

**Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος**, *Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων «όμοιων» με ακυρωθείσα πράξη*, Βιβλιοθήκη Νομικής Θεωρίας και Πράξεως, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998.

Η Διοίκηση έχει απλή ευχέρεια ή υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της;

Το ακυρωτικό αποτέλεσμα των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων επεκτείνεται σε πράξεις τρίτες, που δεν έχουν συμπεροσβληθεί, αλλά έχουν όμοιο περιεχόμενο με την πράξη που ακυρώθηκε;

Με την ΣτΕ 370/1997 απόφαση, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο επέφερε ως προς τα δύο αυτά ζητήματα μια ριζοσπαστική μεταβολή στη μέχρι τότε νομολογία του, έτσι ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για μια σημαντική απόφαση που εμπλουτίζει με τη μείζονα πρόταση του συλλογισμού της τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, με τα όρια του δεδικοσμένου και του ακυρωτικού αποτελέσματος των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, καθώς και με τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις αυτές.

Ειδικότερα, στην 4<sup>η</sup> σκέψη της απόφασης ΣτΕ 370/1997 αναφέρεται: «4. Επειδή **κατά γενική αρχή του δικαίου**, η οποία έχει εφαρμογή εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, **η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να ανακαλεί πράξεις της, έστω και αν είναι παράνομες. Στις περιπτώσεις, όμως**, κατά τις οποίες με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή με αμετάκλητη απόφαση τακτικού διοικητικού δικαστηρίου ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα ή σε κανονιστική πράξη της Διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η παραπάνω αρχή κάμπτεται για τις λοιπές όμοιου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες έχουν τυχόν εκδοθεί με βάση την ίδια ανίσχυρη διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης, με την προϋπόθεση αφενός ότι για την ανάκλησή τους θα υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου από φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον **και αφετέρου** ότι με την ανάκληση της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης δεν θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλοπίστως από την εφαρμογή της ή, καιίτοι θίγονται τέτοια δικαιώματα, συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκληση, δεδομένου ότι εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές η διατήρηση παράνομων διοικητικών πράξεων **δεν δικαιολογείται από την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων**, η οποία υπαγορεύει την παραπάνω γενική αρχή του δικαίου, ενώ **αντιθέτως έρχεται σε οξεία αντίθεση προς τις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης και της χρηστής διοίκησης**, ενόψει των οποίων ανακύπτει υποχρέωση των διοικητικών οργάνων και για την εκ των υστέρων άρση παράνομων νομικών ή πραγματικών καταστάσεων. Στις περιπτώσεις, λοιπόν, αυτές και εφόσον συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις η Διοίκηση **έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την παράνομη πράξη της, η σχετική δε παράλειψή της, τεκμαιρόμενη με την πάροδο άπρακτου τριμήνου από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενεργείας προσβλητή με αίτηση ακύρωσης**, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989 "κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας" (φ. 8)».

Μέχρι την έκδοση της απόφασης αυτής η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας απέκλειε την **υποχρέωση** της Διοίκησης να ανακαλέσει τις παράνομες πράξεις της, ενώ

παράλληλα απέρριπτε την επέκταση του ακυρωτικού αποτελέσματος μιας δικαστικής απόφασης σε άλλες όμοιες περιπτώσεις. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου είχε γίνει λοιπόν δεκτό ότι η Διοίκηση έχει **διακριτική ευχέρεια**, και αν ακόμη ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει σχετική αίτηση, να ανακαλέσει τις παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις, όταν αυτό επιτρέπεται, εκτός αν υπάρχει ρητή διάταξη που επιβάλλει τέτοια υποχρέωση ή από την οποία η υποχρέωση αυτή ρητά προκύπτει.

Παράλληλα, ο διοικητικός δικαστής δεχόταν ότι «η Διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ... μόνον όσον αφορά τα πρόσωπα εις τα οποία αναφέρονται αι συγκεκριμένοι αποφάσεις, ουδεμίαν δε υποχρέωσιν έχει να εφαρμόση συγκεκριμένην απόφασιν του Συμβουλίου της Επικρατείας και επί άλλης περιπτώσεως ομοίας προς αυτήν δια την οποία εξεδόθη η απόφασις αυτή, δυνάμει ακόμη και να αρνηθή την ανάκλησιν διοικητικής πράξεως η οποία εν όψει αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας εκδοθείσης επί άλλης υποθέσεως λογίζεται πλέον ως παράνομος»<sup>1</sup>. Έτσι, μολονότι η γενική υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση μπορούσε να υποχρεώσει τη Διοίκηση «να ανακαλέσει ή τροποποιήσει τις σχετικές διοικητικές πράξεις ή να εκδώσει νέες ακόμα και με αναδρομική ισχύ, εφ' όσον συντρέχει περίπτωση μιας τέτοιας ενέργειας, προς τον σκοπό της αποκαταστάσεως των πραγμάτων και ειδικότερα της νομικής καταστάσεως του θιγέντος προσώπου, που άσκησε την σχετική αίτηση ακυρώσεως, στην οποία θα είχαν βρεθεί αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η διοικητική πράξη ή δεν είχε σημειωθεί η παράλειψη που ακυρώθηκε χωρίς δέσμευση από τον εν τω μεταξύ διαδραμόντα χρόνο ή από την έκδοση άλλων πράξεων που αφορούν τρίτους», **είχε γίνει δεκτό ότι «δεν προκύπτει υποχρέωση της Διοικήσεως να εφαρμόσει εκείνα τα οποία κρίθηκαν με ακυρωτική απόφαση σε άλλες υποθέσεις οι οποίες ρυθμίστηκαν αυτοτελώς στο παρελθόν με πράξεις όμοιου περιεχομένου και οι οποίες έχουν την ίδια νομική πλημμέλεια με την πράξη που ακυρώθηκε. Ειδικότερα δεν ανακύπτει υποχρέωση ανάκλησης των πράξεων αυτών ή αναπομπής των υποθέσεων προς επανεξέταση από τα αρμόδια όργανα και έκδοσης νέων πράξεων χωρίς την πλημμέλεια αυτή, εφ' όσον κατά των πράξεων αυτών είχε ασκηθεί από τους ενδιαφερόμενους αίτηση ακυρώσεως, η οποία απορρίφθηκε ως απαράδεκτη ή αβάσιμη, ή δεν είχε ασκηθεί καθόλου αίτηση»**<sup>2</sup>. Εξάλλου, ο διοικητικός δικαστής είχε κάνει δεκτό ότι, κι αν η Διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει τις πράξεις που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια της ισχύος του τεκμηρίου νομιμότητας διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε δικαστικά, η σιωπηρή άρνησή της να το κάνει **δεν συνιστά** παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας<sup>3</sup>.

**Η στάση αυτή της νομολογίας του ΣτΕ είχε δεχτεί την κριτική της θεωρίας** η οποία υποστήριζε είτε γενικά ότι η τήρηση της **αρχής της νομιμότητας** επέβαλλε στη Διοίκηση την υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της<sup>4</sup>, είτε ειδικότερα ότι η Διοίκηση όφειλε να ανακαλέσει παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις της που είναι

<sup>1</sup> ΣτΕ 4262/1988 ΔιΔικ 1989.520: «Πάντα τα ανωτέρω ισχύουν και επί αποφάσεων των Διοικητικών Εφετείων εκδοθεισών κατά την ακυρωτικήν διαδικασίαν»

<sup>2</sup> ΣτΕ 2463/1989. Παράβαλε 2527/1982 2586/1982, 3518/1981, 2/1989

<sup>3</sup> ΣτΕ 1444/1988, 1531/1991

<sup>4</sup> Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Α.Ν. Σάκουλα, 1997 (4<sup>η</sup> εκδ), αρ. 690

όμοιες και πάσχουν την ίδια παρανομία με πράξη που ακυρώθηκε δικαστικά<sup>5</sup>. Άξια αναφοράς είναι η απόφαση ΔΕΦΑΘ 334/1983, η οποία, αφού τόνισε την παγίως δεκτή ευχέρεια της Διοίκησης να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, δέχτηκε ότι η ευχέρεια αυτή τρέπεται σε υποχρέωση σε περίπτωση που η παρανομία της πράξης οφείλεται σε παγίως νομολογημένη αντισυνταγματικότητα της νόμιμης βάσης της ανακαλούμενης πράξης.

Τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία η προβληματική της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων **ερείδεται στη στάθμιση, αφενός, του σεβασμού της αρχής της νομιμότητας**, που επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση των παράνομων πράξεών της, και, **αφετέρου, της ανάγκης ασφάλειας δικαίου και των αρχών της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, της προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικούμενων**, που επιβάλλουν τη διατήρηση σε ισχύ των διοικητικών πράξεων και καταστάσεων. Στη στάθμιση αυτών των δικαιοκικών αρχών βασίζει η απόφαση 370/1997 και την προβληματική της υποχρέωσης ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων που είναι «όμοιες» με ήδη ακυρωθείσα πράξη, παρακάμπτοντας με τον τρόπο αυτό τη δικονομική έκφανση της προβληματικής του θέματος, δηλαδή την προβληματική της δυνατότητας επέκτασης των αποτελεσμάτων των ακυρωτικών αποφάσεων στις «όμοιες» με την ακυρωθείσα πράξεις. (σελ. 19-20)

Οι κανόνες που διέπουν το **δεδικασμένο** και τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις φαίνεται κατ' αρχήν να αντιτίθενται στην υποχρέωση ανάκλησης των «όμοιων» με την ακυρωθείσα πράξεων. **Όπως δέχεται ένα σημαντικό μέρος της θεωρίας<sup>6</sup>, το δεδικασμένο αφορά μόνο στην κριθείσα συγκεκριμένη πράξη (idem actu) και στη συγκεκριμένη νομική και πραγματική κατάσταση που υπάγεται στο δικαστή και όχι σε παρόμοιες ή ανάλογες πράξεις ή νομικές καταστάσεις.** Εφόσον θεωρηθεί ότι η υποχρέωση ανάκλησης πηγάζει από το δεδικασμένο, η υποχρέωση ανάκλησης των «όμοιων» πράξεων θα σήμαινε ανεπίτρεπτη επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου σε πράξεις διαφορετικές από εκείνη που ακυρώθηκε. Μια τέτοια διεύρυνση θα οδηγούσε εξάλλου στο συμπέρασμα ότι ο δικαστής δικάζει *ultra petita*, δηλαδή ότι αποφασίζει για πράξεις διαφορετικές από εκείνες που προσβλήθηκαν, πράγμα το οποίο δεν επιτρέπεται λόγω του ότι η αίτηση ακύρωσης δεν έχει το χαρακτήρα της *action popularis*. Θα κατέληγε μάλιστα να απονείμει στον ακυρωτικό δικαστή κανονιστική εξουσία και εξουσία να απευθύνει ρητές διαταγές στη Διοίκηση, πράγμα το οποίο θεωρείται ότι απαγορεύεται από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών. (σελ. 21)

Το **δεδικασμένο** απορρέει από το σύνολο του δικανικού συλλογισμού, δηλαδή από τη διαπλοκή της ερμηνείας και της έννοιας των εφαρμοζόμενων στο σκεπτικό της απόφασης με το διατακτικό αυτής. Οι κανόνες που σχετίζονται με τα αντικειμενικά όρια του δεδικασμένου και τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις δικαιολογούν λοιπόν σε μεγάλο βαθμό την άρνηση του διοικητικού δικαστή, πριν από την απόφαση

<sup>5</sup> Μουκίου Χ., *Η επέκταση του ακυρωτικού αποτελέσματος στις «όμοιες» πράξεις κατά το γαλλικό και ελληνικό δίκαιο*, περιοδικό *Διοικητική Δίκη* (ΔιΔικ), 1994, 15.

<sup>6</sup> Δαγτόγλου Π., *ό.π.*, 690 επ. και 700 επ.

370/1997, να δεχτεί την υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει τις «όμοιες» προς την ακυρωθείσα πράξεις, δηλαδή τις πράξεις που εκδίδει το ίδιο όργανο ακολουθώντας την ίδια διαδικασία και καταλήγοντας στην ίδια ρύθμιση βάσει όμοιων προϋποθέσεων για διαφορετικά όμως πρόσωπα. (σελ. 22)

[Τ]ο κριθέν διοικητικής φύσεως ζήτημα, που συναρτάται προς τον ειδικό λόγο ακύρωσης της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης, ο οποίος αποτελεί και το αναγκαίο στήριγμα του διατακτικού της ακυρωτικής απόφασης, ισχύει μόνο μεταξύ των διαδίκων, υπό την έννοια ότι δεν αφορά σε πρόσωπα που δεν συνδέονται με το θεσμό της ομοδικίας και θίγονται φυσικά από άλλες πράξεις<sup>7</sup>. Συνεπώς, η Διοίκηση δεν έχει καμία υποχρέωση, που να απορρέει από το Σύνταγμα ή από το άρθρο 50, παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989, να επεκτείνει το ακυρωτικό δεδικασμένο σε μη ομοδικήσαντες. Αν τυχόν μάλιστα η Διοίκηση εσφαλμένα θεωρήσει ότι δεσμεύεται από το άρθρο 50, παρ. 1 να ανακαλέσει την πράξη, λόγω της *erga omnes* ισχύος της ακυρωτικής απόφασης, η διοικητική αυτή ενέργεια θα παραβίαζε το άρθρο 50, παρ. 5 του ίδιου π.δ/τος και για το λόγο αυτό θα ήταν ακυρωτέα.

Όμως, η απόλυτη ισχύ της ακυρωτικής απόφασης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ακυρωτική δίκη έχει αντικειμενικό χαρακτήρα και δεν αφορά μόνο στα δικαιώματα των διαδίκων, καθώς επίσης και με το γεγονός ότι ο ένας από τους διαδίκους είναι η Διοίκηση με την ιδιότητα της πολιτειακής λειτουργίας και ότι δεν είναι σαφή τα όρια διάκρισης μεταξύ της δέσμευσης που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση και της συμμόρφωσης της Διοίκησης σ' αυτήν την απόφαση, σημαίνει ότι και πρόσωπα τρίτα και ξένα προς τη δίκη, που έχουν έννομο συμφέρον, μπορούν να επικαλεστούν την ακύρωση, όπως άλλωστε είναι δυνατό και να τους αντιταχθεί αυτή η ακύρωση. Η απορρέουσα από την ακύρωση δέσμευση είναι αλήθεια ότι διευρύνει τα υποκειμενικά όρια του δεδικασμένου, κατά τρόπο ώστε η Διοίκηση να μπορεί να επεκτείνει και σε άλλες πράξεις, που αφορούν σε τρίτα πρόσωπα, το ακυρωτικό αποτέλεσμα. (σελ. 24-25)

Με βάση αυτές τις σκέψεις το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχτεί και πριν από την απόφαση 370/1997 ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου το ακυρωτικό αποτέλεσμα επεκτείνεται και σε άλλες πράξεις, που αφορούν σε τρίτα πρόσωπα. Συγκεκριμένα, έχει γίνει δεκτό ότι, σε περίπτωση **ολικής ακύρωσης** μιας κανονιστικής πράξης ή μιας ατομικής πράξης, όλοι οι διοικούμενοι που υπάγονται στη ρύθμιση της πρώτης ή όλοι που αναφέρονται στη δεύτερη, υπόκεινται τις συνέπειες της ακύρωσης, με συνέπεια η Διοίκηση να υποχρεούται να επεκτείνει το ακυρωτικό αποτέλεσμα έναντι όλων των προσώπων που υπήγοντο στην ακυρωθείσα πράξη είτε είχαν προσφύγει εναντίον της πράξης, είτε όχι<sup>8</sup>. Αντίθετα, δεν έχει γίνει αποδεκτή η ίδια λύση στην περίπτωση της **μερικής ακύρωσης** μιας ατομικής πράξης που αναφέρεται σε περισσότερους διοικούμενους και που μπορεί να αναλυθεί λογικά σε ισάριθμες προς τους αναφερόμενους πράξεις (περίπτωση ακύρωσης πράξης μετάταξης υπαλλήλων ή διατάγματος απόλυσης υπαλλήλων...). Σ' αυτές τις περιπτώσεις, ο διοικητικός δικαστής προέβαινε μόνο σε «μερική» ακύρωση της οποίας τα

<sup>7</sup> ΣτΕ 2144/1977 (Ολ.), 2210/1982

<sup>8</sup> Βλ. π.χ. ΣτΕ 829/1965: περίπτωση ακύρωσης στο σύνολό του ως ανατιολόγητου πίνακα προακτών που υποχρεώνει τη Διοίκηση να καταρτίσει νέο πίνακα με νέα αιτιολογημένη κρίση του καθενός από αυτούς που έχουν τα τυπικά προσόντα για προαγωγή και αν ακόμη δεν ακυρώθηκε ο πίνακας με αίτησή τους.

αποτελέσματα δεν δέχτηκε ότι επεκτείνονται αυτόματα σε τρίτους πλην του αιτούντα<sup>9</sup>. Αφετέρου, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε κάνει γενικά δεκτή την επέκταση του ακυρωτικού αποτελέσματος σε πρόσωπα τρίτα και ως προς τη δίκη και ως προς την ακυρωθείσα πράξη. Πρόκειται κυρίως για περιπτώσεις που απαντώνται στο πλαίσιο του δημοσιούπαλληλικού δικαίου, όπου λόγω της ιεραρχικής σχέσης, του κλίματος απόλυτης εξάρτησης πράξεων και προσώπων, καθώς και των αλληλοσυνδεόμενων μεταβολών, η ακύρωση μιας πράξης ή παράλειψης επιφέρει ακύρωση πράξης ή ολόκληρης σειράς πράξεων, που αφορούν σε άλλα πρόσωπα, όπως ξένα προς τα πρόσωπα της ακυρωθείσας πράξης ή και της δίκης... (σελ. 26)

**Παρατηρούμε λοιπόν, ότι η δυνατότητα επέκτασης του ακυρωτικού αποτελέσματος σε τρίτα πρόσωπα είχε γίνει δεκτή σε δύο περιπτώσεις.** Στην πρώτη περίπτωση, η ουσιαστική παρανομία της ακυρωθείσας πράξης (κανονιστικής ή ατομικής) ήταν τόσο γενική που επηρέαζε το σύνολο των προσώπων που υπάγονται στη ρύθμισή της (περίπτωση ολικής ακύρωσης πράξης). Στη δεύτερη περίπτωση και στο μέτρο που η επέκταση γίνεται δεκτή, μεταξύ των πράξεων δεν υπήρχε ομοιότητα, αλλά στενός θεσμικός σύνδεσμος. Αντίθετα, στις περιπτώσεις που οι πράξεις ήταν όμοιου περιεχομένου ή παρανομίας, αλλά χωρίς ιδιαίτερο θεσμικό δεσμό ή αλληλεξάρτηση (παράλληλες όμοιες ρυθμίσεις, πράξεις με σχετική απλώς συνάφεια ή αλληλεξάρτηση), η υποχρεωτική επέκταση δεν είχε γίνει δεκτή και τα υποκειμενικά όρια του δεδικασμένου δεν είχαν διευρυνθεί. Το έναντι πάντων ακυρωτικό αποτέλεσμα, στο μέτρο που συμφύρεται με τους κανόνες του δεδικασμένου, δεν μπορούσε λοιπόν να αποτελέσει θεμέλιο γενικής υποχρέωσης της Διοίκησης να επεκτείνει το αποτέλεσμα των ακυρωτικών αποφάσεων και στις λοιπές «όμοιες» ή απλά συναφείς με την ακυρωθείσα πράξεις.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεχόταν όμως συχνά ότι αν και η Διοίκηση *δεν υποχρεούταν* να προβεί σε μια τέτοια επέκταση των αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης, θα μπορούσε να το κάνει αυτό *οικειοθελώς*, όταν οι πράξεις είχαν τον ίδιο λόγο ακύρωσης με την ακυρωθείσα πράξη... **Οι κανόνες περί δεδικασμένου μπορεί να μην υποχρέωναν τη Διοίκηση να επεκτείνει τη λύση που δόθηκε σε όμοιες πράξεις που αφορούσαν τρίτα πρόσωπα, όμως δεν της το απαγόρευαν.** (σελ. 28)

Στη σχολιαζόμενη απόφαση (ΣτΕ 370/1997) το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο θεμελιώνει την υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει τις «όμοιες» με την ακυρωθείσα πράξη στις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της χρηστής διοίκησης, *«ενόψει των οποίων ανακύπτει υποχρέωση των διοικητικών οργάνων και για την εκ των υστέρων άρση παράνομων νομικών ή πραγματικών καταστάσεων»*.

Όπως τονίζει ο Π. Δαγτόγλου, *«η αρχή της νομιμότητας συνεπώς εφαρμοζόμενη, απαιτεί από τη διοίκηση όχι μόνο να τηρεί το δίκαιο κατά την έκδοση των πράξεών της, αλλά και να ανακαλεί τυχόν εκδοθείσα παράνομη πράξη, αποκαθιστώντας έτσι την έννομη τάξη. Η βασική αυτή υποχρέωση της διοικήσεως προς αποκατάσταση της νομιμότητας υπάρχει ανεξαρτήτως προσφυγής του θιγόμενου ιδιώτη και παραμένει υφιστάμενη και μετά την πάροδο της προθεσμίας της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.*

---

<sup>9</sup> Βλ. π.χ. ΣτΕ 8/1951, 2144/1977

Ο συλλογισμός αυτός στηρίζεται σε λογική αναγκαιότητα: **το κράτος δικαίου που εν γνώσει του επιμένει στην ίδια του παρανομία αρνείται εαυτό**<sup>10</sup>.

«Η υποχρέωση αποχής της διοίκησης από κάθε ενέργεια αντιτιθέμενη προς τα κριθέντα από το διοικητικό δικαστήριο αφορά βέβαια κατά πρώτο λόγο μια συγκεκριμένη διαφορά που δίκασε το δικαστήριο. **Μια χρηστή διοίκηση** οφείλει όμως να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια που είναι πανομοιότυπη με την ακυρωθείσα, έστω κι αν αφορά διαφορετικό ιστορικό»<sup>11</sup>. Προβάλλει πραγματικά ως αντιφατικό και αντίθετο στην **αρχή της χρηστής διοίκησης**, δηλαδή στην αγαθή κρίση και στο πνεύμα επιείκειας που πρέπει να διέπει γενικά τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ενόψει και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης, να ακυρώνονται ορισμένες πράξεις ως παράνομες και άλλες ομοίως παράνομες να παραμένουν σε ισχύ, ιδίως μέσα στο πλαίσιο μιας θεσμικά ενιαίας ρύθμισης. (σελ. 31)

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην απόφαση 370/1997, το ΣτΕ απέφυγε να θεμελιώσει την υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει τις «όμοιες» με ακυρωθείσα πράξεις της **στην αρχή της ισότητας**. ... Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας προσκρούει –και αυτό φαίνεται να μη διέφυγε της προσοχής του διοικητικού δικαστή- στο γεγονός ότι η κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο διοικούμενος, ο οποίος άσκησε εμπρόθεσμα αίτηση ακύρωσης, δεν είναι η ίδια με την κατάσταση των διοικουμένων που αμέλησαν να ασκήσουν ή δεν άσκησαν παραδεκτά τέτοια αίτηση, και επομένως δεν μπορούν να εξισωθούν πλήρως. (σελ. 32)

Αν η **αρχή της νομιμότητας** επιβάλλει την υποχρέωση διοικητικής ανάκλησης των πράξεων που πάσχουν την ίδια παρανομία με την πράξη που ακυρώθηκε, η **αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων** αποκλείει την υποχρέωση ανάκλησής τους. Το δικαίωμα και όχι η υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της έχει προφανή και εύλογη θεμελίωση, αφού στην αντίθετη περίπτωση θα δημιουργούνταν και θα προεκτείνονταν στο μέλλον εκκρεμότητες από τις παράνομες διοικητικές πράξεις, η προσβολή των οποίων για ακύρωση θα ήταν ουσιαστικά απρόθεσμη (Πρβλ. ΣτΕ 2463/1989 και ΔΕΦΑΘ 334/1983).

Η γενική αρχή, σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση έχει απλή ευχέρεια και όχι υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, ερείδεται, λοιπόν, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, πάνω στη σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων που διασφαλίζεται με την εκπνοή της προθεσμίας άσκησης της αίτησης ακύρωσης. Η νομολογία του ΔΕΚ (Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) δέχεται ότι ο ενδιαφερόμενος που ζήτησε από την αρχή που εξέδωσε την πράξη να την ανακαλέσει, δεν μπορεί, αν η αρχή παραλείψει να ενεργήσει, να προσβάλλει την παράλειψη αυτή ενώπιον του Δικαστηρίου για παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας.

**Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης** των διοικουμένων είναι πιο γενική από την **αρχή προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων**. Ενώ στο πλαίσιο της πρώτης αρχής λαμβάνεται υπόψη η συμπεριφορά της Διοίκησης και η πίστη του διοικούμενου ότι η συμπεριφορά αυτή θα διατηρηθεί στο μέλλον, στο πλαίσιο της

<sup>10</sup> Δαγτόγλου Π. ό.π. αρ.690-691

<sup>11</sup> Ο.π. αρ. 825

δεύτερης αρχής λαμβάνονται κυρίως υπόψη οι πραγματικές καταστάσεις που διαμορφώθηκαν με βάση την παραπάνω πίστη. Σε σχέση με τα κεκτημένα δικαιώματα, το συμφέρον δεν συνίσταται τόσο στο ψυχολογικό στοιχείο της εμπιστοσύνης του διοικούμενου, όσο στις πραγματικές, αντικειμενικές καταστάσεις, που έχουν διαμορφωθεί με βάση αυτή την εμπιστοσύνη. ... Είναι σημαντικό, τέλος, να σημειωθεί ότι **η προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων δεν είναι απόλυτη**... γνωρίζει περιορισμούς μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η προστασία ενός υπέρτερου **δημοσίου συμφέροντος**. (σελ. 37-38)

Προστασία της νομιμότητας και του δημόσιου συμφέροντος από τη μία, ανάγκη ασφάλειας δικαίου, σταθερότητας διοικητικών καταστάσεων και προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων από την άλλη. Αυτές είναι οι αρχές πάνω στις οποίες ταλαντεύεται η μείζων πρόταση του συλλογισμού του διοικητικού δικαστή στο πλαίσιο της σχολιαζόμενης απόφασης. Η συστηματική διαπλοκή αυτών των αρχών στο πλαίσιο της έντασης των παλινδρομήσεων ανάμεσα στη διακήρυξη της απλής ευχέρειας και στην αποδοχή της υποχρέωσης ανάκλησης των «όμοιων» πράξεων, θα αποτελέσουν στη συνέχεια τον πυρήνα της προσπάθειας εξήγησης της λύσης που προκρίνεται από τη συγκεκριμένη απόφαση.

Η εξουσία ανάκλησης των διοικητικών πράξεων είναι ένα *προνόμιο* της Διοίκησης, που μπορεί να επανέρχεται στις πράξεις της –όπως άλλωστε μπορεί να το κάνει και με τους όρους μιας διοικητικής σύμβασης – δηλαδή να εκδίδει μια πράξη ανάκλησης μιας άλλης πράξης με τον ίδιο τρόπο που μπορεί κατ' αρχήν να εκδίδει κάθε άλλη διοικητική πράξη, προκειμένου να εξυπηρετήσει ένα δημόσιο συμφέρον.

Το τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας που ισχύει κατ' αρχήν για τη διοικητική δράση, ισχύει κατ' αρχήν και στις πράξεις ανάκλησης άλλων πράξεων, και δεν υπάρχει λόγος που να δικαιολογεί το αντίθετο. Εξηγείται λοιπόν η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, που δεν μεταβάλλεται με την απόφαση 370/1997 και σύμφωνα με την οποία, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η Διοίκηση έχει απλή ευχέρεια και όχι υποχρέωση να ανακαλεί τις πράξεις της, ακόμη και αν αυτές είναι «παράνομες». (σελ. 45)

Κατ' αντιδιαστολή προς τα παραπάνω, ... η μόνη περίπτωση στην οποία η Διοίκηση ανακαλεί τις «παράνομες» πράξεις της εξαιτίας της παρανομίας τους αυτής καθ' αυτής είναι η περίπτωση της ανάκλησης που επιβάλλεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όταν δηλαδή η παρανομία της πράξης έχει διαπιστωθεί από τον ίδιο το δικαστή και η ανάκλησή της είναι άμεσο και λογικό αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης. **Η διοικητική ανάκληση ως συνέπεια τελεσίδικης δικαστικής ακύρωσης είναι κατά κυριολεξία η μόνη ανάκληση που μπορεί πραγματικά να θεμελιωθεί στην αρχή της νομιμότητας.**

Το **τεκμήριο νομιμότητας** των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με το οποίο μια πράξη τεκμαίρεται νόμιμη, ακόμη και αν έχει νομική πλημμέλεια, και παράγει όλα τα αποτελέσματά της μέχρι να ακυρωθεί δικαστικά, ανακληθεί ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο εξαφανιστεί, **είναι συνυφασμένο με τη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης να ανακαλεί τις πράξεις της**. Όταν όμως συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θέτει η απόφαση 370/1997 και ιδίως όταν έχει δικαστικά διαπιστωθεί η παρανομία της πράξης το τεκμήριο νομιμότητας

της τελευταίας ουσιαστικά αίρεται και μαζί του αίρεται το τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης. Μετά τη δικαστική ακύρωση της πράξης, τυπικά οι «όμοιες» προς την ακυρωθείσα πράξεις επιφέρουν ακόμη τα αποτελέσματά τους με βάση το παραπάνω τεκμήριο, όμως στην ουσία η Διοίκηση δεν τεκμαίρεται πλέον ως **«νομίμως ενεργούσα»** και το τεκμήριο πρέπει να ανατραπεί.

[Τ]ο βασικό επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο η Διοίκηση **δεν μπορεί να υποχρεωθεί** να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της είναι ότι στην περίπτωση αυτή ο ιδιώτης θα μπορούσε σε οποιαδήποτε στιγμή μετά την έκδοση της πράξης να προκαλέσει την ανάκλησή της. Συγκεκριμένα, υποβάλλοντας αίτηση ανάκλησης θα μπορούσε να προκαλέσει την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, καταστρατηγώντας έτσι τις προθεσμίες δικαστικής προσβολής των διοικητικών πράξεων... **όταν όμως** πληρούνται οι προϋποθέσεις της εξαίρεσης που εισάγει η απόφαση 370/1997, φαίνεται να μη συντρέχουν πια οι δικαιολογητικές βάσεις της προθεσμίας και δεν υπάρχει ανάγκη χρονικού περιορισμού της δυνατότητας αμφισβήτησης του κύρους των «όμοιων» πράξεων.

Αν η δικαιολογητική βάση της προθεσμίας αίτησης ακύρωσης είναι να θέτει όρια στη δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, έτσι ώστε μετά από την εκπνοή της η πιθανή αμφισβήτηση να καλύπτεται θεσμικά και η ίδια η πράξη να γίνεται «οριστική», είναι φανερό ότι, όταν μια δικαστική απόφαση, έστω και μεταγενέστερη, αίρει αυτή την αμφισβήτηση και τη μετατρέπει σε βεβαιότητα παρανομίας, επιβάλλεται να ανατραπούν οι συνέπειες της «οριστικότητας» αυτής εφόσον δεν υπάρχουν ή δεν θίγονται κεκτημένα δικαιώματα. (σελ. 54).

Η προστασία της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων συνδέεται με το χρονικό περιορισμό της νομικής αμφισβήτησής τους. Όταν όμως δεν υπάρχει απλώς αμφισβήτηση, αλλά βεβαιότητα ή σφοδρή πιθανολόγηση του παρανόμου, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η σκοπιμότητα του χρονικού αυτού περιορισμού. Αν δεχτούμε ότι είναι δυνατή η εθιμική εδραίωση καταστάσεων «*διανοία δικαίου*», ή και ότι είναι ανεκτή η παγίωσή τους «*εν αμφιβολία δικαίου*», δεν είναι δυνατόν να δεχτούμε ότι είναι δυνατή η παγίωσή τους «*διανοία παρανόμου*» και μάλιστα χωρίς την επίκληση λόγων που να αναφέρονται στη διατήρηση δικαιωμάτων που αποκτήθηκαν καλόπιστα. (σελ. 55)

Κινούμενος από την ανάγκη προστασίας της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων ο διοικητικός δικαστής (με την ΣτΕ 370/1977) έθεσε ως όριο της δυνατότητας ανάκλησης των «όμοιων» πράξεων τη μη προσβολή κεκτημένων δικαιωμάτων **που δημιουργήθηκαν καλόπιστα** από την εφαρμογή της ανακλητέας πράξης. (σελ. 90)

Όπως τονίζει η θεωρία, μελετώντας τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, **η έννοια των δικαιωμάτων** που αντιτάσσονται στην ανάκληση των διοικητικών –νόμιμων ή παράνομων- πράξεων «*δεν περιορίζεται στα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το ιδιωτικό ή το διοικητικό δίκαιο και παρέχουν αξίωση κατά της Διοίκησης ή των ιδιωτών για παροχή ή παράλειψη, αλλά είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει την ωφέλεια την οποία ο διοικούμενος αντλεί από νομικές ή πραγματικές καταστάσεις, και η ανατροπή των οποίων*



είναι αντίθετη προς τις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης<sup>12</sup>».

**[Τ]α κεκτημένα δικαιώματα** είναι δικαιώματα στη διατήρηση μιας κεκτημένης κατάστασης, δηλαδή μιας κατάστασης που δημιουργήθηκε από μια διοικητική πράξη ή ένα πραγματικό γεγονός, και η οποία εξελίχθηκε στο χρόνο μέσα στο πλαίσιο της διαδικασίας υλοποίησης ενός διοικητικού θεσμού. ... Ιδιαίτερη μνεία κάνει η απόφαση 370/1997 στο γεγονός ότι οι δικαιούχοι των δικαιωμάτων που προστατεύονται πρέπει να είναι **καλόπιστοι**, δηλαδή να μην έχουν προκαλέσει με απατηλή ενέργεια τη διαμόρφωση της διοικητικής κατάστασης που τους ωφελεί, παρασύροντας, για παράδειγμα, το διοικητικό όργανο στην έκδοση της παράνομης πράξης.

Στη γενική θεωρία ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων **η προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων** μετά από την παρέλευση εύλογου χρόνου από την έκδοση των πράξεων **συνδέεται** όχι μόνο με την **καλή πίστη του διοικούμενου**, αλλά και **με την ανυπαρξία λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος** που επιβάλλουν την ανάκληση της πράξης χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό. (σελ. 95-96)

Το **δημόσιο συμφέρον** που δικαιολογεί –ή επιβάλλει στην περίπτωση μας- την ανάκληση της παράνομης διοικητικής πράξης είναι αντικείμενο ερμηνείας και εκτίμησης σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Γίνεται μάλιστα δεκτό ότι στην περίπτωση ανάκλησης των **παράνομων** διοικητικών πράξεων, η στάθμιση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί την ανάκληση δεν ικανοποιεί τόσο αυστηρά κριτήρια όσο στην περίπτωση της στάθμισης ιδιωτικού και δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί την ανάκληση **νόμιμων** πράξεων<sup>13</sup>. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στη δεύτερη περίπτωση οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ανάκληση –ουσιαστικά την κατάργηση για το μέλλον- των νόμιμων πράξεων αφορούν στη συντριπτική τους πλειοψηφία σε μια μεταβολή των συνθηκών από την έκδοση της πράξης, **ενώ στην περίπτωση της ανάκλησης παράνομων πράξεων η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος έχει να κάνει με τη δυνατότητα να καλυφθεί η παρανομία της πράξης που δημιούργησε δικαιώματα ενόψει των αγαθών που προσβάλλονται από αυτήν την παρανομία**. Σε κάθε περίπτωση όμως η κρίση της Διοίκησης θα πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη και μέσα από την αιτιολογία να φαίνεται ότι το συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον πράγματι και προφανώς υπερέχει του ιδιωτικού συμφέροντος και ότι δεν υπάρχει άλλος τρόπος προστασίας του συμφέροντος λιγότερο επαχθής από την ανάκληση της πράξης<sup>14</sup>.

Με το καθεστώς που ίσχυε πριν από την απόφαση 370/1997, η Διοίκηση μπορούσε να αρνηθεί την ανάκληση της «όμοιας» παράνομης πράξης, χωρίς αυτή η άρνηση να θεωρείται ότι έχει εκτελεστό χαρακτήρα, αφού η Διοίκηση δεν είχε υποχρέωση να προβεί σε ανάκληση. Η καθιέρωση δέσμιας αρμοδιότητας για τη Διοίκηση, που αντιστοιχεί σε καθιέρωση ενός δικαιώματος των διοικούμενων στην ανάκληση των πράξεων, μεταβάλλει

<sup>12</sup> Σπηλιωτόπουλου Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 8<sup>η</sup> έκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 1997, αρ. 175

<sup>13</sup> Δαγτόγλου, ό.π. αρ.716

<sup>14</sup> Σπηλιωτόπουλου, ό.π. αρ. 176, σημ. 23

ριζοσπαστικά τις συνέπειες της άρνησης ανάκλησης των παράνομων πράξεων που εμπíπτουν στον κανόνα.

Είναí αναγκαίο να μη ξεχνάμε ότι στο πλαίσιο της νομολογιακής στροφής της απόφασης 370/1997 η ευχέρεια ανάκλησης αποτελεί τη γενική αρχή, ενώ η υποχρέωση αποτελεί μια περιορισμένη εξαίρεση που εφαρμόζεται όταν συντρέχουν όλες εκείνες οι προϋποθέσεις που η απόφαση καθορίζει. **Ο εξαιρετικός χαρακτήρας της τροπής της διακριτικής ευχέρειας σε υποχρέωση**, στο μέτρο που επιβάλλει τη στενή ερμηνεία των προϋποθέσεων εφαρμογής της, περιορίζει τις δυνατότητες ευρύτερης εφαρμογής ή επέκτασης του νομολογιακού κανόνα και σε άλλες περιπτώσεις. (σελ. 110-111)