιωκόμενη εξασφάλιση σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. (Δημολιού, 2019, σελ. 154). Ο Ρέμελης (Ρέμελης, 1987, σελ. 167-168), αναφέρεται στην άποψη του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου που έκρινε πως η διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να

απαντήσει σε άτυπη προσφυγή που ασκείται επαναληπτικά, ωστόσο έχει την ευχέρεια να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο ιδιαίτερα μάλιστα όταν πρόκειται για περίπτωση όπου γίνεται επίκληση νέων στοιχείων, που μπορεί να οδηγήσουν σε ανατροπή της προηγούμενης απόφασής της.

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές έχουν την ιδιαιτερότητα ότι χαρακτηρίζονται για τον «περιορισμένο» χαρακτήρα του ελέγχου που παρέχουν, καθώς δεν είναι δυνατό με αυτές να προσβληθεί κανονιστική πράξη ή παράλειψη, δεν επιτρέπεται η ιεραρχική υποκατάσταση, εξαρτώνται από το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης και την, λόγω αυτού, ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει ή όχι αυτή χωρίς συνέπειες. Ωστόσο νομολογιακά εξοπλίζονται με ιδιαίτερη δυναμική παρεχόμενης έννομης προστασίας, δεδομένου ότι γίνεται δεκτή η επάνοδος της διοίκησης είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αίτησης του διοικούμενου, ακόμη και σε περιπτώσεις οριστικών ή τελεσίδικων αποφάσεων, με επίκληση νεότερων στοιχείων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### Η ΕΙΔΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ.1 του ΚΔΔιαδ, όποιος υφίσταται υλική ή ηθική βλάβη από την έκδοση διοικητικής πράξης, μπορεί, εφόσον το προβλέπει ειδικός νόμος, να ασκήσει διοικητική προσφυγή κατά της πράξης αυτής ενώπιον του διοικητικού οργάνου που επίσης προβλέπει ο νόμος και να ζητήσει την ακύρωση της πράξης. Έτσι η υπόθεση αναπέμπεται στο όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη για τυχόν έκδοση νέας νόμιμης πράξης, ενώ το όργανο που επιλαμβάνεται της ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν δικαιούται να προβεί σε τροποποίηση της πράξης. (Κατράς, 2015, σελ. 453).

#### 1. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ, προκειμένου να χαρακτηριστεί μία διοικητική προσφυγή ως ειδική, είναι απαραίτητο να προβλέπεται η δυνατότητα άσκησής της από ειδική σχετική διάταξη, στην οποία γίνεται μνεία επίσης για το διοικητικό όργανο προς το οποίο αυτή ασκείται και για την αντίστοιχη προθεσμία (Γκέρτσος – Πυργάκης 2015, σελ. 415). Ο ενδιαφερόμενος επομένως, για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί να ασκήσει ειδική διοικητική προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου οργάνου και το τελευταίο, αφού εξετάσει τη νομιμότητα αυτής, δύναται είτε να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την πράξη, αναπέμποντας την υπόθεση στον όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη για τυχόν έκδοση νέας νόμιμης πράξης, ή να απορρίψει την προσφυγή (Τάχος, 2009, σελ.798).

Η ειδική διοικητική προσφυγή ή προσφυγή νομιμότητας θεμελιώνεται νομοθετικά στη γενική διάταξη του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ και στις επιμέρους ειδικές διατάξεις που την οργανώνουν κατά περίπτωση. Εάν ασκηθεί ειδική διοικητική προσφυγή, χωρίς αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη, τότε η απόφαση που θα εκδοθεί επ' αυτής ουσιαστικά εκδίδεται χωρίς να προβλέπεται νομοθετικά η αντίστοιχη αρμοδιότητα και για τον λόγο αυτό δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα και δεν παράγει έννομες συνέπειες (ΔΕφΑθ 178,653/2009).

Η ειδική διοικητική προσφυγή διαφέρει από τις άτυπες διοικητικές προσφυγές που θεμελιώνονται άμεσα στο συνταγματικό δικαίωμα της αναφοράς (άρθρο 10 Σ), καθώς αυτή εδράζεται σε αυτό έμμεσα (Δημολιού, 2019, σελ. 205 επ.). Ως αποτέλεσμα αυτού, ο νομοθέτης είναι κατ' αρχήν κυριαρχικά ελεύθερος να

προβλέπει, ορίσει ή να καταργήσει με νόμο ειδική διοικητική προσφυγή, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας που ικανοποιείται με τη δυνατότητα της απευθείας άσκησης του κατάλληλου ένδικου βοηθήματος κατά της πράξης που θίγει τον διοικούμενο (Κατράς, 2015, σελ.454), υπό την προϋπόθεση ότι η νομοθετική πρόβλεψη ορισμένης διοικητικής προσφυγής υπόκειται στο συνταγματικό έλεγχο και ιδιαίτερα στην τήρηση των εγγυήσεων των άρθρων 10 παρ. 1 και 20 παρ.1 του Σ (ΣΤΕ 333/2007).

Η ειδική διοικητική προσφυγή, σε αντίθεση με την ενδικοφανή, είναι προαιρετική (ΣΤΕ 601/2016) και υπαγορεύεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως η ανάγκη διενέργειας ελέγχου νομιμότητας λόγω της φύσης συγκεκριμένης κατηγορίας διοικητικών πράξεων, ή η ανάγκη εξασφάλισης διοικητικής εποπτείας ή η ανάγκη για ταχεία επίλυση της συγκεκριμένης διοικητικής αμφισβήτησης. (Δημολιού, 2019, σελ. 205 επ.). Στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας αναφέρθηκε η εξαίρεση της περίπτωσης του άρθρου 227 του Ν.3852/2010, όπως ισχύει, όπου προβλέπεται η «υποχρεωτική», επί ποινή απαραδέκτου του ενδίκων βοηθημάτων, άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά των αποφάσεων ή της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου καθώς και των συνδέσμων τους, εντός ορισμένης προθεσμίας.

### **1.1. Πρόβλεψη προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής**

Η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην ειδική νομοθετική διάταξη που την προβλέπει. Σημείο αναφοράς για την έναρξη της εν λόγω προθεσμίας είναι κατά περίπτωση η δημοσίευση, κοινοποίηση ή πλήρης γνώση της προσβαλλόμενης πράξης. Μόνο η εμπρόθεσμη άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος που προβλέπεται κατά της προσβληθείσας πράξης (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 416 επ.). Μάλιστα, έχει κριθεί πως εκπρόθεσμα ασκηθείσα προσφυγή απορρίπτεται νομίμως από τη Διοίκηση, ανεξάρτητα από την αιτιολογία που φέρει η απορριπτική απόφαση (ΣΤΕ 2275/1988).

### **1.2. Πρόβλεψη αρμόδιου οργάνου**

Στις σχετικές διατάξεις που προβλέπουν την ειδική διοικητική προσφυγή καθορίζεται και η αρμόδια για την εξέταση αυτής διοικητική αρχή (ΣΤΕ 3988/2014). Σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην ενδικοφανή προσφυγή, όπως εκτίθενται στη

συνέχεια, η διοίκηση δεν υποχρεούται να ενημερώσει τον διοικούμενο για το αρμόδιο, προς εξέταση της ειδικής διοικητικής προσφυγής όργανο, την προθεσμία και γενικά τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης αυτής (ΣΤΕ 1032/2000). Κρίθηκε μάλιστα πως, τούτο δεν αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης, καθώς η ειδική διοικητική προσφυγή είναι προσφυγή νομιμότητας και όχι ουσίας, δεν είναι υποχρεωτική αλλά εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του διοικούμενου και δεν απαιτείται ως αναγκαία διαδικαστική προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση του ένδικου βοηθήματος (ΣΤΕ 1630/2010, 2411/2008).

Το αρμόδιο να εξετάσει την ειδική διοικητική προσφυγή όργανο μπορεί να είναι είτε αυτό που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη ή το όργανο που προΐσταται αυτού στην ιεραρχία ή το όργανο που ασκεί εποπτεία (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 417).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ, εάν αρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, τότε εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια διοικητική αρχή μέσα σε πέντε ημέρες το αργότερο.

### **1.3. Πρόβλεψη προθεσμίας απόφασης επί της προσφυγής**

Η προθεσμία για την απόφαση επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ορίζεται κυρίως από τις ειδικές νομοθετικές διατάξεις που προβλέπουν την ειδική διοικητική προσφυγή. Στις περιπτώσεις που η εν λόγω προθεσμία δεν ορίζεται ειδικά, ισχύει η τριακονθήμερη προθεσμία του άρθρου 25 παρ. 2 του ΚΔΔιαδ. Επομένως το όργανο που επιλαμβάνεται της εξέτασης της ειδικής διοικητικής προσφυγής, οφείλει να εκδώσει και να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του, το αργότερο μέσα σε 30 ημέρες (Δημολιού, 2019, σελ. 207 επ.). Η άπρακτη πάροδος της ως άνω προθεσμίας ερμηνεύεται ως σιωπηρή απόρριψη της ειδικής διοικητικής προσφυγής (ΔΕφΑθ117/2011).

Η προθεσμία του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για την απόφασή του επί ειδικής διοικητικής προσφυγής χαρακτηρίζεται ως ανατρεπτική ή αποκλειστική (ΣΤΕ 1680/2014, 501/2013, 5320/2012), που σημαίνει ότι με την πάροδό της το αρμόδιο όργανο δεν έχει πλέον την εξουσία να επιληφθεί της υπόθεσης, καθώς η αρμοδιότητά του εξαντλήθηκε χρονικά (ΣΤΕ 3316/2006, 1162/2002). Επομένως, η απόφαση που τυχόν εκδοθεί επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής μετά την πάροδο της ειδικά οριζόμενης ή ειδάλλως της 30νθήμερης προθεσμίας, εάν μεν

κάνει δεκτή την προσφυγή και ακυρώνει την προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα, εάν δε απορρίπτει την προσφυγή, η ακύρωσή της από το δικαστήριο είναι αλυσιτελής, δεδομένου ότι το όργανο δεν έχει πλέον την εξουσία να επιληφθεί εκ νέου της υποθέσεως και να επανεξετάσει την προσφυγή, εφόσον εξαντλήθηκε η κατά το χρόνο αρμοδιότητά του (ΣΤΕ 287/2012, 811/2011, 2978/2010). Στο ενδεχόμενο άσκησης αίτησης ακύρωσης, αυτή δέον να απορριφθεί ως απαράδεκτη, λόγω έλλειψης έννομου συμφέροντος.

Όπως αναφέρει και η Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 140 επ.) η εξάντληση της ανατρεπτικής προθεσμίας για την απόφαση επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, καθιστά παράνομη όχι μόνο την τυχόν αναρμοδίως οριστική απόφαση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου επί της προσφυγής αλλά και οποιαδήποτε άλλη ενέργεια με την οποία επιχειρείται η περάτωση αυτής της ειδικής διαδικασίας, όπως η αναπομπή ή επαναδιαβίβαση της ειδικής διοικητικής προσφυγής στο εκδόν την προσβαλλόμενη πράξη όργανο (ΝΣΚ 179/2016). Μάλιστα η τήρηση από το αρμόδιο όργανο της αποκλειστικής προθεσμίας για την απόφαση επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, είναι ζήτημα που ελέγχεται από το δικαστήριο αυτεπαγγέλτως (ΝΣΚ 1688/1998).

Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση κατά την οποία ασκηθεί αίτηση θεραπείας κατά της σιωπηρής άρνησης του οργάνου που επιλαμβάνεται της ειδικής διοικητικής προσφυγής ή κατά της θετικής ή αρνητικής απόφασής του, δεδομένου πως γίνεται δεκτό ότι, και στις περιπτώσεις που προβλέπεται ειδική διοικητική διαδικασία, είναι δυνατό το αρμόδιο όργανο να επανεξετάσει την κρινόμενη διοικητική πράξη βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, τουλάχιστον για την περίπτωση προφανούς παρανομίας της απόφασης επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής (ΝΣΚ 315/2004). Εν προκειμένω κρίθηκε (ΝΣΚ 315/2004), πως η αποκλειστική – ανατρεπτική προθεσμία δεσμεύει το διοικητικό όργανο μόνο ως προς την απόφαση που θα εκδώσει επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ενώ σε περίπτωση που ασκηθεί στη συνέχεια αίτηση θεραπείας, θα ισχύσει για την απάντησή του ως προς αυτή ο απρόθεσμος χαρακτήρας της τελευταίας.

Η προθεσμία απόφασης επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής υπολογίζεται από την περιέλευση στο αρμόδιο να αποφασίσει επ' αυτής όργανο, της

προσβαλλόμενης πράξης και των στοιχείων που κατά το νόμο είναι απαραίτητα για την κρίση του οργάνου (ΣΤΕ 2946/2017, 2966/2016). Επί τούτου έχει μάλιστα κριθεί (ΣΤΕ 840/1996, 3245/1990) πως η αναζήτηση των αναγκαίων στοιχείων για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας ενδέχεται να αποτελεί λόγο για τον οποίο συγχωρείται η υπέρβαση ή η διακοπή της προθεσμίας για την απόφαση. Γενικότερα όμως, ενόψει του αποκλειστικού χαρακτήρα της εν λόγω προθεσμίας, το αρμόδιο όργανο οφείλει να μεριμνά για την όσο το δυνατό ταχύτερη συμπλήρωση του φακέλου της υπόθεσης, αναζητώντας τα από τις αρμόδιες υπηρεσίες, προκειμένου η απόφασή του να εκδίδεται εντός εύλογου χρόνου από την, ενώπιόν του, κατάθεση της προσφυγής (ΣΤΕ 2281/2008).

Τέλος, η περί ης ο λόγος προθεσμία δεν αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών (ΣΤΕ 3393/2005), ούτε όταν το αρμόδιο όργανο αποφασίσει τη διενέργεια συμπληρωματικής έρευνας (ΣΤΕ 1688/1998).

## 2. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

### 2.1. Φύση των προσβαλλόμενων πράξεων

#### 2.1.1. Εκτελεστότητα

Έχοντας υπόψη ότι στο άρθρο 25 παρ. 1 του ΚΔΔιαδ προβλέπεται πως οι ειδικές διοικητικές προσφυγές ασκούνται κατά διοικητικών πράξεων σε συνδυασμό με το άρθρο 30 του ίδιου Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο ως διοικητική πράξη νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη, οδηγείται κανείς στο προφανές συμπέρασμα πως η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται κατά εκτελεστής διοικητικής πράξης. Εξάλλου η άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά μη εκτελεστής διοικητικής πράξης, η οποία δεν παράγει έννομες συνέπειες, όπως προεκτέθηκε, ουσιαστικά δεν εξυπηρετεί καμία σκοπιμότητα.

Όπως σημειώνουν οι Γκέρτσος – Πυργάκης (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 420 επ) η πράξη με την οποία απορρίπτεται η προσφυγή για το λόγο ότι η προσβληθείσα πράξη δεν ήταν εκτελεστή, έχει εκτελεστό χαρακτήρα, σε κάθε άλλη όμως περίπτωση, αν δέχεται ή απορρίπτει την διοικητική προσφυγή για άλλο λόγο, στερείται και αυτή εκτελεστότητας, εφόσον ασκεί έλεγχο νομιμότητας επί μη εκτελεστής πράξης. Το ίδιο ισχύει και για τις ανυπόστατες πράξεις, οπότε οι αποφάσεις με τις οποίες ασκείται έλεγχος νομιμότητας σε ανυπόστατες πράξεις στερούνται εκτελεστότητας. (ΣΤΕ 1127/2010, 2800/2008, 1795/2002).

Εντούτοις, κατ' εξαίρεση γίνεται δεκτό, ενόψει της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, ότι πράξη μη εκτελεστή υπόκειται σε δικαστική ακύρωση όταν η Διοίκηση έχει υπολάβει ότι αυτή συνεπάγεται έννομα αποτελέσματα. (Τάχος, 2009, σελ.798).

Επίσης, κατ' εξαίρεση, είναι δυνατό να προβλεφθεί από το νομοθέτη η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής και κατά μη εκτελεστών πράξεων (Ν.2576/1998 και τις κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού αποφάσεις Δ17α/08/16/Φ.Ν.402/10.2.1998, Β' 116 και Δ17/10/65/Φ.Ν.402/24.7.1998 Β' 835 του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, σύμφωνα με τις οποίες, κατά του σχετικού με τον έλεγχο του τυπικώς παραδεκτού και της ομαλότητας των οικονομικών προσφορών πρακτικού της Επιτροπής Εισήγησης για Ανάθεση του έργου, επιτρέπεται η υποβολή αντιρρήσεων επί των οποίων αποφαίνεται η προϊσταμένη Αρχή) (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 420).

### **2.1.2 Ρητή και όχι σιωπηρή διοικητική πράξη**

Κατ' αρχήν αντικείμενο της ειδικής διοικητικής προσφυγής μπορεί να είναι μόνο η ρητή και όχι η σιωπηρή διοικητική πράξη, δηλαδή η παράλειψη ή η σιωπηρή άρνηση που θα μπορούσε να συναχθεί από την πάροδο ορισμένου χρόνου. Εφόσον όμως προβλέπεται ειδικά στο νόμο, η ειδική διοικητική προσφυγή μπορεί να στρέφεται και κατά διοικητικής παράλειψης (άρθρο 150 Ν. 3463/2006 και 227 παρ. 1 εδ.β Ν. 3852/2010). Η νομολογία κλίνει υπέρ της προσβολής με ειδική διοικητική προσφυγή μόνο των ρητών πράξεων της διοίκησης, εφόσον δεν ορίζεται το αντίθετο στο νόμο. (ΣΤΕ 5708/1995, 4448/1998). Υπό διαφορετική θεώρηση όμως τίθεται η περίπτωση κατά την οποία η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά της σιωπηρής απόρριψης υποδείχθηκε στον διοικούμενο από την ίδια τη διοίκηση, επομένως θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου να θεωρηθεί ότι η προσφυγή δεν διέκοψε την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως (Δημολιού, 2019, σελ. 217 επ.).

### **2.1.3. Ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη**

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, η ειδική διοικητική προσφυγή, όπως και η ενδικοφανής, είναι οι μόνες διοικητικές προσφυγές που μπορούν να ασκηθούν και κατά κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, εκτός των

ατομικών, όπως είναι το συνήθως συμβαίνουν, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στις διατάξεις που τις προβλέπουν. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 421 επ.)

## **2.2. Έννομο συμφέρον. Άσκηση της προσφυγής από νομιμοποιούμενο πρόσωπο**

Η παραδεκτή άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής προϋποθέτει και τη συνδρομή του έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο αυτού που την ασκεί. Ως προς τον κύκλο των προσώπων που έχουν έννομο συμφέρον, οι οικείες διατάξεις αναφέρονται συνήθως στο «ενδιαφερόμενο» πρόσωπο ή σε όποιον έχει έννομο συμφέρον. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 422 επ.)

Ειδικότερα, ως προς το έννομο συμφέρον για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ισχύουν όσα αναφέρονται παρακάτω στο αντίστοιχο ομότιτλο κεφάλαιο της ανάλυσης για την ενδικοφανή προσφυγή.

### **3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Λόγω του δυνητικού χαρακτήρα της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ο διοικούμενος έχει την επιλογή να ελέγξει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, είτε προσφεύγοντας στο φυσικό δικαστή με την άσκηση ενδίκου βοηθήματος, είτε στρεφόμενος στη διοίκηση με την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Μάλιστα, το γεγονός ότι από την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν εξαρτάται το προβλεπόμενο να ασκηθεί στη συνέχεια ένδικο βοήθημα, παρέχει στον διοικούμενο το πλεονέκτημα να προκρίνει την επιλογή του για διοικητική επίλυση της διαφοράς.

Ωστόσο, από την άλλη, η αδράνεια της διοίκησης στερεί από τον διοικούμενο, στις περιπτώσεις που ουδεμία απάντηση λαμβάνει, τον επιδιωκόμενο πραγματικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Το πλεονέκτημα της επιλογής του διοικούμενου για διοικητική επίλυση της διαφοράς, εύκολα μετατρέπεται σε αιτία χρονοκαθυστέρησης για την οριστική δικαστική διευθέτηση αυτής.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### Η ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

#### 1. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Ενδικοφανής είναι η διοικητική προσφυγή, που «ιδρύεται» από ειδική διάταξη νόμου, στην οποία προβλέπονται όλα τα σχετικά με την άσκηση, την εξέταση και τις έννομες συνέπειές της. Βασική κύρια επομένως διαφορά σε σχέση με τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, είναι η πρόβλεψή της από ειδική νομοθετική διάταξη, καθώς η ενδικοφανής προσφυγή δεν απορρέει ευθέως από το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι. Περαιτέρω, σημαντική διαφορά της από την ειδική διοικητική προσφυγή είναι το γεγονός ότι η άσκησή της τίθεται επί ποινή απαραδέκτου του εν συνεχεία ασκούμενου ενδίκου βοηθήματος (αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας), δηλαδή η ενδικοφανής προσφυγή συνδέεται με μία εξαιρετικά επαχθή δικονομική συνέπεια. Η ίδρυση ή όχι της ενδικοφανούς διαδικασίας ανήκει στην πρωτοβουλία του νομοθέτη (ΣτΕ 2717/2006). Εξάλλου το άρθρο 20 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος ούτε κατοχυρώνει βαθμούς κρίσης μίας υπόθεσης ενώπιον της Διοίκησης (ΣτΕ 3930-1/1997), ούτε όμως αποκλείει τη θέσπιση διαδικαστικών προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως εν προκειμένω, η εξάντληση της προβλεπόμενης ενδικοφανούς διαδικασίας για την περαιτέρω παραδεκτή άσκηση της αίτησης ακυρώσεως (ΣτΕ 2710/2010), υπό τον όρο ότι οι εν λόγω διαδικαστικές προϋποθέσεις δεν καθιστούν δυσχερή την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, ούτε αποκλείουν ή παρεμποδίζουν την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια (ΣτΕ 1973/2011) (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 427). Μάλιστα, ο καθορισμός ορισμένης τυπικής διαδικασίας, ανάλογης με αυτή της διαδικασίας των δικαστηρίων, προσδίδει στην ενδικοφανή προσφυγή «οιονεί δικαιοδοτικό χαρακτήρα» και λειτουργεί ως εγγύηση για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του διοικούμενου (Δημολιού, 2019, σελ. 245 επ.).

Εξάλλου, προς αυτήν την κατεύθυνση της εξασφάλισης των δικαιωμάτων του διοικούμενου, η έννοια της ενδικοφανούς προσφυγής συνδέεται με τη σωρευτική συνδρομή όλων των προαναφερόμενων θεμελιωδών χαρακτηριστικών της, ήτοι την πρόβλεψη από το νόμο, την άσκησή της εντός ορισμένης προθεσμίας, ενώπιον ορισμένου διοικητικού οργάνου, που συνήθως είναι διαφορετικό από το όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, και έχει εξουσία για ουσιαστική

επανεξέταση της υπόθεσης (Κυβέλος, 2016, σελ 72επ). Σε διαφορετική περίπτωση η προβλεπόμενη από το νόμο διοικητική προσφυγή, χωρίς να προβλέπεται ειδικότερη διαδικασία, θεωρείται άτυπη.

Ο χαρακτηρισμός μίας προσφυγής ως ενδικοφανούς συνήθως αποδίδεται από τον ίδιο τον νομοθέτη, έχει όμως κριθεί (ΣΤΕ 2492/2007) πως ακόμη κι αν γίνεται αναφορά σε διαφορετικούς όρους, ήτοι αίτηση θεραπείας ή ένσταση, η τελική κρίση για το χαρακτήρα της προβλεπόμενης προσφυγής ως ενδικοφανούς ανήκει στον δικαστή, ο οποίος θα διαπιστώσει τη σωρευτική ή όχι συνδρομή των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της, όπως παραπάνω.

### **1.1. Πρόβλεψη από νομοθετική διάταξη**

Η πρόβλεψη στο νόμο της ενδικοφανούς προσφυγής σε συνδυασμό με την εξουσία επανεξέτασης της υπόθεσης σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία από αρμόδιο όργανο, κατά την κυριαρχική κρίση του νομοθέτη, καθιστούν την άσκησή της εξαιρετικό μέσο άμυνας για τον διοικούμενο, περιοριζόμενη αυστηρά στις πράξεις που προβλέπεται ότι προσβάλλονται με αυτή. Δε νοείται επομένως αναλογική εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων που προβλέπουν την ενδικοφανή προσφυγή, και σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή που δεν προβλέπεται θα επέχει θέση αίτησης θεραπείας, το οποίο είναι καταλυτικό για την περαιτέρω εξέταση του παραδεκτού της άσκησης του ένδικου βοηθήματος (Δημολιού, 2019, σελ. 247 επ., ΣΤΕΟΛ 1034/1993).

Η νομοθετική πρόβλεψη της ενδικοφανούς προσφυγής παραπέμπει είτε σε τυπικό νόμο είτε σε κανονιστική πράξη της Διοίκησης που εκδίδεται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Εκτός επομένως από τη γενική ρύθμιση του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, δεν υφίσταται ενιαία νομοθετική οικονομία για όλες τις ενδικοφανείς προσφυγές. Το περιεχόμενό τους εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες της εφαρμοζόμενης κατά περίπτωση νομοθεσίας, σε συνδυασμό με τους επιδιωκόμενους από το νομοθέτη στόχους. Για τον λόγο αυτό και υπάρχουν αποκλίσεις ως προς την προθεσμία, το αρμόδιο όργανο και τη διαδικασία άσκησης και εξέτασης κάθε ενδικοφανούς προσφυγής. Άλλοτε προκρίνεται η ταχεία διευθέτηση μίας υπόθεσης, οπότε ορίζεται σύντομη προθεσμία, άλλοτε, προκρίνεται η δίκαιη επίλυση της διαφοράς, οπότε ορίζεται πολύμηνη προθεσμία για την πληρέστερη προετοιμασία του διοικούμενου. (Κυβέλος, 2016, σελ.73).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η χρήση του όρου «ενδικοφανής προσφυγή» από το νομοθέτη, συνήθως αντανακλά την πρόθεσή του για την πρόβλεψη της εν λόγω υποχρεωτικής προσφυγής. Ζήτημα ανακύπτει όταν ο νομοθέτης αναφέρεται με διαφορετική ορολογία, οπότε στην πλειονότητα αυτών των περιπτώσεων οι αμφιβολίες που προκύπτουν για τη νομική φύση της προβλεπόμενης διοικητικής προσφυγής αίρονται κατά την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, εξετάζοντας τους όρους άσκησης της προσφυγής και την έκταση του ελέγχου που αυτή συνεπάγεται (ΣΤΕ 3013/2008).

Γεγονός πάντως είναι πως η ενδικοφανής προσφυγή είναι στενά συνδεδεμένη με τη νομοθετική διάταξη που την προβλέπει ώστε να μη μπορεί να νοηθεί ενδικοφανής προσφυγή χωρίς αντίστοιχη πρόβλεψη (Κυβέλος, 2016, σελ.73).

### **1.2. Πρόβλεψη προθεσμίας άσκησης**

Κατά την πάγια θέση της ελληνικής νομολογίας (ΣΤΕ 324/2012, 2560/2011, 2148/2001, Ολ. 3469/1991, 2348/1990, 2630/1983, Ολ 3105/1977) η πρόβλεψη αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί όρο εκ των ων ουκ άνευ για τον εννοιολογικό της προσδιορισμό, η μη τήρηση του οποίου την καθιστά εκπρόθεσμη, επομένως και απαράδεκτη. Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου, η υπέρβαση της προβλεπόμενης προθεσμίας δικαιολογείται μόνο κατ' εξαίρεση και εφόσον συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας (ΣΤΕ 3261/1976).

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής εντός ορισμένης αποκλειστικής προθεσμίας, ουσιαστικά «εξυπηρετεί» την ταχεία διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την πραγμάτωση της ασφάλειας του δικαίου και την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης του διοικούμενου στις διοικητικές αποφάσεις (Κυβέλος, 2016,σελ. 77).

### **1.3. Πρόβλεψη αρμόδιου οργάνου**

Η νομοθετική διάταξη που προβλέπει την ενδικοφανή προσφυγή ορίζει πάντοτε και το αρμόδιο να την εξετάσει διοικητικό όργανο. Αυτό μπορεί να είναι είτε το όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, είτε άλλο ιεραρχικά προϊστάμενο είτε ειδικώς κατεστημένο όργανο εκτός της διοικητικής ιεραρχίας (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 428). Σύμφωνα με τον Κυβέλο (Κυβέλος, 2016, σελ. 80), η επανεξέταση της υπόθεσης από το ίδιο όργανο ή από ιεραρχικά προϊστάμενό του δεν κρίνεται ικανοποιητική, καθώς η κρίση του οργάνου είναι

συνήθως προστατευτική των διοικητικών αποφάσεων. Από την άλλη η σύσταση adhoc οργάνου για την εξέταση της προσφυγής, αναμένεται να έχει πιο αντικειμενική και αμερόληπτη τοποθέτηση κατά την επανάκριση της υπόθεσης, χωρίς ωστόσο να παύει να αποτελεί γεγονός ότι και σε αυτήν την περίπτωση το κρίνον όργανο αποτελεί τμήμα της Δημόσιας Διοίκησης, που δεν έχει την αναγκαία αποστασιοποίηση και τα εχέγγυα της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας που διακρίνουν τη νοοτροπία του δικαιοδοτικού οργάνου.

#### **1.4. Εξουσία για ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης**

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής νομιμοποιεί το κρίνον όργανο να επανεξετάσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη σε πλήρη έκταση, ήτοι κατά νόμο και ουσία. Μάλιστα, σύμφωνα με τον Τάχο (Τάχος, 2008, σελ. 903), σε περίπτωση κατά την οποία ο νόμος δεν ορίζει ρητά για ουσιαστικό έλεγχο της πράξης, τότε η ενδικοφανής προσφυγή θεωρείται ότι είναι ειδική διοικητική προσφυγή, ως επιεικής λύση για τον διοικούμενο, προκειμένου να μην υποστεί την επαχθή δικονομική συνέπεια της απώλειας του δικαιώματος δικαστικής προστασίας εξαιτίας της μη άσκησης ή πλημμελούς άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής (ΣτΕ 1159/2012, 2742/1989).

#### **2. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ**

Στο ελληνικό δίκαιο, η πρόβλεψη υποχρεωτικών διοικητικών προσφυγών απαντάται σε πολυάριθμες περιπτώσεις, με παράθεση ξεχωριστή και αποσπασματική, στα πλαίσια της κατά περίπτωση εφαρμοστέας νομοθεσίας.

Η πολυπληθέστερη κατηγορία διοικητικών διαφορών αφορούν σε εκείνες που προκύπτουν από αμφισβητούμενες πράξεις είτε των ασφαλιστικών φορέων για κάθε μορφής ασφαλιστικές παροχές ή εισφορές είτε των οργανισμών κοινωνικής πρόνοιας. Προκειμένου λοιπόν να αποσυμφορηθούν τα διοικητικά δικαστήρια από τέτοιου είδους υποθέσεις, καθιερώθηκε ένα υποχρεωτικό στάδιο διοικητικής επίλυσης των αναφυόμενων διαφορών από διοικητικά όργανα με σύνθεση που παρέχει εχέγγυα αμερόληπτης και αντικειμενικής κρίσης. (Κυβέλος, 2016, σελ. 82 επ).

Επίσης, χαρακτηριστική είναι η παρεχόμενη δυνατότητα δευτεροβάθμιας κρίσης της υπόθεσης στα πλαίσια της Διοίκησης, στις περιπτώσεις που από την εκάστοτε νομοθεσία προβλέπεται η επιβολή κυρώσεων λόγω μη τήρησης της προσήκουσας συμπεριφοράς, προκειμένου να διασφαλισθεί η θέση του ασθενέστερου

διοικούμενου. Ενδεικτικά, προβλέπονται ενδικοφανείς προσφυγές στα πλαίσια επιβολής διοικητικών κυρώσεων σύμφωνα με την τουριστική νομοθεσία, την αλιευτική νομοθεσία, τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας. (Κυβέλος, 2016, σελ. 82 επ).

Η υποχρεωτική άσκηση διοικητικής προσφυγής καθιερώνεται επίσης και στα πλαίσια εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, δικηγόρων, ιατρών, οδοντιάτρων, αστυνομικών, πυροσβεστών, μηχανικών ΤΕΕ, φαρμοκοπειών, κληρικών. Χαρακτηριστική είναι η πρόβλεψη στο άρθρο 141 παρ.1 του Ν.3528/2007, όπως ισχύει, της δυνατότητας να ασκηθεί «ένσταση», που αποτελεί ουσιαστικά ενδικοφανή προσφυγή, κατά της απόφασης των πειθαρχικών προϊσταμένων και του πειθαρχικού συμβουλίου, όταν κρίνει σε πρώτο βαθμό, με τις οποίες επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές. Ορίζονται επίσης τα αρμόδια να κρίνουν την ένσταση, κατά περίπτωση, όργανα, η προθεσμία και τα νομιμοποιούμενα προς τούτο πρόσωπα, ενώ παράλληλα προβλέπεται στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου πως η άσκηση της ως άνω ένστασης συνιστά προϋπόθεση του παραδεκτού της υπαλληλικής προσφυγής ή της αίτησης ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή το Διοικητικό Εφετείο, εκτός και αν διαπιστώνεται έλλειψη ή παράλειψη ενημέρωσης του υπαλλήλου ως προς την προβλεπόμενη ένσταση (Κυβέλος, 2016, σελ. 82επ).

Στις υποθέσεις τις σχετικές με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η υποχρεωτική άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής που αναφέρεται κυρίως σε αντιρρήσεις σχετικές με ειδικά επιστημονικά ή τεχνικά ζητήματα «απαλλάσσει» το δικαστή από την ενασχόλησή του με θεματικά πεδία που η διοίκηση, λόγω της επιστημονικής κατάρτισης του προσωπικού της, επιλύει ευχερέστερα. Επίσης, ενδικοφανής προσφυγή καθιερώνεται στα πλαίσια εφαρμογής της υγειονομικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας της σχετικής με τους αλλοδαπούς και ομογενείς, της επαγγελματικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας που διέπει τη λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων, της νομοθεσίας για αναγνώριση σήματος (άρθρο 10 Ν. 2239/1994), για αναγνώριση διπλωμάτων εξωτερικού από τον ΔΟΑΤΑΠ, για την οπλοκατοχή, τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, τη χορήγηση διαβατηρίου, την τροποποίηση φορολογικής εγγραφής, τις διαδικασίες χρηματοδότησης ερευνητικών προγραμμάτων και τον κατάλογο συνταγογραφούμενων φαρμάκων. (Κυβέλος, 2016, σελ. 82επ).

### 3. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Οι προϋποθέσεις για την παραδεκτή άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής που θα εξετασθούν διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, αυτές που αφορούν στη φύση των προσβαλλόμενων πράξεων (αντικειμενικές) και αυτή που αφορά στη συνδρομή του έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο του διοικούμενου (υποκειμενική).

#### 3.1. Φύση των προσβαλλόμενων πράξεων

Σε αντιδιαστολή προς τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, με την ενδικοφανή προσφυγή είναι δυνατόν να προσβληθούν εκτός από ρητές εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και κανονιστικές πράξεις. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 440 επ). Επίσης, προβλέπεται η ιδιαίτερη περίπτωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης, κατά πράξεων ιδιωτικού δικαίου και κατά περισσότερων συναφών εκτελεστών πράξεων (Κυβέλος, 2016, σελ. 172).

##### 3.1.1. Εκτελεστότητα

Με ενδικοφανή προσφυγή δεν μπορούν να προσβληθούν πράξεις που στερούνται εκτελεστότητας. Στο πεδίο εφαρμογής της εντάσσονται κατά κύριο λόγο ρητές, εκτελεστές, ατομικές διοικητικές πράξεις (θετικές ή αρνητικές), τις οποίες νομιμοποιείται να ελέγξει δικαστικά και ο διοικητικός δικαστής. (Δημολιού, 2019, σελ. 282 επ.). Μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως οι επιβεβαιωτικές, δεν προσβάλλονται με καμία διοικητική προσφυγή και η τυχόν εκδοθείσα σχετική απόφαση δεν είναι σε καμία περίπτωση εκτελεστή ούτε επιφέρει έννομες συνέπειες. (Δημολιού, 2019, σελ. 282 επ.), (ΣΤΕ 1462/2017, 567/2015, 1976/2014, 899/1993). Στην περίπτωση που το διοικητικό όργανο εξέτασε προσφυγή κατά μη εκτελεστής διοικητικής πράξης, θεωρώντας λανθασμένα ότι αυτή επέφερε έννομα αποτελέσματα, η νομολογία δέχεται πως η απόφαση που εκδόθηκε επί της προσφυγής είναι ακυρωτέα για λόγους που ανάγονται στην ασφάλεια του δικαίου (ΣΤΕ 1242/2004, 147/2002).

Συνεπώς, οι ενστάσεις που προβλέπονται κατά των πρακτικών που συντάσσουν οι Επιτροπές Διαγωνισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 7 παρ. 9 του Ν. 3316/2005 περί δημοσίων συμβάσεων μελετών και του άρθρου 25 του προϊσχύσαντος Ν. 3669/2008 περί δημοσίων έργων, δεν είναι ενδικοφανείς, δεδομένου ότι τα εν λόγω πρακτικά στερούνται εκτελεστότητας. Ωστόσο, καθ' ερμηνεία, όταν ασκείται ενδικοφανής προσφυγή κατά γνωμοδοτικής πράξης, ήτοι

μη εκτελεστής διοικητικής πράξης, μπορεί να θεωρηθεί ότι ασκείται κατά της εκτελεστής πράξης του αποφασίζοντος οργάνου που ενσωματώνει την απαραδέκτως προσβληθείσα γνωμοδότηση (ΣτΕ 598/2009, 331/2008), (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 440).

Όπως εκθέτει και η Δημολιού (Δημολιού, 2019, σελ. 282 επ.), εξαιρετική είναι η περίπτωση της προβλεπόμενης προσφυγής στο άρθρο 14 του ΠΔ 99/2001, κατά δυσμενούς έκθεσης ικανότητας αξιωματικού. Αν και η εν λόγω έκθεση αξιολόγησης αποτελεί προπαρασκευαστικό στοιχείο γνωμοδοτικού χαρακτήρα, και στερείται εκτελεστότητας, καθώς δεν επιφέρει αυτή καθαυτή μεταβολή στην υπηρεσιακή κατάσταση του αξιωματικού, αλλά λαμβάνεται υπόψη κατά τις διαδικασίες κρίσεων, επομένως «μνημονεύεται» στη σχετική εκτελεστή απόφαση που εκδίδεται από το αρμόδιο Συμβούλιο (προαγωγή, αποστρατεία κ.τ.λ), έχει κριθεί νομολογιακά (ΣτΕ 1831/1999, ΔΕΦΑΘ 1715/2014, 2034/2013, 1131/2012, 959/2007 και 1387/2008), ότι πρόκειται για ενδικοφανή προσφυγή υπό την κρίσιμη προϋπόθεση ότι οδηγεί τη διοίκηση σε δευτεροβάθμια κρίση, που συνιστά «ειδική διαδικασία διορθώσεως ή διαγραφής της εκθέσεως αξιολογήσεως». Ουσιαστικά επομένως σύμφωνα με τα ανωτέρω, κατά παρέκκλιση, η πρόβλεψη μίας ειδικής διοικητικής διαδικασίας επί προσφυγής αρκεί προκειμένου η εκδιδόμενη διοικητική πράξη να θεωρείται εκτελεστή παρά το γεγονός ότι η προσφυγή ασκείται κατά μη εκτελεστής διοικητικής πράξης.

### **3.1.2 Στενή ερμηνεία των διατάξεων που προβλέπουν ενδικοφανή προσφυγή**

Καθώς η προηγούμενη υποχρεωτική άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση του ένδικου βοηθήματος, επομένως λειτουργεί ως εν τοις πράγμασι περιορισμός στο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, η διάταξη που την προβλέπει πρέπει να υπόκειται σε στενή ερμηνεία. Με ενδικοφανή προσφυγή επομένως προσβάλλονται μόνο εκείνες οι πράξεις που ο νομοθέτης θέλησε ρητώς να τις υπαγάγει στην εν λόγω διαδικασία (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 440 επ.).

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση ΣτΕ 3013/2008, με την οποία κρίθηκε ότι σε ενδικοφανή προσφυγή υπόκεινται μόνο οι πράξεις οργάνων του ΔΟΑΤΑΠ ή του ΔΙΚΑΤΣΑ που αφορούν στην αναγνώριση της ισοτιμίας και της ισοτιμίας και αντιστοιχίας των τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, και όχι αυτές που αφορούν στη

διαπίστωση της βαθμολογικής τους αντιστοιχίας προς τη βαθμολογική κλίμακα των ελληνικών ΑΕΙ, σύμφωνα με τη στενή γραμματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 13 παρ.1 και 8 περ.α και δ του Ν. 3328/2005, σε συνδυασμό με το σκοπό της πρώτης, που είναι η θέσπιση της ειδικής ενδικοφανούς διαδικασίας μόνο για τις σημαντικότερες από τις πράξεις που εκδίδουν ο ΔΟΑΤΑΠ και το ΔΙΚΑΤΣΑ.

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην απόφαση ΣΤΕ 1749/1984, κατ' εξαίρεση είναι δυνατό να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή όχι μόνο κατά των ρητών απορριπτικών πράξεων που εκδίδονται επί αιτημάτων εκμίσθωσης λατομείων αλλά και κατά κάθε άλλης πράξης όταν από αυτή συνεπάγεται σιωπηρή απόρριψη αιτήματος εκμίσθωσης λατομείου (Κυβέλος, 2016, σελ. 176).

### **3.1.3. Παραλείψεις**

Σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 24 του ΚΔΔιαδ, και την οικεία εισηγητική έκθεση, η άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής κατά παράλειψης είναι κατ' αρχήν ανεπίτρεπτη. Αντίστοιχα, για την ενδικοφανή προσφυγή, στην εισηγητική έκθεση του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, προβλέπεται ότι αυτή ασκείται κατά των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, ενώ στο ίδιο άρθρο ορίζεται η δυνατότητα άσκησης της προσφυγής κατά «διοικητικών πράξεων» χωρίς να γίνεται περαιτέρω ανάλυση. Προκύπτει λοιπόν ο προβληματισμός εάν ο όρος «διοικητική πράξη», όπως αναφέρεται στο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ, ερμηνεύεται το ίδιο στενά με αυτόν του άρθρου 24, επομένως οι παραλείψεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ενδικοφανούς προσφυγής. Σε αυτό το συμπέρασμα οδηγεί το άρθρο 30 του ίδιου νομοθετήματος, σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου, όπου στον Κώδικα αναφέρεται ο όρος «διοικητική πράξη» νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά και με τη μέθοδο της «εις άτοπον απαγωγής», η ρητή πρόβλεψη στο άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ της δυνατότητας άσκησης απλής αναφοράς κατά παράλειψης (Δημολιού, 2019, σελ. 285 επ.).

Πέραν των ανωτέρω, όταν η διάταξη που προβλέπει την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, ορίζει ότι αυτή ασκείται και κατά παράλειψης δεν τίθεται κανένα ζήτημα ερμηνείας. Μάλιστα, τότε αργεί και η υποχρέωση ενημέρωσης της διοίκησης για την άσκηση της προσφυγής (Γκέρτσος - Πυργάκης, 2015, σελ. 441). Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση απαντάται στη νομοθεσία των δημοσίων έργων καθώς και στον ισχύοντα Ν. 4412/2016 σχετικά με την παρεχόμενη προσωρινή

προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 15 παρ. 3 του Ν. 3212/2003, προβλέπεται ένσταση που συνιστά ενδικοφανή προσφυγή, η οποία μπορεί να ασκηθεί «κατά πράξεων ή παραλείψεων της διευθύνουσας υπηρεσίας» (ΣΤΕ 3788/2010), ενώ στο άρθρο 360 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 προβλέπεται, ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης ή αναστολής ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, η προηγούμενη άσκηση από τον ενδιαφερόμενο προδικαστικής προσφυγής, ήτοι ενδικοφανούς προσφυγής, ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), κατά εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των αναθετουσών αρχών στο προσυμβατικό στάδιο (Δημολιού, 2019, σελ. 415 επ.).

Ζήτημα ερμηνείας αντίθετα τίθεται, όταν η οικεία διάταξη σιωπά ως προς τη δυνατότητα «προσβολής» με ενδικοφανή προσφυγή των παραλείψεων, οπότε καλείται να αποφασίσει σχετικά ο εφαρμοστής του δικαίου. Και προς αυτή την κατεύθυνση η επιχειρηματολογία στηρίζεται στις διατάξεις του άρθρου 63 παρ.3 του ΚΔΔ «Στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή» και του άρθρου 45 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 «Η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή». Στον ΚΔΔ προβλέπεται λοιπόν η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής και κατά παράλειψης, ενώ στο ΠΔ 18/1989, καθώς αναφέρεται γενικά ο όρος εκτελεστή πράξη, είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι στα εννοιολογικά της πλαίσια εντάσσεται και η παράλειψη, ως εκτελεστή πράξη που μπορεί να προσβληθεί με ένδικο βοήθημα.

Όπως αναφέρει ο Κυβέλος, το άρθρο 63 του ΚΔΔ περιέχει κανόνα δικονομικού δικαίου που σχετίζεται με το παραδεκτό ή όχι του ενδίκου βοηθήματος, μόνο όταν από τις ειδικές διατάξεις ουσιαστικού δικαίου της εφαρμοστέας νομοθεσίας προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και κατά παράλειψης. Ο δανεισμός από τη δικονομική διάταξη συμπεράσματος ουσιαστικού δικαίου, οδηγεί σε ανεπίτρεπτη σύνδεση της δυνατότητας άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης με τη φύση της προκαλούμενης διαφοράς, σε ακυρωτική ή ουσίας, δεδομένου ότι στο ΠΔ 18/1989, για τις ακυρωτικές διαφορές, δεν υπάρχει αντίστοιχη ρύθμιση (Κυβέλος, 2016, σελ. 180 επ).

Εξάλλου, η ενδικοφανής προσφυγή λειτουργεί ως στάδιο προδικασίας με στόχο την πραγματική εκκαθάριση της υπόθεσης. Όταν η διοίκηση σιωπά, δηλώνει με τη στάση της την απροθυμία της να επαναξετάσει το ζήτημα με ουσιαστικό τρόπο. Ο διοικούμενος εντωμεταξύ έχει ήδη συμμετάσχει σε μία διοικητική προδικασία υποβάλλοντας την αίτησή του και αναμένοντας στη συνέχεια την απάντηση της διοίκησης. Το να υποχρεωθεί να υποβληθεί εκ νέου σε διοικητική προδικασία ενώπιον δευτεροβάθμιου διοικητικού οργάνου, ενώ η διοίκηση είχε τη δυνατότητα να επιληφθεί της αίτησής του και να προβεί σε διοικητική λύση, θα λειτουργούσε «τιμωρητικά» για τον διοικούμενο καθυστερώντας τον από τη διεκδίκηση της δικαστικής του προστασίας (Κυβέλος, 2016, σελ. 180επ).

Η θεωρία επομένως τάσσεται υπέρ της άποψης ότι σε περίπτωση σιωπής της εφαρμοστέας διάταξης ουσιαστικού δικαίου, δεν επιτρέπεται η συναγωγή σιωπηρού γενικού κανόνα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και κατά παραλείψεων. Εξάλλου, ο νομοθέτης, όπου ήθελε να την προβλέψει, όπως στην περίπτωση των δημοσίων έργων, το όρισε ρητά.

Με τη θέση της θεωρίας τάσσεται και η νομολογία, καθώς αποδέχεται την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης μόνο σε όσες περιπτώσεις ορίζεται τούτο ρητά εκ του νόμου (ΣΤΕ 3325/1996). Αποκλίνουσα είναι η παραπεμπτική στην 7μελή σύνθεση αριθμ. ΣΤΕ 2132/1994 απόφαση στην οποία και διατυπώθηκαν τέσσερις διαφορετικές ως προς τούτο απόψεις, είτε επεκτείνοντας είτε συρρικνώνοντας τη δυνατότητα για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής.

Κατά μία άποψη, η ενδικοφανής προσφυγή χωρεί όχι μόνο κατά της εκτελεστής πράξης αλλά και κατά της παράλειψης προς έκδοση τέτοιας πράξης, επομένως ασκείται απαραδέκτως απευθείας προσφυγή κατά της παράλειψης, ενώ προσβάλλεται παραδεκτά με προσφυγή, τόσο η παράλειψη της διοίκησης να απαντήσει στην ασκηθείσα ενδικοφανή προσφυγή όσο και η ρητή απόρριψή της. Επίσης, υποστηρίχθηκε πως σε περίπτωση παράλειψης, ο διοικούμενος δύναται είτε να προσφύγει απευθείας στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, είτε να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της παράλειψης, οπότε η πράξη που θα εκδοθεί επ' αυτής ή η τυχόν παράλειψη μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Σύμφωνα με την τρίτη άποψη σε περίπτωση που παρά το γεγονός ότι δεν προβλέπεται ρητά η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης,

ωστόσο αν ο διοικούμενος ασκήσει αυτή και η διοίκηση την απορρίψει ως απαράδεκτη για οποιοδήποτε άλλο τυπικό ή ουσιαστικό λόγο, πλην της ως άνω απαγόρευσης, τότε η απόφαση επ' αυτής προσβάλλεται με προσφυγή ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Τέλος η τέταρτη άποψη υποστηρίζει πως η παράλειψη της διοίκησης προσβάλλεται με προσφυγή ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου, και δεν υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή, επομένως απαραδέκτως προσβάλλεται με προσφυγή η παράλειψη της διοίκησης να αποφανθεί επί ενδικοφανούς προσφυγής κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Επίσης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΤΕ (ΣΤΕ 1551/2006, 1316/2001Ολ), σε περίπτωση που εκ παραδρομής ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή κατά παράλειψης, χωρίς να προβλέπει τούτο ο νόμος, προκειμένου ο διοικούμενος να μη βρεθεί στη δυσχερή θέση να απορριφθεί το ένδικο βοήθημά του ως εκπρόθεσμο, περιμένοντας την έκδοση της απόφασης της διοίκησης επί της ενδικοφανούς προσφυγής, υιοθετήθηκε η λύση, να θεωρείται η εν λόγω προσφυγή ενδικοφανής και να επιφέρει τα δικονομικά αποτελέσματα αυτής, ήτοι τη διακοπή της προθεσμίας για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, για λόγους επιείκειας, λόγω της κρατούσας νομοθετικής ασάφειας αλλά και της εκ των πραγμάτων έλλειψης σχετικής ενημέρωσης.

#### **3.1.4. Κανονιστικές πράξεις**

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 25 του Ν. 2690/1999, οι ειδικές και ενδικοφανείς προσφυγές «.....χωρούν κατά των ατομικών ή και κανονιστικών πράξεων που καθορίζουν οι διατάξεις οι οποίες τις προβλέπουν ή σαφώς προκύπτει από αυτές». Η ενδικοφανής, επομένως, προσφυγή δύναται να ασκηθεί κατά κανονιστικής πράξης εφόσον τούτο προβλέπεται ρητώς. Χαρακτηριστική είναι η πρόβλεψη ενδικοφανούς προσφυγής κατά κανονιστικής πράξης στο χώρο των διακηρύξεων διαγωνιστικών διαδικασιών σε συμβάσεις του δημοσίου τομέα (άρθρο 15 παρ. 1 του προϊσχύσαντος ΠΔ 118/2007, άρθρο 4 του προισχύσαντος Ν. 3886/2010, άρθρα 360 επ. Ν.4412/2016).

Όπου προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή κατά κανονιστικής πράξης, ο διενεργούμενος έλεγχος και η έκτασή του εξαρτώνται από το όργανο που ορίζεται αρμόδιο να την εξετάσει. Εάν λοιπόν αρμόδιο όργανο για την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι άλλο ή ιεραρχικά ανώτερο από αυτό που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, τότε περιορίζεται απλά στον έλεγχο νομιμότητας, της

προσβαλλόμενης κανονιστικής ρύθμισης, χωρίς να νομιμοποιείται να προβεί σε τροποποίηση αυτής, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη υποκατάσταση (Δημολιού, 2019, σελ. 284 επ.). Πρόκειται επομένως ουσιαστικά για μία περίπτωση ψευδο-ενδικοφανούς προσφυγής ή προσφυγής νομιμότητας. Αντιθέτως, εάν αρμόδιο για την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής όργανο είναι αυτό που εξέδωσε την προσβαλλόμενη κανονιστική ρύθμιση, τότε παρά το γεγονός ότι διεξάγεται πάλι έλεγχος νομιμότητας, το όργανο αυτό μπορεί να προβεί σε θεραπεία της πλημμελούς κανονιστικής ρύθμισης, αντικαθιστώντας την με νεότερη.

Σύμφωνα μάλιστα με τον Κυβέλο (Κυβέλος, 2016, σελ. 184), η ενδικοφανής προσφυγή που ασκείται κατά κανονιστικής πράξης, ανεξαρτήτως αν αυτής επιλαμβάνεται το ίδιο ή άλλο διοικητικό όργανο από αυτό που την εξέδωσε, οδηγεί σε έλεγχο νομιμότητας, και ως εκ τούτου κατ' ουσίαν συνιστά «προσφυγή νομιμότητας» που έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα.

### **3.1.5 Ανυπόστατες πράξεις**

Σύμφωνα με τον Τάχο (Τάχος, 2008, σελ. 639επ) ανυπόστατη είναι η διοικητική πράξη όταν:

- α. εκδίδεται κατά νόσφιση εξουσίας, προερχόμενη δηλαδή από την άσκηση διοικητικής εξουσίας από πρόσωπο που δεν έχει καν την ιδιότητα του κρατικού οργάνου ή του ΝΠΔΔ.
- β. εκδίδεται κατ' απόλυτη ή σχετική αναρμοδιότητα καθ' ύλη, δηλαδή καθ' υπέρβαση εξουσίας ή καθηκόντων από δικαστικό όργανο ή διοικητικό όργανο άλλου κλάδου.
- γ. δεν έχει πληρωθεί κάποιος όρος του υποστατού της, όπως η δημοσίευση εάν πρόκειται για δημοσιευτέα κανονιστική πράξη.
- δ. είναι ατελής, δεδομένου ότι ελλείπει κάποιο από τα θεμελιώδη στοιχεία για την ολοκλήρωσή της.

Ειδικά για τη διοικητική πράξη που εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της κατά κλάδον αρμοδιότητας ή καθ' υπέρβαση των διοικητικών καθηκόντων του εκδούντος οργάνου, υποστηρίζεται η άποψη στη θεωρία (Δαγτόγλου, 2011, αριθμ. περιθ. 666) και στη νομολογία (ΣτΕ 365/1930), πως πρόκειται για άκυρη και όχι ανυπόστατη διοικητική πράξη, εφόσον διαθέτει τη μορφή διοικητικής πράξης, και

με το δεδομένο ότι τα όρια των διοικητικών αρμοδιοτήτων δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτα.

Κατόπιν των ανωτέρω προκύπτει ο προβληματισμός εάν είναι δυνατή η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης και στη συνέχεια εάν η απόφαση που εκδίδεται επ' αυτής είναι εκτελεστή, έχοντας υπόψη το ενδεχόμενο να έχει προηγηθεί κατ' ουσίαν εξέταση της κρινόμενης υπόθεσης από το κρίνον την ενδικοφανή προσφυγή όργανο. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΤΕ (ΣΤΕ 1127/2010, 2800/2008, 1795/2002), η πράξη που εκδίδεται, ύστερα από έλεγχο νομιμότητας επί ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης, δεν είναι εκτελεστή, για τον προφανή λόγο πως δεν υπάρχει σκοπιμότητα στον έλεγχο μίας ανυπόστατης πράξης εφόσον αυτή δεν υφίσταται. (Κυβέλος, 2016, σελ. 184).

Επομένως κατ' αναλογική εφαρμογή των ανωτέρω, εάν ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης, η Διοίκηση οφείλει να απορρίψει αυτή προβαίνοντας στην έκδοση απόφασης: είτε πληροφοριακού χαρακτήρα, με την οποία θα διαγιγνώσκεται το ανυπόστατο της πράξης ή ακυρωτικού χαρακτήρα, εάν τίθεται ζήτημα ασφάλειας δικαίου, προκειμένου το ανυπόστατο να αναγνωρισθεί έναντι πάντων. Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης δεν απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Η απόφαση που εκδίδεται επί της ασκηθείσας, κατά ανυπόστατης διοικητικής πράξης, ενδικοφανούς προσφυγής, στερείται εκτελεστότητας, τόσο στην περίπτωση της ακύρωσης της πράξης όσο και της απόρριψης της προσφυγής. Και τούτο διότι προκειμένου να αντικατασταθεί η αρχική πράξη από την απόφαση του δευτεροβάθμιου οργάνου, χρειάζεται η αρχική αυτή να είναι υπαρκτή. Όπως αναφέρεται και στον Κυβέλο (Κυβέλος, 2016, σελ. 184επ), η ενσωμάτωση της αρχικής πράξης στην τελική προϋποθέτει το εκδόν όργανο να έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του, ειδάλλως εάν γίνει αποδεκτή η θεωρία ίασης της αρχικής ανυπόστατης πράξης μέσω της έκδοσης της απόφασης του δευτεροβάθμιου οργάνου, αυτό θα ισοδυναμούσε με κατ' ουσία παράκαμψη της αρμοδιότητας του αρχικώς εκδούντος οργάνου.

Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση της άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά διοικητικής πράξης που ήταν ανυπόστατη, κατά το χρόνο άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής, ωστόσο, και εφόσον τούτο είναι επιτρεπτό,

ολοκληρώθηκαν οι προϋποθέσεις του υποστατού της. Εν προκειμένω, εφόσον τη στιγμή της εξέτασης της διοικητικής προσφυγής, η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχει ολοκληρωθεί, η απόφαση που θα εκδοθεί επ' αυτής είναι εκτελεστή (ΣΤΕ 1250/1984, 4580/1983).

### **3.1.6 Πράξεις που προέρχονται από ΝΠΙΔ**

Κατ' εξαίρεση των όσων προβλέπονται στα άρθρα 24 και 25 του ΚΔΔιαδ, ο νομοθέτης έχει προβλέψει περιπτώσεις στις οποίες είναι δυνατό να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή κατά πράξεων ΝΠΙΔ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ιδιόμορφη προδικαστική προσφυγή του άρθρου 360 του Ν. 4412/2016, που ασκείται κατά πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής, που θα μπορούσε να είναι και ΝΠΙΔ που ασκούν αρμοδιότητες δημοσίου φορέα, στα πλαίσια του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων. Εξάλλου, όπως υποστηρίζεται και στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου, στο άρθρο 94 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπεται η ευχέρεια του νομοθέτη να αναθέτει την εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και στο Συμβούλιο της Επικρατείας. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 443).

Κατ' αναλογία, ωστόσο θα πρέπει να γίνει δεκτό, πως η ενδικοφανής προσφυγή είναι παραδεκτή μόνο όταν στρέφεται κατά πράξεων της αναθέτουσας αρχής ή του κυρίου του έργου, οι οποίες εκδίδονται από όργανα με αποφασιστική εξουσία και παράγουν δικαιώματα και υποχρεώσεις, με τέτοιο τρόπο ώστε να προσεγγίζουν την έννοια της εκτελεστής διοικητικής πράξης, χωρίς αυτά να αποκτούν την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. (ΣΤΕ ΕΑ 305/2011, 249/2011, ΔΕφΘεσ/νικής σε συμβούλιο 168/2011).

Επίσης, οι πράξεις της Ανώτατης Συνομοσπονδίας Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ) περί απονομής ή μη της πολυτεχνικής ιδιότητας, που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 1910/1944, καίτοι είναι πράξεις ιδιωτικού δικαίου, προερχόμενες από μία τρίτοβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση, υπόκειται σε ένσταση, δηλαδή ενδικοφανή προσφυγή, ενώπιον της τετραμελούς Επιτροπής του Υπουργείου Υγείας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 3 του Ν.3454/2006. Η απόφαση που εκδίδεται επί της ένστασης ή η τεκμαιρόμενη απόρριψή της, με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ανεξάρτητα από το χαρακτήρα της ΑΣΠΕ ως δημόσιας αρχής.

### 3.1.7. Περισσότερες πράξεις

Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά περισσότερων αποφάσεων της Διοίκησης, που έχουν ανακύψει από την ίδια ιστορική και νομική αιτία, εφόσον δεν προβλέπεται διαφορετικά από τις διατάξεις με τις οποίες καθιερώνεται η ενδικοφανής διαδικασία, δεν αποκλείεται, κατ' ανάλογη εφαρμογή των προβλεπόμενων για τα ένδικα βοηθήματα.

Με τη ΣΤΕ 4844/2014 έχει κριθεί ότι γενικές διατάξεις περί ενδικοφανών προσφυγών δεν απαγορεύουν, και μάλιστα επί ποινή απαραδέκτου του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής, την άσκηση κοινής αιτήσεως θεραπείας ενώπιον του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. επί πλειόνων απορριπτικών αποφάσεων της Προϊσταμένης Αρχής επί αντίστοιχων ενστάσεων και επί διαφορών που έχουν ανακύψει από την ίδια σύμβαση. Τούτο δε, διότι, η αίτηση θεραπείας είναι διοικητική προσφυγή που, ελλείψει ειδικών αντιθέτων ρυθμίσεων, δεν απαγορεύεται να στρέφεται κατά πλειόνων συναφών πράξεων, όπως είναι αυτές που αφορούν το αυτό έργο.

## 3.2. Έννομο συμφέρον

### 3.2.1. Χαρακτηριστικά του εννόμου συμφέροντος άσκησης ενδίκων βοηθημάτων

Στο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ ορίζεται ότι «... ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη μπορεί με προσφυγή του...». Ο κύκλος, επομένως, των νομιμοποιούμενων προσώπων για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής κρίνεται σε σχέση με την εκάστοτε αμφισβητούμενη διοικητική πράξη, σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις της ειδικά εφαρμοζόμενης νομοθετικής διάταξης.

Κατ' αρχάς, η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται από εκείνον στον οποίο αφορά προσωπικά η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, οπότε και τεκμαίρεται η ύπαρξη έννομου προς τούτο συμφέροντος. Δεν θα ήταν εξάλλου λογικό να προβλέπεται η έκδοση πράξης που αφορά σε κάποιον προσωπικά χωρίς να του δίνεται παράλληλα η δυνατότητα να την αμφισβητήσει είτε διοικητικά είτε δικαστικά. (Κυβέλος, 2016, σελ. 168 επ). Στην περίπτωση όμως που η εφαρμοστέα διάταξη σιωπά και δεν περιορίζει τον κύκλο των νομιμοποιούμενων προσώπων, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, στην άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής

νομιμοποιείται οποιοσδήποτε υφίσταται βλάβη των εννόμων συμφερόντων του. Καθώς όμως η μη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής συνεπάγεται το απαράδεκτο του ένδικου βοηθήματος, και προκειμένου η δυσχερής αυτή δικονομική συνέπεια να μην επιβαρύνει και πρόσωπα που δε σχετίζονται άμεσα με την κρινόμενη διοικητική πράξη, η παραπομπή σε κάθε «ενδιαφερόμενο» για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, είτε βασίζεται στη γενική διάταξη του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, είτε σε ειδικότερη σχετική νομική διάταξη, χρειάζεται να ερμηνεύεται συσταλτικά (Δημολιού, 2019, σελ. 291 επ.). Έτσι δε νοείται η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο και για οποιοδήποτε λόγο. Ο νομιμοποιούμενος για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, ακόμη κι αν δεν συνδέεται προσωπικά με την πράξη, χρειάζεται να αποδεικνύει το έννομο συμφέρον του, υλικό ή ηθικό.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό, πως εάν δεν υπάρχει ειδικότερη πρόβλεψη, ο κύκλος των νομιμοποιούμενων προσώπων για την άσκηση ενός ένδικου βοηθήματος, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ΠΔ 18/89 και το άρθρο 64 του ΚΔΔ, ταυτίζεται με τον κύκλο των νομιμοποιούμενων προσώπων για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Μάλιστα, σύμφωνα με την ΣτΕΟΛ 1374/1953, αν δεν ορίζεται ειδικώς από το νόμο, ενδικοφανές μέσο, μπορούν να ασκήσουν μόνον όσοι θα μπορούσαν να έχουν ιδιότητα διαδίκου ή θέση διαδίκου σε δίκη που θα ανοιγόταν ύστερα από την άσκηση ενδίκου βοηθήματος κατά της αμφισβητούμενης πράξης. Σύμφωνα με τα παραπάνω, το έννομο συμφέρον αυτού που ασκεί την ενδικοφανή προσφυγή, κατ' αναλογία των όσων ισχύουν για το έννομο συμφέρον αυτού που ασκεί την αίτηση ακυρώσεως, θα πρέπει να είναι:

- α. έννομο, ήτοι να μην αντίκειται στο δίκαιο,
- β. προσωπικό, ήτοι αφορά τον ενδιαφερόμενο προσωπικά κι όχι ένα γενικό κύκλο προσώπων ή πολιτών.

Αναφέρεται επομένως στον ειδικό δεσμό που συνδέει τον διοικούμενο με την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη λόγω κάποιας ιδιότητας ή νομικής ή πραγματικής κατάστασής του, η οποία θίγεται από τις βλαπτικές συνέπειες της πράξης ή παράλειψης. Επίσης η έννοια του προσωπικού συμφέροντος δεν ταυτίζεται με το αποκλειστικό, ήτοι το θιγόμενο συμφέρον δεν χρειάζεται να ανήκει μόνο στον διοικούμενο προσφεύγοντα αλλά αρκεί να είναι κοινό σε ορισμένο

κύκλο προσώπων που διαφοροποιείται από το ευρύτερο σύνολο (Σιούτη, 1998, σελ. 78 επ).

Σε περαιτέρω διάκριση το έννομο συμφέρον είναι προσωπικό για τα φυσικά αλλά και για τα νομικά πρόσωπα. (Σιούτη, 1998, σελ. 78 επ).

Κατ' αρχάς στα φυσικά πρόσωπα, το έννομο συμφέρον συνδέεται με την αναγνώριση ορισμένων ιδιοτήτων, οι οποίες εάν συντρέχουν, οδηγούν στην εξατομίκευση της, κοινής σε ορισμένο κύκλο προσώπων, βλάβης. Αρκεί επομένως η αναγνώριση της ιδιότητας στο φυσικό πρόσωπο για να θεμελιωθεί το έννομο συμφέρον του χωρίς να είναι απαραίτητο να γίνει επίκληση και της αποκλειστικής προσωπικής του βλάβης.

Στα νομικά πρόσωπα το προσωπικό συμφέρον μπορεί να θεμελιωθεί και να διακριθεί σε τρεις επιμέρους κατηγορίες, ανάλογα με το αν η βλάβη αναφέρεται:

- στο ίδιο το νομικό πρόσωπο επειδή θίγει την περιουσία, την οργάνωση και τη λειτουργία του ή τις πράξεις εποπτείας που το αφορούν
- στον επιδιωκόμενο σκοπό του που συνίσταται στην προστασία ενός συλλογικού αγαθού και
- στα συμφέροντα των μελών του.

γ. άμεσο, ήτοι να συνδέεται αιτιωδώς με το πρόσωπο του προσφεύγοντα, χωρίς να παρεμβάλλεται συμφέρον τρίτου.

Αν στην αιτιώδη σχέση μεταξύ της προσβαλλόμενης πράξης και της βλάβης που επικαλείται ο διοικούμενος, παρεμβάλλεται η ενέργεια και το συμφέρον του τρίτου, τότε πρόκειται όχι για άμεσο αλλά για ενδεχόμενο συμφέρον, καθώς τυχόν ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης θα δημιουργούσε απλή προσδοκία για την επίτευξη του στόχου του διοικούμενου (ΣΤΕ 2610/1988).

δ. και ενεστώς, ήτοι υπαρκτό κι όχι μελλοντικό. Το έννομο συμφέρον χρειάζεται να συντρέχει στο πρόσωπο του διοικούμενου σωρευτικά σε τρία χρονικά σημεία, ήτοι κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης, κατά την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής και κατά την εξέτασή της.

Επιπλέον, απαιτείται να συντρέχει και η αρνητική προϋπόθεση της μη ανεπιφύλακτης αποδοχής της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, η οποία διακρίνεται από την περίπτωση της απλής συμμόρφωσης σε αυτήν. Εάν με οποιονδήποτε τρόπο προκύπτει ότι ο διοικούμενος ανεπιφύλακτα και οικειοθελώς αποδέχθηκε την πράξη, δε δύναται να την προσβάλει, σε αντίθεση με την απλή

συμμόρφωση, που ως καθήκον όλων των διοικούμενων, δεν αποστερεί από αυτούς το δικαίωμα της μεταγενέστερης αμφισβήτησης (Κυβέλος, 2016, σελ. 168).

Εν κατακλείδει, στην άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής νομιμοποιείται όποιος προβάλλει πως η αμφισβητούμενη διοικητική πράξη θίγει τα συμφέροντα και δικαιώματά του είτε για λόγους νομιμότητας είτε για λόγους σκοπιμότητας.

### **3.2.2 Περιορισμός του κύκλου των νομιμοποιούμενων προσώπων**

Παράδειγμα ειδικής διάταξης που περιορίζει τον κύκλο των νομιμοποιούμενων προσώπων για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι το άρθρο 4 του προΐσχύσαντος Ν. 3886/2010 (ήδη άρθρο 360 του Ν.4412/2016). Εκεί προβλέπεται πως στην άσκηση της προδικαστικής προσφυγής νομιμοποιείται κάθε ενδιαφερόμενος που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση σύμφωνα με αυτόν τον νόμο και έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από παράβαση της κοινοτικής ή εθνικής νομοθεσίας. Επομένως τρίτοι που να μην δεν διεκδικούν την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, ωστόσο βλάπτονται, από την υπογραφή και εκτέλεση αυτής, για άλλους λόγους (επαγγελματικούς, περιβαλλοντικούς) δεν δύνανται να ασκήσουν την ως άνω προδικαστική προσφυγή (ΣΤΕ ΕΑ 663/2010, 909/2009, 531/2005).

Επίσης, όπως παρατίθεται στο έργο των Γκέρτσου – Πυργάκη (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 444) έχει κριθεί ότι, κατ' άρθρο 28 παρ.1 του ΑΝ Ν 1324/1949 και άρθρο 22 παρ.4 του ίδιου ΑΝ, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ΝΔ 3056/54 «ουχί πας βλαπτόμενος εκ των αποφάσεων των Επιτροπών άρθρ. 22 δικαιούται εις άσκησιν αιτήσεως αναθεωρήσεως, αλλά μόνον ο ενδιαφερόμενος, δια την χορήγησιν αδείας εκμεταλλεύσεως περιπτέρου, κυλικείου κλπ, ανάπηρος. Τούτο ενισχύεται και εκ της διατάξεως της οριζούσης ότι η προθεσμία προς άσκησιν αιτήσεως αναθεωρήσεως άρχεται από της κοινοποίησεως της αποφάσεως της πρωτοβαθμίου Επιτροπής, ήτις κοινοποίησις όμως είναι δυνατή μόνον εις τον αμέσως ενδιαφερόμενον, ουχί δε και εις πάντα τρίτον ισχυριζόμενον ότι ζημιούται». Για το λόγο αυτό κρίνεται «ακυρωτέα, ως αναρμοδίως εκδοθείσα, απόφασις επιτροπής αναθεωρήσεως άρθρ. 5 ΝΔ 3056/54, προβαίνουσα εις ανάκλησιν αδείας κυλικείου επί τη βάσει αιτήσεων τρίτων, βλαπτομένων εκ της μειώσεως της αποδοτικότητας των αναπήρων, οΐτινες ουχί ήττον δεν είχαν δικαίωμα προς άσκησιν αιτήσεως αναθεωρήσεως» (ΣΤΕ145/1959, 690/1958, 1332/1957).

### 3.2.3 Έννομο συμφέρον διοικητικών οργάνων

Έννομο συμφέρον για την άσκηση διοικητικής προσφυγής έχουν και διοικητικά όργανα, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, κατά παρέκκλιση της γενικής αρχής του δικαίου κατά την οποία ουδείς δύναται να στραφεί κατά των ιδίων αυτού πράξεων, με βάση την οποία ένα διοικητικό όργανο δεν δύναται κατ' αρχήν να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά οποιασδήποτε πράξεως, που εκδίδεται από άλλο διοικητικό όργανο. Ο κανόνας αυτός όμως μπορεί να ανατραπεί από το νομοθέτη και ο τελευταίος να χορηγήσει σε διοικητικό όργανο το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως, είτε ρητώς είτε εμμέσως με σχετική διάταξη (Δημολιού, 2019, σελ. 292).

Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής:

Στο πλαίσιο των διατάξεων του Ν. 998/1979 (όπως ίσχυε πριν από το Ν. 4280/2014) για την προστασία των δασών, παρέχεται στο Νομάρχη, ως όργανο της διοίκησης, το δικαίωμα να μετάσχει στην ενδικοφανή διαδικασία σχετικά με το χαρακτηρισμό ορισμένης έκτασης ως δασικής ή μη, ισότιμα με τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή νομικό πρόσωπο, και συγκεκριμένα του παρέχεται το δικαίωμα να ασκήσει τις ενδικοφανείς προσφυγές ενώπιον των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων επιτροπών. Μάλιστα έχει κριθεί (ΣΤΕ 2712/2012, Ολ 677/2005) ότι του επιτρέπεται και η άσκηση της αίτησης ακυρώσεως κατά της αποφάσεως με την οποία τερματίζεται η διοικητική διαδικασία ενώπιον του ακυρωτικού δικαστηρίου, προκειμένου να προστατευθούν τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, αγαθά που προστατεύονται από το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1).

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ.2 περ. κ του Ν. 4622/2019, στις αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ανήκει η άσκηση προσφυγών και ενστάσεων (ενδικοφανής προσφυγή) υπέρ της διοίκησης ή του υπαλλήλου εναντίον όλων των πειθαρχικών αποφάσεων μονομελών και συλλογικών οργάνων των φορέων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του ίδιου νομοθετήματος, αρμοδιότητα που είχε ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 1 παρ. 2 περ. δ του Ν. 3074/2002).

## 3.3 Προθεσμία άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής

### 3.3.1 Γενικά

Στο άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ δεν ορίζεται γενική προθεσμία για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Αυτή προβλέπεται από την εκάστοτε εφαρμοστέα

οικεία νομοθετική διάταξη που την οργανώνει. Η προθεσμία που τάσσεται κάθε φορά είναι αποκλειστική, γεγονός που συνεπάγεται ότι η Διοίκηση δε νομιμοποιείται να εξετάσει την προσφυγή που ασκείται μετά την απώλειά της. (ΣΤΕ 5209/2012).

Η διάρκεια της προθεσμίας είναι συνήθως ολιγοήμερη, ώστε να επιτυγχάνεται η ταχεία και αποτελεσματική επίλυση της διαφοράς και εν τέλει η ταχεία οριστικοποίηση των διοικητικών αποφάσεων (Κυβέλος, 2016, σελ.196), εκτός κι αν τίθεται ζήτημα προστασίας του ατομικού συμφέροντος του διοικούμενου για δικαιότερη επίλυση της διαφοράς, οπότε η προθεσμία παρεκτείνεται. Ενδεικτικά, αναφέρονται αντίστοιχα, η σύντομη προθεσμία για την υποβολή αντιρρήσεων των αλλοδαπών κατά της διοικητικής τους απέλασης και η μεγαλύτερης διάρκειας προθεσμία για τις διαφορές που προκύπτουν από πράξεις των φορολογικών αρχών (άρθρο 63 Ν. 4174/2013).

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 241-242 του Αστικού Κώδικα και 144 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, οι τασσόμενες, από το νόμο προς τους διοικούμενους, προθεσμίες για την άσκηση διοικητικών προσφυγών, κινούνται την επόμενη ημέρα από εκείνη κατά την οποία συνέβη το γεγονός που αποτελεί την αφετηρία τους, ανεξάρτητα αν η μέρα αυτή είναι εξαιρετέα, και λήγουν όταν παρέλθει η τελευταία ημέρα, εάν μάλιστα η ημέρα αυτή είναι κατά το νόμο εξαιρετέα, οι προθεσμίες λήγουν όταν παρέλθει η επόμενη μη εξαιρετέα ημέρα.

Το κρίσιμο γεγονός για την έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής είναι η κοινοποίηση, δημοσίευση ή πλήρης γνώση της πράξης (Δημολιού, 2019, σελ. 269 επ.). Σημειώνεται ειδικότερα ότι η επίδοση, εφόσον προβλέπεται, χρειάζεται να είναι νόμιμη και να συντελείται προς τον υπόχρεο και όχι σε τυχόν συνυπόχρεο (ΣΤΕ 4128/1987). Εάν οι αποδέκτες της διοικητικής πράξης είναι περισσότεροι, τότε ο κάθε ένας από αυτούς λαμβάνει από ένα αντίγραφο και η προθεσμία για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ξεκινά χωριστά για τον καθένα από την κοινοποίηση σε αυτόν της πράξης.

Περαιτέρω, η κοινοποίηση της πράξης στον ενδιαφερόμενο πρέπει να περιβάλλεται τον απαιτούμενο κάθε φορά τύπο και, το κυριότερο, να γίνεται εν γνώσει και με τη βούληση του αρμόδιου φορέα προς τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο. (Δημολιού, 2019, σελ. 269 επ.). Η τυχαία, ως προϊόν σύμπτωσης, γνώση της πράξης από τον διοικούμενο, δεν αποτελεί ικανοποιητικό όρο για την

έναρξη της περί ής ο λόγος προθεσμίας, ενώ σημαντική για αυτό είναι επίσης η πρώτη κοινοποίηση της πράξης. Τυχόν δε επόμενες κοινοποιήσεις δεν σηματοδοτούν έναρξη της προθεσμίας εκ νέου (Δημολιού, 2019, σελ. 269 επ.).

Το γεγονός ότι για την έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής απαιτείται η κοινοποίηση της διοικητικής πράξης, εξυπηρετεί παράλληλα την εξαγωγή σχετικού συμπεράσματος ως προς το ότι η εν λόγω διοικητική πράξη έχει καταρτισθεί και υφίσταται αντικειμενικά στο νομικό κόσμο. Όπως παραθέτει και η Δημολιού στη σχετική μελέτη της (Δημολιού, 2019, σελ. 269 επ.), η ενδικοφανής προσφυγή που ασκείται κατά πράξης που ακόμη δεν έχει εκδοθεί θεωρείται απαράδεκτη, διαφορετικά, η εξέτασή της θα οδηγούσε σε σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών οργάνων, καθώς πρόωρα θα αναμιγνυόταν το αρμόδιο για την προσφυγή όργανο στην όλη διοικητική αμφισβήτηση, αλλά και σε αποδυνάμωση του κατασταλτικού ελεγκτικού χαρακτήρα της ενδικοφανούς προσφυγής.

Και παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με τα παραπάνω, δεν θα υπήρχε θέμα στην περίπτωση που η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται κατά διοικητικής πράξης που έχει μεν αντικειμενικά εκδοθεί αλλά δεν έχει κοινοποιηθεί, ωστόσο η ελληνική νομολογία εμμένει στη θέση να τη θεωρεί ως απαράδεκτως ασκηθείσα, καθιστώντας ουσιαστικά την κοινοποίηση «τμήμα» της διαδικασίας έκδοσης και ασφαλιστική δικλείδα ότι μέσω αυτής ενημερώθηκε ο ενδιαφερόμενος για τη δυνατότητα άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής (ΣΤΕ 5161/1995, ΔΕφΑθ 1959/2010). Τα παραπάνω δεν ισχύουν σε περιπτώσεις που καλούνται σε εφαρμογή ειδικές διατάξεις. (ΣΤΕ 575/2005).

### **3.3.2. Προθεσμία για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής σε διοικητικές πράξεις με τριτενέργεια**

Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση των διοικητικών πράξεων που επηρεάζουν τη νομική κατάσταση όχι μόνο του ενδιαφερόμενου αλλά και τρίτων, που έχουν έννομο συμφέρον να συμμετάσχουν στην ενδικοφανή διαδικασία. Και σε αυτή την περίπτωση είναι απαραίτητο να τους έχουν παρασχεθεί οι αναγκαίες πληροφορίες αφενός ως προς την πρόβλεψη της ενδικοφανούς προσφυγής και αφετέρου ως προς τη διάρκεια της προθεσμίας (Κυβέλος, 2016, σελ. 196 επ.). Μάλιστα, ακόμη κι αν η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη είναι δημοσιευτέα, ο ιδιώτης που δε συμμετείχε στη διαδικασία έκδοσής της, και για το λόγο αυτό θεωρητικά δε γνώριζε

ότι από αυτή θίγονται τα συμφέροντά του, δύναται να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή όχι από τη δημοσίευση της πράξης αλλά από το χρονικό σημείο που θα αποδειχθεί ότι έλαβε γνώση της πράξης ή ότι αυτή κοινοποιήθηκε και στον τρίτο (ΣΤΕ 4064/2012).

### **3.3.3. Προθεσμία για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά πραγματοπαγών πράξεων**

Ειδική είναι η περίπτωση των πραγματοπαγών πράξεων, όπως η έκθεση αυτοψίας αυθαίρετων κατασκευών του άρθρου 1 παρ.1 του ΠΔ 267/1998. Εν προκειμένω έχει κριθεί (ΣΤΕ 3481/2013, 4589/2009) πως η τοιχοκόλληση αυτής στο αυθαίρετο αποτελεί πρόσφορο τρόπο γνωστοποίησης του περιεχομένου της προς οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο για την άσκηση της προβλεπόμενης ένστασης – ενδικοφανούς προσφυγής. Εξάλλου, η αρμόδια υπηρεσία δεν είναι πρακτικά δυνατό να γνωρίζει ανά πάσα στιγμή το ιδιοκτησιακό καθεστώς του ελεγχόμενου ακινήτου, προκειμένου να ενημερώσει αυτοτελώς τον ιδιοκτήτη (Κυβέλος, 2016, σελ. 199). Τυχόν δε μνεία στην έκθεση αυτοψίας των εκάστοτε ιδιοκτητών, νομέων, κατόχων, εργολάβων, συνιδιοκτητών και συννομέων, έχει αποκλειστικά και μόνο ενδεικτικό χαρακτήρα (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 446).

Επιπλέον, η έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής από το αντικειμενικό γεγονός της τοιχοκόλλησης αποβλέπει και στη συντομότερη τελείωση της σχετικής διοικητικής διαδικασίας με την οριστική κρίση της διοίκησης, προκειμένου να εξασφαλισθεί η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος που με τη σειρά του συνιστά σκοπό γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. (Γκέρτσος – Πυργάκης, 2015, σελ. 446).

### **3.3.4. Απώλεια της προθεσμίας**

Η ενδικοφανής προσφυγή που ασκείται μετά την παρέλευση της νόμιμης προθεσμίας απορρίπτεται ως απαράδεκτη, γεγονός που συνεπάγεται την οριστικοποίηση της αρχικής διοικητικής πράξης. Η διοίκηση δεν έχει δικαιοδοσία να προβεί στην εξέταση των προβαλλόμενων με την προσφυγή αιτιάσεων κατά της πράξης (Κυβέλος, 2016, σελ. 199). Ωστόσο γίνεται δεκτή η άποψη ότι η διοίκηση μπορεί να «παρακάμψει» την οριστικοποίηση της διοικητικής πράξης, σύμφωνα με τα παραπάνω, προβαίνοντας σε ανάκληση αυτής κατά τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί ανάκλησης, κατόπιν υποβολής άτυπης διοικητικής προσφυγής. Δεδομένου όμως ότι στο άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ,

προβλέπεται ότι με άτυπη διοικητική προσφυγή προσβάλλονται οι διοικητικές πράξεις που δεν υπόκεινται σε ειδική ή ενδικοφανή προσφυγή (διοικητικό अपαράδεκτο), η διοίκηση δεν υποχρεούται προς τούτο (Δημολιού, 2019, σελ. 278 επ.).

Παρόλα αυτά, εάν το αρμόδιο διοικητικό όργανο δεν απορρίψει την εκπροθέσμως ασκηθείσα ενδικοφανή προσφυγή αλλά ασκήσει την αρμοδιότητά του και αποφασίσει επ' αυτής, τίθεται το ερώτημα εάν το εν συνεχεία ασκούμενο ένδικο βοήθημα ασκείται επί ποινή απαρადέκτου. Εν προκειμένω θα μπορούσε να υποστηριχθεί τόσο η άποψη πως από τη στιγμή που εκ των πραγμάτων προέκυψε τελικά απόφαση της διοίκησης για τη δικαστική αμφισβήτηση, επομένως τηρήθηκε η προδικασία, είναι δυνατός και ο δικαστικός έλεγχος, καθώς και η αυστηρή δογματική άποψη πως, εφόσον οι προϋποθέσεις απαρადέκτου για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής είναι συγχρόνως προϋποθέσεις απαρადέκτου και για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, η πλημμέλεια της ενδικοφανούς διαδικασίας καθιστά το ένδικο βοήθημα απορριπτό. (Δημολιού, 2019, σελ. 278 επ.).

Χαρακτηριστική είναι και η θέση της νομολογίας του ΣΤΕ (ΣΤΕ 667/2018), κατά την οποία ναι μεν η άσκηση της άτυπης αντί της προβλεπόμενης τυπικής προσφυγής δεν διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, ωστόσο δεν αποκλείει από τη διοίκηση τη δυνατότητα να επανεξετάσει την υπόθεση και να προβεί σε νέα ουσιαστική έρευνα και σε παραγωγή εκτελεστής και δικαστικά προσβλητής πράξης.

#### **3.4. Μη προηγούμενη άσκηση άλλης ενδικοφανούς προσφυγής**

Σύμφωνα με τον ισχύοντα κανόνα της εφάπαξ άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής, δεύτερη ενδικοφανής προσφυγή κατά της ίδιας πράξης ή παράλειψης από το ίδιο πρόσωπο δεν μπορεί να ασκηθεί, ακόμη κι αν δεν έχει εκπνεύσει η προβλεπόμενη προθεσμία ή και οι δύο προσφυγές ασκούνται την ίδια ημέρα. Κατ' αναλογική εφαρμογή των όσων ισχύουν για τα ένδικα βοηθήματα, θα μπορούσε να ασκηθεί δεύτερη προσφυγή κατά της ίδιας πράξης, εάν είχε προηγηθεί παραίτηση από την πρώτη ενδικοφανή προσφυγή και υπό την προϋπόθεση ότι η σχετική προθεσμία είναι ενεργή. Αντίστοιχα, θα μπορούσε να ασκηθεί δεύτερη προσφυγή εάν η πρώτη ασκηθείσα απορρίφθηκε για τυπικό λόγο και εφόσον δεν έχει παρέλθει ακόμη η σχετική προθεσμία (Κυβέλος, 2016, σελ. 202).

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ενδικοφανής προσφυγή, αν και ανήκει στο θεματικό πεδίο του αυτοελέγχου της διοικητικής δράσης, ωστόσο προσομοιάζει, λόγω κυρίως των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ασκείται και της τυπικότητάς της, σε αρκετά σημεία με τη διοικητική δίκη. Το γεγονός πως το αρμόδιο να αποφασίσει για την ενδικοφανή προσφυγή όργανο ορίζεται ειδικά με αποτέλεσμα το εκδόν την προσβαλλόμενη πράξη να απεκδύεται εντελώς της αρμοδιότητάς του και η τήρηση αυστηρής αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, είναι σαφείς ενδείξεις της δικονομοποίησης της.

Άλλο ένα σημείο που η ενδικοφανής προσφυγή συμπλέκεται με τη διοικητική δίκη, είναι πως η άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση του εν συνεχεία προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος, εκτός κι αν η διοίκηση δεν ενημέρωσε τον διοικούμενο σχετικά με την ως άνω υποχρέωσή του, υποδεικνύοντάς του παράλληλα την ειδική προς προσφυγής θεσμίαιάσκησης και την αρμόδια αρχή. Σε διαφορετική περίπτωση η αποσπασματική πρόβλεψη της ενδικοφανούς προσφυγής σε διάσπαρτα νομοθετήματα στην ελληνική έννομη τάξη θα προκαλούσε αβεβαιότητα και ανασφάλεια δικαίου.

Έχοντας υπόψη πως η ενδικοφανής προσφυγή σκοπεί ουσιαστικά στην επιτάχυνση της επίλυσης της διοικητικής διαφοράς «φιλικά» εντός του χώρου της διοίκησης, είναι απαραίτητο, εκτός των ούτως ή άλλως προβλεπόμενων δεσμευτικών κανόνων, η διοίκηση να προτίθεται να επανεξετάσει πλήρως την εκάστοτε υπόθεση, τόσο κατά το νόμο όσο και κατά την ουσία, δεδομένου ότι κατέχει προς τούτο την απαραίτητη νομική κατάρτιση και την εξειδικευμένη τεχνογνωσία. Ειδάλλως, ο διοικούμενος καταλήγει ουσιαστικά στο άτοπο να στερείται «προσωρινά», μέχρι την περάτωση της ενδικοφανούς διαδικασίας, τη δυνατότητα να ασκήσει ένδικο βοήθημα, και σε περίπτωση μη άσκησης ή πλημμελούς άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ουσιαστικά να χάνει το δικαίωμα να προσφύγει δικαστικά κατά της πράξης που τον θίγει.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

### Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

#### 1. ΓΕΝΙΚΑ

Σε εναρμόνιση προς τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, που αποσκοπούν στη διευθέτηση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, στην ελληνική έννομη τάξη ισχύει σήμερα ο Ν. 4412/2016. Στο πρώτο Μέρος του δεύτερου Τμήματος του τέταρτου βιβλίου, και συγκεκριμένα στο άρθρο 360 επ. αυτού, ρυθμίζεται η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, κατά πράξεων της αναθέτουσας αρχής που εκδίδονται πριν από τη σύναψη της σύμβασης, και στο άρθρο 368 η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής για την κήρυξη της ακυρότητας της συναφθείσας σύμβασης, για συγκεκριμένους λόγους.

Παρά το γεγονός ότι η παρούσα μελέτη αναφέρεται στις προϋποθέσεις για την άσκηση των διοικητικών προσφυγών ενώπιον των εθνικών διοικητικών αρχών, κατά τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ωστόσο ακολουθεί συνοπτική αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις άσκησης της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ κατά τον Ν. 4412/2016, δεδομένης της ευρύτητας του πεδίου εφαρμογής της, καθώς είναι γεγονός πως η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να συμμετάσχει στην ιδιωτική οικονομία, για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, στα πλαίσια της «μεταμόρφωσής» της σε σύγχρονο παροχικό κράτος (Ράικος, 2014, σελ.3).

#### 2. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 360 ΤΟΥ Ν.4412/2016

Πρόκειται για ενδικοφανή προσφυγή, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε στο σχετικό κεφάλαιο, ρυθμίζεται σε ειδική διάταξη νόμου, ασκείται σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον ειδικά ορισμένης διοικητικής αρχής και πλέον Ανεξάρτητης Αρχής, της ΑΕΠΠ, που νομιμοποιείται να προβεί σε έλεγχο τόσο νομιμότητας όσο και ουσίας της κρινόμενης υπόθεσης. Σύμφωνα και με τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 362 παρ.1 του Ν. 4412/2016, η προδικαστική προσφυγή περιλαμβάνει τις νομικές και πραγματικές αιτιάσεις που αναφέρονται στο αίτημά της. (Δημολιού, 2019, σελ. 417).

##### 2.1. Σκοπός της παρεχόμενης προστασίας

Με την προδικαστική προσφυγή του άρθρου 360 του Ν. 4412/2016, εκείνος που συμμετείχε σε διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης δημόσιου έργου,

προμήθειας ή υπηρεσίας, δύναται να επιτύχει την ακύρωση, εν όλω ή εν μέρει, της παράνομης πράξης ή παράλειψης που έλαβε χώρα στο προσυμβατικό στάδιο, προς αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής του κατάστασης, που βλάπτεται από την ως άνω συμπεριφορά του οργάνου της αναθέτουσας αρχής (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1162 επ). Ειδικότερα, η ΑΕΠΠ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 367 παρ.2 του Ν.4412/2016, περιορίζεται στο να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη, όπερ σημαίνει πως δε νομιμοποιείται να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη πράξη ή αντίστοιχα, επί παράλειψης, να προβεί σε εκείνη στην οφειλόμενη ενέργεια, παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 362 παρ.1 του Ν.4412/2016 προβαίνει σε πλήρη έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της κρινόμενης υπόθεσης (Δημολιού, 2019, σελ. 417 επ.).

## **2.2. Νομιμοποίηση και έννομο συμφέρον για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής**

Ακολουθώντας τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 360 παρ. 1 του Ν.4412/2016, την οικεία προδικαστική προσφυγή νομιμοποιείται να ασκήσει κάθε ενδιαφερόμενος που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής, κατά παράβαση της ενωσιακής ή εσωτερικής νομοθεσίας.

Ο κύκλος επομένως των νομιμοποιούμενων προσώπων για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής περιορίζεται σε εκείνους που ενδιαφέρονται να τους ανατεθούν οι εν λόγω συμβάσεις, τους αναγνωρίζεται επομένως δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία του διαγωνισμού και στην ολοκλήρωσή της, και εξαιτίας της μη τήρησης, από τη διοίκηση, των κανόνων για τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό, τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου και τα κριτήρια ανάδειξης του αναδόχου, υφίστανται ή ενδέχεται να υποστούν βλάβη (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1163 επ). Σημειώνεται πως η έννοια του εννόμου συμφέροντος δε συμπλέκεται μόνο με ήδη συντελεσθείσα βλάβη, αλλά κατά διευρυμένη έννοια, διαγιγνώσκεται καταφατικά και όταν γίνεται επίκληση ενδεχόμενης βλάβης, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση της επαρκούς της τεκμηρίωσης. (Δημολιού, 2019, σελ. 427 επ.).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, δε θεμελιώνει έννομο συμφέρον «τρίτος» που επικαλείται παράβαση π.χ. περιβαλλοντικής νομοθεσίας (ΣΤΕ 5/2013, 488/2013), ή

εκείνος που προσδοκά τη ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας προκειμένου να συμμετάσχει σε εκείνη που θα κινηθεί μελλοντικά (ΕΑ ΣΤΕ 506/2009).

Και εφόσον ο προσφεύγων, σύμφωνα με τα παραπάνω, θίγεται σε περιουσιακό του δικαίωμα ή σε έννομες σχέσεις ή καταστάσεις περιουσιακού χαρακτήρα, στις οποίες συμμετέχει, το έννομο συμφέρον του είναι υλικό. Επίσης πρόκειται για ηθικό έννομο συμφέρον όταν οι ως άνω έννομες σχέσεις ή καταστάσεις δεν είναι αποτιμητές σε χρήμα, έχουσες ηθική αξία και συνδεδεμένες με την προσωπικότητα του προσφεύγοντα. Σχετικά ο Ρέμελης επισημαίνει (Ρέμελης, 2000, σελ. 171) πως το συμφέρον εκείνου που θίγεται από πράξη ή παράλειψη που αναφέρεται σε διαγωνισμό δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας μπορεί μεν να εμφανίζεται και με ηθικές διαστάσεις, κύριος όμως χαρακτήρας του είναι ο υλικός. Το έννομο συμφέρον χρειάζεται να είναι προσωπικό (ατομικό), άμεσο και ενεστώς (παρόν). Αναλυτικότερα:

- Για να είναι προσωπικό ή ατομικό το έννομο συμφέρον είναι απαραίτητο να υφίσταται ειδικός δεσμός μεταξύ του προσφεύγοντα και της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης, να πρόκειται δηλαδή για διαγωνισθέντα ή αποκλεισθέντα από τον διαγωνισμό ή την ανάθεση (ΣΤΕ 858/2008). Αντίθετα, εάν τρίτος μη διαγωνιζόμενος βλάπεται αντανακλαστικά από πράξη ή παράλειψη της διαγωνιστικής διαδικασίας έχει έννομο συμφέρον να ασκήσει όχι προδικαστική προσφυγή αλλά αίτηση ακυρώσεως και αίτηση αναστολής εκτέλεσης, σύμφωνα με το άρθρο 52 του ΠΔ 18/1989.
- Άμεσο είναι το έννομο συμφέρον που αφορά απευθείας το πρόσωπο του προσφεύγοντα, εκείνου που υφίσταται άμεση βλάβη από την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη. Εξ αντιδιαστολής αναφέρεται, χάριν παραδείγματος, πως δεν έχει έννομο συμφέρον ο εμπορικός αντιπρόσωπος του διαγωνισθέντος προμηθευτή, καθώς η βλάβη του είναι έμμεση (ΕΑ ΣΤΕ 267/1998).
- Το έννομο συμφέρον είναι ενεστώς ή παρόν όταν είναι υπαρκτό, υφίσταται δηλαδή τόσο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης ή τη συντέλεση της προσβαλλόμενης παράλειψης, όσο και κατά την άσκηση και συζήτηση της προσφυγής (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1164).

Το έννομο συμφέρον παύει να υφίσταται είτε για αντικειμενικούς λόγους, όπως σε περίπτωση που η προσβαλλόμενη πράξη δεν ισχύει πια, ανακαλείται, ακυρώνεται κ.ά., είτε για υποκειμενικούς λόγους, όπως όταν ο προσφεύγων αποδέχεται τη

βλαπτική πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής, δηλώνοντας ανεπιφύλακτα τη συμμετοχή του στη διαγωνιστική διαδικασία. Ωστόσο, και στην περίπτωση ακόμη που διατυπώσει σχετική επιφύλαξη, το έννομο συμφέρον του υφίσταται μόνο κατά το αντίστοιχο μέρος (ΕΑ ΣΤΕ 342/2009, ΜΔΕφΘεσ. 144/2015).

Επίσης, δε στοιχειοθετείται έννομο συμφέρον και η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη, όταν δεν υπάρχει ανάγκη για την παροχή έννομης προστασίας, δηλαδή η πράξη δεν είναι βλαπτική για τον προσφεύγοντα, ή η θέση του δεν μπορεί είτε να βελτιωθεί είτε να χειροτερεύσει (ΕΑ ΣΤΕ 714/2012), ή το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντα δε γίνεται ούτως ή άλλως να ικανοποιηθεί (ΣΤΕ 407/2005).

Σημαντικό εννοιολογικό περιορισμό του εννόμου συμφέροντος αποτελεί και η επιταγή τήρησης της αρχής της επίκαιρης και αυτοτελούς προσβολής των βλαπτικών πράξεων και παραλείψεων των οργάνων του διαγωνισμού. Με αυτή επιδιώκεται η παροχή της προσωρινής και οριστικής διοικητικής προστασίας στο κατάλληλο χρονικό σημείο, προκειμένου από τη μία να είναι δυνατό να ληφθούν εγκαίρως τα ενδεικνυόμενα μέτρα για τη διαφύλαξη των ιδιωτικών συμφερόντων του προσφεύγοντα, και από την άλλη να μην παρεμποδίζεται η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας, ώστε να εξυπηρετείται και το σκοπούμενο δημόσιο συμφέρον (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1170).

### **2.3. Το αντικείμενο της προσφυγής**

Σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 360 παρ. 1 και 2 του Ν. 4412/2016, σε συνδυασμό με τα διαλαμβανόμενα επίσης στις διατάξεις του άρθρου 95 παρ.1 του ισχύοντος Σ και του άρθρου 45 παρ. 1 του ΠΔ 18/1989, αντικείμενο της προδικαστικής προσφυγής κατά το προσυμβατικό στάδιο μπορεί να αποτελέσει μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη διοικητικής πράξης της αναθέτουσας αρχής, ατομικής ή κανονιστικής, είτε προέρχεται από την κεντρική ή αποκεντρωμένη δημόσια διοίκηση, είτε από ΝΠΔΔ διφυούς χαρακτήρα ή από ανεξάρτητη διοικητική αρχή, σύμφωνα με το τυπικό ή οργανικό κριτήριο για τη διάκριση των δημόσιων από τις ιδιωτικές διαφορές. Με τη λογική όμως πως και οι πράξεις ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που έχουν την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής, αν και δεν είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ωστόσο συντελούν στη διαμόρφωση έννομων σχέσεων και καταστάσεων, ιδρύοντας δικαιώματα ή υποχρεώσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης,

γίνεται δεκτό πως προσβάλλονται και αυτές με την ως άνω προδικαστική προσφυγή (ΑΠ 1038/2017 ΝΟ.Δ.Ε.Π.Ε. 2017, σελ.49 επ.).

Δε θεωρούνται εκτελεστές πράξεις και εξαιρούνται της εφαρμογής του άρθρου 360 του Ν. 4412/2016, οι πράξεις εκείνες που δεν έχουν άμεση νομική ισχύ, δεν παράγουν εξωτερικές έννομες συνέπειες, ή δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία παραγωγής τους, όπως πράξεις που υπόκεινται σε έγκριση, πράξεις εσωτερικής φύσης π.χ. διαβιβαστικά έγγραφα, απλές γνώμες της αναθέτουσας αρχής, πληροφοριακά έγγραφα, πράξεις βεβαιωτικές ή μη οριστικές (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1174). Σε περίπτωση που κατ' αυτών ασκηθεί προδικαστική προσφυγή, η άπρακτη πάροδος της νόμιμης προθεσμίας για την απόφαση επ' αυτής δεν αποτελεί εκτελεστή σιωπηρή απόρριψη της (ΕΑ ΣτΕ 319/2011).

#### **2.4. Η υποχρεωτικότητα της προδικαστικής προσφυγής**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 360 παρ.2 του Ν. 4412/2016, η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων της αίτησης αναστολής ή αίτησης ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων των αναθετουσών αρχών και τελικά κατά των σχετικών αποφάσεων της ΑΕΠΠ επί της προδικαστικής προσφυγής.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, σε περίπτωση που ασκηθεί αίτηση αναστολής, οπότε το αρμόδιο δικαστήριο (Επιτροπή Αναστολών ΣτΕ ή συμβούλιο Διοικητικού Εφετείου ή Πρόεδρος Εφετών ή Εφέτης) θα κρίνει, αυτεπάγγελα ή κατόπιν ισχυρισμού, το εμπρόθεσμο ή όχι της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ, το δικαστήριο στο οποίο άγεται, στη συνέχεια, η αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης της ΑΕΠΠ, δε νομιμοποιείται να ερευνησει, είτε αυτεπάγγελα είτε κατόπιν ισχυρισμού, την ίδια διαδικαστική προϋπόθεση, καθώς κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε παρεμπόδιον έλεγχο της κατ' ουσία ορθότητας της προηγηθείσας δικαστικής κρίσης. Το αρμόδιο δικαστήριο να εξετάσει την αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης της ΑΕΠΠ επί προδικαστικής προσφυγής, διερευνά το εμπρόθεσμο ή εκπρόθεσμο της προδικαστικής προσφυγής, αυτεπάγγελα ή κατόπιν ισχυρισμού, μόνο εφόσον δεν έχει προηγηθεί η άσκηση αίτησης αναστολής κατ' αυτής που κρίθηκε αρμοδίως (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1176 επ.).

Σχετικά με την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ενημερώσει ή όχι εκείνον που βλάπτεται από την πράξη της για την υποχρέωσή του να ασκήσει την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ, αναφέρεται προβληματισμός, καθώς

σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, εάν η διοίκηση, εν προκειμένω η αναθέτουσα αρχή, δεν ενημερώσει τον διοικούμενο με την ίδια την πράξη της ή με το έγγραφο της κοινοποίησης, για την υποχρέωσή του να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή σε συγκεκριμένη προθεσμία ενώπιον συγκεκριμένης αρχής, τότε το εν συνεχεία ασκούμενο ένδικο βοήθημα δεν ασκείται επί ποινή απαραδέκτου. Ωστόσο, στην περίπτωση της προδικαστικής προσφυγής του Ν. 4412/2016, λόγω του γεγονότος ότι η ενδικοφανής διαδικασία προβλέπεται από τις ίδιες αυτές διατάξεις και όχι άλλες ειδικές, καλύπτοντας την ανάγκη ενημέρωσης του διοικούμενου για τη δυνατότητα της παρεχόμενης σε αυτόν έννομης διοικητικής και δικαστικής προστασίας, χωρίς περιθώρια αμφισβήτησης ή αμφιβολίας, παρέλκει η σχετική υποχρέωση από την πλευρά της διοίκησης – αναθέτουσας αρχής (Ράικος κ.ά., 2018, σελ. 1178)

### **2.5. Η αρχή της άπαξ ασκήσεως της προδικαστικής προσφυγής**

Η προδικαστική προσφυγή ασκείται μία φορά, που σημαίνει πως δεύτερη προσφυγή κατά της ίδιας πράξης απορρίπτεται ως απαράδεκτη, έστω και αν με τη δεύτερη προσφυγή προβάλλονται διαφορετικές αιτιάσεις (ΕΑ ΣΤΕ 236/2010, 526/2008), και τούτο συνεπάγεται και το απαράδεκτο της αντίστοιχα ασκηθείσας αίτησης αναστολής ή αίτησης ακύρωσης (ΕΑ ΣΤΕ 110/2009).

### **2.6. Το μη επιτρεπτό της άσκησης άλλης διοικητικής προσφυγής**

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στις διατάξεις του άρθρου 360 παρ.3 του Ν.4412/2016, δεν επιτρέπεται η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, ειμή μόνο η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ.

### **3. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 368 ΤΟΥ Ν.4412/2016**

Με το άρθρο 368 του Ν. 4412/2016 καθιερώνεται η δυνατότητα άσκησης προδικαστικής προσφυγής όχι μόνο κατά των διοικητικών πράξεων που χρονικά προηγούνται της κατάρτισης της σύμβασης αλλά και κατά της ίδιας της καταρτισθείσας σύμβασης, με ανάλογη εφαρμογή των εφαρμοζόμενων διατάξεων για την προδικαστική προσφυγή του άρθρου 360 του Ν. 4412/2016.

### **4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η προδικαστική προσφυγή, καθώς προβλέπεται σε ειδική διάταξη νόμου, ασκείται υποχρεωτικά εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και ενώπιον αρμόδιου οργάνου

που νομιμοποιείται να επανεξετάσει την υπόθεση τόσο κατά το νόμο όσο και κατά την ουσία, πληροί τις προϋποθέσεις προκειμένου να χαρακτηριστεί ως ενδικοφανής σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ΚΔΔιαδ, παρά το γεγονός ότι η ΑΕΠΠ περιορίζεται με την απόφασή της στο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη εν όλω ή εν μέρει και όχι να προβεί σε τροποποίησή της.

Η καινοτομία του Ν.4412/2016 για τη λειτουργία της ΑΕΠΠ, που απολαμβάνει λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας, μη υποκείμενης στον έλεγχο ή την εποπτεία άλλων διοικητικών αρχών, και η αυστηρή διαδικαστική σύνδεση της ενδικοφανούς διαδικασίας και της διοικητικής δίκης, φανερώνουν την πρόθεση του νομοθέτη να εξοπλίσει τους οικονομικούς φορείς με όσο το δυνατό περισσότερα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης και εν τέλει παροχής πραγματικής και αποτελεσματικής προστασίας τους.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η καθιέρωση συνταγματικού κειμένου και η εγκαθίδρυση του κράτους δικαίου σηματοδοτούν τη θέσπιση μορφών ελέγχου της κρατικής εξουσίας, πέραν του δικαστικού και κοινοβουλευτικού, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η πρόβλεψη του διοικητικού – εσωτερικού ελέγχου των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας είναι η απόδειξη πως η κρατική εξουσία δεν τεκμαίρεται κατ' αμάχητο τεκμήριο πως λειτουργεί νόμιμα. Τα διοικητικά όργανα, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν υπόδειξης των διοικουμένων δύνανται να ελέγχουν και ενίοτε να επανεξετάζουν την κρίση τους, ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση του εκάστοτε νομικού πλαισίου.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, στο άρθρο 10 παρ. 1 του ισχύοντος Σ., καθιερώνεται η δυνατότητα αναγωγής του πολίτη στη διοίκηση, προκειμένου να επιδιώξει την επίλυση των διαφορών του και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Και τούτο προσφέρει στις διοικητικές προσφυγές συνταγματικό έρεισμα, άμεσο ή έμμεσο κατά περίπτωση, δεδομένου ότι με αυτές επιτυγχάνεται η «γεφυροποίηση» των σχέσεων διοίκησης – διοικούμενου, ενός διπόλου που εξ ορισμού της «κυριαρχικής» εκτελεστικής εξουσίας, συνυφαίνεται με αντιπαλότητα.

Στα άρθρα 24-27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθιερώνονται οι προβλεπόμενες διοικητικές προσφυγές, ήτοι η αίτηση θεραπείας, η ιεραρχική προσφυγή, η ειδική διοικητική προσφυγή, η ενδικοφανής προσφυγή και η αναφορά με τη στενή του όρου έννοια. Στις ίδιες διατάξεις ορίζεται το διοικητικό όργανο που εξετάζει κάθε μία από αυτές, η φύση των προσβαλλόμενων πράξεων, το εύρος του εκάστοτε ασκούμενου ελέγχου, η πρόβλεψη ή όχι προθεσμίας και η ύπαρξη νομικού δεσμού ανάμεσα στον αιτούντα και την προσβαλλόμενη πράξη, ενώ η ειδική διοικητική προσφυγή και η ενδικοφανής προσφυγή οργανώνονται παράλληλα και περαιτέρω και από άλλες ειδικότερες νομικές διατάξεις.

Κατόπιν τούτων, έχοντας υπόψη τις προεκτεθείσες, με τη μορφή κωδικοποίησης, προϋποθέσεις για την παραδεκτή άσκηση των, προβλεπόμενων στην ισχύουσα ελληνική έννομη τάξη, διοικητικών προσφυγών, συνάγεται πως η επιλογή του διοικούμενου για την αναγωγή του στη διοίκηση χρειάζεται να είναι προϊόν ενδελεχούς μελέτης νομικών κειμένων και ορολογιών, με προηγούμενη «ανάγνωση» συνεπειών που συνεπάγεται η άσκηση κάθε διοικητικής προσφυγής.

Και η δυσκολία αυτή επιτείνεται εάν συνεκτιμηθούν και τα αρνητικά χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας- παθογένειες, όπως η πολυνομία, η γραφειοκρατία – τυπολατρία, η προβληματική οργάνωση των δομών, η σύγχυση – επικάλυψη των αρμοδιοτήτων, το φαινόμενο της διαφθοράς και η εξαιτίας αυτών δικαιολογημένη δυσπιστία του πολίτη προς τη διοίκηση.

Έτι περαιτέρω, οι παραπάνω διαπιστώσεις δέον να συνεκτιμηθούν και υπό το πρίσμα της θέσης πως παρά το γεγονός πως ο διοικούμενος είναι καχύποπτος ως προς τον διοικητικό μηχανισμό, ωστόσο ταυτόχρονα για αυτόν η λύση της ενδοδιοικητικής διαφωνίας είναι περισσότερο οικεία και λιγότερο δαπανηρή σε σύγκριση με την εναλλακτική λύση του δικαστικού ελέγχου. Ο διοικούμενος αντιμετωπίζει το διχασμό από τη μία πλευρά να αισθάνεται καχύποπτος απέναντι στη δημόσια διοίκηση και από την άλλη να αισθάνεται την ανάγκη, με την εσωτερική διευθέτηση της διαφοράς του, να την αντιμετωπίσει ως «συνομιλητή», σύμμαχο και αρωγό για την ικανοποίηση των δικαιωμάτων του. Η δημόσια διοίκηση καλείται να ενισχύσει την πεποίθηση του πολίτη ότι ο κύκλος των εννόμων συμφερόντων του αποτελεί τμήμα του συνολικά επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος, και η δράση της επ' ουδενί δε λειτουργεί ως πομπός κυριαρχικής διάθεσης απέναντί του.

Για όλα αυτά, ηπραγμάτωση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι στις διοικητικές αρχές μέσω της άσκησης της αναφοράς και των προβλεπόμενων στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας διοικητικών προσφυγών, σε περιπτώσεις αμφισβήτησης, καλεί τη διοίκηση να αξιοποιεί τη δυνατότητα που της παρέχεται για επανεξέταση της κρίσης της με γνώμονα την προστασία των ανθρώπινων και συνταγματικών δικαιωμάτων, απορρίπτοντας μόνο τις άσκοπες και αποβλέπουσες στην παρακώλυση του έργου της προσφυγής. Υποστηρικτικά προς αυτήν την κατεύθυνση θα λειτουργούσαν επιπλέον, η ενιαία και όχι αποσπασματική ρύθμιση του πεδίου εφαρμογής των διοικητικών προσφυγών καθώς και η καθολική καθιέρωση της υποχρέωσης της διοίκησης προς υπόδειξη στον διοικούμενο της μορφής του προβλεπόμενου, ανά περίπτωση, διοικητικού ελέγχου και των συνεπειών αυτού.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βλαχόπουλος, Σ., Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998
- Γκέρτσος, Β., – Πυργάκης, Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015
- Δαγτόγλου Π, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, στ' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2011
- Δημολιού, Χρ., Η Προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2019
- Καστανίδου, Ελ., Το έννομο συμφέρον για την άσκηση διοικητικών προσφυγών ενώπιον διοικητικών αρχών εθνικών και υπερεθνικών, Διπλωματική Μεταπτυχιακή Εργασία, Τμήμα Νομικής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη
- Καράκωστας Βελισσάριος, Η αίτηση ακυρώσεως, 2<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
- Κατράς, Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015
- Κυβέλος, Σ., Η ενδικοφανής προσφυγή, β έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2016.
- Μπεσίλα – Μακρίδη, Ε., Ο έλεγχος της Διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004
- Ράικος, Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014
- Ράικος, Δ., - Βλάχου, Ε., - Σαββίδη, Ε., Δημόσιες Συμβάσεις, Ν. 4412/2016, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018
- Ρέμελης, Κ., Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1987
- Ρέμελης, Κ., Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣΤΕ (ν.2522/1997), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000
- Ρηγόπουλος, Ν., Πρακτική Διοικητικών Υποθέσεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010
- Σιούτη, Γλ., Το Έννομο Συμφέρον στην Αίτηση Ακυρώσεως, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1998

Σπηλιωτόπουλος, Ε., Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1986

Τάχος, Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 9<sup>η</sup> έκδοση, 2008

Τάχος, Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, Δ' Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009

Τσάτσος, Θ., Η αίτησις θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον δίκαιον, Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου, 1958

## **ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ**

Τράπεζα Νομικών Πληροφορικών ΝΟΜΟΣ και ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ για τις δικαστικές αποφάσεις για τις οποίες δεν υφίσταται άλλη ένδειξη.