



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ  
ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΩΣ ΜΕΣΟ  
ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπων:**

**ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΤΡΙΚΙΟΣ**

**Σπουδαστής:**

**ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΜΗΤΡΟΜΑΡΑΣ**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης  
Τμήμα Γενικής Διοίκησης  
ΚΕ΄ Εκπαιδευτική Σειρά

*Οι διοικητικές προσφυγές ως μέσο ελέγχου της διοικητικής  
δράσης*

**Γεώργιος Μητρομάρας**  
**ΑΘΗΝΑ 2018**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η εξέταση των διοικητικών προσφυγών ως μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης. Οι διοικητικές προσφυγές εκτός από εργαλεία πραγματοποίησης διοικητικού αυτοελέγχου, αποτελούν και ένα μέσο διευθέτησης των διοικητικών διαφορών, που ανακύπτουν στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο της εργασίας, αναφέρονται τα είδη των διοικητικών προσφυγών και ειδικότερα οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, που περιλαμβάνουν την αίτηση θεραπείας και την ιεραρχική προσφυγή, καθώς και οι τυπικές διοικητικές προσφυγές, που εμπεριέχουν τις ειδικές προσφυγές και την ενδικοφανή προσφυγή. Συγκεκριμένα, καταγράφονται οι προϋποθέσεις άσκησης των ανωτέρω προσφυγών, τα όργανα που τις εξετάζουν, το εύρος του ελέγχου που πραγματοποιείται αλλά και οι συνέπειες της απόφασης επ αυτών. Περαιτέρω, παρουσιάζεται μία σύντομη αναφορά στην νομολογιακή αντιμετώπιση των προσφυγών, εξετάζονται συγκεκριμένα είδη που συναντώνται στη διοικητική πρακτική και σημειώνονται οι αδυναμίες αλλά και οι προοπτικές του συστήματος των διοικητικών προσφυγών.

Τέλος, στο πλαίσιο της εργασίας εξετάζεται ως μελέτη περίπτωσης η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής κατά διοικητικών διαφορών που ανακύπτουν στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων, με σκοπό να αναδειχθεί η τυχόν επιτυχία του θεσμού, μέσω δημοσιοποιημένων στοιχείων και στατιστικών.

## ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Διοικητική προσφυγή, αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική προσφυγή, ενδικοφανής προσφυγή, διοικητικός έλεγχος

## **ABSTRACT**

This paper aims to examine administrative appeals as a means of reviewing administrative acts. Besides being a tool of administrative self-monitoring, such appeals are also a platform for the settlement of administrative disputes arising in the context of administrative procedure. This paper addresses the types of appeals and, in particular, informal administrative appeals, which include applications for administrative remedies and appeals through official channels, as well as the official administrative appeals which include special appeals and quasi-judicial appeals. More specifically, the paper introduces the conditions for lodging such appeals, the review bodies, the extent of review and the consequences of the decisions made in response to such appeals. Furthermore, this paper makes a brief reference to the treatment of such appeals in the context of case law, examines specific types of appeals encountered in administrative practice and highlights the flaws and prospects of the system of administrative appeals.

Lastly, in the context of this paper, we examine a case study on the lodging of a quasi-judicial appeal in administrative disputes arising in the framework of administrative contracts in order to demonstrate the possible success of the institution through the data and statistics available.

## **KEYWORDS**

Administrative appeal, application for remedy, appeal through official channels, special appeal, quasi-judicial appeal, administrative monitoring.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
---------------	----

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

#### ΟΙ ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

1. Ιστορική επισκόπηση.....	11
2. Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση.....	12
<b>3. ΑΙΤΗΣΗ ΘΕΡΑΠΕΙΑΣ</b> .....	13
Α. Προϋποθέσεις άσκησης .....	14
Β. Κρίση της Διοίκησης επί της προσφυγής.....	17
Γ. Φύση της απόφασης επί της αίτησης θεραπείας-Συνέπειες .....	19
Δ. Νομολογιακή αντιμετώπιση.....	19
Ε. Κριτική αξιολόγηση .....	21
<b>4. ΙΕΡΑΡΧΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ</b> .....	23
Α. Προϋποθέσεις άσκησης .....	24
Β. Κρίση της Διοίκησης επί της προσφυγής-Συνέπειες .....	25
Γ. Νομολογιακή αντιμετώπιση .....	26
Δ. Κριτική αξιολόγηση.....	26

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

#### ΟΙ ΤΥΠΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

1. Ιστορική επισκόπηση-Νομικό έρεισμα .....	28
2. Συγκριτική παρουσίαση των τυπικών προσφυγών στην Γερμανική, Γαλλική και ενωσιακή διοικητική πρακτική.....	29
<b>3. Η ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ</b> .....	31
Α. Κύρια Χαρακτηριστικά .....	31
Β. Προϋποθέσεις άσκησης .....	32
Γ. Κρίση του οργάνου επί της προσφυγής-Συνέπειες.....	34
Δ. Νομολογιακή αντιμετώπιση.....	35
Ε. Κριτική αξιολόγηση .....	36
ΣΤ. Η ενδικοφανής προσφυγή στις φορολογικές υποθέσεις .....	38
<b>4. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ</b> .....	41
Α. Νομολογιακή αντιμετώπιση .....	43
Β. Κριτική αξιολόγηση.....	44
Γ. Η ειδική προσφυγή κατά πράξεων Ο.Τ.Α.....	45

Δ. Η ειδική προσφυγή στη διαδικασία διορισμού, εξέλιξης και μονιμοποίησης καθηγητών Α.Ε.Ι.....	48
---	----

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

#### **ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ**

1. Η ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ .....	51
2. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ-ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ .....	54
ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....	62
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ-ΕΚΘΕΣΕΙΣ .....	63

**ΕΣΔΔΑ, ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΜΗΤΡΟΜΑΡΑΣ, ©, 2018 - Με την επιφύλαξη παντός  
δικαιώματος (ΚΕ Εκπαιδευτική Σειρά).**

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 10/ 12//2018

Υπογραφή

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Πίνακας 1	Καταχωρίσεις προσφυγών ανά μήνα.....	56
Πίνακας 2	Ποσοστά επιτυχίας και απόρριψης προσφυγών και προσωρινών μέτρων.....	59
Πίνακας 3	Μέσος χρόνος ολοκλήρωσης υποθέσεων (ημέρες).....	59
Πίνακας 4	Ανάλυση αποφάσεων ακυρώσεως ανά δικαστήριο.....	60
Πίνακας 5	Αιτήσεις και δεκτές αιτήσεις ενώπιον δικαστηρίων επί των αποφάσεων .....	60
Γράφημα 1	Ανάλυση προσφυγών ανά αντικείμενο διακήρυξης.....	57
Γράφημα 2	Ανάλυση προσφυγών ανά αντικείμενο αρμοδιότητας καταγγελλόμενου φορέα.....	58
Γράφημα 3	Αποτελέσματα δικαστικών αποφάσεων αιτήσεων αναστολής.....	61



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Ε.Π.Π.	Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΓΔΕ	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΠρ	Διοικητικό Πρωτοδικείο
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΦΔ	Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν	Νόμος
Ν.Δ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ.	Παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΓ	Σημείωση του Γράφοντος
ΣτΕ	Συμβούλιο Της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης είναι γεγονός ότι επηρεάζει πολλές πτυχές του κοινωνικού βίου και ιδίως σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης όπως η σημερινή, η παρέμβασή της θεωρείται καίρια για την διαφύλαξη της κοινωνικής ευημερίας και την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του γεικού συμφέροντος. Αδιαμφισβήτητα όμως, η ανωτέρω παρέμβαση θέτει πολλές φορές σε κίνδυνο ατομικά δικαιώματα ή ελευθερίες πολιτών και γι αυτό το λόγο η πρόβλεψη διαδικασιών ελέγχου της διοικητικής δράσης κρίνεται αναγκαία. Ως εκ τούτου, η ανωτέρω πρόβλεψη ελέγχου των διοικητικών οργάνων εξυπηρετεί από τη μια την ανάγκη για τήρηση των κανόνων της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και από την άλλη την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 2006). Η δρώσα Διοίκηση σε κάθε περίπτωση δεσμεύεται από το νόμο ο οποίος τίθεται « ως όριο και ως προϋπόθεση της διοικητικής δράσης και ταυτόχρονα ως εγγύηση απέναντι στο ενδεχόμενο αυθαίρετης προσβολής των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών» (Μανιτάκης, 1994, Καμτσίδου, 2001, Κυβέλος, 2016).

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, συνέπεια της αρχής της νομιμότητας αλλά και της ανάγκης προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, είναι η πρόβλεψη τρόπων ελέγχου της διοικητικής δράσης, δηλαδή τρόπων με τους οποίους ελέγχεται η συμμόρφωση της Διοίκησης σε θεσπισμένους κανόνες δικαίου που την αφορούν. Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τέσσερις τρόπους ελέγχου: α) τον κοινοβουλευτικό, β) τον διοικητικό, γ) τον ενδιάμεσο και δ) τον δικαστικό (Σπηλιωτόπουλος, 2002).

Στη παρούσα εργασία θα μελετηθεί η διαδικασία του διοικητικού ελέγχου ή αλλιώς αυτοελέγχου της διοίκησης που προκαλείται μετά από ενεργοποίηση του πολίτη όταν θεωρεί πως θίγονται τα δικαιώματά του ή προκαλείται βλάβη στα συμφέροντά του, μέσω της άσκησης διοικητικών προσφυγών. Η Διοίκηση, βέβαια αυτοελέγχεται και αυτεπαγγέλτως, χωρίς να είναι απαραίτητο να προβάλει κάποια αντίρρηση ο πολίτης (Κυβέλος, 2016), όπως για παράδειγμα μέσω του ελέγχου που ασκεί ένα ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο στο υφιστάμενό του, με δική του πρωτοβουλία.

Ειδικότερα, η μελέτη των διοικητικών προσφυγών θα επικεντρωθεί στις δύο κατηγορίες προσφυγών: στις άτυπες, (αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, αναφορά) και στις τυπικές (ειδικές προσφυγές και ενδικοφανής προσφυγή), επικεντρώνοντας κυρίως σε ζητήματα που αναφέρονται στην άσκηση τους από τον πολίτη, στην αντιμετώπισή τους από την Διοίκηση αλλά και στον ουσιαστικό ρόλο που επιτελούν ως μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

### **ΟΙ ΑΤΥΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

#### **1. Ιστορική επισκόπηση**

Αρχικά θα πρέπει να σημειωθεί ότι “η δυνατότητα άσκησης αναφορών, διαμαρτυριών, υπομνημάτων, προσφυγών, αποτελεί ένα από τα παλαιότερα δικαιώματα” και ίχνη θέσπισης του ανιχνεύονται από την εποχή του Μεσαίωνα, ενώ στην αρχαία Ελλάδα είναι γνωστό ότι ο πολίτης διέθετε ένα πλήθος ελευθεριών συμμετοχής στη πρακτική άσκηση της πολιτικής εξουσίας (Ρέμελης, 1987). Ιστορικά οι άτυπες προσφυγές αποτελούν έκφραση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι και συγκεκριμένα, από τα πρώτα χρόνια του ελληνικού κράτους, ο πολίτης μπορούσε να ζητήσει υπό τη μορφή παράκλησης, είτε από την εκδούσα αρχή (χαριστική προσφυγή), είτε από την προϊστάμενη αυτής (ιεραρχική προσφυγή), την ανόρθωση της βλάβης που του είχε προξενήσει μία διοικητική πράξη (Κύβελος, 2016). Νωρίτερα, το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές είχε συμπεριληφθεί στα πρώτα επαναστατικά Συντάγματα, ενώ αξιοσημείωτο είναι ότι προβλεπόταν συνταγματικά η δυνατότητα υποβολής αναφοράς όχι μόνο στη διοίκηση, αλλά και στο Βουλευτικό Σώμα (Παναγοπούλου, 2000). Ομοίως στα Συντάγματα του 1832 και του 1844 υπήρχε συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος και μάλιστα στο τελευταίο εμπεριέχονταν και η συλλογική διάστασή του.

Το Σύνταγμα του 1864 επανέλαβε τη διατύπωση των προηγούμενων συνταγματικών κειμένων σε σχέση με την κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς προς τις αρχές, δεν αναφερόταν όμως στην υποχρέωση της διοίκησης να απαντάει αιτιολογημένα στις αιτιάσεις των πολιτών, ζήτημα που είχε εγείρει “ζωηρές” αντιδράσεις εκείνη την περίοδο (Ρέμελης, 1987, Παναγοπούλου, 2000). Η εν λόγω υποχρέωση συμπεριλήφθηκε τελικώς στο Σύνταγμα του 1911, που όριζε ότι οι Αρχές υποχρεούνταν σε ταχεία ενέργεια και έγγραφη απάντηση προς τον αναφερόμενο, ενώ τα επόμενα Συντάγματα, δηλαδή του 1927 και του 1952, σε γενικές γραμμές επανέλαβαν τις προηγούμενες συνταγματικές ρυθμίσεις. Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1911, ψηφίσθηκε ο σχετικός εκτελεστικός νόμος, ν.149/1914, ο οποίος, μεταξύ άλλων, καθόριζε την υποχρέωση της Διοίκησης

να απαντάει μέσα σε ένα μήνα και ταχυδρομικώς στον ενδιαφερόμενο, σχετικά με την απόφαση που τελικώς έλαβε ή σχετικά με τις ενέργειες τις οποίες προέβη (Ρέμελης, 1987).

## 2. Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση

Η πηγή, το έρεισμα και το όριο των άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις κρατικές αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Συντάγματος (Παναγοπούλου, 2000). Το άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι *«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»*.

Το δικαίωμα της αναφοράς όπως κατοχυρώνεται στο ελληνικό Σύνταγμα, έχει διπλό περιεχόμενο: πρώτον την πρόσβαση προς την διοικητική αρχή, ακόμα και αν δεν το προβλέπει ο νόμος, χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον αναφερόμενο και δεύτερον την αξίωση γρήγορης ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της Διοίκησης (Δαγτόγλου, 2005). Η αναφορά στις αρχές σύμφωνα με το Σύνταγμα, είναι ευρύτερη από το περιεχόμενο των άτυπων διοικητικών προσφυγών, αφού δεν εξαντλείται σε ατομικές διοικητικές πράξεις, όπως οι τελευταίες, αλλά περιλαμβάνει και υλικές πράξεις της Διοίκησης ή παραλείψεις. Η τελευταία διαπίστωση προκύπτει και από το κείμενο του ΝΔ 796/1971, το οποίο παρέμεινε σε ισχύ και μετά τη ψήφιση του ισχύοντος Συντάγματος και ως αναφορά χαρακτηρίζει κάθε έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης της Διοίκησης που προκαλεί βλάβη στα συμφέροντα του αιτούντος (Κυβέλος, 2016). Περαιτέρω η Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος δεν σημαίνει ότι αποκλείονται περιορισμοί που επιβάλλονται από τον νόμο σχετικά με την άσκησή του, αρκεί αυτοί οι περιορισμοί να μην αναιρούν το ίδιο το δικαίωμα.

Σε κάθε περίπτωση σύμφωνα με το άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ, αν δεν είναι δυνατή η άσκηση οποιασδήποτε διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος μπορεί με αίτηση (αναφορά) προς προς την εκάστοτε διοικητική αρχή να ζητήσει την επανόρθωση της βλάβης που του έχει προκληθεί από διοικητική ενέργεια ή παράλειψη. Μάλιστα, η αναφορά μπορεί να στρέφεται κατά πράξης, παράλειψης ή και υλικής ενέργειας

της διοίκησης, δηλαδή μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά παραλείψεων ή πράξεων που δεν είναι δυνατό να προσβληθούν με αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή όπως θα εξεταστεί και κατωτέρω.

Συμπερασματικά, μπορούμε να επισημάνουμε ότι η Συνταγματική κατοχύρωση των άτυπων διοικητικών προσφυγών συνεπάγεται την αδυναμία κατάργησης του δικαιώματος τους, με νομοθετική διάταξη, αφού το ίδιο το Σύνταγμα επιτάσσει ένα *minimum* προστασίας του πολίτη απέναντι στη Διοίκηση (Κυβέλος, 2016).

### 3. ΑΙΤΗΣΗ ΘΕΡΑΠΕΙΑΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει), *“αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας).”* Η εν λόγω προσφυγή, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, βρίσκει το συνταγματικό της έρεισμα στο άρθρο 10 του Συντάγματος και συγκεκριμένα στο δικαίωμα της αναφοράς και θα πρέπει να διακρίνεται από την απλή διοικητική αναφορά εκτός και αν εκ του περιεχομένου της η τελευταία διαμορφούται σε διοικητική προσφυγή (Παναγοπούλου, 2000).

Η αίτηση θεραπείας αποτελεί είδος των άτυπων διοικητικών προσφυγών και ασκείται ενώπιον του διοικητικού οργάνου που έχει εκδώσει την εν λόγω διοικητική πράξη. Ο πολίτης απευθύνεται στο διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη η οποία τον θίγει και αίτημά του είναι να επανέλθει το ίδιο το διοικητικό όργανο, να επανεξετάσει την υπόθεση και να θεραπεύσει τις πλημμέλειες που ο ίδιος επικαλείται (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη, Φλογαΐτης, 2004). Ουσιαστικά αποτελεί έγγραφη αναφορά που απευθύνει ο ιδιώτης στις διοικητικές αρχές και με την οποία ζητάει την ανάκληση, την ακύρωση ή την τροποποίηση μιας ατομικής διοικητικής πράξης (Μαρούλης, 2001). Αποτελεί έναν από τους τρόπους εσωτερικού ελέγχου ή αυτοελέγχου της Διοίκησης (Τάχος, 2009).

### **A. Προϋποθέσεις άσκησης**

Οι προϋποθέσεις άσκησης της αίτησης θεραπείας είναι ουσιαστικά οι προϋποθέσεις άσκησης μιας άτυπης διοικητικής προσφυγής.

- I)** Ειδικότερα, κάθε φυσικό πρόσωπο, ανεξαρτήτου ιθαγένειας, που έχει ικανότητα δικαίου (ημεδαπός πολίτης ή αλλοδαπός) καθώς και νομικό πρόσωπο δύναται να ασκήσει την εν λόγω διοικητική προσφυγή.
- II)** Το διοικητικό όργανο προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση θεραπείας, πρέπει να είναι το αρμόδιο όργανο, δηλαδή αυτό που εξέδωσε τη προσβαλλόμενη πράξη. Σε κάθε περίπτωση εάν κατατεθεί αίτηση θεραπείας σε αναρμόδιο όργανο, το τελευταίο, υποχρεούται μέσα σε προθεσμία πέντε ημερών να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή (Δαγτόγλου, 2012).
- III)** Περαιτέρω, πρέπει ο ασκών τη προσφυγή της αίτησης θεραπείας να έχει έννομο συμφέρον προς τούτο (Παναγοπούλου, 2000). Το έννομο συμφέρον μπορεί να εδράζεται σε οποιονδήποτε λόγο που προκάλεσε υλική ή ηθική βλάβη στον ασκούντα και κατά μείζονα λόγο σε δικαίωμα του (Τάχος, 2009). Η έννοια του έννομου συμφέροντος περιλαμβάνει την ύπαρξη ηθικής ή υλικής βλάβης στο πρόσωπο του ασκούντος κατά τρόπο άμεσο και προσωπικό (Ρέμελης, 1987). Περαιτέρω ο νόμος μπορεί να ορίσει ότι ακόμα και ένα διοικητικό όργανο, μπορεί να νομιμοποιείται σε άσκηση της συγκεκριμένης άτυπης προσφυγής (Τάχος, 2009). Σε κάθε περίπτωση το έννομο συμφέρον εκλείπει ή αίρεται αν ο ενδιαφερόμενος έχει αποδεχτεί σαφώς και ανεπιφύλακτα την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη.
- IV)** Σχετικά με το ζήτημα της προθεσμίας άσκησης, σημειώνεται ότι δεν απαιτείται η τήρηση ορισμένης προθεσμίας. Παρόλα αυτά επιβάλλεται για λόγους ασφάλειας δικαίου η άπαξ υποβολή μιας αίτησης θεραπείας, εκτός εάν υποτεθεί ότι προκύψουν νέα στοιχεία για την εκ νέου υποβολή της (Τάχος, 2008). Σε πολλές περιπτώσεις βέβαια, μπορεί να περιοριστεί η έννοια του απροθέσμου όπως για παράδειγμα σε αίτηση θεραπείας που έχει ως αίτημα την ανάκληση

μίας διοικητικής πράξης υπάρχει πιθανότητα να έχει παράλθει το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η διοίκηση έχει την δυνατότητα ανάκλησης. Εξαιρούνται βέβαια οι περιπτώσεις κατά τις οποίες μία διοικητική πράξη είναι παράνομη για λόγους που αναφέρονται στην καταστρατήγηση κανόνα δημόσιας τάξης, ασφάλειας, υγείας, κτλ (Ρέμελης, 1987). Επίσης, πρέπει να επισημανθεί ότι αν η αίτηση θεραπείας υποβληθεί μέσα στη προθεσμία άσκησης του προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος, δηλαδή κατά κανόνα εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση ή την γνώση της πράξης, τότε διακόπτεται η προθεσμία άσκησης του για τριάντα ημέρες ( Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α, 2004).

**V)** Απαιτείται έγγραφη αίτηση η οποία πρέπει να αναφέρεται σε ατομική διοικητική πράξη (Τάχος, 2009). Ο έγγραφος τύπος είναι υποχρεωτικός και σε κάθε περίπτωση στο έγγραφο της αίτησης θεραπείας πρέπει να εμπεριέχονται το όνομα, επώνυμο και πατρώνυμο του αιτούντος, υπογραφή καθώς και κάθε άλλο στοιχείο δηλωτικό της ταυτότητάς του. Σχετικά με τον τρόπο κατάθεσης του εγγράφου στην αρμόδια υπηρεσία έχει υποστηριχθεί ότι αρκεί η υποβολή του με κάθε πρόσφορο τρόπο προς τις Αρχές. Περαιτέρω, ως διοικητική αρχή πρέπει να νοείται η κρατική Διοίκηση (κεντρική Διοίκηση και Αποκεντρωμένη), οι Ο.Τ.Α., και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Σχετικά με τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, επικρατέστερη προσέγγιση είναι αυτή του οργανικού κριτηρίου για τον προσδιορισμό της έννοιας της διοικητικής αρχής και κατά αυτό το τρόπο αρκετές πράξεις τέτοιων οργάνων εξαιρούνται από την προσβολή με αίτηση θεραπείας (Παναγοπούλου, 2000). Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο που είναι κυρίαρχο στην ελληνική θεωρία και νομολογία, η Δημόσια Διοίκηση δεν γίνεται αντιληπτή ως μία συγκεκριμένη δραστηριότητα, αλλά ως ένα σύνολο οργάνων που ασκούν δημόσια εξουσία (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α., 2004)

**VI)** Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η αίτηση θεραπείας πρέπει να στρέφεται κατά μίας ατομικής διοικητικής πράξης και όχι παράλειψης

ή κανονιστικής πράξης, όπως ορίζει και ο ΚΔΔιαδ. Σημειώνεται ότι υπάρχουν μία σειρά από πράξεις της διοίκησης που εξαιρούνται από την δυνατότητα προσβολής με αίτηση θεραπείας, (Παναγοπούλου, 2000), μεταξύ των οποίων α) η πράξη του Προέδρου της Βουλής που αναφέρεται στο προσωπικό της Βουλής, β) οι κυβερνητικές πράξεις (αυτές δηλαδή που αναφέρονται στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας από την κυβέρνηση), γ) πράξεις της διοίκησης που δεν μπορούν να ανακληθούν, (όπως για παράδειγμα οι ευμενείς νόμιμες διοικητικές πράξεις, οι παράνομες ευμενείς πράξεις εάν έχει παρέλθει εύλογο χρονικό διάστημα, οι πράξεις που χαρακτηρίζονται ως αμετάκλητες, οριστικές κ.α), δ) οι κανονιστικές πράξεις διότι αποτελούν ουσιαστικό νόμο, ε) δικαστικές αποφάσεις, στ) δεν ασκείται αίτηση θεραπείας κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, ζ) υλικές πράξεις κ.α

**VII)** Ο ΚΔΔιαδ ορίζει ότι για να ασκηθεί παραδεκτά η αίτηση θεραπείας, θα πρέπει να μην προβλέπεται κάποια ειδική ή ενδικοφανής προσφυγή από τον νόμο. Βέβαια, δεν αποκλείεται η δυνατότητα ο νόμος να προβλέπει το δικαίωμα υποβολής αίτησης θεραπείας και κατά διοικητικής πράξης που εκδόθηκε μετά από άσκηση διοικητικής προσφυγής (Τάχος, 2009). Πάντως, ο κανόνας είναι ότι αποκλείεται η άσκηση άτυπων διοικητικών προσφυγών κατά των αποφάσεων που εκδίδονται ύστερα από την άσκηση τυπικής προσφυγής (Κυβέλος, 2016). Περαιτέρω, σε περίπτωση άσκησης αίτησης θεραπείας αν και προβλέπεται συγκεκριμένη ειδική ή ενδικοφανής προσφυγή θα πρέπει να σημειωθεί ότι θεωρείται ως τέτοια, αν βέβαια συγκεντρώνει όλα τα στοιχεία του παραδεκτού των ειδικότερων προσφυγών (Τάχος, 2009).

**VIII)** Τέλος, η αίτηση θεραπείας πρέπει να υποβάλλεται στο διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη και να έχει ως αίτημα την ανάκληση ή την τροποποίησή της, δηλαδή επιτρέπεται αυτοέλεγχος νομιμότητας αλλά και ουσίας (Τάχος, 2009). Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να γίνει αναφορά στη διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και ουσίας μιας διοικητικής πράξης. Ο έλεγχος νομιμότητας αποβλέπει στην ορθή



ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας αναφέρεται στο σκόπιμο ή μη της ρύθμισης (Σπηλιωτόπουλος, 2002).

### **B. Κρίση της Διοίκησης επί της προσφυγής**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ, «*Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.*» Η υποχρέωση της διοίκησης να δεχτεί αρχικώς και να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα στη συνέχεια, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, στον προσφεύγοντα, αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα και απαραίτητη προϋπόθεση τόσο για την ύπαρξη, όσο και για την αποτελεσματική λειτουργία, του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της αναφοράς, που αποτελεί έρεισμα της θέσπισης των άτυπων διοικητικών προσφυγών. Πράγματι, η άσκηση της αίτησης θεραπείας, θα καθίστατο κενή περιεχομένου, εάν η διοίκηση δεν ήταν υπόχρη σε εμπρόθεσμη και αιτιολογημένη απάντηση προς τον πολίτη. Σε κάθε περίπτωση, ο νομοθέτης αναλογιζόμενος ότι σε αρκετές περιπτώσεις, ο πολύπλοκος χαρακτήρας της εξεταζόμενης υπόθεσης ή η οργανωτική λειτουργία μιας Δημόσιας Υπηρεσίας, μπορεί να οδηγήσουν στην ανάγκη παράτασης της ταχθείσας προθεσμίας των τριάντα ημερών, δίνει το δικαίωμα στη Διοίκηση, με αιτιολογημένη απόφαση που κοινοποιείται στο προσφεύγοντα, να αποφασίσει παράτασή της (Ρέμελης, 1987). Μάλιστα, έχει γίνει δεκτό και από την νομολογία, ότι η συγκεκριμένη προθεσμία είναι ενδεικτική, αλλά δεν πρέπει να υπερβεί το όριο του ευλόγου χρόνου (Τάχος, 2008). Πέρα από τις ανωτέρω συνέπειες, υπάλληλος που είναι υποχρεωμένος να απαντήσει στον προσφεύγοντα και δεν προβαίνει σε απάντηση προς αυτόν μπορεί να υπέχει και πειθαρχική ευθύνη.

Το κρίσιμο, στο εξεταζόμενο ζήτημα είναι ότι παρά το γεγονός ότι έρεισμα της αιτήσεως θεραπείας, αλλά και των άλλων άτυπων διοικητικών προσφυγών είναι το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς, η νομολογία δεν αναγνωρίζει ότι η σιωπή της διοίκησης επ αυτής, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας (Μουκίου, 2003). Η πάροδος όμως της εν λόγω προθεσμίας μπορεί να θεμελιώσει δικαίωμα του αιτούντος σε αποζημίωση (Σπηλιωτόπουλος, 2002).

Περαιτέρω, η απάντηση της διοίκησης θα πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Με τον όρο αιτιολογία επισημαίνεται η ανάγκη να εκτίθενται τα νομικά και πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση της διοικητικής πράξης (Δαγτόγλου, 2012). Στο σημείο αυτό υπογραμμίζεται ότι εάν η Διοίκηση απορρίψει την αίτηση θεραπείας και εμμένει στην αρχική της απόφαση, αρκεί η αιτιολογία που είχε διατυπωθεί στη προσβαλλόμενη διοικητική πράξη. Εάν όμως αποδεχτεί τη προσφυγή η απόφαση θα πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη (Παναγοπούλου, 2000).

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ΚΔΔιαδ, *“όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ως ότου αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της.”* Η ισχύς μίας διοικητικής πράξης, δηλαδή η επέλευση των έννομων αποτελεσμάτων, αρχίζει μετά την κοινοποίησή της στον αποδέκτη (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α, 2004). Η ατομική διοικητική πράξη δηλαδή είναι *άμεσα εκτελεστή*. Ο ΚΔΔιαδ δίνει την δυνατότητα στο διοικητικό όργανο, αυτεπάγγελτα ή μετά από αίτηση του προσφεύγοντος να αναστείλει την εκτέλεση της πράξης μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης επί της αίτησης θεραπείας. Η αναστολή δεν είναι χρονικά απεριόριστη, λόγω του χαρακτήρα της ως μέσου προσωρινής προστασίας, και δεν μπορεί να εκτείνεται πέραν της προθεσμίας που ορίζεται για την έκδοση απόφασης περί της αίτησης θεραπείας (Τάχος, 2009). Σε κάθε περίπτωση είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί, αν και προκύπτει από το κείμενο της νομοθετικής διάταξης, ότι η Διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να χορηγήσει το μέτρο της προσωρινής προστασίας, αλλά έχει διακριτική ευχέρεια να χορηγήσει την αναστολή, συνεκτιμώντας τους λόγους που προβάλλονται και σταθμίζοντας το συμφέρον του πολίτη με το γενικότερα δημόσιο συμφέρον και με τον σκοπό θέσπισης της ατομικής διοικητικής πράξης που προσβάλλεται.

Σχετικά με την κρίση του οργάνου που εξετάζει τη διοικητική προσφυγή, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ισχύει η αρχή περί μη χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος. Τέλος, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ο έλεγχος στον οποίο μπορεί να προβεί η Διοίκηση είναι έλεγχος τόσο της νομιμότητας όσο και της σκοπιμότητας και γι αυτό μπορεί, να ανακαλέσει ή και να τροποποιήσει την διοικητική πράξη. Ας σημειωθεί ως εξαίρεση, ότι λόγοι σκοπιμότητας δεν είναι δυνατό να προβληθούν από τον

προσφεύγοντα ούτε να εξεταστούν από την Διοίκηση, εάν πρόκειται για πράξη που είναι υποχρεωτική και δεν εντάσσεται στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας ( Ρέμελης, 1987, Τσάτσος 1958).

### **Γ. Φύση της απόφασης επί της αίτησης θεραπείας-Συνέπειες**

Η φύση της απόφασης επί της αίτησης θεραπείας, ουσιαστικά συνδέεται με το είδος του ελέγχου στον οποίο προβαίνει το διοικητικό όργανο που είχε εκδώσει την διοικητική πράξη και μπορεί να διακριθεί σε δύο περιπτώσεις. Όπως έχει διατυπωθεί στη θεωρία (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, 20002): *“Εάν το διοικητικό όργανο εμμένει στην άποψή του και απορρίπτει την προσφυγή του προσφεύγοντος, η απόφασή του αυτή θεωρείται βεβαιωτική και επομένως δεν έχει εκτελεστότητα. Αν όμως το διοικητικό όργανο απορρίψει την αίτηση θεραπείας μετά την εξέταση νέων πραγματικών ή νομικών δεδομένων, που τέθηκαν υπόψη του από τον προσφεύγοντα, μέσω της αίτησης θεραπείας, τότε η απορριπτική απόφαση του διοικητικού οργάνου έχει εκτελεστότητα και προσβάλλεται αυτοτελώς με τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα.”* Σε κάθε περίπτωση, οι αποφάσεις που δέχονται τις αιτήσεις θεραπείας, είναι πάντα εκτελεστές. Ουσιαστικά, συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι εάν η εκδοθείσα απόφαση εμμένει χωρίς νέα έρευνα στο περιεχόμενο της προσβληθείσας πράξης, τότε η προσβληθείσα πράξη ενσωματώνεται στην απόφαση που εκδίδεται (Τάχος, 2008).

Πιο συγκεκριμένα όταν η Διοίκηση ανακαλεί ή τροποποιεί μία διοικητική πράξη, τότε εκδίδει ουσιαστικά μία νέα πράξη και μεταβάλλει την νομική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί και κατά αυτο το τρόπο η πράξη αυτή έχει αυτοτελή χαρακτήρα και μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς στα διοικητικά δικαστήρια (Ρέμελης, 1987). Στην περίπτωση που η Διοίκηση εξετάζει νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα, διευκρινίζεται ότι ως νέα μπορούν να χαρακτηριστούν αυτά τα στοιχεία που είτε προϋπήρχαν της έκδοσης της διοικητικής πράξης και δεν λήφθηκαν υπόψη από τη Διοίκηση είτε εμφανίστηκαν μετά την έκδοση της εν λόγω πράξης.

### **Δ. Νομολογιακή αντιμετώπιση**

Η ασκηση της αίτηση θεραπείας, καθώς αποτελεί κατηγορία των άτυπων

διοικητικών προσφυγών, δεν αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού των ένδικων μέσων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, όπως για παράδειγμα η ενδικοφανής προσφυγή και γι αυτό το λόγο δεν εμφανίζεται συχνά στη σκέψη των δικαστηρίων με αφορμή την εξέταση κάποιας διοικητικής διαφοράς. Παρόλα αυτά θα ακολουθήσει μία παράθεση κάποιων αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων που αφορούν στην λειτουργία, στη φύση και στις συνέπειες άσκησης και εξέτασης της αίτησης θεραπείας.

Σύμφωνα, με την ΣτΕ 1054/2006 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η αίτηση θεραπείας, μπορεί να ασκηθεί μόνον όταν η Διοίκηση για πρώτη φορά εκδίδει ατομική διοικητική πράξη για συγκεκριμένη υπόθεση.

Περαιτέρω, στην ΣτΕ 384/2018 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ) επισημαίνεται ότι αίτηση θεραπείας δεν ασκείται κατά κανονιστικής πράξης.

Παρόμοια είναι η ΣτΕ 3046/2003, σύμφωνα με την οποία η βλάβη στα συμφέροντα του αιτούντος πρέπει να έχει προκληθεί από ατομική διοικητική πράξη και όχι από παράλειψη ή κανονιστική διοικητική πράξη (Τάχος, 2009).

Η απόφαση ΣτΕ 1097/2015 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), περιγράφει τα βασικά χαρακτηριστικά της απόφασης επί της αίτησης θεραπείας, τονίζοντας ότι, η επί της αίτησης θεραπείας εκδιδόμενη πράξη έχει εκτελεστό χαρακτήρα μόνον αν εκδοθεί ύστερα από νέα έρευνα επί του πραγματικού της υποθέσης και όχι επί νομικών ζητημάτων, οπότε έχει βεβαιωτικό χαρακτήρα.

Επιπροσθέτως, στην απόφαση ΣτΕ 4186/2000 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), επισημαίνεται ότι η τυχόν εσφαλμένη μνεία της αρχής προς την οποία απευθύνεται η αίτηση θεραπείας δεν την καθιστά अपараδεκτη.

Σχετικά με το ζήτημα της θελίωσης της παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας, εάν το διοικητικό όργανο σιωπήσει απέναντι σε μία αίτηση θεραπείας που έχει κατατεθεί, το ΣτΕ με την 3523/1991 (ΝΟΜΟΣ), απόφασή του, αποφαινεται ότι η παραπάνω διοικητική αδράνεια δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Σχετικά με το ζήτημα της προθεσμίας εντός της οποίας το Διοικητικό όργανο πρέπει να αποφασίσει σχετικά με την αίτηση θεραπείας που έχει ασκηθεί, σύμφωνα με την απόφαση ΔιοικΠρωτΑθ 14538/2004 (ΝΟΜΟΣ), η 30ημερη προθεσμία εντός της οποίας οφείλει να αποφανθεί η Διοίκηση έχει μεν ενδεικτικό χαρακτήρα, πλην όμως δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση αυτής κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου.

### **E. Κριτική αξιολόγηση**

Το γεγονός της εξέτασης μιας διοικητικής προσφυγής κατά διοικητικής πράξης δημοσίου οργάνου, από το ίδιο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, είναι λογικό να εγείρει ερωτηματικά και αμφισβήτηση σχετικά με την αποτελεσματικότητα και πληρότητα του διενεργούμενου ελέγχου. Πράγματι, η ταύτιση του ρόλου ελεγκτή και ελεγχόμενου είναι προβληματική και ναρκοθετεί, εκ των προτέρων την ποιότητα του σχετικού ελέγχου. Η διοικητική αρχή που εξέδωσε μια διοικητική πράξη, βάσει συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών και εφαρμόζοντας συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, είναι εξαιρετικά δύσκολο να προβεί σε ανάκληση ή τροποποίησή της, ιδίως εάν δεν έχουν προσκομιστεί από τον αιτούντα νέα στοιχεία ή δεν έχει γίνει επίκληση πραγματικών περιστατικών που ίσως δεν γνώριζε το διοικητικό όργανο, κατά την έκδοση της επίμαχης πράξης.

Σύμφωνα με την παραπάνω παραδοχή, θα μπορούσε κανείς να υποθέσει, ότι η άσκηση της αίτησης θεραπείας από τον πολίτη, στην ουσία αποτελεί μία «χαμένη υπόθεση», που ουσιαστικά στερείται κάποιας προοπτικής για αποτελεσματική κρίση από την διοίκηση. Παρόλα αυτά, και παρά το γεγονός ότι πράγματι είναι αρκετές φορές δύσκολη η μεταστροφή της πεποίθησης του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε μία πράξη, όταν σε δεύτερο χρόνο εξετάζει τις αιτιάσεις απέναντί της, η αίτηση θεραπείας δεν παύει να αποτελεί το πρώτο βήμα της εξωτερίκευσης της διαφωνίας του πολίτη απέναντι σε μία διοικητική πράξη και ένα εφαλτήριο της ενεργοποίησης του διοικητικού μηχανισμού για την επανεξέταση της αμφισβητούμενης διοικητικής συμπεριφοράς (Κυβέλος, 2016). Η διοικητική αρχή είναι ο ίδιος φορέας που εχει εκδώσει την διοικητική πράξη και γι αυτό τον λόγο έχει μια πιο ευνοϊκή δυνατότητα να επανεκτιμήσει την σκοπιμότητα μιας ρύθμισης ή να αναγνωρίσει μια νομική πλημμέλεια και να τη διορθώσει. Σε κάθε περίπτωση ο πολίτης συνεχίζει να έχει την δυνατότητα δικαστικής προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια, και να απευθυνθεί στη δραστικότερη μορφή ελέγχου της διοικητικής δράσης. Η διοίκηση πολλές φορές, για διάφορους λόγους που άπτονται του χαρακτήρα που έχει αποκτήσει διαχρονικά και των ευρέως αναγνωρισμένων παθογενειών της, δεν είναι σε θέση να αναγνωρίσει αυτόματα διάφορες παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας (Κύβελος, 2016), οι οποίες αντιμετωπίζονται με την κινητοποίηση του ενδιαφερόμενου μέσω των διοικητικών προσφυγών.

Επίσης, θεωρητικά, εάν οι διοικητικές διαφορές επιλύονται στο πλαίσιο της

ίδιας της Διοίκησης, προκαλείται θετική επίδραση και στην διαδικασία απονομής δικαιοσύνης από τα δικαστήρια, λόγω της μείωσης του φόρτου εργασίας που προκαλείται από τις διοικητικές διαφορές. Περαιτέρω, μία ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του θεσμού των άτυπων διοικητικών προσφυγών και συνεπακόλουθα της αίτησης θεραπείας θα λειτουργούσε ευεργετικά για την ίδια την διοίκηση καθώς θα είχε ενεργότερο ρόλο στη διαφύλαξη της αρχής της νομιμότητας.

Συμπερασματικά, υπογραμμίζεται, ότι παρά την έντονη αμφισβήτηση που έχει διατυπωθεί απέναντι στην δυνατότητα των πολιτών να προσβάλλουν το κύρος μιας ατομικής διοικητικής πράξης με αίτηση θεραπείας, η τελευταία εξακολουθεί να αποτελεί την πιο άμεση δυνατότητά τους να αμφισβητήσουν το κύρος μίας πράξης που βλάπτει τα συμφέροντά τους, να επιχειρήσουν την ταχύτερη ικανοποίηση των δικαιωμάτων τους, χωρίς να προσφύγουν στην διοικητική δικαιοσύνη, ενώ πολλές φορές, με την άσκηση της συγκεκριμένης προσφυγής, εκτός του ιδιωτικού συμφέροντος, του οποίου επιδιώκεται η ικανοποίηση, προάγεται και η προστασία του γενικού συμφέροντος, μέσω της διαδικασίας του διοικητικού αυτοελέγχου που διενεργείται με σκοπό την τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Σε κάθε περίπτωση, η αίτηση θεραπείας αποτελεί ένα εργαλείο ελέγχου της διοικητικής δράσης, διότι παρέχεται η ευκαιρία στη Διοίκηση, μετά την ενεργοποίηση του θιγόμενου, να επανέλθει στην κρινόμενη υπόθεση και να την εξετάσει στο σύνολό της, διορθώνοντας τα τυχόν νομικά ή πραγματικά σφάλματα και διασφαλίζοντας το κύρος του Δημόσιου Οργανισμού.

#### 4. ΙΕΡΑΡΧΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ, “*Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει,..από την αρχή η οποία προϊστάται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).*” Η ιεραρχική προσφυγή αποτελεί ένα άλλο είδος άτυπης προσφυγής και επομένως οι προϋποθέσεις άσκησης της καθώς και ο τρόπος κρίσης της από την Διοίκηση, είναι παρόμοιοι με την αίτηση θεραπείας. Βασική, διαφορά μεταξύ των δύο προσφυγών, είναι το γεγονός, ότι το όργανο το οποίο εξετάζει την διοικητική πράξη είναι το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο εκείνου που την εξέδωσε και ασκεί τον έλεγχο του στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου που πραγματοποιείται εντός του πεδίου της διοικητικής διάρθρωσης των Δημόσιων αρχών. Επίσης το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο δεν μπορεί να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη πράξη, αλλά μόνο να την ακυρώσει και να την διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο.

Με τον όρο “ιεραρχικός έλεγχος” υποδηλώνεται ο έλεγχος που ασκείται από τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα στα ιεραρχικά υφιστάμενα και πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από προσφυγή του ενδιαφερόμενου, όπως στην περίπτωση της ιεραρχικής προσφυγής (Λύτρας, Γέροντας, Παυλόπουλος, κ.α., 2004). Ο έλεγχος που πραγματοποιείται από την Διοίκηση στο πλαίσιο της εξέτασης της ιεραρχικής προσφυγής, είναι κατασταλτικός έλεγχος, δηλαδή εκδίδεται μετά την έκδοση της πράξης, και έχει χαρακτήρα ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής πράξης (Τάχος, 2009). Βέβαια πέρα από την ανωτέρω κρατούσα άποψη, έχει διατυπωθεί και η αντίθετη γνώμη, σύμφωνα με την οποία η προϊστάμενη αρχή μπορεί να προβεί σε έλεγχο τόσο της νομιμότητας όσο και της σκοπιμότητας μίας πράξης, απλά τελικώς μπορεί μόνο ή να ακυρώσει την πράξη και να την αναπέμψει στο αρμόδιο όργανο, είτε να απορρίψει την προσφυγή (Λύτρας, Γέροντας, Παυλόπουλος, κ.α., 2004, Μακρυνδημήτρης, 2006, Ρέμελης, 1987).

### A. Προϋποθέσεις άσκησης

Οι προϋποθέσεις άσκησης της ιεραρχικής προσφυγής έχουν ήδη αναπτυχθεί εκτενώς, καθώς σε γενικές γραμμές, είναι κοινές, με τις προϋποθέσεις άσκησης της αίτησης θεραπείας. Ακολούθως θα παρουσιαστούν συνοπτικά οι προϋποθέσεις και οι σχετικές διαδοροποιήσεις που συνάδουν με το είδος της ιεραρχικής προσφυγής.

- I) Ειδικότερα, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται να ασκήσει την εν λόγω διοικητική προσφυγή.
- II) Το διοικητικό όργανο προς το οποίο απευθύνεται η ιεραρχική προσφυγή, πρέπει να είναι το αρμόδιο όργανο, δηλαδή το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο εκείνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη. Σε κάθε περίπτωση εάν κατατεθεί η προσφυγή σε αναρμόδιο όργανο, το τελευταίο, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω θα πρέπει να την διαβιβάσει στο αρμόδιο, εντός πέντε ημερών.
- III) Περαιτέρω, πρέπει ο ασκών την ιεραρχική προσφυγή να έχει έννομο συμφέρον προς τούτο (Παναγοπούλου, 2000).
- IV) Σχετικά με το ζήτημα της προθεσμίας, σημειώνεται ότι δεν απαιτείται η τήρηση ορισμένης προθεσμίας.
- V) Απαιτείται έγγραφη αίτηση (Τάχος, 2009).
- VI) Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η ιεραρχική προσφυγή πρέπει να στρέφεται κατά μίας ατομικής διοικητικής πράξης και όχι παράλειψης, ή κανονιστικής πράξης της διοίκησης όπως ορίζει και ο ΚΔΔιαδ.
- VII) Ο ΚΔΔιαδ ορίζει σχετικά με το παραδεκτό της ιεραρχικής προσφυγής να μην προβλέπεται κάποια ειδική ή ενδικοφανής προσφυγή από τον νόμο.
- VIII) Τέλος, η ιεραρχική προσφυγή πρέπει να έχει ως αίτημα την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, δηλαδή επιτρέπεται αυτοέλεγχος νομιμότητας (Τάχος, 2009).



### **B. Κρίση της Διοίκησης επί της προσφυγής-Συνέπειες**

Στην περίπτωση της ιεραρχικής προσφυγής ισχύουν όλα όσα επισημάνθηκαν και για την άσκηση της αίτησης θεραπείας, σχετικά με την εξέτασή της από το διοικητικό όργανο. Ειδικότερα, υπάρχει και εδώ η υποχρέωση της διοίκησης για έγγραφη και αιτιολογημένη απάντηση προς τον προσφεύγοντα εντός 30μερης προθεσμίας που μπορεί να παραταθεί, η άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία άσκησης του ένδικου βοηθήματος για τριάντα μέρες, εάν πραγματοποιηθεί μέσα στην ανωτέρω προθεσμία, η τυχόν παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας δεν στοιχειοθετεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και υπάρχει η δυνατότητα χορήγησης αναστολής στον προσφεύγοντα. Περαιτέρω, η απάντηση της διοίκησης πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη εάν ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη, ενώ δεν είναι δυνατή η χειροτέρευση της θέσεως του προσφεύγοντος.

Βασικό σημείο διαφοροποίησης της ιεραρχικής προσφυγής σε σχέση με την αίτηση θεραπείας, είναι το γεγονός ότι εάν το προϊστάμενο διοικητικό όργανο ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη και κάνει δεκτή την ιεραρχική προσφυγή, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που την είχε εκδώσει (Τάχος 2009). Ιεραρχική υποκατάσταση, δηλαδή να εκδώσει το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο την πράξη, δεν επιτρέπεται, παρά μόνο εάν αυτό ρητά προβλέπεται ή συνάγεται από τις διατάξεις (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α., 2004). Ουσιαστικά, και τηρουμένων των αναλογιών σε σχέση με το διοικητικό δικονομικό δίκαιο, η ιεραρχική προσφυγή ως άτυπη προσφυγή στερείται μεταβιβαστικού αποτελέσματος (Ρέμελης, 1987), δηλαδή το διοικητικό όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη δεν παύει να είναι αρμόδιο στη συγκεκριμένη περίπτωση, εκτός εάν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται η μεταβίβαση της αρμοδιότητας στο ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο.

Σχετικά με τις συνέπειες που προκύπτουν από την κρίση της διοίκησης επί της ασκηθείσας ιεραρχικής προσφυγής, εάν το προϊστάμενο όργανο κάνει δεκτή την προσφυγή, διαβιβάζει την υπόθεση στο αρμόδιο για έκδοση όργανο, εκτός εάν από τις σχετικές διατάξεις έχει δικαίωμα ιεραρχικής υποκατάστασης. Από την άλλη, εάν απορρίψει την προσφυγή, χωρίς νέα έρευνα της υπόθεσης, τότε η απόφασή του θεωρείται ως βεβαιωτική πράξη και προσβάλλεται δικαστικώς μόνο η αρχική πράξη. Αν όμως το διοικητικό όργανο απορρίψει την ιεραρχική προσφυγή, εξετάζοντας εκ νέου

την υπόθεση η απορριπτική απόφαση είναι εκτελεστή αλλά συμπροσβάλλεται με την αρχική απόφαση που διατηρεί τον εκτελεστό της χαρακτήρα, λόγω του διενεργηθέντος ελέγχου νομιμότητας από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο (ΣτΕ 2869/2012).

### **Γ. Νομολογιακή αντιμετώπιση**

Σύμφωνα με την ΣτΕ 1097/2015 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η προθεσμία για την άσκηση αιτήσης ακύρωσης διακόπτεται επι ιεραρχικής προσφυγής για 30 ημέρες.

Επίσης, στην ΣτΕ 2869/2012 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρεται ότι η ιεραρχική προσφυγή, επειδή συνεπάγεται μόνο έλεγχο νομιμότητας από το αρμόδιο όργανο, εάν απορριφθεί μετά από εκ νέου έλεγχο της υπόθεσης, συμπροσβάλλεται με την αρχική διοικητική πράξη που διατηρεί τον εκτελεστό της χαρακτήρα.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3408/2008 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η προσβαλλόμενη πράξη διατηρεί τον εκτελεστό της χαρακτήρα και μετά την έκδοση της απορριπτικής απόφασης επί της προσφυγής διότι η ιεραρχική προσφυγή δεν συνεπάγεται την επανεξέταση της υπόθεσης και κατ ουσία, αλλά συνεπάγεται μόνο έλεγχο νομιμότητας.

Επιπροσθέτως, με την απόφαση ΣτΕ 399/2006 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), υπογραμμίζεται ότι ο έλεγχος που πραγματοποιείται από το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο, είναι έλεγχος νομιμότητας της πράξης και προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξεως.

Τέλος, η απόφαση ΔιοικΕφΛαρ 30/2013 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), υπενθυμίζει ως προϋπόθεση του παραδεκτού άσκησης της ιεραρχικής προσφυγής, τη μη πρόβλεψη από τον νόμο, ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

### **Δ. Κριτική αξιολόγηση**

Ο διοικητικός έλεγχος ή αυτοέλεγχος της διοίκησης υπό τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου, αποτελεί τον παλαιότερο έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης (Δαγτόγλου, 2014). Μάλιστα ο ιεραρχικός έλεγχος είναι απόρροια της ιεραρχικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, διαπίστωση που εκφράζει το θετικό μας δίκαιο, όταν αποδέχεται τον κανόνα ότι ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού ελέγχου (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α., 2004). Η εξέταση μιας

προσφυγής ενός πολίτη κατά μίας πράξης που θίγει το έννομο συμφέρον του, από ένα ανώτερο ιεραρχικά όργανο, διάφορο από αυτό που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, είναι αλήθεια ότι προσδίδει στην ποιότητα του διενεργούμενου ελέγχου, κάποια εγγύα αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας. Από μόνο του το γεγονός, ότι ο ρόλος του ελεγκτή δεν συμπίπτει με αυτόν του ελεγχόμενου, ακόμα και αν θεωρηθεί ότι ιεραρχικώς ανώτερο και κατώτερο όργανο ανήκουν στην ίδια διοικητική διάρθρωση, αποτελεί ένα στοιχείο που μπορεί να συνδράμει στην προστασία ιδιωτικών συμφερόντων που βλάπτονται από μία διοικητική πράξη αλλά και στην διαφύλαξη της αρχής της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τις διοικητικές ενέργειες.

Είναι αλήθεια βέβαια, ότι ο έλεγχος που πραγματοποιείται μέσω της ιεραρχικής προσφυγής εξακολουθεί να αποτελεί έναν έλεγχο διενεργούμενο εντός της εκτελεστικής εξουσίας γεγονός που συνεπάγεται διάφορα προβλήματα σε σχέση με την αποτελεσματικότητά του: για παράδειγμα η ιεραρχική προσφυγή πολλές φορές αντιμετωπίζεται ως ένα τυπικό διαδικαστικό στάδιο από τις ιεραρχικώς προϊστάμενες αρχές ούτως ώστε να μην δίνεται η απαραίτητη προσοχή στην εξέτασή της και λόγω διοικητικής εμμονής ο έλεγχος να μην καταλήγει σε ευνοϊκό για τον πολίτη αποτέλεσμα (Σπηλιωτόπουλος, 2002). Επίσης, ο έλεγχος που πραγματοποιείται, μέσω της ιεραρχικής προσφυγής είναι μερικός, αφού κατά την κρατούσα άποψη διενεργείται μόνο έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας της διοικητικής πράξης, η οποία δεν δύναται να τροποποιηθεί. Σε κάθε περίπτωση όμως, όπως έχει επισημάνει ο Ρέμελης (Ρέμελης, 1987): *σε όσο μικρότερο βαθμό η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας είναι αποτέλεσμα δικαστικού εξαναγκασμού, τόσο πιο ενισχυμένη και κοινωνικοπολιτικά νομιμοποιημένη εμφανίζεται η θέση του κράτους*. Πράγματι, ειδικά σε μία περίοδο έντονης κοινωνικοοικονομικής κρίσης, όπου η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος συνεχώς υπονομεύεται και συρρικνώνεται, η ικανότητα της διοίκησης να διορθώνει η ίδια τα λάθη της και να αποτελεί « φύλακα και εγγυητή » της αρχής της νομιμότητας, αποτελεί παράμετρο που δεν μπορεί να υποτιμηθεί. Σε αυτό το πλαίσιο, η εξουσία ενός ιεραρχικώς προϊστάμενου οργάνου να ελέγχει τις διοικητικές πράξεις του υφιστάμενου του, μέσω της εξέτασης ιεραρχικών προσφυγών, έστω και εάν περιορίζεται σε μερικό έλεγχο νομιμότητας, μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο για την διόρθωση πιθανών σφαλμάτων της Διοίκησης που θίγουν τα συμφέροντα των πολιτών και μάλιστα εντός του πεδίου της διοικητικής διαδικασίας, χωρίς να αναγκάζεται ο θιγόμενος να οδηγηθεί στην μακροχρόνια και τυχόν πολυδάπανη δικαστική διεκδίκηση.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **ΟΙ ΤΥΠΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

#### **1. Ιστορική επισκόπηση-Νομικό έρεισμα**

Με τον όρο τυπικές διοικητικές προσφυγές, αναφερόμαστε σε εκείνες τις προσφυγές που προβλέπονται από κάποια νομοθετική διάταξη, η οποία ορίζει συγκεκριμένη διαδικασία κατάθεσής τους, προθεσμία άσκησης για το παραδεκτό τους, το όργανο το οποίο θα τις εξετάσει, το εύρος του ελέγχου κ.α.

Σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό, καθίσταται σαφές ότι η ιστορική διαδρομή των τυπικών προσφυγών είναι διαφορετική από αυτή των άτυπων, καθώς οι τελευταίες, ως προέκταση και εφαρμογή του δικαιώματος της αναφοράς προς τις αρχές, αποτελούσαν τον μοναδικό τρόπο του πολίτη να εναντιωθεί σε μία διοικητική ενέργεια που έβλαπτε τα συμφέροντά του. Όταν όμως οι διοικητικές πράξεις προσέβαλλαν κεκτημένα δικαιώματα των πολιτών, η αναφορά με την ανωτέρω έννοια, δεν μπορούσε να θεωρηθεί ικανοποιητικό μέσο προστασίας των δικαιωμάτων, ειδικά σε ένα κράτος δικαίου, όπως το νεοσύστατο ελληνικό κράτος (Κυβέλος, 2016). Στα πρώτα χρόνια του ελληνικού κράτους, καθώς η ίδρυση του ΣτΕ είχε πραγματοποιηθεί αλλά η λειτουργία του είχε αναβληθεί, μέσω ειδικών νομοθετικών διατάξεων, αρκετές διοικητικές διαφορές οι οποίες λόγω σοβαρότητας και σπουδαιότητας, θα επιλύονταν από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο και τα κατά τόπο διοικητικά δικαστήρια (των οποίων οριζόταν ότι θα προϊστάτο ο Νομάρχης, ένα διοικητικό πάλι όργανο), εξετάζονταν από διοικητικές επιτροπές, που απαρτίζονταν από διοικητικούς υπαλλήλους (Κύβελος, 2016).

Αργότερα, με την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 1864, οριζόταν ότι όλες οι διοικητικές διαφορές ενέπιπταν στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων εκτός από αυτές που με νόμο, εξακολουθούσαν να εξετάζονται από συλλογικά όργανα της Διοίκησης (για παράδειγμα, στρατολογικές, φορολογικές κ.α. διαφορές). Κατά αυτόν τον τρόπο ένα πλήθος διοικητικών διαφορών, που σε κανονικές συνθήκες θα εκδικάζονταν από τα διοικητικά δικαστήρια, αποτελούσε αντικείμενο αρμοδιότητας

διοικητικών επιτροπών, οι οποίες προσπαθούσαν να τις επιλύσουν με τρόπο που να ομοιάζει με τον δικαστικό. Τα συλλογικά αυτά διοικητικά όργανα, παρέμειναν, ουσιαστικά μέχρι την λειτουργία του ΣτΕ το 1929 ή και την ίδρυση των διοικητικών δικαστηρίων το 1952, οι μόνοι φορείς στους οποίους θα μπορούσε ο πολίτης να διαμαρτυρηθεί για συγκεκριμένες βλαπτικές διοικητικές πράξεις που τον αφορούσαν (Κυβέλος, 2016). Ακόμα και μετά την ίδρυση όμως του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου, μέχρι και την τελική υπαγωγή των διοικητικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια το 1975, σε αρκετές περιπτώσεις, οι ανωτέρω διοικητικές επιτροπές, συνέχιζαν να εξετάζουν διοικητικές υποθέσεις, όχι όμως ως ανώτατο στάδιο επίλυσης των διαφορών αλλά περισσότερο ως μία υποχρεωτική διοικητική διαδικασία που είχε ως σκοπό να «φιλτράρει» τις υποθέσεις που θα έφταναν τελικώς στο ΣτΕ.

Συμπερασματικά, υποστηρίζεται ότι αυτές οι διοικητικές επιτροπές που εκδίκαζαν υποθέσεις διοικητικής φύσης, αποτελούν τον πρόγονο των τυπικών διοικητικών προσφυγών και γι αυτό το λόγο οι τελευταίες δεν θεμελιώνονται στο γενικό δικαίωμα της αναφοράς, ούτε στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης, αλλά στην εκάστοτε νομοθετική βούληση που τις προβλέπει (Κυβέλος, 2016). Απόρροια της παραπάνω σκέψης αποτελεί η διαπίστωση ότι οι τυπικές προσφυγές μπορούν να καταργηθούν οποτεδήποτε από τον νομοθέτη αφού δεν απορρέουν από το άρθρο 10 του Συντάγματος. Βέβαια υπάρχει και η άποψη ότι και στις τυπικές προσφυγές, απώτερο νομικό έρεισμα αποτελεί η διάταξη του άρθρου 10 του Συντάγματος, απλά εγγύτερο ειδικό και πρόσθετο στήριγμα έχουν την εκάστοτε ρητή διάταξη νόμου, η οποία ορίζει τους όρους άσκησής τους (Παναγοπούλου, 2000).

## **2. Συγκριτική παρουσίαση των τυπικών προσφυγών στην Γερμανική, Γαλλική και ενωσιακή διοικητική πρακτική**

Η ύπαρξη των τυπικών διοικητικών προσφυγών δεν είναι άγνωστη στην διοικητική πραγματικότητα διάφορων χωρών της Ευρώπης. Αντιθέτως σε αρκετές περιπτώσεις η πρόβλεψη τυπικών διοικητικών προσφυγών στοχεύει από τη μια στον ενδελεχή και αποτελεσματικό έλεγχο της διοικητικής δράσης αλλά και στην

υποβοήθηση του έργου της δικαιοσύνης.

Για παράδειγμα στη Γερμανία προβλέπεται διεξοδικά μία διοικητική διαδικασία προσφυγής σε όλες τις διοικητικές διαφορές, η οποία είναι υποχρεωτική για την μετέπειτα απεύθυνση του ενδιαφερόμενου στα διοικητικά δικαστήρια. Συνήθως αρμόδιο όργανο για την εξέταση αυτών των προσφυγών είναι το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο εκείνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη και η συγκεκριμένη προσφυγή προβλέπεται στο σύνολο των διοικητικών, φορολογικών και κοινωνικοασφαλιστικών διαφορών. Μάλιστα, η διοικητική διαδικασία επίλυσης των παραπάνω διαφορών θεωρείται αποτελεσματική καθώς έχει διαπιστωθεί ότι μόνο το 5-15% των απορριπτόμενων ενδικοφανών προσφυγών καταλήγουν στα δικαστήρια (Κτιστάκη, 2015).

Στη Γαλλική διοικητική πρακτική, η ύπαρξη τυπικών προσφυγών, κυρίως με την μορφή υποχρεωτικών, «ενδικοφανών» προσφυγών, εντοπίζεται σε συγκεκριμένα είδη διοικητικών διαφορών. Για παράδειγμα, προβλέπεται υποχρεωτική διοικητική προσφυγή, που αποτελεί προϋπόθεση για το παραδεκτό της μελλοντικής δικαστικής προσφυγής, σε κατηγορίες διοικητικών διαφορών που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων. Γενικότερα στη γαλλική δημόσια διοίκηση, μετά από δημοσίευση έκθεσης του Conseil d'Etat, εντοπίζονται περίπου 150 περιπτώσεις υποχρεωτικών τυπικών διοικητικών προσφυγών, ενώ παρατηρείται επέκταση των σχετικών ρυθμίσεων και σε άλλα πεδία διαφορών χωρίς όμως να προκρίνεται η ευρεία γενίκευσή τους (Πρεβεδούρου, 2013).

Τέλος, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός, ότι, τηρουμένων των αναλογιών, δυνατότητα προδικαστικής άσκησης τυπικής «διοικητικής» προσφυγής, μπορεί να εντοπιστεί ακόμη και στο ενωσιακό δίκαιο. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί ότι για να ασκηθεί παραδεκτά προσφυγή υπαλλήλου της Ε.Ε. κατά της αρμόδιας για τους διορισμούς διοικητικής αρχής, έπρεπε προηγουμένως ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος να υποβάλει στη αρχή αυτή ένσταση (Κριστάκη, 2015). Ουσιαστικά, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η άσκηση από τον υπάλληλο της Ε.Ε., της προαναφερόμενης προδικαστικής διοικητικής ένστασης, αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος που ασκεί ο ενδιαφερόμενος κατά του οργάνου της ένωσης που ανήκει (Πρεβεδούρου, 2013)

### 3.Η ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

#### Α.Κύρια Χαρακτηριστικά

Το άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ ορίζει τα σχετικά με την άσκηση των τυπικών διοικητικών προσφυγών. Ειδικότερα σε σχέση με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ορίζει τα εξής: *«Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.*

*2. Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων(...)εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή (ενδικοφανής προσφυγή). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, (...)στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις μήνες.*

*3. Αν αρμόδιο να αποφανθεί για την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.»*

Οι ενδικοφανείς προσφυγές προβλέπονται από συγκεκριμένες νομοθετικές διατάξεις οι οποίες προσδιορίζουν: το αρμόδιο για την εξέτασή τους όργανο (συνήθως διαφορετικό από εκείνο που εξέδωσε τη προσβαλλόμενη πράξη, ιεραρχικώς προϊστάμενο ή ad hoc όργανο), την προθεσμία για την άσκησή τους, το είδος του ελέγχου που πραγματοποιεί το αρμόδιο όργανο και είναι έλεγχος νομιμότητας αλλά και ουσίας, καθώς και την προθεσμία που έχουν τα αρμόδια όργανα να αποφανθούν (εάν δεν αναφέρεται τέτοια προθεσμία ισχύει η εκ του Κώδικα, προθεσμία των τριών μηνών) (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α. 2004).

Η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί είδος των τυπικών διοικητικών προσφυγών και ένα σημαντικό γνώρισμά της είναι το γεγονός ότι η άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης ενός ένδικου βοηθήματος ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 2 εδ. α' του π.δ.18/1989, προβλέπεται ότι *«η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής»*. Γι αυτό και στο άρθρο 16 του ΚΔΔιαδ που αφορά στις διοικητικές πράξεις που εκδίδει η Διοίκηση, ορίζεται η υποχρέωση της Διοίκησης να αναφέρει στη διοικητική πράξη την τυχόν δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, να γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας, καθώς και των συνεπειών παράλειψης της άσκησής της. Σε περίπτωση όμως παράβασης της ανωτέρω υποχρέωσης δεν θίγεται το κύρος της πράξης. Η ανωτέρω ενημέρωση, είναι απαραίτητη καθώς εάν ο ενδιαφερόμενος παραλείψει για οποιονδήποτε λόγο να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή που τυχόν προβλέπεται, , δεν μπορεί να ασκήσει ένδικο μέσο ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου, χάνοντας έτσι ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμά του (Δαγτόγλου,2012). Το ΣτΕ, έχει κρίνει με αποφάσεις του ότι σε κάθε περίπτωση αίρεται το απαράδεκτο του ένδικου μέσου, λόγω μη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής από τον πολίτη, εάν η διοίκηση είχε παραλείψει να τον ενημερώσει για την δυνατότητα άσκησής διοικητικής προσφυγής.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για τον χαρακτηρισμό μίας προσφυγής ως ενδικοφανούς. Αυτό είναι και το κύριο χαρακτηριστικό τους, δηλαδή η «ομοιότητά» τους με την άσκηση των δικαστικών προσφυγών κυρίως σε σχέση με τις εγγυήσεις που απαιτούνται για την άσκησή τους (Κυβέλος, 2016).

## **B. Προϋποθέσεις άσκησης**

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η ενδικοφανής προσφυγή επιτρέπεται να ασκηθεί όταν υπάρχει ειδική νομοθετική διάταξη που την προβλέπει. Ως εκ τούτου, και οι



προϋποθέσεις άσκησής της, περιγράφονται πολλές φορές στα νομοθετικά κείμενα που την προβλέπουν. Σε κάθε περίπτωση, όταν το κείμενο της κανονιστικής διάταξης δεν ορίζει εξαντλητικά τα ζητήματα προϋποθέσεων, ισχύουν οι σχετικές προϋποθέσεις του διοικητικού δικαίου και του ΚΔΔιαδ. Εάν δεν τηρηθούν οι οριζόμενες προϋποθέσεις, τότε η ασκηθείσα ενδικοφανής προσφυγή, θεωρείται απαράδεκτη και έτσι αίρονται όλες οι συνέπειες άσκησής της (όπως για παράδειγμα η δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης ή διοικητικής προσφυγής στα δικαστήρια). Εκτός από τις προϋποθέσεις που μπορεί να ορίζονται από την ειδική διάταξη, οι γενικές προϋποθέσεις άσκησής της είναι οι ακόλουθες.

- I. Ενδικοφανή προσφυγή μπορούν να ασκήσουν όλα τα πρόσωπα που έχουν ικανότητα δικαίου και ικανότητα δικαιοπραξίας, ακόμα και οι ενώσεις προσώπων που δεν έχουν ακόμα νομική προσωπικότητα (π.χ. κοινοπραξίες στις δημόσιες συμβάσεις (Κυβέλος, 2016)).
- II. Η διάταξη του ΚΔΔιαδ αναφέρει ότι όποιος βλάπτεται, υλικά ή ηθικά από διοικητική πράξη μπορεί να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή. Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό, άμεσο και ο φορέας του να μην έχει αποδεχτεί ανεπιφύλακτα την προσβαλλόμενη πράξη.
- III. Με την ενδικοφανή προσφυγή μπορεί να προσβληθεί κάθε εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη (Τάχος, 2009), αλλά, επιπλέον αντίθετα με τις άτυπες προσφυγές, μπορούν να προσβληθούν, η παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας της διοίκησης καθώς και κανονιστικές διοικητικές πράξεις εάν προβλέπεται συγκεκριμένα από τη νομοθετική διάταξη.  
Έχει σημασία να αναφερθεί, ότι επιτρέπεται ενδικοφανής προσφυγή κατά πράξεων ΝΠΙΔ, που εμπίπτουν στην έννοια της Αναθέτουσας αρχής, κατά το στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου δημόσιων συμβάσεων, οργάνων δηλαδή που μπορούν να χαρακτηριστούν ως ιδιωτικοί οργανισμοί (Κυβέλος, 2016).
- IV. Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής πρέπει να απευθύνεται στο αρμόδιο όργανο που ορίζεται από την σχετική νομοθετική διάταξη. Υπάρχει περίπτωση να έχει οριστεί ως αρμόδιο όργανο αυτό που εξέδωσε την πράξη, το ιεραρχικώς ανώτερο ή ένα ad

hoc διοικητικό όργανο. Όπως είναι φανερό, η εξέταση της προσφυγής από ένα ειδικό διοικητικό όργανο, προσδίδει στη διαδικασία του διοικητικού ελέγχου αρκετά εχέγγυα αντικειμενικότητας. Τα όργανα που προβλέπονται από τη διάταξη μπορεί να είναι ενός μόνο ή και δύο βαθμών (Σπηλιωτόπουλος, 2002). Το αρμόδιο όργανο στο οποίο τυχόν έχει κατατεθεί η προσφυγή έχει υποχρέωση διαβίβασης στο αρμόδιο όργανο.

- V. Σχετικά με τον τύπο της ενδικοφανούς προσφυγής ισχύουν όσα αναφέρθηκαν σχετικά με τις άτυπες προσφυγές, η κατάθεση μπορεί να γίνει με κάθε πρόσφορο τρόπο, ενώ η εκάστοτε νομοθετική διάταξη που αναφέρει τα σχετικά με την προσφυγή ορίζει προθεσμία άσκησής της. Ο χρόνος της προθεσμίας ποικίλλει ανάλογα με τον σκοπό που εξυπηρετεί κάθε νομοθετική διάταξη που προβλέπει μία προσφυγή, πάντως πρέπει να συνάδει με τον σκοπό που εξυπηρετεί ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής που είναι ταυτόσημος με τη ταχεία διεκπεραίωση και οριστικοποίηση των διοικητικών διαφορών (Κυβέλος, 2016). Επιπροσθέτως, κάποιες διατάξεις μπορεί να προβλέπουν καταβολή παραβόλου, κοινοποίηση σε ενδιαφερομένο, ή επικόλληση ενσήμων.
- VI. Για την ενδικοφανή προσφυγή ισχύει ο κανόνας της εφάπαξ ασκήσεως της, δηλαδή δεν μπορεί να ασκηθεί δεύτερη ενδικοφανής προσφυγή κατά της ίδιας διοικητικής πράξης (Κόρσος, 2005).

### **Γ. Κρίση του οργάνου επί της προσφυγής-Συνέπειες**

Το αρμόδιο όργανο για την κρίση επί της ενδικοφανούς προσφυγής διενεργεί πλήρη έλεγχο, δηλαδή νομιμότητας αλλά και ουσίας της υπόθεσης, συνεπώς δικαιούται είτε να την ακυρώσει, ενόλω ή εν μέρει, ή να την τροποποιήσει είτε να απορρίψει την προσφυγή (Τάχος, 2009). Το αρμόδιο όργανο, παρόλα αυτά δεν μπορεί να επιφέρει χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντος εκτός αν κάτι τέτοιο ορίζεται από την σχετική νομοθετική διάταξη (Δαγτόγλου, 2012). Στις ενδικοφανείς προσφυγές ισχύει το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα, δηλαδή το όργανο που εξετάζει την προσφυγή καθίσταται

πλήρως και οριστικώς αρμόδιο, επί της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης (Κυβέλος, 2016). Επιπλέον, όσο διαρκεί η προθεσμία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, δεν είναι δυνατό να ασκηθεί ένδικο βοήθημα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, δηλαδή η προθεσμία άσκησης των ένδικων βοηθημάτων ξεκινά μετά την εκπνοή της προθεσμίας άσκησης της διοικητικής προσφυγής, ή μετά το πέρας της διοικητικής διαδικασίας εξέτασής της. (Κυβέλος, 2016)

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του ΚΔΔιαδ, το αρμόδιο όργανο για την εξέταση της προσφυγής μπορεί να χορηγήσει αυτεπαγγέλτως ή μετά από αίτημα του προσφεύγοντος, αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης. Ειδικές βέβαια, νομοθετικές ρυθμίσεις, προσδίδουν αναστολή εκ του νόμου, στην προθεσμία άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής, ούτως ώστε η προσβαλλόμενη πράξη να μην μπορεί να εκτελεστεί μέχρι το πέρας της ανωτέρω προθεσμίας.

Το αρμόδιο προς εξέταση, όργανο οφείλει να εκδώσει αιτιολογημένη απόφαση επί της προσφυγής και να την γνωστοποιήσει στο προσφεύγοντα, εντός της τασσόμενης από την νομοθετική διάταξη, προθεσμίας. Αν δεν προβλέπεται κάποια προθεσμία, η απόφαση πρέπει να εκδοθεί εντός, το πολύ, τριών μηνών από την υποβολή της. Εάν το διοικητικό όργανο δεν εκδώσει απόφαση εντός της νόμιμης προθεσμίας, τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη και παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία προσβάλλεται στα διοικητικά δικαστήρια (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α 2004). Σε κάθε περίπτωση οι πράξεις του διοικητικού οργάνου επί των ενδικοφανών προσφυγών είναι πάντα εκτελεστές, Επομένως, αίτηση ακυρώσεως, επιτρέπεται μόνο κατά της απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής ή της σιωπηρής διοικητικής άρνησης (Δαγτόγλου, 2012).

#### **Δ. Νομολογιακή αντιμετώπιση**

Σύμφωνα με την ΣτΕ 835/2008 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ) ενδικοφανής προσφυγή ασκείται κατά εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης.

Στην ΣτΕ 3388/2009 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρεται ότι η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται ενώπιον του διοικητικού οργάνου που ορίζεται από την σχετική νομοθετική διάταξη, εντός ορισμένης προθεσμίας, ενώ το αρμόδιο όργανο μπορεί να εξετάσει τόσο τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης, όσο και την ουσία της υποθέσης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την ΣτΕ 1592/2012 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η μη τήρηση της υποχρέωσης από την Διοίκηση, να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την δυνατότητα

άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, και η επακόλουθη σε μη άσκησης της από τον ενδιαφερόμενο, δεν καθιστά γι αυτόν το λόγο απαράδεκτη την ασκούμενη στη συνέχεια αίτηση ακυρώσεως.

Στην ΣτΕ 236/2016 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρεται, χαρακτηριστικά ότι η απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής δεν είναι δυνατόν να χειροτερεύσει τη θέση του προσφεύγοντος εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση.

Στην ΣτΕ 2180/2013 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), επισημαίνεται ότι η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο. Βέβαια, η παραπάνω σκέψη προκύπτει και από το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με το οποίο ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης εφαρμόζεται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής.

Από την άλλη, αντίθετη γνώμη διατυπώθηκε στην ΣτΕ 3521/2015 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), σύμφωνα με την οποία όταν βάσει της συγκεκριμένης ειδικής νομοθεσίας προβλέπονται ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας, η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης κατά τη διαδικασία εκδόσεως της αρχικής πράξης καλύπτεται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή.

Περαιτέρω, στην ΣτΕ 3925/2001 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), γίνεται αναφορά στην υποχρέωση άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος, καθώς και στην υποχρέωση των δικαστηρίων να ερευνούν και αυτεπάγγελα εάν έχει ασκηθεί η ανωτέρω προσφυγή.

Τέλος σύμφωνα με την ΣτΕ 1040/2005 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής.

## **Ε. Κριτική αξιολόγηση**

Η ύπαρξη της ενδικοφανούς προσφυγής, αποτελεί ένα μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης. Παρά το γεγονός ότι ως ενδικοφανείς προσφυγές παρουσιάζονται διάφορες ετερόκλητες και διάσπαρτες διοικητικές προσφυγές, η ύπαρξη τους συντελεί στο να υπάρχει μία δυνατότητα ελέγχου της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, από την ίδια την Διοίκηση, μετά από ενεργοποίηση του πολίτη που επιθυμεί να

προστατεύσει τα θιγόμενα συμφέροντά του. Αυτός ο διοικητικός αυτοέλεγχος αποτελεί μία ευκαιρία να διευθετηθεί μία διαφορά, εντός του διοικητικού πεδίου, χωρίς να συνεχιστεί η χρονοβόρα διαδικασία της δικαστικής οδού για την απονομή δικαιοσύνης. Κατά αυτό το τρόπο, ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής δυνητικά, θα μπορούσε να συνεισφέρει ακόμη και στο ζήτημα της επιτάχυνσης της απονομής δικαιοσύνης από τα δικαστήρια, επιτελώντας και τον ιστορικό ρόλο που είχε κατά τη μακρά παρουσία του στη διοικητική πραγματικότητα, δηλαδή αυτόν την διήθησης των διοικητικών διαφορών, ενόψει της δικαστικής εξέτασής τους. Περαιτέρω, είναι αδιαμφισβήτητο, ότι ένα αποτελεσματικό σύστημά διοικητικής επίλυσης διαφορών μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη ενός αισθήματος εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στις σχέσεις πολίτη και διοίκησης, ειδικά μάλιστα σε μία εποχή κατά την οποία αυτές οι σχέσεις έχουν δεχτεί ισχυρά πλήγματα στην αξιοπιστία τους (Κριστάκη, 2015).

Η προβληματική στην ανωτέρω προοπτική, είναι ότι ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής υφίσταται τις ίδιες παθογένειες που βαραίνουν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης. Οι δαχρονικές αυτές παθογένειες, οδηγούν σε πολλές περιπτώσεις να αντιμετωπίζεται η ενδικοφανής προσφυγή ως απλά μία τυπική διαδικασία, χωρίς να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή, κατά την εξέτασή της, ούτως ώστε, μικρό μόνο μέρος από τις ενδικοφανείς προσφυγές που ασκούνται να εξετάζεται εμπρόθεσμα ή τα αρμόδια όργανα να εξαντλούν την αρμοδιότητά τους, απορρίπτοντας την ενδικοφανή προσφυγή εμμένοντας απλώς στην αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης (Αμπάτης, 2016). Επιπροσθέτως, ενυπάρχει ο κίνδυνος να επεκταθεί ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής σε διάφορες διοικητικές διαφορές, που ενδεχομένως η φύση τους να μην συνάδει με το ρόλο που καλείται να υπηρετήσει η ανωτέρω προσφυγή (Πρεβεδούρου, 2013) και με αυτό το τρόπο να εκφυλίζεται ο πραγματικός σκοπός της.

Συμπερασματικά, υπάρχουν διάφορες απόψεις σχετικά με την προοπτική της ενδικοφανούς προσφυγής εντός μίας Δημόσιας Διοίκησης που στοχεύει στην αναβάθμισή της και στην αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών. Για παράδειγμα, υπάρχει η άποψη ότι είναι θεμιτή η γενίκευση της ενδικοφανούς προσφυγής για κάθε διοικητική διαφορά, όπως επικρατεί στη Γερμανία. Ο αντίλογος, στην παραπάνω άποψη, είναι αρχικά ότι ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής λειτουργεί εντός του πλαισίου της Δημόσιας Διοίκησης και σε κάθε περίπτωση εάν δεν αντιμετωπιστούν ολιστικά οι παθογένειες που χαρακτηρίζουν την τελευταία, η γενίκευση της υποχρεωτικής ενδικοφανούς προσφυγής θα αποτελούσε ένα επιπλέον

εμπόδιο στην αποτελεσματική προστασία των ιδιωτικών δικαιωμάτων που πλήττονται από την διοικητική δράση, αφού ουσιαστικά θα τίθονταν ακόμα μία προϋπόθεση στη δυνητική δικαστική ικανοποίηση του πληττόμενου πολίτη. Μία τέτοια γενίκευση προϋποθέτει μία Δημόσια Διοίκηση πλήρως οργανωμένη και καταρτισμένη που μπορεί να προσφέρει όλα τα εχέγγυα αντικειμενικής και ανεπηρέαστης κρίσης της διοικητικής διαφοράς.

Η ανάθεση της εξέτασης των ενδικοφανών προσφυγών σε αμερόληπτα και καταρτισμένα διοικητικά όργανα, η κωδικοποίηση του νομοθετικού πλαισίου που αφορά στις διάφορες ενδικοφανείς προσφυγές ώστε να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός των διατάξεων που παρατηρείται σήμερα, η καθιέρωση της υποχρέωσης της διοίκησης να εξετάζει και να απαντά στο προσφεύγοντα, ώστε να αντιμετωπιστεί η συνήθης πρακτική να απορρίπτονται σιωπηρώς οι διοικητικές προσφυγές, η κατάρτιση των διοικητικών υπαλλήλων πάνω σε ζητήματα που αφορούν την αντιμετώπιση των σχετικών προσφυγών και η αναβάθμιση της ενημέρωσης του πολίτη από τη Διοίκηση τόσο σχετικά με την δυνατότητά του να ασκήσει μία ενδικοφανή προσφυγή όσο και με το περιεχόμενό της, αποτελούν διάφορες προτάσεις που μπορούν να οδηγήσουν στην ποιοτική αναβάθμισή της και στην ισχυροποίηση ενός ακόμα εργαλείου για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης (Κυβέλος, 2016, Αμπάτης, 2016, Κριστάκη, 2015).

### **ΣΤ. Η ενδικοφανής προσφυγή στις φορολογικές υποθέσεις**

Στο άρθρο 63 του Ν.4174/2013( ΚΦΔ), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, καθιερώνεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής στο πλαίσιο των φορολογικών υποθέσεων. Η εν λόγω πρόβλεψη πραγματοποιήθηκε για να εξυπηρετήσει περιπτώσεις υποθέσεων που επιδέχονται άμεσης επίλυσης, για να λειτουργήσει ως στάδιο προελέγχου σε υποθέσεις που πρόκειται να εισαχθούν ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης και έτσι να επιταχυνθεί η διαδικασία απονομής δικαιοσύνης όπως αναφέρεται και στην σχετική Εισηγητική Έκθεση του ανωτέρω νόμου (Κτιστάκη, 2015).

Η συγκεκριμένη διοικητική προσφυγή συγκεντρώνει σωρευτικά όλες εκείνες τις

προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό της ως ενδικοφανούς, σύμφωνα και με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω. Ειδικότερα, σύμφωνα με την νομοθετική διάταξη, «Ο υπόχρεος, εφόσον αμφισβητεί οποιαδήποτε πράξη που έχει εκδοθεί σε βάρος του από τη Φορολογική Διοίκηση «ή σε περίπτωση σιωπηρής άρνησης», οφείλει να υποβάλει ενδικοφανή προσφυγή με αίτημα την επανεξέταση της πράξης στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας από την Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Φορολογικής Διοίκησης. Η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται από τον υπόχρεο εντός τριάντα (30) ημερών από την ημερομηνία κοινοποίησης της πράξης σε αυτόν «ή από τη συντέλεση της παράλειψης».

Επομένως, ο νόμος αναφέρει συγκεκριμένο όργανο που θα εξετάσει την προσφυγή κατά πράξης ή άρνησης της αρχής, αποκλειστική προθεσμία εντός της οποίας πρέπει αυτή να ασκηθεί, και αναφέρει ότι ο έλεγχος θα είναι πλήρης αφού σημειώνεται ότι το όργανο επανεξετάζει την υπόθεση. Περαιτέρω, αναφέρεται ότι η απόφαση εκδίδεται εντός 120 ημερών από την υποβολή της ενδικοφανούς προσφυγής ενώ κατά της απόφασης της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης ή της σιωπηρής απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής λόγω παρόδου της προθεσμίας, ο υπόχρεος δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου. Τέλος η διάταξη αναφέρει ότι το αμόδιο όργανο μπορεί να ακυρώσει μερικά ή ολικά, ή να τροποποιήσει τη πράξη της φορολογικής αρχής, αρκεί να υπάρχει επαρκής αιτιολογία.

Σημείο της ρύθμισης που παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον είναι ότι εκτός από την δυνατότητα του οργάνου να χορηγεί αναστολή της απόφασης μετά από αίτηση του υποχρέου, ορίζεται ότι με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αναστέλλεται η καταβολή ποσοστού πενήντα τοις εκατό του αμφισβητούμενου ποσού, υπό την προϋπόθεση ότι έχει καταβληθεί το υπόλοιπο πενήντα τοις εκατό.

Η συγκεκριμένη ενδικοφανής προσφυγή έχει δεχτεί αρκετές επικρίσεις, τόσο σχετικά με τα νομικά ζητήματα που ανακύπτουν από τη πρόβλεψή της, όσο και αναφορικά με την αποτελεσματικότητά της σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Σε σχέση με την τελευταία παρατήρηση, σύμφωνα με στοιχεία της ΓΓΔΕ, οι μισές περίπου από τις προσφυγές που ασκήθηκαν στο διάστημα Ιανουάριος-Νοέμβριος του 2014 απορρίφθηκαν σιωπηρώς χωρίς να εξεταστούν από το αρμόδιο όργανο (Αμπάτης, 2016). Εκτιμάται ότι μέχρι το 2015, μόλις ένα 10-12% των συγκεκριμένων προσφυγών έγιναν δεκτές ή εν μέρει δεκτές (Κτιστάκη, 2015).

Περαιτέρω αρκετά νομικά ζητήματα, ιδίως σε σχέση με την αναστολή της

καταβολής χρηματικού ποσού, έχουν προκαλέσει έντονη αμφισβήτηση του σκοπού θέσπισης της προσφυγής. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ρύθμιση, ο υπόχρεος, εάν θέλει να ανασταλεί η καταβολή του 50% του αμφισβητούμενου ποσού, θα πρέπει με την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής, να καταβάλει το άλλο 50%, παρόλο που η υπόθεσή του δεν έχει ακόμα εκδικαστεί, είναι αμφισβητούμενη και ο ίδιος δεν μπορεί να προσφύγει στην διοικητική δικαιοσύνη μέχρι το πέρας της διοικητικής διαδικασίας επί της προσφυγής (Κτιστάκη, 2015, Αμπάτης, 2016, Κυβέλος, 2016). Η παραπάνω υποχρεωτική καταβολή δύσκολα συνάδει με τους σκοπούς που γενικά εξυπηρετεί ο θεσμός της ενδικοφανούς προσφυγής στη Δημόσια Διοίκηση, ενώ υποστηρίζεται ότι προσανατολίζεται περισσότερο σε φοροεισπρακτικούς σκοπούς (Φινοκαλιώτης, 2014) και επιπλέον θα μπορούσε να εγείρει ζητήματα συνταγματικότητας.

Επιπρόσθετα, αρκετές αιτιάσεις αφορούν στο γεγονός ότι όλες οι φορολογικές διαφορές δεν είναι επιδεκτικές ενδικοφανούς προσφυγής (Κυβέλος, 2016), ενώ η εξέταση κατ' ουσίαν, δηλαδή και των πραγματικών περιστατικών, των σχετικών υποθέσεων από όργανο διάφορο εκείνου που διεξήγαγε το φορολογικό έλεγχο, εντείνουν την προβληματική για την σκοπιμότητα της ρύθμισης .



#### 4. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Η άλλη κατηγορία των τυπικών προσφυγών είναι οι ειδικές προσφυγές. Η πρόβλεψη της ειδικής προσφυγής γίνεται στο ΚΔΔιαδ στο άρθρο 25. Με τον όρο ειδική προσφυγή εννοούμε την διοικητική προσφυγή, που ασκεί ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση ηθικής ή υλικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του, που προκαλείται από διοικητική πράξη και η οποία προβλέπεται από μία συγκεκριμένη διάταξη νόμου, που καθορίζει το όργανο το οποίο είναι αρμόδιο για την εξέτασή της, την αποκλειστική προθεσμία εντός της οποίας ασκείται και τυχόν άλλες προϋποθέσεις σχετικά με αυτήν. Είναι φανερό ότι το συγκεκριμένο είδος προσφυγής ομοιάζει με αυτό της ενδικοφανούς προσφυγής. Οι προϋποθέσεις άσκησής της, είναι αυτές που καθορίζει η εκάστοτε νομοθετική διάταξη που την προβλέπει και όταν η συγκεκριμένη διάταξη δεν ορίζει κάποια, ισχύουν οι γενικές προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής.

Τα κύρια χαρακτηριστικά της ειδικής προσφυγής από τα οποία προκύπτουν και οι διαφορές με την ενδικοφανή προσφυγή είναι τα εξής:

- i. Ειδική προσφυγή ασκείται από οποιον έχει έννομο συμφέρον, κατά ατομικής εκτελεστής διοικητικής πράξης ή κατά κανονιστικής (εάν το προβλέπει η διάταξη), δεν μπορεί να ασκηθεί όμως κατά παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, 2004). Στο συγκεκριμένο σημείο η νομολογία, επίσης, έχει αποφανθεί ότι δεν χωρεί η άσκηση ειδικής προσφυγής κατά σιωπηρής πράξης της διοίκησης. Όμως σε ειδική διάταξη νόμου μπορεί να προβλεφθεί τέτοια δυνατότητα, όπως για παράδειγμα ισχύει στο άρθρο 118 του Ν.4555/2018, που αφορά στον έλεγχο πράξεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών. Περαιτέρω υποστηρίζεται ότι κατ αρχή, η ειδική προσφυγή επιτρέπεται να ασκηθεί άπαξ (Τάχος, 2009).
- ii. Η άσκηση ειδικών διοικητικών προσφυγών δεν αποτελεί όρο του παραδεκτού για την άσκηση μετέπειτα ένδικων μέσων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, εκτός αν αυτό προβλέπεται από την συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη (όπως για παράδειγμα ισχύει στο άρθρο 118 του Ν.4555/2018, που αφορά στον έλεγχο πράξεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών,

των νομικών προσώπων αυτών). Επίσης, υπάρχει και εδώ, σύμφωνα με το άρθρο 16 ΚΔΔιαδ, υποχρέωση της Διοίκησης να αναφέρει στις ατομικές πράξεις που εκδίδει την τυχόν δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής, το αρμόδιο για την εξέταση όργανο, την προθεσμία και τις ενδεχόμενες συνέπειες, από τη μη άσκησή της.

- iii. Το όργανο που ελέγχει την ασκηθείσα προσφυγή μπορεί να είναι το όργανο που εξέδωσε την πράξη, το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο ή αυτό που ασκεί την διοικητική εποπτεία (Σπηλιωτόπουλος, 2002). Εάν προβλέπεται από την νομοθετική διάταξη, η εξέταση της προσφυγής μπορεί να ανατίθεται σε ειδικό διοικητικό όργανο.
- iv. Σε περίπτωση που ο νόμος δεν ορίζει κάποια άλλη αποκλειστική προθεσμία, το αρμόδιο όργανο πρέπει να αποφασίσει εντός το πολύ τράντα ημερών (όπως ορίζει ο ΚΔΔιαδ) και όχι εντός τριών μηνών όπως συμβαίνει επί της ενδικοφανούς προσφυγής.
- v. Κατά την εξέταση των ειδικών προσφυγών επιτρέπεται μόνο ο έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και όχι ο έλεγχος ουσίας, όπως συμβαίνει με την ενδικοφανή προσφυγή (Σπηλιωτόπουλος, 2002). Δηλαδή, το όργανο που εξετάζει την συγκεκριμένη προσφυγή μπορεί είτε να απορρίψει την προσφυγή είτε να ακυρώσει, μερικώς ή ολικά, την προσβαλλόμενη πράξη, δεν μπορεί όμως να την τροποποιήσει ( Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, κ.α. 2004). Ο ασκούμενος έλεγχος νομιμότητας μπορεί να οδηγήσει σε μερική ακύρωση, οπότε επανέρχεται το ελεγχθέν όργανο και συνεχίζει την διαδικασία από το σημείο στο οποίο διατυπώθηκε η παρανομία (Τάχος, 2009), εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από τη νομοθετική διάταξη.
- vi. Σε περίπτωση αναρμοδιότητας του οργάνου στο οποίο κατατέθηκε η ειδική προσφυγή, αυτό έχει την υποχρέωση να την διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο, εντός 5 ημερών.
- vii. Η άσκηση της ειδικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία της αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (Τάχος, 2009)
- viii. Το όργανο που είναι αρμόδιο για την εξέτασή της , μπορεί αυτεπάγγελτα ή μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου να διατάξει αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης μέχρι την έκδοση απόφασης..

- ix. Λόγω του ελέγχου νομιμότητας που διενεργείται, η πράξη με την οποία το διοικητικό όργανο απορρίπτει μία ειδική προσφυγή, δεν προσβάλλεται αυτοτελώς στα διοικητικά δικαστήρια, αφού η προσβαλλόμενη πράξη δεν χάνει την εκτελεστότητά της και γι αυτό το λόγο συμπροσβάλλονται. (ΣτΕ 3678/2007). Σύμφωνα με τον Ρέμελη, οι πράξεις που εκδίδονται επί ειδικών προσφυγών είναι πάντα εκτελεστές, είτε είναι απορριπτικές είτε ακυρώνουν την προσβαλλόμενη πράξη (Ρέμελης, 1987)

### **A. Νομολογιακή αντιμετώπιση**

Η απόφαση ΣτΕ 2308/2000 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), σημειώνει τη διάκριση ενδικοφανών και ειδικών προσφυγών, αναφέροντας ότι στις τελευταίες, πραγματοποιείται έλεγχος μόνο της νομιμότητας των προσβαλλόμενων πράξεων και δεν αποτελούν προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης.

Επιπροσθέτως, στην ΣτΕ 2097/2000 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρεται ότι η άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής για έλεγχο νομιμότητας διοικητικής πράξης δεν αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού για την άσκηση ένδικου βοηθήματος, και διαφέρει από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

Επίσης, στην ΣτΕ 2644/2011 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), παρά το γεγονός, ότι ο ΚΔΔιαδ, υποχρεώνει τη Διοίκηση να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για την δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η συγκεκριμένη υποχρέωση αφορά την άσκηση των προβλεπόμενων από ειδική διάταξη νόμου ενδικοφανών προσφυγών, όχι δε και των διοικητικών προσφυγών νομιμότητας.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την ΣτΕ 1316/2001 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), ειδική προσφυγή χωρεί και κατά παράλειψης της Διοίκησης εάν προβλέπεται από την οικεία διάταξη.

Στην ΣτΕ 235/1993 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρεται ότι ειδική προσφυγή ασκείται όταν προβλέπεται από ειδική διάταξη και στρέφεται κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Σε κάθε περίπτωση, όπως προκύπτει από την ΣτΕ 1687/1998 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η ειδική προσφυγή οδηγεί αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας της διοικητικής πράξης.

Τέλος, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3259/1998 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), μια φορά μόνο μπορεί να ασκηθεί ειδική προσφυγή που διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης, ενώ η προθεσμία που ορίζεται από ειδική διάταξη για την άσκηση ειδικής προσφυγής νομιμότητας, είναι ανατρεπτική με την έννοια ότι, εάν παρέλθει αυτή, η ένσταση, που συνιστά διοικητική προσφυγή νομιμότητας, θεωρείται ότι απορρίφθηκε. (ΣτΕ 1602/2008, ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ)

## **B. Κριτική αξιολόγηση**

Η ειδική διοικητική προσφυγή, παρά το γεγονός ότι σε πολλά χαρακτηριστικά της θυμίζει την ενδικοφανή προσφυγή, διαφέρει με την τελευταία σε ένα κρίσιμο σημείο: στην έκταση του ελέγχου της προσβαλλόμενης, με προσφυγή, πράξης. Ο έλεγχος νομιμότητας στον οποίο προβαίνει το όργανο που εξετάζει την προσφυγή δεν είναι πλήρης, και δεν εκτείνεται στους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της πράξης ούτε στην τυχόν εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που επηρέασαν τη κρίση του διοικητικού οργάνου. Για τους παραπάνω λόγους, ο έλεγχος λόγω της μερικότητας του δεν μπορεί να είναι το ίδιο αποτελεσματικός με αυτόν που διενεργείται, για παράδειγμα με την ενδικοφανή προσφυγή. Βέβαια, ο έλεγχος νομιμότητας που συντελείται στο πλαίσιο εξέτασης μίας ειδικής προσφυγής, σε μερικές περιπτώσεις είναι ο μόνος που συνάδει με τις σχετικές συνταγματικές επιταγές, όπως για παράδειγμα στις προσφυγές κατά πράξεων οργάνων Ο.Τ.Α. ή κατά πράξεων πρυτάνεων Α.Ε.Ι : η αναγνωρισμένη συνταγματικά αυτοδιοίκηση των συγκεκριμένων οργανισμών, επιβάλλει μόνο την κρατική εποπτεία επί των πράξεών τους, δηλαδή έλεγχο νομιμότητας. Κάθε διεύρυνση αυτού του ελέγχου σε πεδία σκοπιμότητας, θεωρείται ότι εμποδίζει την ελεύθερη λειτουργία των οργανισμών και βρίσκει απέναντί της τη συνταγματική ρύθμιση.

Παρά τα ανωτέρω, η διαδικασία που διενεργείται στα πλαίσια της προσέγγισης μιας ειδικής προσφυγής, αποτελεί σημαντικό εργαλείο ελέγχου της διοικητικής δράσης, καθώς οι νομοθετικές διατάξεις που καθορίζουν τις προϋποθέσεις άσκησης της προσφυγής, δημιουργούν ένα έντονα ρυθμισμένο διαδικαστικό πλαίσιο που μπορεί να τονώσει τον αντικειμενικό και αποτελεσματικό χαρακτήρα της εξέτασής της.

Σε κάθε περίπτωση, η αναβάθμιση του ελέγχου που πραγματοποιείται μέσω των ειδικών προσφυγών, θα μπορούσε να επιτευχθεί, με την ανάθεση του ελέγχου, σε ad

hoc όργανα, με ειδική κατάρτιση των μελών τους ανάλογα με το αντικείμενο των διαφορών που θα εμπíπτουν στην αρμοδιότητά τους και που θα απολαμβάνουν εχέγγυα αμεροληψίας και αντικειμενικότητας κατά την κρίση τους. Σε αρκετές περιπτώσεις ειδικών προσφυγών, η εξέταση πραγματοποιείται από όργανο εντός της ίδιας ιεραρχίας, συνήθως το προϊστάμενο, γεγονός που εγείρει αμφιβολίες για την ποιότητα του ελέγχου. Σε κάθε περίπτωση ο προσδιορισμός ειδικού οργάνου για την εξέταση των προσφυγών θα πρέπει να είναι σύμφωνος με τις σχετικές συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές. Για παράδειγμα η ανάθεση του ελέγχου των Ο.Τ.Α. σε μία ανεξάρτητη αρχή, θα μπορούσε να εγείρει ζητήματα συνταγματικότητας της υποτιθέμενης ρύθμισης, αφού η εποπτεία επί των συγκεκριμένων οργανισμών πρέπει να είναι αποκλειστικά και με την στενή έννοια κρατική.

### **Γ. Η ειδική προσφυγή κατά πράξεων Ο.Τ.Α.**

Η πιο γνωστή ειδική προσφυγή νομιμότητας, είναι εκείνη που ασκείται κατά πράξεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα, με τις διατάξεις του Ν. 4555/2018 και συγκεκριμένα του άρθρου 118 που αντικατέστησε το άρθρο 227 του Ν. 3852/2010, ρυθμίζεται η διαδικασία προσβολής των αποφάσεων των οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. Τα κύρια χαρακτηριστικά της εν λόγω προσφυγής είναι τα εξής:

- i. Αρμόδιο όργανο εξέτασης της ειδικής προσφυγής, ορίζεται ο Επόπτης Ο.Τ.Α, ο οποίος είναι προϊστάμενος κάθε αυτοτελούς υπηρεσίας Ο.Τ.Α., οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό. Ο Επόπτης είναι το όργανο του κράτους μέσω του οποίου ασκείται η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, όπως συγκεκριμένα ορίζει ο νόμος. Ο έλεγχος της νομιμότητας μπορεί να περιλαμβάνει την ενδεχόμενη έλλειψη αιτιολογίας της πράξης, την παράβαση νόμου, την κακή χρήση της διακριτικής έρευνας κ.α. (ΙΤΑ, 2006). Ο Επόπτης διορίζεται με τετραετή θητεία, πρέπει να έχει συγκεκριμένα προσόντα σύμφωνα με την νομοθετική διάταξη και να μην εμπίπτει σε συγκεκριμένα

κωλύματα που να επηρεάζουν την άνεμπόδιστη και αντικειμενική ελεγκτική κρίση του. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Επόπτης Ο.Τ.Α., μπορεί να ασκήσει και αυτεπαγγέλτως έλεγχο νομιμότητας και να ακυρώσει οποιαδήποτε πράξη των οργάνων των Ο.Τ.Α. εντός προθεσμίας 2 μηνών από τη δημοσίευση ή έκδοσή τους.

- ii. Με ειδική προσφυγή προσβάλλονται οι αποφάσεις των οργάνων των Ο.Τ.Α., καθώς και οι ατομικές πράξεις εντός προθεσμίας 15 ημερών από την δημοσίευση, κοινοποίηση ή έκδοσή τους. Μάλιστα στις περιπτώσεις ατομικών πράξεων αυτές κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, με απόδειξη παραλαβής, με υποχρεωτική αναφορά ότι κατ' αυτών χωρεί ειδική διοικητική προσφυγή για λόγους νομιμότητας μέσα στην ανωτέρω προθεσμία (Εγκ.Υπ Εσωτερικών: 27/ 13 /8/ 2018).

Προβάλλεται επίσης και η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των ανωτέρω οργάνων εντός 15 ημερών από την σχετική τασσόμενη προθεσμία ή σε κάθε περίπτωση εντός τριών μηνών από την υποβολή αίτησης του ενδιαφερόμενου. Το τελευταίο στοιχείο είναι και αυτό που διαφοροποιεί την συγκεκριμένη προσφυγή από τον κανόνα που ισχύει στις υπόλοιπες ειδικές προσφυγές και είναι η μη δυνατότητα προσβολής παραλείψεων της Διοίκησης.

- iii. Τα πρόσωπα που νομιμοποιούνται να ασκήσουν την συγκεκριμένη προσφυγή είναι οι ενδιαφερόμενοι που έννομο συμφέρον τους πλήττεται από πράξεις, αποφάσεις ή παραλείψεις των αυτοδιοικητικών οργάνων, αλλά και οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν, όπως και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς.
- iv. Σε περίπτωση που έχει ασκηθεί αίτηση θεραπείας κατά πράξης οργάνου Ο.Τ.Α., αναστέλλεται η προθεσμία άσκησης της ειδικής προσφυγής μέχρι την έκδοση της απόφασης επ αυτής ή σε κάθε περίπτωση μέχρι την παρέλευση 30 ημερών,
- v. Ο νόμος τάσσει αποκλειστική προθεσμία 2 μηνών από την υποβολή της προσφυγής, εντός της οποίας ο Επόπτης οφείλει να εκδώσει τη σχετική

απόφαση. Σε περίπτωση παρέλευσης της προθεσμίας χωρίς έκδοση απόφασης τεκμαίρεται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί.

- vi. Σύμφωνα με το αρ. 227 Ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Η ανωτέρω προϋπόθεση δεν ισχύει μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, διαδικασία που δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη.
- vii. Προβλέπεται η δυνατότητα να αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης, μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης επί της προσφυγής εάν συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι που το επιβάλλουν.
- viii. Οι αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α. είναι εκτελεστές και προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.
- ix. Σύμφωνα με το αρ. 231 του Ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει τα συλλογικά και μονομελή όργανα των δήμων και των περιφερειών, καθώς και τα νομικά πρόσωπα και οι σύνδεσμοι αυτών έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α

Σημειώνεται ότι μέχρι την τροποποίηση του σχετικού νόμου το 2018, αρμόδιο όργανο για την εξέταση των ειδικών προσφυγών, ήταν ( και είναι μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας διορισμού των Εποπτών) ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Με την ανωτέρω τροποποίηση επιχειρείται η μεταβίβαση της ελεγκτικής αρμοδιότητας από της αποκεντρωμένες διοικήσεις στις νεοσυσταθείσες αυτοτελείς υπηρεσίες Ο.Τ.Α., για λόγους που αφορούν κυρίως στον περιορισμό του φόρτου εργασίας από τις υποστελεχωμένες αποκεντρωμένες διοικήσεις και την προσπάθεια να επιτευχθεί μία ταχύτερη διοικητική διαδικασία διεκπεραίωσης των σχετικών υποθέσεων.

Λόγω του πρόσφατου χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων, η νομολογιακή αντιμετώπιση της συγκεκριμένης ειδικής προσφυγής αφορά στο προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο. Ειδικότερα, στην με αριθμό ΣτΕ 2667/2012 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), σημειώνεται ότι η ειδική διοικητική προσφυγή κατά των πράξεων του Γ. Γ. Περιφέρειας ενώπιον του Υπουργού διακόπτει την προθεσμία ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της υποκείμενης στην προσφυγή πράξης του Γ. Γραμματέα.

Περαιτέρω, στην απόφαση ΣτΕ 2712/2005 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), γίνεται αναφορά στην ειδική προσφυγή κατά απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και σημειώνεται ότι η ανωτέρω μπορεί να υποβληθεί και ταχυδρομικά με συστημένη επιστολή.

#### **Δ. Η ειδική προσφυγή στη διαδικασία διορισμού, εξέλιξης και μονιμοποίησης καθηγητών Α.Ε.Ι.**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4009/2011, όπως έχει αντικατασταθεί και ισχύει, στο άρθρο 20 παρ. 2 προβλέπεται η υποβολή ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά της πράξης του πρύτανη Α.Ε.Ι., σχετικά με τον διορισμό καθηγητών, ύστερα από σχετικό αίτημα διορισμού ή εξέλιξης.

Εισαγωγικά, σχετικά με την προβλεπόμενη διαδικασία ο διορισμός καθηγητή σε Α.Ε.Ι. ή η εξέλιξή του, πραγματοποιείται μετά την εκλογή του από το Εκλεκτορικό Σώμα του Οργανισμού, αν υπάρχουν περισσότεροι του ενός υποψήφιοι ή μετά την αποδοχή της υποψηφιότητας του, μετά από ψηφοφορία αν είναι ο μοναδικός υποψήφιος για τη σχετική θέση. Ακολούθως ο πρόεδρος του εκάστοτε Τμήματος του Ιδρύματος, εντός τριάντα ημερών διαβιβάζει το πρακτικό του Εκλεκτορικού Σώματος, μαζί με όλα τα σχετικά έγγραφα, για την εκλογή, εξέλιξη ή μονιμοποίηση καθηγητή στον Πρύτανη για τον έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός 2 μηνών. Ο παραπάνω έλεγχος αποτελεί προληπτικό έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο πρύτανης σε αντίθεση με τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας που είναι σχετικός με την εξέταση της ειδικής προσφυγής από τον Υπουργό Παιδείας. Ο πρύτανης εάν διαπιστώσει ζήτημα παραβίασης της αρχής της νομιμότητας μπορεί να αναπέμψει στη σχολή το φάκελο της υπόθεσης, για επανάληψη της διαδικασίας. Τελικώς ο διορισμός του υποψήφιου καθηγητή πραγματοποιείται με πράξη του πρύτανη, η οποία εκδίδεται μέσα σε δύο μήνες από τη διαβίβαση του σχετικού φακέλου και ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας της επιλογής ή της εξέλιξης.

Η ανωτέρω πράξη του Πρύτανη είναι η εκτελεστή διοικητική πράξη που μπορεί να προσβληθεί με ειδική διοικητική προσφυγή. Η συγκεκριμένη προσφυγή προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Ν.4009/2011 , όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 46 του Ν.4521/2018.



Ειδικότερα:

1. Αρμόδιο όργανο για την εξέταση της σχετικής προσφυγής είναι ο Υπουργός Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων. Ο σχετικός έλεγχος νομιμότητας δύναται να διενεργηθεί και αυτεπαγγέλτως από τον Υπουργό. Είναι έλεγχος νομιμότητας κατασταλτικός, σύμφωνος με την προβλεπόμενη εποπτεία που ασκείται από την κρατική εξουσία στα αυτοδιοικούμενα Α.Ε.Ι., όπως επιτάσσει το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος.
2. Η προσφυγή στρέφεται κατά της πράξης του πρύτανη σχετικά με την εκλογή ή την εξέλιξη του καθηγητή, ή κατά της διαπιστωτικής πράξης του εάν έχει προηγηθεί άγονη διαδικασία ή κατά της πρυτανικής πράξης αναπομπής. Η ύπαρξη προηγούμενης πρυτανικής πράξης αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της ειδικής προσφυγής.
3. Η οριζόμενη αποκλειστική προθεσμία για την υποβολή της ειδικής προσφυγής είναι εξήντα ημέρες από τη δημοσίευση της πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής ο ενδιαφερόμενος, ενώ για τις περιπτώσεις άγονης εκλογής, η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί εντός δύο μηνών από την έκδοση της σχετικής διαπιστωτικής πράξης από τον πρύτανη. Για τις περιπτώσεις αναπομπής η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί εντός δύο μηνών από την έκδοση της πρυτανικής πράξης αναπομπής.
4. Νομιμοποιείται να προσβάλλει την πρυτανική πράξη όποιος έχει έννομο συμφέρον, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 47 του π.δ. 18/1989, δηλαδή όποιος έχει έννομο συμφέρον να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ. Σε κάθε περίπτωση έννομο συμφέρον έχει εκείνος του οποίου τα συμφέροντα προσβάλλονται από διοικητική πράξη. Στο σημείο αυτό σημειώνεται ότι σχετικά με την έννοια του έννομου συμφέροντος, υπήρξε αμφισβήτηση αναφορικά με όσα ορίζει ο νόμος 4009/2011, πριν τη αντικατάστασή του, από τον νόμο 4386/2016. Ειδικότερα, η προηγούμενη καταργηθείσα διάταξη, όριζε ότι τη συγκεκριμένη προσφυγή μπορούσε να ασκήσει, εκτός από τον συνυποψήφιο του καθηγητή που είχε εκλεγεί και κάθε μέλος της ακαδημαϊκής κοινότητας του Ιδρύματος. Με τη συγκεκριμένη αναφορά ήταν ενδεχόμενο να διευρυνθεί ο κύκλος των προσώπων που μπορούσαν να προσβάλουν τη πρυτανική πράξη. Το ΣτΕ με την υπ. Αρίθμ. 4841/2014, απόφασή του διαπίστωσε την ανάγκη το έννομο συμφέρον του ασκούντος την προσφυγή να είναι άμεσο και προσωπικό,.

5. Ο έλεγχος που διενεργείται από τον Υπουργό Παιδείας, είναι έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλόμενης πρυτανικής πράξης.
6. Η απόφαση του Υπουργού Παιδείας επί της προσφυγής πρέπει να εκδοθεί σε αποκλειστική προθεσμία έξι μηνών από τη στιγμή που περιήλθε ο φάκελος της υπόθεσης στο Υπουργείο Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων. Η σχετική προθεσμία είναι αποκλειστική και μετά την παρέλευσή της δεν είναι νόμιμη η έκδοση απόφασης από τον αρμόδιο Υπουργό( 306/2018 Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ.).
7. Εάν διαπιστωθεί έλλειψη νομιμότητας, ο Υπουργός Παιδείας ακυρώνει την πράξη του πρύτανη και αναπέμπει την υπόθεση στο οικείο Ίδρυμα, προκειμένου να συνεχιστεί η διαδικασία από το σημείο που παρουσιάζεται η έλλειψη νομιμότητας. (αρ.6 παρ. 9 του Ν.2083/1992, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Η απόφαση του Υπουργού Παιδείας επί της ασκηθείσας προσφυγής που ακυρώνει την πρυτανική πράξη, πρέπει να είναι δημοσιευτέα στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, όπως ακριβώς και η προσβαλλόμενη πράξη, όπως προκύπτει και από την 306/2016 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η νομολογιακή αντιμετώπιση της συγκεκριμένης προσφυγής αναφέρεται κυρίως στις τυπικές προϋποθέσεις άσκησής της. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3574/2010 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), η απόφαση του Υπουργού Παιδείας που δέχεται την ειδική διοικητική προσφυγή και ακυρώνει την πρυτανική πράξη διορισμού ή εξέλιξης καθηγητή Α.Ε.Ι. πρέπει να είναι δημοσιευτέα όπως η προσβαλλόμενη πράξη.

Τέλος, η απόφαση ΣτΕ 1064/2011 (ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ), αναφέρει ότι μετά την πάροδο της αποκλειστικής προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει να διενεργηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό ο έλεγχος νομιμότητας της πράξης του πρύτανη ο Υπουργός δεν δύναται πλέον να ασκήσει εκ νέου έλεγχο νομιμότητας.

\

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

#### 1. Η ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Η ανάγκη να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα διοικητικής επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν στο ευαίσθητο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, που να χαρακτηρίζεται από αμεροληψία και ανεξαρτησία, επέβαλε την σύσταση μιας Ανεξάρτητης Αρχής, της Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.). Όπως αναφέρεται και στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής, σκοπός της σύστασής της, η οποία πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 347, του Ν.4412/2016, ήταν η ανάγκη να δημιουργηθεί ένα σύστημα αποτελεσματικής προδικαστικής προστασίας, ικανό να προβλέπει και συνάμα να αποτρέπει πραγματικές στρεβλώσεις και να εκφράσει την επιταγή ταχείας διεκπεραίωσης των διαδικασιών.(πηγή <http://www.aerp-procurement.gr/>). Άλλωστε η Εισηγητική Έκθεση του προαναφερόμενου νόμου τονίζει την ανάγκη εγκαθίδρυσης ενός οργάνου ανεξάρτητου και εξειδικευμένου, με αποκλειστική αρμοδιότητά του τον διοικητικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων και την παροχή ταχείας και αποτελεσματικής προστασίας, χωρίς να προϋποτίθεται η προηγούμενη άσκηση ένδικου βοηθήματος. (πηγή: [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr))

Πράγματι, από την φύση της, η σύναψη μίας διοικητικής σύμβασης, πρέπει να διέπεται από ταχύτητα, αφού η κάλυψη των διαφόρων αναγκών του δημοσίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Κυβέλος, 2016). Επίσης, ο μεγάλος αριθμός διοικητικών προσφυγών κατά το στάδιο σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης προκαλούσε “υπερφόρτωση” της δικαστικής διαδικασίας που είχε ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση της επίλυσής τους.

Η διοικητική προσφυγή που προβλέπεται στα άρθρα 346-367, του Ν. 4412/2016, συγκεντρώνει σωρευτικά όλα τα χαρακτηριστικά της ενδικοφανούς προσφυγής, όπως έχουν αναφερθεί ανωτέρω. Ειδικότερα:

- I. Η προσφυγή προβλέπεται λεπτομερέστατα από το νόμο μέσω του οποίου συστήνεται ένα διοικητικό όργανο (Ανεξάρτητη Αρχή) το οποίο είναι επιφορτισμένο με την επίλυση του συνόλου των διοικητικών διαφορών που ανακύπτουν στο πεδίο της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Το ανωτέρω

διοικητικό όργανο αποφαινεται αιτιολογημένα επί της βασιμότητας των προβαλλομένων νομικών και πραγματικών ισχυρισμών του προσφεύγοντος, του παρεμβαίνοντος και των ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής και δέχεται (εν όλω ή εν μέρει) ή απορρίπτει την προσφυγή. Επίσης, το ανωτέρω όργανο μπορεί να προχωρήσει σύμφωνα με τα άρθρα 368-371, σε ακύρωση σύμβασης εάν στοιχειοθετηθούν συγκεκριμένοι λόγοι.

- II. Προβλέπεται ειδική προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής, καθώς όπως ορίζεται στα άρθρα 361 Ν.4412/2016 και 4 του π.δ. 39/2017, η προθεσμία άσκησης προσφυγής κατά πράξης αναθέτουσας αρχής/ φορέα είναι :α) δέκα ή δεκαπέντε ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα, ανάλογα αν πράξη κοινοποιήθηκε με ηλεκτρονικά μέσα, τηλεομοιοτυπία, ή με άλλα μέσα, β) δέκα ημέρες από την πλήρη γνώση της πράξης από τον θιγόμενο οικονομικό φορέα, ή γ) δεκαπέντε μέρες, από την επόμενη της συντελεσμένης παράλειψης, αν η προσβάλλεται διοικητική παράλειψη. Επίσης, τριάντα ημέρες από την δημοσίευση της απόφασης για ανάθεση, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της σύμβασης. Σημειώνεται, ότι η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της κωλύουν επί ποινή ακυρότητας τη σύναψη της σύμβασης χωρίς όμως να κωλύεται η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας.
- III. Προβλέπεται συγκεκριμένη εικοσαήμερη προθεσμία από την εξέταση της προσφυγής, εντός της οποίας το ανεξάρτητο όργανο πρέπει να εκδώσει απόφαση επ αυτής. Αν συνυπολογιστεί και η τασσόμενη από το νόμο, προθεσμία των 40 ημερών από την ημέρα κατάθεσης της προσφυγής εντός της οποίας πρέπει να πραγματοποιηθεί η εξέτασή της, συνολικά η έκδοση της απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τις 60 ημέρες από την προαναφερόμενη κατάθεση. Οι ανωτέρω προθεσμίες είναι αποκλειστικές.
- IV. Αντικείμενο της προδικαστικής προσφυγής μπορεί να είναι κάθε διοικητική πράξη ή και παράλειψη. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον νόμο, κάθε ενδιαφερόμενος, ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί κάποια από τις προαναφερόμενες συμβάσεις και έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της ενωσιακής ή εθνικής νομοθεσίας, έχει δικαίωμα να

προσφύγει στην Α.Ε.Π.Π., ασκώντας προδικαστική προσφυγή.

- V. Η άσκηση προδικαστικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης ένδικων μέσων, ενώπιον του ΣτΕ ή των διοικητικών δικαστηρίων.
- VI. Ο νόμος ορίζει ως πρόσθετη προϋπόθεση για την άσκηση της προσφυγής, την καταβολή παραβόλου για το παραδεκτό της, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό 0,50% της προϋπολογισθείσας αξίας της σύμβασης.
- VII. Επίσης, ο νόμος ορίζει συγκεκριμένη προθεσμία κατάθεσης της προσφυγής, η οποία υποβάλλεται υποχρεωτικά με τη χρήση τυποποιημένου εντύπου και κατατίθεται ηλεκτρονικά στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού και ακολούθως κοινοποιείται στην Α.Ε.Π.Π.
- VIII. Όπως συμβαίνει και στις υπόλοιπες περιπτώσεις ενδικοφανών προσφυγών, η Ανεξάρτητη Αρχή μπορεί, ύστερα από αίτημα του προσφεύγοντος, το οποίο περιλαμβάνεται στην προσφυγή ή αυτεπαγγέλτως, να εκδώσει απόφαση αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης και να ορίσει τα κατάλληλα προσωρινά μέτρα που πρέπει να ληφθούν έως ότου αποφανθεί για την προδικαστική προσφυγή.
- IX. Σχετικά με την απόφαση της αρχής ο νόμος ορίζει ότι σε περίπτωση αποδοχής προσφυγής κατά πράξης, η προσβαλλόμενη πράξη ακυρώνεται ολικώς ή μερικώς, ενώ σε περίπτωση προσφυγής κατά παράλειψης, ακυρώνεται η παράλειψη και η υπόθεση αναπέμπεται στην αναθέτουσα αρχή για να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Η Α.Ε.Π.Π. δεν έχει εξουσία τροποποίησης ή μεταρρύθμισης της προσβαλλόμενης πράξης και κατά συνέπεια δεν υποκαθιστά την αναθέτουσα αρχή και δεν διορθώνει τις αποφάσεις της. Παρατηρούμε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο νόμος με ειδική ρύθμισή του, απαγορεύει να ισχύσει το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα της άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής, καθώς αρμόδιο μετά την ακύρωση, μερική ή ολική, της προσβαλλόμενης πράξης, όργανο για τροποποίηση, μεταρρύθμιση ή έκδοση νέας πράξης, παραμένει η Αναθέτουσα αρχή, που είχε εκδώσει τη προσβαλλόμενη.
- X. Τέλος, επειδή στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, διακυβεύονται συμφέροντα διάφορων οικονομικών οργανισμών, οι οποίοι εμπλέκονται στις

διαγωνιστικές διαδικασίες για την κατακύρωση της σύμβασης, μεγαλώνει το εύρος των νομιμοποιούμενων προσώπων που μπορούν να συμμετάσχουν στην διαδικασία της προδικαστικής προσφυγής. Γι αυτό το λόγο, προβλέπεται από τον νόμο , στο άρθρο 362 παρ. 3 , η δυνατότητα παρέμβασης τρίτων στη διαδικασία εξέτασης , όταν τα συμφέροντά τους επηρεάζονται από την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής.

Συμπερασματικά, είναι εμφανής η λεπτομερέστατη ρύθμιση της νομοθετικής διάταξης, σχετικά με την διαδικασία υποβολής αλλά και εξέτασης της συγκεκριμένης ενδικοφανούς προσφυγής, ιδιαίτερα αν συνυπολογιστεί η σημασία των δημοσίων συμβάσεων για την εύρυθμη λειτουργία του Δημοσίου.

## **2. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ-ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ**

Η εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, από ένα ανεξάρτητο όργανο όπως η Α.Ε.Π.Π., αν και είναι σχετικά πρόσφατη, καθώς σύμφωνα με την ρύθμιση του σχετικού ν.4412/2016, η λειτουργία της Αρχής ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2017, εμφανίζει ήδη τα στοιχεία της αμεροληψίας και αποτελεσματικότητας που είναι απαραίτητα για την επίλυση των πολυάριθμων διοικητικών διαφορών στο συγκεκριμένο πεδίο.

Αρχικά, είναι σημαντική η πρόβλεψη σύστασης ενός ανεξάρτητου οργάνου, το οποίο θα είναι το μόνο διοικητικό όργανο που θα είναι αρμόδιο για την εξέταση των σχετικών προσφυγών. Ιδιαίτερα, αν συνυπολογιστεί το καθεστώς που επικρατούσε μέχρι την σύσταση και λειτουργία της Α.Ε.Π.Π., διακρίβώνεται ακριβέστερα ότι το στοιχείο της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας της εξέτασης των ενδικοφανών προσφυγών διασφαλίστηκε περισσότερο. Μέχρι το 2017 και την ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής, η δυνατότητα διοικητικής αμφισβήτησης των πράξεων των αναθετουσών αρχών στις δημόσιες συμβάσεις πραγματοποιούνταν μέσω της κατάθεσης ένστασης από τον πληττόμενο οικονομικό οργανισμό, που εξετάζοταν από το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο της αναθέτουσας. Η εξέταση μίας διοικητικής προσφυγής από όργανο εντός της ίδιας διοικητικής διάρθρωσης, αν και ιεραρχικώς ανώτερο, δεν διασφαλίζει την αμερόληπτη και αντικειμενική προστασία των ιδιωτικών

δικαιωμάτων, που πλήττονται από μία διοικητική ενέργεια, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω. Πολλές φορές τα ιεραρχικώς προϊστάμενα όργανα αποφεύγουν να μεταβάλουν την κρίση που διατυπώθηκε από το υφιστάμενο πρωτοβάθμιο όργανο ή δεν προχωρούν στην εξέταση της προσφυγής, απορρίπτοντάς την σιωπηρώς και μεταβιβάζοντας την οριστική εκδίκαση της υπόθεσης, στα διοικητικά δικαστήρια.

Η πρόβλεψη για σύσταση ενός ανεξάρτητου οργάνου που θα επιλαμβάνεται των διοικητικών διαφορών μέσω μιας διαδικασίας που ρυθμίζεται εξαντλητικά από την σχετική νομοθετική διάταξη, εξυπηρετεί τον πραγματικό σκοπό της ύπαρξης της ενδικοφανούς προσφυγής στη Δημόσια Διοίκηση, καθιστώντας αποτελεσματικό τον Διοικητικό αυτοέλεγχο και οδηγώντας ένα σημαντικό αριθμό διαφορών στην διοικητική επίλυση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016, και των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων (ΠΔ 38/2017, ΠΔ 39/2017, Π.Δ. 57/2017, Π.Δ 58/2017), τα μέλη της Α.Ε.Π.Π., απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Όπως ειδικότερα αναφέρεται, τα μέλη της Α.Ε.Π.Π., κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους και υποχρεούνται να τηρούν τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας. Είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και τελούν, για το λόγο αυτό, σε αναστολή άσκησης οποιουδήποτε έμμισθου δημοσίου ή δικηγορικού λειτουργήματος ή οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας (πηγή :<http://www.aepp-procurement.gr/>).

Μέσω μίας σειράς κωλυμάτων και ασυμβιβάστων, που σχετίζονται με τα μέλη της Α.Ε.Π.Π., εξασφαλίζεται η προσωπική ανεξαρτησία τους, ενώ σύμφωνα με την νομοθετική πρόβλεψη, η Α.Ε.Π.Π. διέπεται από λειτουργική ανεξαρτησία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, και υπόκειται μόνο στον έλεγχο της Βουλής κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της. Περαιτέρω, η Ανεξάρτητη Αρχή απολαμβάνει και οικονομικής ανεξαρτησίας, καθώς οι δαπάνες λειτουργίας της και οι αμοιβές του προσωπικού της καλύπτονται από δικά της μέσα, όπως για παράδειγμα οι υποχρεωτικές κρατήσεις που ισχύουν υπέρ της λειτουργίας της, επί κάποιων δημόσιων συμβάσεων. Τέλος ένα σύστημα εκ περιτροπής ανάθεσης των προδικαστικών προσφυγών στα μέλη της Α.Ε.Π.Π., ολοκληρώνει τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας που προσδίδουν στην Αρχή την δυνατότητα επιτυχούς διεκπεραίωσης των αρμοδιοτήτων της.

Προς επίρρωση των ανωτέρω παρατηρήσεων, τα στατιστικά στοιχεία που έχει δημοσιοποιήσει η Αρχή, στην Ετήσια έκθεση Πεπραγμένων της για το 2017,

αναδεικνύουν την μέχρι σήμερα αποτελεσματικότητα της ενδικοφανούς προσφυγής μετά την ισχύ του ν.4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις. Περίοδος αναφοράς για τα στοιχεία που έχει δημοσιοποιήσει η Αρχή, είναι αυτή που αφορά στους πρώτους μήνες της λειτουργίας της, δηλαδή από 22-6-2017 μέχρι 31-12-2017.

Αρχικά, όπως προκύπτει από τον ακόλουθο πίνακα, τους επτά πρώτους μήνες λειτουργίας της Αρχής υποβλήθηκαν 421 ενδικοφανείς προσφυγές και μάλιστα με αυξητικό ρυθμό ανά μήνα γεγονός που υποδηλώνει την αποδοχή που είχε προοδευτικά η καινούργια διοικητική διαδικασία.

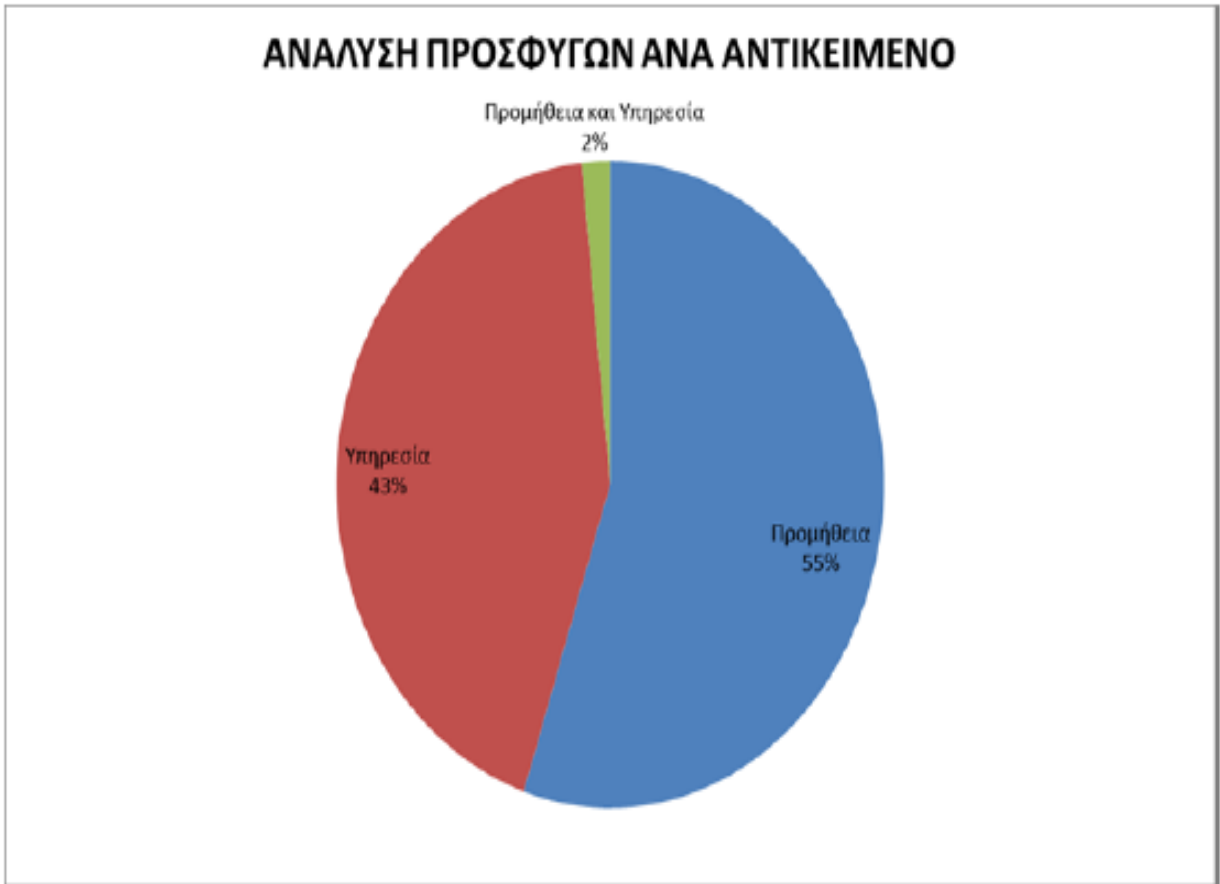
**Πίνακας 1 ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΕΙΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΑΝΑ ΜΗΝΑ**

ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ								
ΜΗΝΑΣ	ΙΟΥΝΙΟΣ	ΙΟΥΛΙΟΣ	ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ	ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ	ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ	ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ	ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	1	8	47	58	87	102	118	421

(Πηγή: Τμήμα πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

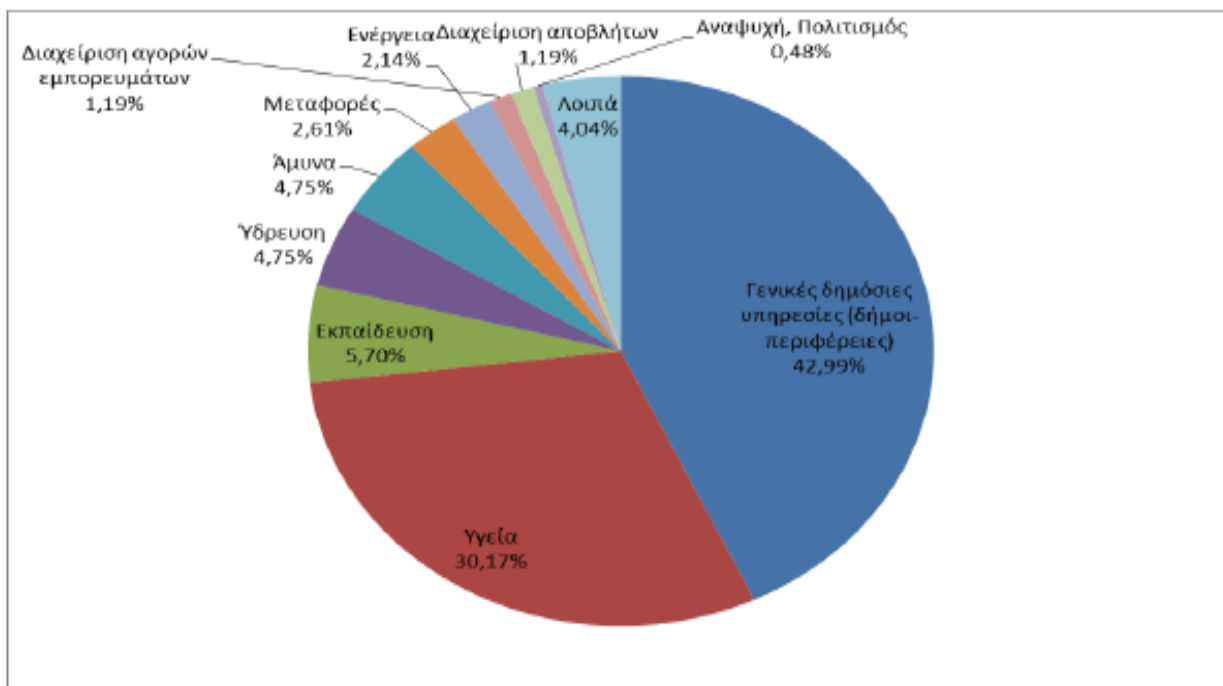
Οι προδικαστικές προσφυγές που υποβλήθηκαν αφορούσαν κυρίως δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και ακολούθως δημόσιες συμβάσεις ανάθεσης υπηρεσιών.





(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

Ο κύριος όγκος των ενδικοφανών προσφυγών στράφηκε κατά πράξεων κυρίως της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την ιδιότητά τους ως Ανεθετουσών Αρχών ενώ ακολούθησαν οι πράξεις των Υπηρεσιών Υγείας



(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

Χαρακτηριστικό του ακόλουθου πίνακα είναι το γεγονός ότι εκδόθηκαν 358 αποφάσεις επί των ασκηθεισών προσφυγών, ποσοστό αρκετά μεγάλο σε σχέση με τις υποβληθείσες προσφυγές, ενώ από αυτές οι 218 ήταν οριστικές αποφάσεις ενώ οι 141 αποφάσεις που αφορούσαν τη χορήγηση αναστολής. Επιπλέον, σημαντικό στοιχείο που προκύπτει από τον σχετικό πίνακα είναι το γεγονός ότι η πλειοψηφία των αποφάσεων σχετικά με την χορήγηση προσωρινής προστασίας στους αιτούντες, είχε θετική έκβαση, γεγονός που καταδεικνύει ότι συνεκτιμήθηκε η ανάγκη του αιτούντος για προσωρινή αποτροπή της ζημίας που του προκαλείται, μέχρι το πέρας της εξέτασης της προσφυγής.

Πίνακας 2 ΠΟΣΟΣΤΑ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

<b>ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΕΝΩΠΙΟΝ ΑΕΠΠ</b>			
<b>ΕΙΔΟΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ</b>	<b>ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ</b>	<b>ΠΛΗΘΟΣ</b>	<b>%</b>
<b>ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ</b>	ΔΕΚΤΕΣ	83	37,92%
	ΑΠΟΡΡΙΠΤΙΚΕΣ	135	62,08%
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	<b>218</b>	<b>100,00%</b>
<b>ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ. ΜΕΤΡΩΝ</b>	ΔΕΚΤΕΣ	115	81,56%
	ΑΠΟΡΡΙΠΤΙΚΕΣ	26	18,44%
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	<b>141</b>	<b>100,00%</b>

(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

Ο μέσος χρόνος έκδοσης της απόφασης είναι 29 ημέρες και είναι σημαντικά μικρότερος από την οριζόμενη από τον νόμο ανώτατη προθεσμία που είναι 60 ημέρες. Το ακόλουθο στοιχείο είναι πολύ σημαντικό διότι αναδεικνύει τη συμβολή της συγκεκριμένης διαδικασίας στην ταχύτερη εκδίκαση των διοικητικών διαφορών.

Πίνακας 3 ΜΕΣΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ (ΗΜΕΡΕΣ)

<b>ΜΕΣΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ (ΗΜΕΡΕΣ)</b>	
<b>ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ</b>	29
<b>ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ</b>	7

(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

Τέλος, σημαντικότατο στοιχείο είναι ο αριθμός των αποφάσεων της Α.Ε.Π.Π. που προσβλήθηκε τελικώς με ένδικα μέσα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και ο

αριθμός των αποφάσεων που έκαναν δεκτές τις σχετικές προσφυγές ακυρώνοντας αποφάσεις της αρχής. Όπως παρατηρούμε στον ακόλουθο πίνακα, από τις 218 οριστικές αποφάσεις της Α.Ε.Π.Π., μόνο κατά μιας ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως, ενώ υποβλήθηκαν 53 αιτήσεις αναστολής στα διοικητικά δικαστήρια και εκδόθηκαν 14 αποφάσεις από τις οποίες μόνο 4 χορήγησαν το μέτρο. Ο μικρός αριθμός αποφάσεων της Α.Ε.Π.Π. που τελικώς προσβλήθηκε στα διοικητικά δικαστήρια αλλά και το είδος των δικαστικών αποφάσεων που εκδόθηκαν, μαρτυρούν τα χαρακτηριστικά αμεροληψίας και αντικειμενικότητας της διοικητικής διαδικασίας, που πηγάζουν από την ανεξαρτησία και την κατάρτιση των μελών της Αρχής και συμβάλλουν στην ταχεία διεκπεραίωση των διοικητικών προσφυγών.

**Πίνακας 4 ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΑΝΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ**

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ	ΑΙΤΗΣΕΙΣ	ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	ΔΕΚΤΕΣ	ΑΠΟΡ/ΚΕΣ	ΠΑΡΑΠ/ΚΕΣ	ΔΕΚΤΕΣ/ΣΥΝΟΛΟ
ΔΕΦ (ΙΔ)	1	0	0	0	0	-
<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>

(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π., ίδια επεξεργασία)

**Πίνακας 5 ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΕΚΤΕΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (%)**

ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ Α.Ε.Π.Π.	ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ/ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (%)	ΔΕΚΤΕΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ/ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (%)	ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ/ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	ΔΕΚΤΕΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ/ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (%)
218	24,31%	1,83%	0,46%	-

(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π., ίδια επεξεργασία)



(Πηγή: Τμήμα Πληροφορικής Α.Ε.Π.Π.)

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της ετήσιας έκθεσης της Α.Ε.Π.Π., ο μεγάλος αριθμός αποφάσεων που εξέδωσε η αρχή, η συνεχώς αυξανόμενη τάση κατάθεσης προσφυγών, αλλά και ο μικρός αριθμός των δικαστικών προσβολών κατά των αποφάσεών της, συνηγορούν στο γεγονός ότι η νομοθετική ρύθμιση που προέβλεψε μία διοικητική διαδικασία ενδικοφανούς προσφυγής, λεπτομερέστατα οριοθετημένης από το νόμο και βασισμένης στο κύρος και την ανεξαρτησία μίας ανεξάρτητης αρχής, κρίνεται επιτυχημένη. Συγκεκριμένα, έχει δημιουργηθεί μία διαδικασία ταχείας εκδίκασης διοικητικών διαφορών, στην οποία αρμοδιότητα εξέτασης των προσφυγών έχει ένα διοικητικό όργανο που απολαμβάνει λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας. Το θετικό αποτέλεσμα δεν εξαντλείται στο πλαίσιο της Διοίκησης αλλά συνάμα επηρεάζει και το έργο της δικαιοσύνης, αφού μικρός αριθμός υποθέσεων, οδηγείται τελικώς στην δικαστική κρίση. Επιπρόσθετα, όπως καταμαρτυρά και ο αυξανόμενος αριθμός κατάθεσης των ενδικοφανών προσφυγών, το κύρος της Α.Ε.Π.Π. συμβάλλει ούτως ώστε οι πληττόμενοι, από διοικητικές ενέργειες, οικονομικοί οργανισμοί να εμπιστεύονται την διοικητική οδό, ως μία ταχύτερη και οικονομικότερη διαδικασία επίλυσης των διαφορών τους με την Διοίκηση. Η ανωτέρω μελέτη περίπτωσης, μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα για το τρόπο που μπορεί η ενδικοφανής προσφυγή να αποτελέσει εργαλείο στα χέρια μίας Δημόσιας Διοίκησης, η οποία μέσω της αντικειμενικότητας και της αποτελεσματικότητάς της, θα μπορεί από τη μία να αυτοελέγχεται και από την άλλη να προστατεύει τα πληττόμενα ατομικά δικαιώματα.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι διοικητικές προσφυγές, άτυπες και τυπικές, αποτελούν παραδοσιακά ένα μέσο διοικητικού αυτοελέγχου και μια ευκαιρία της Διοίκησης να διαφυλάξει της αρχή της νομιμότητας αλλά και να προστατεύσει τα ιδιωτικά συμφέροντα που πολλές φορές θίγονται από τις ενέργειές της. Η πολύχρονη παρουσία των διοικητικών προσφυγών στη διοικητική πραγματικότητα έχει καταδείξει, ότι παρά το γεγονός ότι μπορούν να λειτουργήσουν υποβοηθητικά για την κρατική λειτουργία αλλά και για τους πολίτες, στην πραγματικότητα είναι επιβαρυνμένες με τις γνωστές παθογένειες που ταλαιπωρούν διαχρονικά τη Δημόσια Διοίκηση. Πολλές φορές υποτιμάται η ελεγκτική φύση τους από τα ίδια τα διοικητικά όργανα ή προσεγγίζονται από αυτά απλώς ως ένα αναγκαστικό και τυπικό στάδιο πριν τη βέβαιη υπαγωγή μίας διοικητικής υπόθεσης στα διοικητικά δικαστήρια.

Σε μία περίοδο προϊούσας οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής κρίσης, κατά την οποία η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο κράτος έχει δεχθεί ισχυρά πλήγματα, η ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης, να επιλύει, εντός του πεδίου δραστηριότητας της, διοικητικές διαφορές με ταχύτητα, αμεροληψία, αντικειμενικότητα και αποτελεσματικότητα είναι σίγουρο ότι θα ενδυναμώσει τους δεσμούς εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών. Περαιτέρω, η εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών διαφορών, θα αποτελέσει σημαντική βοήθεια για τον θεσμό της Δικαιοσύνης, περιορίζοντας το φόρτο εργασίας που προκαλεί ο μεγάλος αριθμός των σχετικών υποθέσεων, ενώ η ταχεία και με μηδαμινό κόστος για τους προσφεύγοντες επίλυση των διαφορών, θα είναι προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Όλα τα ανωτέρω βέβαια, προϋποθέτουν μία ολιστική προσέγγιση των διοικητικών προσφυγών, η οποία θα συνεκτιμά, τον πραγματικό τους ρόλο ως εργαλεία διοικητικού ελέγχου αλλά και την ανάγκη να καταστεί αυτός ο έλεγχος ουσιαστικά αποτελεσματικός για τη διοικητική λειτουργία στο σύνολό της.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ-ΕΚΘΕΣΕΙΣ

- Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών (2017), *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων*
- Αμπάτης, Α. (2016), Οι ενδικοφανείς προσφυγές:κριτική αξιολόγηση και προοπτικές, *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 3-4/2016, σελ. 130 επ.
- Γέροντας, ΑΠ./Λύτρας, Σ./Παυλόπουλος,Πρ./Σιούτη, ΓΛ./Φλογαίτης, Σ. (2004) , *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Δαγτόγλου, Π.Δ. (2012), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή:Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Δαγτόγλου, Π.Δ. (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή:Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (2005), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Τόμος Β*, Αθήνα-Κομοτηνή,: Σάκκουλας
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006), *Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α.-προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος.*
- Μανιτάκης, ΑΝΤ. (1994), *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος για την Συνταγματικότητα των νόμων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Καμτσίδου, ΙΦ. (2001) *Η επιφύλαξη υπερ του νόμου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Κτιστάκη, ΣΤ. (2015), *Η ενδικοφανής διαδικασία επίλυσης διαφορών: αποτελεσματικό μέσο ελέγχου της Διοίκησης σε εποχή οικονομικής κρίσης* Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 5/2015, σελ 604 επ.

- Κόρσος, Δημήτριος (2005), *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Κυβέλος, Σ.Κ. (2016), *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006), *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Μαρούλης, Α. (2001), *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Μουκίου, Χ. (2003), *Η «σιωπή» της Διοίκησης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Παναγοπούλου, Μ.Ε. (2000), *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Πρεβεδούρου, Ε. (2013), *Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσον επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, σελ 193επ.
- Ρέμελης, Κ. (1987), *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, Αθήνα-Κομοτηνή,: Σάκκουλας
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2002), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Τάχος, ΑΝΑΣΤ. (2009), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Τάχος, ΑΝΑΣΤ. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Τσάτσος, Θ. (1958), *Η αίτηση θεραπείας ως διοικητική προσφυγή*, Μελέται Συνταγματικού Δικαίου



- Φινοκαλιώτης, Κωνσταντίνος, (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκουλας

#### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- <http://www.aepp-procurement.gr/>
- <https://www.aade.gr/>
- <http://www.dsanet.gr/1024x768.htm>  
(Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ)
- <https://www.hellenicparliament.gr/>
- <https://lawdb.intrasoftnet.com/> (ΝΟΜΟΣ , Βάσεις Νομικών Δεδομένων)

#### ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

- ΣτΕ 384/2018
- ΣτΕ 236/2016
- ΣτΕ 3521/2015
- ΣτΕ 1097/2015
- ΣτΕ 2180/2013
- ΣτΕ 1592/2012
- ΣτΕ 2869/2012
- ΣτΕ 2667/2012
- ΣτΕ 2644/2011
- ΣτΕ 1064/2011
- ΣτΕ 3574/2010

- ΣτΕ 3388/2009
- ΣτΕ 835/2008
- ΣτΕ 3408/2008
- ΣτΕ 1602/2008
  
- ΣτΕ 3678/2007
  
- ΣτΕ 1054/2006
- ΣτΕ 1054/2006
- ΣτΕ 399/2006
- ΣτΕ 2712/2005
- ΣτΕ 1040/2005
- ΣτΕ 3046/2003
- ΣτΕ 1316/2001
- ΣτΕ 3925/2001
- ΣτΕ 2097/2000
- ΣτΕ 2308/2000
- ΣτΕ 4186/2000
  
- ΣτΕ 1687/1998
- ΣτΕ 3259/1998
- ΣτΕ 235/1993
- ΣτΕ 3523/1991
  
- ΔιοικΠρωτΑθ 14538/2004
  
- ΔιοικΕφΛαρ 30/2013





Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
ανάπτυξης και αναγέννησης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)